

Município de Peniche e Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Peniche

Processos nºs 2979/2016 e 2701/2016

RELATÓRIO nº. 08/2023

VERIFICAÇÃO INTERNA 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 das Contas	7
5– Diligências Efetuadas.....	8
6– Verificação Interna de Contas – Gerência de 2015.....	9
7 – Município de Peniche	9
7.1 – Norma de Controlo Interno (NCI).....	9
7.2 – Certificação Legal de Contas (CLC).....	9
7.3 – Taxas de Execução Orçamental da Receita e da Despesa	10
7.4 – Equilíbrio Orçamental	11
7.5 – Cálculo do Limite da Dívida Total	11
7.6 – Acordos de Regularização de Dívida	11
7.7 – Contratação Administrativa.....	21
8 – Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Peniche.....	32
8.1 – Norma de Controlo Interno (NCI)	32
8.2 – Certificação Legal de Contas	32
8.3 – Taxas de Execução Orçamental da Receita e da Despesa	32
9 – Apreciação do Contraditório Pessoal e Institucional.....	34
10 – Conclusão.....	36
11 – Vista ao Ministério Público	36
12 - Quadro das Eventuais Infrações Financeiras	38
13 - Emolumentos	38
14 – Decisão.....	39

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

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 das contas de gerência do Município de Peniche (MP) e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Peniche (SMASP), relativas ao período de 01.01.2016 a 31.12.2016², da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal³.

O exame das contas 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 das contas de gerência de 2016, das diligências instrutórias realizadas e da análise do contraditório recebido por parte dos responsáveis, conclui-se que:

- a) O Resultado Líquido do Exercício apresentou-se positivo tanto para o MP como para os SMAS Peniche, nos valores de € 1 384 660,62 e de € 757 001,53, respetivamente.
- b) A Norma de Controlo Interno do MP foi aprovada pelo órgão executivo, em 16.05.2006, e, no caso dos SMASP, a NCI foi aprovada pelo órgão executivo em 04.04.2008, não tendo ambas sido objeto de alterações.
- c) O MP apresenta, na gerência em apreciação, uma taxa de execução orçamental da receita de 87,07 % e uma taxa de execução da despesa de 76,66%.
- d) Os SMAS de Peniche apresentam, na gerência em apreciação, uma taxa de execução orçamental da receita de 86,44% e uma taxa de execução da despesa de 67,91%.

¹ Resolução n.º 09/2018 – 2ª Secção, de 06 de dezembro.

² Processos n.º 2979/2016 e 2701/2016

³ Anexo A 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.

- e) O MP cumpriu quer a Regra do Equilíbrio Orçamental Corrente, quer o limite legal da Dívida Total.
- f) O MP celebrou nove acordos de regularização de dívida junto de sete entidades distintas, com execução financeira no ano de 2016, que, por visarem consolidar dívida de curto prazo, representam operações não conformes com as normas legais aplicáveis e vigentes à data das respetivas aprovações (nomeadamente com o regime previsto na 1.ª parte do n.º 12, do artigo 38.º da LFL e na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI), que apenas não constituem infrações financeiras sancionatórias por força da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, que configura objetivamente uma lei posterior mais favorável.

Subsiste que, no âmbito de alguns desses acordos, foram aprovados reforços de despesa para compensar os encargos que as entidades tiveram de incorrer com a contratação de empréstimos bancários por força da incapacidade do Município de honrar os compromissos assumidos, o que viola o regime de crédito dos municípios que se encontra regulamentado nos artigos 49.º a 51.º do RFALEI e as normas financeiras relativas à execução do orçamento e à autorização de despesas públicas, constituindo a infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, encontrando-se, no entanto, o respetivo procedimento por responsabilidades financeira prescrito nos termos do art. 70.º da LOPTC.

- g) Ao nível da contratação administrativa do MP, foram verificadas, nos anos de 2016 a 2019, situações de contratação sucessiva, com diversas empresas, de aquisições de serviços de trabalho temporário para colmatar a necessidade de trabalhadores para o desempenho de funções nos serviços municipais, em incumprimento das regras de contratação pública previstas no CCP (fracionamento da despesa/divisão artificial dos contratos com o intuito de evitar o correto procedimento pré contratual) e das regras de admissão de pessoal previstas na LGTFP (desrespeito pelo regime de preenchimento dos postos de trabalho e da formação do vínculo de emprego público), o que configura eventuais infrações financeiras sancionatórias previstas nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

2 – RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões, apresentadas no ponto anterior e às desconformidades elencadas nos pontos 7.1., 7.6. e 7.7., deste Relatório, justifica-se a formulação das seguintes recomendações:

Ao órgão executivo do MP:

- I. Concluir a revisão da Norma de Controlo Interno, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia, assegurando o seu

acompanhamento e avaliação permanente, bem como ajustar a mesma ao novo referencial contabilístico, em consonância com a legislação em vigor;

- II. Atentar na circunstância de estar vedada, à luz do disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea c) e n.º 9 do RFALEI, a realização de operações relativas a acordos de regularização de dívidas com fornecedores ou entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a posterior cedência de créditos não vencidos a instituições financeiras, impedindo a sua repetição e renegociação, com exceção dos casos expressamente permitidos pela lei;
- III. Respeitar o regime de crédito dos municípios que se encontra regulamentado nos artigos 49.º a 51.º do RFALEI, bem como as regras de execução orçamental e as relativas à autorização de despesas públicas;
- IV. Observar as normas que regulam a contratação pública na aquisição de bens e serviços, designadamente na escolha e realização dos procedimentos pré-contratuais adequados;
- V. Tomar as diligências necessárias com vista a que os procedimentos de recrutamento de pessoal sejam planeados e tramitados de acordo com os princípios e regras previstos na legislação aplicável em matéria de recursos humanos, nomeadamente com respeito pelo regime de preenchimento dos postos de trabalho, previsto no artigo 30.º e nos artigos 56.º e seguintes, e da formação do vínculo, previsto nos artigos 33.º e seguintes, todos da LGTFP.

Ao Conselho de Administração dos SMASP:

- I. Concluir a revisão da Norma de Controlo Interno, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da entidade, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, bem como ajustar a mesma ao novo referencial contabilístico, em consonância com a legislação em vigor.

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 responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, em 06 e 14 de outubro de 2022⁶, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Peniche – Gerência de 2016:

⁶ Primeiras citações de todos os responsáveis pelo período de 2016 a 2019, tendo sido necessário remeter novas notificações, em 26 de outubro de 2022 e 07 de dezembro de 2022 devido a constrangimentos relacionados com a expedição da correspondência (alterações de moradas e correspondência “não reclamada”).

Exercício do contraditório			
Pessoal - Nome do Responsável	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
António José Ferreira Sousa Correia Santos	Presidente da Câmara Municipal	01-01-2014 a 31-12-2014, 01-01-2015 a 31-12-2015, 01-01-2016 a 20-10-2017 (exceto 15-02-2016, 23-05-2016, 06-06-2016, 04-08-2016, 03-10-2016)	Não se pronunciou em sede de contraditório
António José Ferreira Sousa Correia Santos	Presidente do Conselho de Administração dos SMAS	01-01-2016 a 29-10-2017	Não se pronunciou em sede de contraditório
Henrique Bertino Batista Antunes	Presidente da Câmara Municipal	21-10-2017 a 31-12-2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
Henrique Bertino Batista Antunes	Presidente do Conselho de Administração dos SMAS	30-10-2017 a 31-12-2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
Luís Lourenço Jorge Ganhão	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2014, 05-01-2015 a 14-09-2015	Não se pronunciou em sede de contraditório
Jorge Alberto Bombas Amador	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2014, 01-01-2015 a 31-12-2015, 01-01-2016 a 20-10-2017 (exceto 12-12-2016)	Não se pronunciou em sede de contraditório
Maria Clara Escudeiro Santana Abrantes	Vereadora	01-01-2014 a 31-12-2014, 01-01-2015 a 31-12-2015, 01-01-2016 a 20-10-2017 (exceto 16-08-2016)	Não se pronunciou em sede de contraditório
André Sebastião da Silva Cardoso	Vereador	17-02-2014 a 15-02-2014, 30-03-2015 a 21/12/2015, 15-02-2016, 16-08-2016, 29-08-2016 e 06-03-2017 a 26-06-2017	Pronunciou-se em sede de contraditório pessoal
Ângelo Miguel Ferreira Marques	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2014, 01-01-2015 a 30-11-2015, 01-01-2016 a 15-03-2017 (exceto 15-02-2016, 11-07-2016, 17-10-2016 e 31-10-2016)	Pronunciou-se em sede de contraditório pessoal
Ângelo Miguel Ferreira Marques	Administrador SMAS	01-01-2016 a 09-04-2017	Não se pronunciou em sede de contraditório
Cristina Maria Luís Leitão	Vereadora	01-01-2014 a 31-12-2014, 01-01-2015 a 14-09-2015, 01-01-2016 a 31-12-2019 (exceto período de suspensão entre 02-08-2016 e 30-11-2016 e dias 03-02-2016, 18-07-2016, 25-07-2016 e 29-07-2016)	Pronunciou-se em sede de contraditório pessoal
Cristina Maria Luís Leitão	Administradora SMAS	01-01-2016 a 03-08-2016	
Filipe Maia de Matos Ferreira Sales	Vereador	20-01-2014 a 16-12-2014, 19-01-2015 a 14-12-2015, 01-01-2016 a 31-12-2019 (exceto 15-02-2016)	Pronunciou-se em sede de contraditório pessoal
Filipe Maia de Matos Ferreira Sales	Administrador SMAS	04-08-2016 a 31-12-2019	
Jorge Manuel Rosendo Gonçalves	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2014, 01-01-2015 a 21-12-2015, 01-01-2016 a 31-12-2019 (exceto 25-01-2016, 26-04-2016, 12-09-2016, 13-09-2016 e 12-10-2016)	Não se pronunciou em sede de contraditório
Jorge Manuel Rosendo Gonçalves	Administrador SMAS	10-04-2017 a 31-12-2019	
Pedro Miguel Carvalho Maldonado Freitas	Vereador	02-02-2015 a 21-12-2015, 26-04-2016, 11-07-2016, 12-09-2016, 13-09-2016, 12-10-2016, 31-10-2016 e 13-02-2017 a 28-08-2017	Não se pronunciou em sede de contraditório
Sofia Cecílio Barradas	Vereadora	02-02-2015 a 06-07-2015, 03-02-2016, 18-07-2016, 25-07-2016, 29-07-2016, de 02-08-2016 a 30-11-2016 (exceto 16-08-2016, 22-08-2016 e 29-08-2016) e 21-06-2017	Não se pronunciou em sede de contraditório
Vítor Miguel da Silva Delgado Marques	Vereador	22/08/2016	Não se pronunciou em sede de contraditório
Sandra Cristina Machado Matos	Vereadora	06-01-2014 a 27-10-2014, 12-01-2015 a 09-11-2015, 25-01-2016, 15-02-2016, 17-10-2016, 16-03-2017 a 20-11-2017, 05-11-2018 a 19-11-2018 e 08-07-2019 a 18-09-2019	Pronunciou-se em sede de contraditório pessoal
Amélia Maria Vidinha Colaço Rocha	Vereadora	31-07-2017 a 02-08-2017	Não se pronunciou em sede de contraditório
Ana Rita Trindade Petinga	Vereadora	21-10-2017 a 31-12-2019	Não se pronunciou em sede de contraditório

Exercício do contraditório			
Pessoal - Nome do Responsável	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Manuel Quinta Martins Salvador	Vereador	06-11-2017, 02-08-2018 e 11-03-2019 a 18-11-2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
Mark Paulo Rocha Ministro	Vereador	21-10-2017 a 31-12-2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
Rogério Manuel Dias Cação	Vereador	21-10-2017 a 31-12-2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
David Jorge Martins Brás	Vereador	26-02-2018 a 02-07-2018 e 26-03-2019 a 02-05-2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
Jorge Serafim Silva Abrantes	Vereador	17-06-2014 a 30-06-2014, 07-05-2018 a 03-12-2018 e 14-01-2019 a 14-10-2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
Júlio Alberto Silva Coelho	Vereador	12/03/2018 a 10/12/2018	Não se pronunciou em sede de contraditório
Susana Isabel Gonçalves Roquete	Vereadora	03/09/2018 e 06/08/2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
Ana Cristina Simões Marques	Vereadora	15/07/2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
António Manuel Prioste Salvador	Vereador	25/09/2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
Sílvino Dourado Conceição João	Vereador	27/08/2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
-	Diretora Departamento Administrativo e Financeiro/ Chefe da Divisão de Administração e Finanças	01-01-2016 a 31-12-2019	Não se pronunciou em sede de contraditório
Institucional	Cargo		Observações
Município de Peniche	Presidente da Câmara Municipal (atual Presidente: Henrique Bertino Batista Antunes)		Pronunciou-se em contraditório institucional , representado por advogado, respondendo aos pontos 5.1, 5.6, 5.7 e 8 do Relato – "Norma de Controlo Interno", "Acordos de regularização de dívida", "Contratação administrativa" e "Projeto de recomendações", respetivamente
SMAS de Peniche	Presidente do Conselho de Administração dos SMAS de Peniche (atual Presidente do CA: Henrique Bertino Batista Antunes)		Não se pronunciou em sede de contraditório

Conforme é evidenciado no quadro anteriormente apresentado, o direito de contraditório pessoal foi exercido por cinco dos responsáveis, tendo também sido exercido o contraditório institucional pelo atual Presidente da Câmara Municipal de Peniche - Henrique Bertino Batista Antunes, que exerceu aquelas funções em parte da gerência de 2017 e nas gerências de 2018 e de 2019, compreendendo, assim, o período de responsabilidade de 21-10-2017 a 31-12-2019.

Os restantes responsáveis não apresentaram quaisquer alegações.

As alegações do atual Presidente da Câmara Municipal e dos cinco Vereadores serão tidas em consideração e trazidas ao texto do presente Relatório, nos pontos a que digam respeito.

4- EXAME DAS CONTAS

O exame das contas foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do artigo 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro, e no artigo 128.º do Regulamento do Tribunal de Contas⁷.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 04/2001, 2.ª Secção, 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:

Gerência de 2016	Conta de Documentos		Conta de Dinheiro	
	(Contas de Ordem)		(Mapa de Fluxos de Caixa)	
Município de Peniche				
Débito:				
Saldo de abertura	807 697,78		2 310 983,64	
Entradas	235 747,45	1 043 445,23	17 313 346,62	19 624 330,26
SMAS Peniche				
Débito:				
Saldo de abertura	202 476,70		2 676 331,12	
Entradas	0,00	202 476,70	8 099 359,74	10 775 690,86
Total Geral		1 245 921,93		30 400 021,12
Município de Peniche				
Crédito:				
Saídas	62 996,40		17 039 994,21	
Saldo de Encerramento	980 448,83	1 043 445,23	2 584 336,05	19 624 330,26
SMAS Peniche				
Crédito:				
Saídas	218,85		6 637 035,90	
Saldo de Encerramento	202 257,85	202 476,70	4 138 654,96	10 775 690,86
Total Geral		1 245 921,93		30 400 021,12

As mesmas refletem o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa e de Contas de Ordem do Município e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento no exercício de 2016⁸.

Conforme os Mapas do Balanço⁹, as Demonstrações de Resultados¹⁰ e os Mapas de Controlo Orçamental¹¹, apresentam-se de seguida a estrutura de resultados das entidades, os dados da execução orçamental, bem como a data de aprovação das Normas de Controlo Interno.

⁷ 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, alterado pela Resolução n.º 3/2021, aprovada em Plenário Geral, em reunião de 24 de fevereiro de 2021 e publicada na 2.ª série do Diário de República, n.º 48, de 10 de março de 2021, e pela Resolução n.º 2/2022, aprovada em Plenário Geral, em reunião de 29 de março de 2022 e publicada na 2.ª série do Diário de República, n.º 68, de 06 de abril de 2022.

⁸ Anexo B do Relato, a fls. 700.

⁹ Anexo C do Relato, a fls. 711.

¹⁰ Anexo D do Relato, a fls. 715.

¹¹ Anexo E do Relato, a fls. 718.

Município de Peniche					Unid: Euro
Norma de Controlo Interno	Resultados		Grau de Execução Orçamental		
Aprovada a atualização pelo órgão executivo em 16.05.2006	Resultados Operacionais	978 918,05	Receita	Previsões Corrigidas	20 636 080,00
	Resultados Financeiros	-106 516,04		Receita Cobrada Líquida	17 967 545,84
				Total	87,07%
	Resultados Correntes	872 302,01	Despesa	Dotações Corrigidas	20 636 080,00
	Resultados Extraordinários	512 358,61		Despesas Pagas	15 819 407,70
	Resultado Líquido do Exercício	1 384 660,62		Total	76,66%

Dos resultados apresentados, apenas os Resultados Financeiros se apresentaram negativos (€ 106 516,04). Da consulta às notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados do MP, foi possível concluir que os Resultados Financeiros foram fortemente influenciados pelos juros suportados no exercício de 2016, no montante de € 103 501,50.

Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Peniche					Unid: Euro
Norma de Controlo Interno	Resultados		Grau de Execução Orçamental		
Aprovada a atualização pelo órgão executivo em 04.04.2008	Resultados Operacionais	343 350,59	Receita	Previsões Corrigidas	7 858 189,20
	Resultados Financeiros	11 886,58		Receita Cobrada Líquida	6 792 470,47
				Total	86,44%
	Resultados Correntes	355 237,17	Despesa	Dotações Corrigidas	7 858 189,20
	Resultados Extraordinários	401 764,36		Despesas Pagas	5 336 361,25
	Resultado Líquido do Exercício	757 001,53		Total	67,91%

5- DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise das presentes contas e suprir a falta de alguns documentos, expediram-se os ofícios dirigidos ao Presidente da Câmara Municipal de Peniche¹² que enviou os documentos e respostas¹³, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados¹⁴, sendo, no entanto, de evidenciar as situações apresentadas nos pontos seguintes.

¹² Anexo F do Relato, a fls. 728.

¹³ Anexo G do Relato, a fls. 736.

¹⁴ Documentos integrados no Volume II.

6 – VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS – GERÊNCIA DE 2015

A última verificação interna efetuada às contas do Município de Peniche e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Peniche respeitou à gerência de 2015, tendo as mesmas sido objeto de “homologação simplificada” pela 2ª Secção, em 02 de julho de 2018.

7 – MUNICÍPIO DE PENICHE

7.1 – NORMA DE CONTROLO INTERNO (NCI)

O Município dispõe de uma norma de controlo interno aprovada pelo órgão executivo em 16.05.2006¹⁵, a qual não foi objeto de qualquer alteração, até à presente data.

Assim, face à ocorrência, entretanto, de modificações legislativas e orgânicas, recomenda-se à autarquia que proceda à sua integral revisão, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às suas atividades, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, em consonância com a legislação em vigor¹⁶.

Sobre esta matéria, em contraditório institucional, foi alegado que a autarquia “*já iniciou os procedimentos com vista à revisão e reformulação das normas de controlo interno aprovadas, encontrando-se neste momento a recolher contributos por parte dos serviços com vista a concretizar a sua adaptação às alterações decorrentes da implementação do Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas (SNC-AP) e à introdução de melhorias no Sistema de Controlo Interno*”.

7.2 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

A Certificação Legal de Contas (CLC) do Município de Peniche, referente à gerência em apreciação, emitida pela empresa **A**¹⁷, representada por **B**, apresenta uma opinião sem reservas e com ênfases que a seguir se transcrevem:

- a) “9.1 - As demonstrações financeiras do exercício de 2015, apresentadas para efeitos comparativos, foram auditadas por nós e incluíam a ênfase 9.2 que é substituída pela ênfase 9.2 abaixo.”
- b) “9.2 – As contas consolidadas de 2016 têm de ser emitidas e aprovadas até 30 de junho de 2017.”

¹⁵ Documento integrado no Volume II.

¹⁶ Ponto 2.9.3 do POCAL, e artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública (SNC-AP).

¹⁷ Anexo H do Relato, a fls. 778.

Como mencionado na CLC de 2016, as ênfases mencionadas na CLC da gerência de 2015¹⁸, foram supridas.

Consultada a CLC referente à gerência de 2021¹⁹, constata-se que as ênfases relativas ao exercício de 2016 foram supridas. Contudo, a CLC referente à gerência de 2021 contém uma opinião com reservas e sem ênfases apresentando, assim, uma reserva por desacordo e cujo conteúdo a seguir se transcreve:

“Bases para opinião com reservas

O Município de Peniche registou em gastos do exercício o valor de 115 mil euros relativos a depreciação de bens do ativo fixo tangível que diz respeito a exercícios anteriores e 170 mil euros relativos a consumos de água e saneamento faturados pelos SMAS relativos ao período de março a dezembro de 2020 e validadas pelo Município neste exercício. Por estes factos, os gastos do exercício estão sobrevalorizados e os resultados do exercício subvalorizados em 285 mil euros.”

“Outras matérias:

As demonstrações financeiras de 2020 foram auditadas por nós tendo sido o primeiro ano de aplicação do SNC-AP. A reserva do exercício transato foi reescrita para este exercício e as ênfases relativas à aplicação pela 1.ª vez do SNC-AP e ao acordo celebrado entre os Municípios de Peniche e da Lourinhã não se aplicam a este exercício.”

7.3 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA

Através dos Mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa verifica-se que a execução orçamental nos exercícios de 2015 a 2021²⁰ foi a que consta do quadro seguinte:

Município de Peniche Taxas de execução orçamental							
Mapas de Controlo Orçamental	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taxa de Execução da Receita	91,01%	87,07%	86,71%	84,66%	91,22%	90,96%	87,83%
Taxa de Execução da Despesa	81,12%	76,66%	80,53%	76,04%	87,23%	83,74%	80,36%

Verifica-se que, entre as gerências de 2015 e de 2021 e com exceção da gerência de 2018 (ano em que a taxa de execução de receita foi de 84,66%), o Município de Peniche apresentou taxas de execução da receita superiores a 85%, respeitando, assim, o valor de referência apresentado no n.º3 do artigo 56.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)²¹.

¹⁸ Anexo H do Relato, a fls. 777.

¹⁹ Anexo H do Relato, a fls. 780.

²⁰ Anexo E do Relato, a fls.718.

²¹ Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro.

7.4 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Para efeitos do estipulado nos artigos 40.º e 83.º do RFALEI, foram efetuados os respetivos cálculos²² que determinaram o cumprimento da regra do Equilíbrio Orçamental Corrente, no exercício de 2016, conforme é evidenciado no quadro a seguir apresentado:

	Designação	Valor
1	Receita Corrente Cobrada Bruta	14 695 868,15 €
2	Despesa Corrente	12 329 202,77 €
3	Amortizações Médias de Empréstimos	746 391,23 €
4	Excedente Orçamental (1 > 2+3)	1 620 274,15 €

7.5 – CÁLCULO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) estipula, no artigo 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 artigo 54.º do mesmo diploma, 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.

De acordo com o determinado no n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI, a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Solicitado ao Município o envio do mapa demonstrativo do cálculo do limite da dívida total a 31.12.2016, este remeteu o mapa de apuramento do limite da dívida total²³ onde é aferida a contribuição das entidades relevantes para o cálculo.

De acordo com os cálculos efetuados na presente verificação interna²⁴, que divergem dos apresentados pelo MP, foi apurada uma margem de € 20 479 319,27 da qual resulta um limite para aumento do endividamento, em 2017, de 20% da referida margem, ou seja, € 4 095 863,85, concluindo-se, assim, que o município cumpre os limites legalmente impostos.

7.6 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA

No ofício de diligências instrutórias²⁵ o Município de Peniche (MP) foi questionado sobre a celebração de contratos de *factoring* e/ou de acordos de regularização de dívida que tenham tido execução financeira em 2016, tendo sido solicitado o preenchimento dos mapas desses contratos.

²² Anexo I do Relato, a fls.784.

²³ Anexo J do Relato, a fls.798.

²⁴ Anexo J do Relato, a fls.778.

²⁵ Anexo F do Relato, a fls.728.

Dos elementos enviados pelo MP²⁶, constatou-se a existência de nove acordos de regularização de dívida junto de sete entidades distintas²⁷, sendo o valor em dívida, a 01.01.2016, de € 1 438 185,18 e o valor remanescente em dívida, a 31.12.2016, de € 1 054 594,50. Em seguida são descritos os acordos e identificadas as entidades com a quais o MP celebrou acordos de regularização de dívida:

1. SMASP:

- a. Conforme informação do Departamento Administrativo e Financeiro (DAF) do MP de 02.11.2012²⁸, o montante total em dívida por parte do Município aos SMASP atingiu, em 31.11.2012, o valor de € 1.817.824,53. Face ao montante em dívida, o DAF apresentou proposta, a dirigir à Câmara e à Assembleia Municipais para apreciação e votação, para que parte do montante em dívida (€ 1.201.605,76) fosse pago com recurso a empréstimo a celebrar por via do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e que o valor remanescente (€ 616.218,77) fosse pago por via de um acordo de regularização de dívida, com periodicidade mensal e duração de cinco anos.
- b. Em 05.11.2012, por deliberação do Conselho de Administração dos SMASP, antes da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, foi aprovada a celebração do acordo de regularização entre os respetivos SMASP e o MP²⁹, no valor global de € 616 218,77, a ser pago no prazo de cinco anos, com início em março de 2013 e fim em dezembro de 2017 e com o objetivo de liquidar faturas de 2010 a 2012, já vencidas. Este acordo de regularização de dívida foi aprovado pela Câmara Municipal de Peniche em 13.11.2012 (deliberação n.º 0707/2012) e pela Assembleia Municipal de Peniche em 26.11.2012, conforme informação remetida pelo MP³⁰.
- c. Relativamente ao acordo mencionado em 1. b., em 2016, foram pagos pelo Município aos SMASP um total de € 136.413,99, sendo a dívida remanescente a 31.12.2016 de € 170.727,30.
- d. Conforme informação prestada pelo DAF do MP em 25.01.2013³¹, o montante da dívida a pagar via PAEL, previsto em € 1.201.605,76, não se verificou “*por força da redução do valor do contrato do empréstimo, em sede de visto prévio pelo Tribunal de Contas*”, pelo que “*serão apenas pagos aos SMAS, € 1.112.838,45, referentes a faturas emitidas até parte do mês de junho de 2010*”. Assim, o valor de dívida que não seria paga por via do PAEL seria de € 88.767,13. Face a esta situação, o DAF propôs que o valor de € 88.767,13 fosse pago por via de um acordo de regularização de dívida, com periodicidade mensal e duração de quatro anos.

²⁶ Informação integrada no volume II.

²⁷ Anexo K do Relato, a fls.814. Estes valores foram considerados no cálculo da Dívida Total de 2016 constante do ponto 7.5 deste Relatório.

²⁸ Informação integrada no volume II.

²⁹ Informação integrada no volume II.

³⁰ Informação integrada no volume II.

³¹ Informação integrada no volume II.

- e. Em 29.01.2013, por deliberação do Conselho de Administração dos SMASP, foi aceite o novo acordo de regularização de dívida no valor de € 88.767,31. Este novo acordo de regularização de dívida foi aprovado pela Câmara Municipal de Peniche em 05.02.2013 (deliberação n.º 76/13) e pela Assembleia Municipal de Peniche em 29.04.2013, conforme informação remetida pelo MP³². Relativamente a este acordo, em 2016, foram pagos pelo Município aos SMASP um total de € 25.178,15, não havendo dívida remanescente a 31.12.2016.

2. **Entidade C** – construção de uma creche:

- a. Em 29.01.2007 a Câmara Municipal de Peniche (CMP) deliberou proceder à celebração de protocolos com a entidade **C**, no âmbito da candidatura desta ao programa PARES³³, com o objetivo de construção de um lar de idosos e de uma creche, comprometendo-se a apoiar em 25% do valor elegível de cada investimento, nos montantes máximos de € 256.529,74 e de € 106.093,15, respetivamente.
- b. Em 30.01.2007 o MP celebrou o protocolo com **C**, com vista à construção de uma creche prevendo um financiamento máximo de € 106.093,15.
- c. Em 12.01.2015, através da deliberação n.º 26/2015, a Câmara Municipal de Peniche aprovou uma adenda ao protocolo referido no ponto 2 b. (revogando a deliberação n.º 1292/2014 de 15.12.2014), aprovando um novo texto de adenda ao protocolo celebrado com **C**, em 30.01.2007, no âmbito do programa PARES, com a finalidade de construção de uma creche. Nas considerações relativas à deliberação n.º 26/2015 consta, nomeadamente, o seguinte:
- i. *“O investimento elegível aprovado foi de € 358.585,97 em vez dos € 424.372,62” previstos no protocolo inicial;*
 - ii. *“O Município de Peniche não tem capacidade financeira para efetuar num único pagamento o subsídio atribuído”;*
 - iii. *“A entidade **C** está com dificuldades financeiras, necessitando de liquidez imediata para fazer face aos compromissos assumidos com a construção do equipamento”;*
 - iv. *“Face à incapacidade imediata em dar quitação ao compromisso, **C** predispõe-se a recorrer a financiamento para obter a liquidez necessária, assumindo um conjunto de encargos: Artigo I: o investimento elegível referido no artigo II do Protocolo é de € 358.858,97. Artigo II: o valor definido no artigo III do Protocolo é € 89.646,00”.*
 - v. *“Artigo III – 1. O Município de Peniche reconsidera o valor do subsídio a atribuir, com um reforço de € 24.430,00 de forma a compensar os encargos*

³² Informação integrada no volume II.

³³ Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais.

que C vier a incorrer com o recurso a mecanismo para obter liquidez imediata.

vi. “Artigo IV- 1. O valor em dívida, incluindo o reforço referido no artigo anterior é de € 103.476,00”. 2 – O Município de Peniche compromete-se a pagar o valor em dívida em dez anos, contados a partir da data da assinatura da presente adenda.”

- d. Em 23.01.2015 a Assembleia Municipal de Peniche autorizou o compromisso plurianual relativo à adenda ao protocolo referido no ponto 2 a. (deliberação n.º 3/2015).
- e. Em 04.02.2015 foi assinada a adenda ao protocolo entre o MP e C, fixando o valor em dívida por parte do MP em € 24.430,00.
- f. Relativamente a este acordo, em 2016, foram pagos pelo Município à entidade C um total de € 10.344,00, sendo a dívida remanescente a 31.12.2016 de € 83.650,00.

3. **Entidade C**– construção de um lar de idosos:

- a. Em 29.01.2007 a Câmara Municipal de Peniche deliberou proceder à celebração de protocolos com a entidade C, no âmbito da candidatura desta ao programa PARES, com o objetivo de construção de um lar de idosos e de uma creche, comprometendo-se a apoiar em 25% do valor elegível de cada investimento, nos montantes máximos de € 256.529,74 e de € 106.093,15, respetivamente.
- b. Em 30.01.2007 o MP celebrou o protocolo com C, com vista à construção de um lar de idosos que mereceu a aprovação definindo como investimento elegível a comparticipar o valor de € 1.026.118,95.
- c. Em 15.12.2014, através da deliberação n.º 1291/2014, o MP aprovou uma adenda ao protocolo referido no ponto 3 b. no âmbito do programa PARES, com a finalidade de construção de um lar de idosos. Nas considerações relativas à deliberação referida consta, nomeadamente, o seguinte:
 - i. “1 - O Município de Peniche não tem capacidade financeira para efetuar num único pagamento o subsídio atribuído”;*
 - ii. “2 – A entidade C está com dificuldades financeiras, necessitando de liquidez imediata para fazer face aos compromissos assumidos com a construção do equipamento”;*
 - iii. “3 - Face à incapacidade imediata do Município em dar quitação ao compromisso, C predispõe-se a recorrer a financiamento para obter a liquidez necessária, assumindo um conjunto de encargos: Artigo I – 1 - O Município de Peniche reconsidera o valor do subsídio a atribuir, com um reforço de € 72.200,00 de forma a compensar os encargos que o C vier a incorrer com o recurso a mecanismo para obter liquidez imediata.”*

iv. *“Artigo II - 1. O valor em dívida, incluindo o reforço referido no artigo anterior é de € 301.729.86. 2 – O Município de Peniche compromete-se a pagar o valor em dívida em dez anos, contados a partir da data da assinatura da presente adenda.”*

- d. Em 23.01.2015 a Assembleia Municipal de Peniche autorizou o compromisso plurianual relativo à adenda ao protocolo referido no ponto 3 c. (deliberação n.º 2/2015).
- e. Em 04.02.2015 foi assinada a adenda ao protocolo entre o MP e C, fixando o valor em dívida por parte do MP em € 301.729,86.
- f. Relativamente a este acordo, em 2016, foram pagos pelo Município a C um total de € 30.173,04, sendo a dívida remanescente a 31.12.2016 de € 243.898,20.

4. **Entidade D** – construção de um lar de idosos:

- a. Em 04.02.2015, foi celebrado entre o MP e a entidade D um protocolo para cofinanciamento da construção de um lar de idosos, no âmbito da candidatura à entidade E, que mereceu aprovação, com um investimento total no montante de € 903.383,00. Relativamente à comparticipação por parte do MP, ficou estabelecido no protocolo o valor de €178.221,00, reforçado em 54.900,00, *“de forma a compensar as dificuldades financeiras que a segunda outorgante vier a incorrer”*, fixando assim o montante total de cofinanciamento por parte do MP em € 233.121,00 a ser pago em 120 prestações mensais.
- b. O protocolo mencionado em 4. a. foi aprovado pela Câmara Municipal de Peniche em 15.12.2014 (deliberação n.º 1294/2014).
- c. Em 23.01.2015, a Assembleia Municipal de Peniche autorizou o compromisso plurianual referente ao protocolo referido no ponto 4. a. (deliberação n.º 5/2015).
- d. Relativamente ao protocolo mencionado em 4. a, em 2016, foram pagos pelo MP à entidade D um total de € 23.316,00, sendo a dívida remanescente a 31.12.2016 de € 188.432,00.

5. **Entidade F**- construção de um lar residencial porto de abrigo:

- a. Em 04.02.2015, foi celebrado entre o MP e a entidade F um protocolo para cofinanciamento da construção de um lar residencial porto de abrigo, no âmbito da candidatura ao Programa Operacional Potencial Humano, que mereceu aprovação, com um investimento total no montante de € 1.153.394,67. Relativamente à comparticipação por parte do MP, ficou estabelecido no protocolo o valor de € 211.033,00, reforçado em € 37.800,00, *“de forma a compensar as dificuldades*

financeiras que a segunda outorgante vier a incorrer”, fixando assim o montante total de cofinanciamento por parte do MP em € 248.833,00 a ser pago em 72 prestações mensais.

- b. O protocolo mencionado em 5. a. foi aprovado pela Câmara Municipal de Peniche em 15.12.2014 (deliberação n.º 1293/2014).
- c. Em 23.01.2015, a Assembleia Municipal de Peniche autorizou o compromisso plurianual referente ao protocolo referido no ponto 5. a. (deliberação n.º 4/2015).
- d. Relativamente ao protocolo mencionado em 5. a., em 2016, foram pagos pelo MP à entidade **F** um total de € 41.472,00, sendo a dívida remanescente a 31.12.2016 de € 169.345,00.

6. **Entidade G** - construção de um lar residencial:

- a. Em 04.02.2015, foi celebrado entre o MP e a entidade **G** um protocolo para cofinanciamento da construção de um lar residencial, centro de dia e serviço de apoio ao domicílio, no âmbito da candidatura ao PARES II, que mereceu aprovação, com um investimento total no montante de € 948.709,00. Relativamente à comparticipação por parte do MP, ficou estabelecido no protocolo o valor de € 237.177,00, reforçado em € 30.123,00, “*de forma a compensar as dificuldades financeiras que a segunda outorgante vier a incorrer*”, fixando assim o montante total de cofinanciamento por parte do MP em € 267.300,00 a ser pago em 60 prestações mensais (cinco anos).
- b. O protocolo mencionado em 6. a. foi aprovado pela Câmara Municipal de Peniche em 15.12.2014 (deliberação n.º 1295/2014).
- c. Em 23.01.2015, a Assembleia Municipal de Peniche autorizou o compromisso plurianual referente ao protocolo referido no ponto 6. a. (deliberação n.º 6/2015).
- d. Relativamente a este acordo, em 2016, foram pagos pelo Município à entidade **G** um total de € 59.837,00, sendo a dívida remanescente a 31.12.2016 de € 198.542,00.

7. **Entidade H** - construção de um lar para idosos:

- a. Em 29.01.2007, a Câmara Municipal de Peniche (CMP) deliberou proceder à celebração de um protocolo com a entidade **H**, no âmbito da candidatura desta associação ao programa PARES³⁴, com o objetivo de construção de um lar para idosos, comprometendo-se a apoiar em 25% do valor elegível do investimento, no montante máximo de € 116.546,66.

³⁴ Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais.

- b. Em 30.01.2007, a CMP celebrou o protocolo com a entidade **H**, com vista à construção de um lar para idosos, no âmbito da candidatura de **H** ao programa PARES, que mereceu aprovação e tendo como investimento elegível o valor de € 466.186,67, sendo o cofinanciamento máximo por parte do MP 25% (€ 116.546,66).
- c. Conforme informação do Departamento Administrativo e Financeiro (DAF) do MP datada de 26.11.2012³⁵, o montante total em dívida por parte do Município à entidade **H**, no âmbito do protocolo celebrado em 30.01.2007 com vista ao cofinanciamento para a construção de um lar de idosos, era de € 66.046,66. Da mesma informação consta também que, em 24.09.2012, **H** apresentou uma proposta junto da entidade bancária **I** para contratação de empréstimo bancário no valor exato da dívida por parte do MP (€ 66.046,66), a um prazo de 48 meses e taxa de juro contratada de 7,106%. Face ao montante em dívida e ao encargo financeiro gerado pela contratação do empréstimo bancário por parte de **H**, o DAF propôs que o montante em dívida, fosse reforçado em € 10.000,00, a ser pago em 48 prestações mensais, fixando assim o apoio total a conceder em € 126.546,66.
- d. Em 27.11.2012, a CMP, através da deliberação n.º 745, aprovou uma proposta de aditamento ao protocolo celebrado em 30.01.2007 com **H**, reconsiderando “*o valor do subsídio a atribuir, com um reforço de 10.000,00 euros de forma a compensar os encargos que **H** vier a incorrer com a contratação do empréstimo bancário*”. Na mesma data, através da deliberação n.º 750, a CMP deliberou “*conceder um subsídio, no valor de 10.000,00 euros, à entidade **H**, para compensar os encargos que a coletividade vier a incorrer com a contratação de um empréstimo bancário, nos termos do aditamento ao protocolo, celebrado em 30.01.2007, que foi hoje aprovado pela deliberação n.º 745*”.
- e. Em 28.12.2012, a Assembleia Municipal de Peniche aprovou a proposta da CMP de acordo de regularização do subsídio concedido a **H** para construção de um lar para idosos.
- f. Em 02.01.2013, foi formalizada a adenda ao protocolo de 30.01.2007 entre o Município de Peniche e a entidade **H**, que previu um reforço de € 10.000,00. Esta adenda ao protocolo foi aprovada pela Câmara Municipal de Peniche em 27.11.2012 e pela Assembleia Municipal de Peniche em 28.12.2012, conforme informação remetida pelo Município³⁶.
- g. Relativamente ao protocolo e adenda mencionados nos pontos 7.b. e 7.f., em 2016, foram pagos pelo Município a **H** um total de € 17.147,00, não havendo dívida remanescente a 31.12.2016.

³⁵ Informação integrada no volume II.

³⁶ Informação integrada no volume II.

8. Entidade J:

- a. Em 11.09.2009, o Município de Peniche celebrou três protocolos com vista à atribuição de apoios financeiros a J. A atribuição destes apoios financeiros já foi anteriormente analisada e relatada, tendo sido objeto de recomendação por parte deste Tribunal, na sequência da verificação interna da conta de 2010³⁷.
- b. Relativamente ao acordo e adenda mencionados no ponto 8.a., em 2016, foram pagos pelo Município à entidade J um total de € 39.709,50, não havendo dívida remanescente a 31.12.2016.

Os contratos e acordos celebrados entre o Município e as entidades já referenciadas para pagamento de dívidas, não envolveram, segundo o que se apurou, qualquer instituição de crédito e, conforme informação prestada pelo atual Presidente da Câmara Municipal³⁸, *“não foram pagos quaisquer valores de juros na sequência de tais acordos”*.

Em sede de contraditório institucional, o PCM veio alegar que as adendas feitas posteriormente aos contratos serviam para estipular o modo de cumprir as obrigações assumidas e os respetivos prazos já que *“por defeito enraizado e reiterado na prática dos serviços que vinha sendo realizada de forma automática, repetitiva e reiterada há longos anos, os procedimentos para atribuição de apoios financeiros a Instituições Particulares de Solidariedade Social, Associações, Fundações ou outras entidades que prossigam fins de interesse público municipal, materializavam-se em minutas de deliberações e de protocolos que apenas definiam, de uma forma geral, o valor máximo do investimento elegível a compartilhar sem cuidar de regular convenientemente, de forma detalhada, o modo de cumprir a prestação e os respetivos prazos para cumprimento das obrigações assumidas”*.

Acrescenta, também, que não considera aqueles instrumentos como verdadeiros acordos de regularização de dívida pois, para concorrerem para tal definição teriam de ter como *“pressuposto de facto essencial ou indispensável a existência prévia de uma situação de «mora»”,* o que no seu entendimento não ocorria já que a autarquia não havia sido judicial ou extrajudicialmente interpelada para cumprir as obrigações assumidas. Assim, justifica que *“as “adendas” que foram celebradas pelo Município assentam antes na ideia de que, caso a autarquia viesse a ser interpelada para promover o pagamento integral do montante elegível “num único pagamento”, de acordo com o regime supletivo aplicável – nesse caso entrando efetivamente em mora –, a mesma não teria capacidade para cumprir, convencionando-se e aditando-se de forma preventiva, por esse motivo, em substituição da aplicação da norma supletiva aplicável, um pagamento fracionado do montante elegível em várias prestações”*

Quanto à compensação dos encargos em que aquelas entidades tiveram de incorrer com a contratação de empréstimos bancários por força da incapacidade do Município de honrar os compromissos assumidos disse que *“não tinha em vista, como é óbvio, uma forma de*

³⁷ Anexo L do Relato, a fls.816.

³⁸ Anexo M do Relato, a fls.828.

endividamento indireta através de entidades terceiras”, mas antes “uma forma de restabelecer o equilíbrio contratual dos protocolos celebrados”, compensando-as assim pelo facto de o pagamento ser fracionado em várias prestações ao invés de um pagamento único e integral.

Assinala, ainda, que “os encargos estabelecidos nos protocolos e respetivas “adendas”, foram sempre considerados na dívida existente para contabilização do limite de dívida total do Município” e que “as referidas “lacunas”, práticas e procedimentais já foram, entretanto, suprimidas através da criação de um sistema de controlo interno que permite, a todo o tempo, monitorar a adequação do ritmo de realização de despesa ao ritmo de arrecadação de receitas e garantir que na redação do clausulado das minutas de deliberações e de protocolos apenas se contemplem obrigações assumidas perante terceiros que possam ser cumpridas pontualmente.”

E destaca que, na sua opinião, as “Adendas” em causa não constituem, em sentido próprio, verdadeiros “acordos de regularização de dívida”, mas mesmos esses, como se acaba por reconhecer no Relato de Verificação Interna de Contas, são hoje legalmente admissíveis no quadro legal introduzido na LCPA pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março”.

Quanto a este último argumento, é de esclarecer que o que no Relato se refere a este respeito (e que aqui se mantém) é que a LCPA veio admitir a possibilidade de celebração de planos de liquidação dos pagamentos em atraso, configurando uma lei posterior mais favorável que afasta a eventual responsabilidade financeira sancionatória pela celebração destas operações desconformes à lei vigente no momento da sua prática. Coisa diferente é afirmar que são hoje legalmente admissíveis, pois atualmente vigora o RFALEI que proíbe expressamente os acordos de regularização de dívida, nos termos em que se concretizaram, como melhor se verá mais à frente.

No que concerne a estas questões do recurso a crédito e do pagamento de juros relativamente aos acordos celebrados, não se pode concordar integralmente com a posição manifestada pelo atual PCM na medida em que, nos contratos e acordos referenciados nos subpontos 2. a 7., as adendas celebradas serviram para materializar a concessão de reforços financeiros para fazer face aos encargos em que aquelas entidades tiveram de incorrer com a contratação de empréstimos bancários por força da incapacidade do Município de honrar os compromissos assumidos. Ou seja, ainda que não tenha sido o MP a recorrer diretamente a empréstimos junto de instituições de crédito, os custos associados ao financiamento (como sejam as taxas de juro) foram por ele suportados por via indireta.

Perante o exposto, conclui-se que a autarquia regularizou (ou está a regularizar) as suas dívidas perante as entidades mencionadas por um período de tempo que vai para além de um exercício orçamental. Assim, por via dos acordos de regularização de dívidas (ARD), tais dívidas convolvam-se em dívida financeira de médio e longo prazo.

Considerando as datas da aprovação dos ARD aqui em causa, verifica-se que alguns (os mencionados em 1. e 7.) foram celebrados na vigência da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais) e outros (os mencionados em 2. a 6.) na vigência do RFALEI. Ambos os regimes legais proíbem este tipo de operações: por um lado, a celebração destes contratos estava vedada pela 1.ª parte do n.º 12, do artigo 38.º da LFL, na medida em que, na realidade, como tinham efeitos

semelhantes a contratos de empréstimo pois visavam consolidar dívida de curto prazo, não se subsumiam a nenhum dos instrumentos previstos na LFL; por outro, contrariam o estipulado na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI, que dispõe que *"é vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos"*.

Este juízo de não conformidade destas operações com as normas legais aplicáveis, e de acordo com a interpretação uniforme do Tribunal de Contas (TdC), conduziria à conclusão da eventual existência de infração financeira de carácter sancionatório, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

O que todas as situações descritas têm em comum é o facto de lhes ter sucedido a entrada em vigor da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)³⁹, que configura objetivamente uma lei posterior mais favorável, deixando, assim, as condutas dos responsáveis pela sua autoria que levaram à celebração destas operações de constituir infrações financeiras⁴⁰.

Assim, pela interpretação exposta, a celebração de todos estes tipos de contratos deixa de constituir infração financeira. Embora não constituindo infração financeira, não deixam, pelas razões expostas, de desrespeitar normas, regras e princípios do direito financeiro. Exigia-se a observância do princípio do equilíbrio orçamental em ordem a que os compromissos assumidos não só dispusessem de cabimento orçamental, mas também de garantia de fundos disponíveis na tesouraria para pagamento pontual e tempestivo das obrigações jurídicas perfeitas emergentes dos contratos, nos prazos contratualmente estipulados e na vigência do orçamento anual ou na parcela do orçamento anual de cada encargo plurianual. Para tal, justifica-se a existência de um adequado sistema de controlo interno que permita, a todo o tempo, monitorar a adequação do ritmo de realização de despesa ao ritmo de arrecadação de receitas e garantir que as obrigações assumidas perante terceiros possam ser cumpridas pontualmente.

Face ao exposto, recomenda-se novamente ao Município⁴¹ que não proceda à celebração de contratos diretamente com os credores, ou com entidades financeiras, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, com exceção dos casos expressamente previstos na lei.

Não obstante o exposto, no que respeita aos reforços de atribuição de verbas previstos pelas adendas ou pelos contratos e acordos referenciados nos subpontos 2. a 7. - com a finalidade de

³⁹ Aprovada pela 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; e respetiva regulamentação aprovada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02 de junho.

⁴⁰ Desde a data da entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro (RFALEI), e em face da alteração operada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, ao artigo 16.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que veio novamente permitir a inclusão de dívidas vencidas até 31/12/2014 em acordos de regularização.

⁴¹ Sobre esta matéria já havia sido emitida recomendação por este tribunal no âmbito do Processo VIC n.º 2586/2010, através do Relatório n.º 2/2017-DVIC.2.

compensar os encargos que aquelas entidades tiveram de incorrer com a contratação de empréstimos bancários por força da incapacidade do Município de honrar os compromissos assumidos -, subsiste a questão do recurso pelo MP a crédito por via indireta, através de entidades terceiras, uma forma de endividamento que viola o regime de crédito dos municípios que se encontra regulamentado nos artigos 49.º a 51.º do RFALEI.

Tais situações são passíveis de ser constitutivas de eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por estar em causa a violação de normas financeiras relativas à execução do orçamento, e a autorização de despesas públicas ilegais, da responsabilidade dos membros do órgão executivo que aprovaram a celebração dos instrumentos jurídicos que autorizaram aqueles reforços de despesa⁴².

Ressalva-se, no entanto, que, pelo período de tempo entretanto decorrido, o procedimento de responsabilidade sancionatória encontra-se, à presente data, prescrito, de acordo com o artigo 70.º da LOPTC.

7.7 – CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA

Através do confronto dos mapas de contratação administrativa constantes dos processos de prestação de contas, relativos aos anos de 2016 a 2019⁴³, e dos dados publicitados no Portal dos Contratos Públicos (portal Base.Gov), complementado pelos esclarecimentos prestados pelo Município de Peniche⁴⁴, foi possível compilar a informação constante das páginas seguintes:

⁴² O reforço de despesa mencionado no subponto 2. foi aprovado em reunião do executivo municipal realizada em 12/01/2015, tendo votado favoravelmente os Senhores António José Ferreira Sousa Correia Santos, Presidente; Jorge Alberto Bombas Amador, Vice-Presidente; Maria Clara Escudeiro Santana Abrantes, Ângelo Miguel Ferreira Marques, Sandra Cristina Machado Matos, Luís Lourenço Jorge Ganhão e Cristina Maria Luís Leitão, Vereadores (cf. Ata n.º 2/2015). Os reforços de despesa mencionados nos subpontos 3., 4., 5. e 6. foram aprovados em reunião do executivo municipal realizada em 15/12/2014, tendo votado favoravelmente os Senhores António José Ferreira Sousa Correia Santos, Presidente; Jorge Alberto Bombas Amador, Vice-Presidente; Maria Clara Escudeiro Santana Abrantes, Jorge Manuel Rosendo Gonçalves, Ângelo Miguel Ferreira Marques, Filipe Maia de Matos Ferreira Sales e André Sebastião da Silva Cardoso, Vereadores (cf. Ata n.º 52/2014).

⁴³ Processo VIC n.º 2979/2016 e processos n.ºs 1658/2017, 3438/2018 e 2448/2019.

⁴⁴ Ofício n.º E3852/2020, de 10/03, constante do Anexo G.

Processos n.º 2979/2016 e 2701/2016

Empresa	N.º do Contrato e tipo de Procedimento Contratual	Objeto do contrato	Data	Preço contratual sem IVA (€)	Responsável pela autorização da despesa e abertura do procedimento	Serviço competente/técnico municipal
K	17/2016 Ajuste direto	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário -2 assistentes operacionais	18/04/2016	28 352,91	Presidente da Câmara Municipal (António José Ferreira Sousa Correia Santos	Diretora do DAF ⁴⁵
K	23/2016 Ajuste direto	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário -1 trabalhador assistente operacional	04/05/2016	10 900,00	Presidente da Câmara Municipal (António José Ferreira Sousa Correia Santos	Diretora do DAF ⁴⁶
L	30/2016 Ajuste direto	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 7 trabalhadores	01/07/2016	74 990,00	Presidente da Câmara Municipal (António José Ferreira Sousa Correia Santos	Diretora do DAF ⁴⁷
M	55/2016 Ajuste direto	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 3 trabalhadores - Técnicos Superiores	28/10/2016	64 928,08	Presidente da Câmara Municipal (António José Ferreira Sousa Correia Santos	Diretora do DAF ⁴⁸
Valor global (2016)				€ 179 170,99		
M	01/2017 Ajuste direto	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 2 trabalhadores - 1 técnico operacional e 1 assistente técnico	03/01/2017	20 841,90	Presidente da Câmara Municipal (António José Ferreira Sousa Correia Santos	Diretora do DAF ⁴⁹
N	11/2017 Ajuste direto	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 2 trabalhadores - 1 técnico operacional e 1 assistente técnico	08/02/2017	32 219,47	Presidente da Câmara Municipal (António José Ferreira Sousa Correia Santos	Diretora do DAF ⁵⁰
O	17/2017	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 5 trabalhadores (1	01/03/2017	35 649,33	Presidente da Câmara Municipal (António José	Diretora do DAF ⁵¹

⁴⁵ Informação interna Proc. 33/16-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.840.

⁴⁶ Informação interna Proc. 41/16-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.842.

⁴⁷ Informação interna Proc. 61/16-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.843.

⁴⁸ Informação interna Proc. 83/16-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.844.

⁴⁹ Informação interna Proc. 108/16-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.845.

⁵⁰ Informação interna Proc. 07/17-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.846.

⁵¹ Informação interna Proc. 17/17-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.847.

Processos n.º 2979/2016 e 2701/2016

Empresa	N.º do Contrato e tipo de Procedimento Contratual	Objeto do contrato	Data	Preço contratual sem IVA (€)	Responsável pela autorização da despesa e abertura do procedimento	Serviço competente/técnico municipal
N	Ajuste direto	técnico superior, 2 assistentes técnicos e 2 assistentes operacionais)	14/03/2017	65 061,83	Ferreira Sousa Correia Santos)	Diretora do DAF ⁵²
	19/2017	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 5 trabalhadores (2 técnicos superiores e 3 assistentes operacionais)			Presidente da Câmara Municipal (António José Ferreira Sousa Correia Santos)	
O	Ajuste direto	Prestação de serviços de trabalho temporário - 10 trabalhadores (9 assistentes operacionais e 1 assistente técnico)	06/07/2017	39 678,77	Ferreira Sousa Correia Santos)	Diretora do DAF ⁵³
	48/2017	Prestação de serviços de trabalho temporário - 4 assistentes operacionais			Presidente da Câmara Municipal (António José Ferreira Sousa Correia Santos)	
P	Ajuste direto	Prestação de serviços de trabalho temporário - 11 assistentes operacionais, 1 assistente técnico	15/09/2017	42 836,40	Ferreira Sousa Correia Santos)	Diretora do DAF ⁵⁵
	54/2017	Prestação de serviços de trabalho temporário - 9 assistentes operacionais, 1 assistente técnico			Presidente da Câmara Municipal (António José Ferreira Sousa Correia Santos)	
Q	Ajuste direto	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 2 técnicos superiores	29/12/2017	27 200,00	Bertino Batista Antunes)	Diretora do DAF ⁵⁷
	68/2017	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 7 assistentes operacionais			Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	
R	Ajuste direto					
	02/2018	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 7 assistentes operacionais	05/01/2018	59 757,98	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF em regime de substituição ⁵⁸
Valor global (2017)				€ 329 074,92		

⁵² Informação interna Proc. 24/17-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.848.

⁵³ Informação interna Proc. 61/17-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.849.

⁵⁴ Informação interna Proc. 68/17-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.850.

⁵⁵ Informação interna Proc. 76/17-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.851.

⁵⁶ Informação interna Proc. 82/17-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.852.

⁵⁷ Informação interna Proc. 89/17-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.853.

⁵⁸ Informação interna Proc. 91/17-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.854.

Processos n.º 2979/2016 e 2701/2016

Empresa	N.º do Contrato e tipo de Procedimento Contratual	Objeto do contrato	Data	Preço contratual sem IVA (€)	Responsável pela autorização da despesa e abertura do procedimento	Serviço competente/técnico municipal
S	37/2018 Consulta prévia	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário de 1 assistente operacional	30/05/2018	23 225,40	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF em regime de substituição ⁵⁹
S	41/2018 Consulta prévia	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 1 técnico superior	15/06/2018	15 979,68	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF em regime de substituição ⁶⁰
R	42/2018 Consulta prévia	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário – 10 trabalhadores (8 assistentes operacionais e 2 motoristas)	18/06/2018	48 000,00	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF ⁶¹
T	43/2018 Ajuste direto	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 2 assistentes operacionais	19/06/2018	13 500,00	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF ⁶²
R	54/2018 Consulta prévia	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 8 assistentes operacionais, 4 assistentes técnicos	26/07/2018	74 919,15	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF ⁶³
U	65/2018 Ajuste direto	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 3 assistentes operacionais	19/09/2018	18 985,26	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF ⁶⁴
R	75/2018 Ajuste direto	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário – 8 trabalhadores (6 assistentes operacionais e 2 motoristas)	26/10/2018	19 950,00	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF ⁶⁵
U	77/2018 Consulta prévia	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 3 técnicos superiores	02/11/2018	58 686,66	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF ⁶⁶

⁵⁹ Informação interna Proc. 38/18-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.855.

⁶⁰ Informação interna Proc. 48/18-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.857.

⁶¹ Informação interna Proc. 53/18-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.858.

⁶² Informação interna Proc. 29/18-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.860.

⁶³ Informação interna Proc. 62/18-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.861.

⁶⁴ Informação interna Proc. 75/18-APROV e contrato n.º 65/2018. – Anexo P do Relato, a fls.863.

⁶⁵ Informação interna Proc. 77/18-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.867.

⁶⁶ Informação interna Proc. 81/18-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.868.

Processos n.º 2979/2016 e 2701/2016

Empresa	N.º do Contrato e tipo de Procedimento Contratual	Objeto do contrato	Data	Preço contratual sem IVA (€)	Responsável pela autorização da despesa e abertura do procedimento	Serviço competente/técnico municipal
U	83/2018 Consulta prévia	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário	03/12/2018	74 820,73	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF ⁶⁷
Valor global (2018)				€ 407 824,86		
M	17/2019 Consulta prévia	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário - 1 assistente operacional, 4 assistentes técnicos, 1 técnico superior	06/03/2019	74 740,24	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF ⁶⁸
V	37/2019 Consulta prévia	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário – 7 trabalhadores (2 técnicos superiores, 3 motoristas e 2 assistentes técnicos)	03/06/2019	74 611,91	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF ⁶⁹
N	76/2019 Concurso público	Aquisição de serviços de prestação de trabalho temporário – 6 trabalhadores (5 técnicos superiores e 1 assistente operacional)	22/11/2019	131 516,94	Vice-Presidente da Câmara Municipal (Mark Paulo Rocha Ministro)	Chefe Divisão AF ⁷⁰
X	82/2019 Concurso público	Aquisição de serviço de prestação de trabalho temporário – 8 trabalhadores (1 assistente operacional, 5 assistentes técnicos e 2 técnicos superiores)	28/10/2019	124 609,08	Presidente da Câmara Municipal (Henrique Bertino Batista Antunes)	Chefe Divisão AF ⁷¹
Valor global (2019)				€ 405 478,17		

⁶⁷ Informação interna Proc. 90/18-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.870.

⁶⁸ Informação interna Proc. 14/19-APROV. – Anexo P do Relato, a fls.872.

⁶⁹ Informação n.º 452/2019. – Anexo P do Relato, a fls.874.

⁷⁰ Informação n.º 1403/2019. – Anexo P do Relato, a fls.876.

⁷¹ Informação n.º 1760/2019. – Anexo P do Relato, a fls.878.

Verifica-se que, entre 2016 e 2019, o Município de Peniche contratou, sucessivamente, com diversas empresas, aquisições de serviços de trabalho temporário para colmatar a necessidade de trabalhadores para o desempenho de funções nos serviços municipais e no montante global de € 1.321.548,94.

Analisados os respetivos procedimentos concursais, através da consulta das peças procedimentais, verifica-se que, embora o objeto contratual fosse sempre o mesmo, os montantes foram individualmente considerados para efeitos da autorização da despesa e escolha dos respetivos procedimentos de contratação pública, recorrendo ao ajuste direto quando estavam em causa valores inferiores a € 75.000,00 (cf. art. 20.º, n.º 1, al. a) do Código dos Contratos Públicos (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), consulta prévia quando estavam em causa valores entre € 20.000,00 e € 75.000,00 (cf. art. 20.º, n.º 1, als. c) e d) do CCP na redação vigente após 01/01/2018) e concurso público, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando estavam em causa valores superiores a € 75.000,00 (cf. art. 20.º, n.º 1, al. b) do CCP na redação vigente após 01/01/2018).

Estamos, portanto, perante **contratos fracionados**, prática proibida nos termos do artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos que dispõe que, quando se trata de *prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato*, a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta o somatório dos valores dos vários procedimentos, considerando o acumulado dos preços contratuais por tipo de contrato.

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 de junho (normas que, para além de estabelecerem a competência para autorização da despesa em função do custo total da aquisição, proibem 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).

No exercício do direito ao contraditório institucional, o PCM veio alegar que não existiu fracionamento intencional da despesa uma vez que a contratação por recurso a trabalho temporário resulta de situações imprevisíveis e inesperadas, *“para colmatar necessidades provisórias dos serviços (que) dificilmente se compagina com uma previsão de despesas muito específica”*.

Veio argumentar que *“a fixação dos valores dos contratos de aquisição de serviços de trabalho temporário que secundou as opções tomadas quanto aos procedimentos précontratuais a adotar foi sempre fundamentada com base em critérios objetivos tendo em conta uma duração estimada e provável dos serviços com base na informação fornecida e as necessidades dos serviços sem*

qualquer intuito de excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, as constantes do Código dos Contratos Públicos. Simplesmente, a ocorrência de eventos de natureza superveniente com carácter inesperado e imprevisível acabavam por frustrar as estimativas iniciais de duração provável dos serviços e, noutros caso, acrescentavam necessidades posteriores e não previsíveis em matéria de aquisição de serviços de trabalho temporário”.

Ora, os argumentos apresentados não serão de acolher pois considerando o conteúdo das funções exercidas e a sua natureza permanente, além da forma reiterada e sistemática como ocorreu o recurso a trabalho temporário, e o delongado período de tempo em que tal prática foi verificada (de 2016 a 2019), não se compreende a alegada imprevisibilidade nem a ausência de programação e de planeamento das necessidades de recursos humanos para os diversos serviços municipais.

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.

Seguidamente, apresenta-se a síntese dos contratos celebrados, por fornecedor:

A. Entidade N

Foi autorizada a celebração de 2 contratos de aquisição de serviços (Contratos n.ºs 11 e 19/2017), por ajuste direto, em 2017, cujo montante acumulado ascende a € 97.281,30.

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).

De acordo com o estipulado no artigo 20.º CCP, na redação vigente à data, os contratos deveriam ter sido precedidos do ajustado procedimento pré contratual - concurso público -, por forma a preservar o princípio da concorrência.

B. Entidade O

Foi autorizada a celebração de 2 contratos de aquisição de serviços (Contratos n.ºs 17 e 48/2017), por ajuste direto, em 2017, cujo montante acumulado ascende a € 75.328,10.

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).

De acordo com o estipulado no artigo 20.º CCP, na redação vigente à data, os contratos deveriam ter sido precedidos do ajustado procedimento pré contratual - concurso público -, por forma a preservar o princípio da concorrência.

C. Entidade Q

Foi autorizada a celebração de 2 contratos de aquisição de serviços (Contratos n.ºs 68 e 74/2017), por ajuste direto, em 2017, cujo montante acumulado ascende a € 82.198,42.

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).

De acordo com o estipulado no artigo 20.º CCP, na redação vigente à data, os contratos deveriam ter sido precedidos do ajustado procedimento pré contratual - concurso público -, por forma a preservar o princípio da concorrência.

D. Entidade R

Foi autorizada a celebração de 4 contratos de aquisição de serviços (Contratos n.ºs 02, 42, 54 e 75/2018), por ajuste direto e consulta prévia, em 2018, cujo montante acumulado ascende a € 202.627,13.

O valor acumulado dos contratos, por tipo de contrato, ultrapassou os limiares previstos à data para legitimar a escolha do ajuste direto e da consulta prévia na formação dos contratos de prestação de serviços (€ 75.000,00 para procedimentos iniciados até 31/12/2017, e € 20.000,00 para procedimentos iniciados após 01/01/2018).

De acordo com o estipulado no artigo 20.º CCP, na redação vigente à data, os contratos deveriam ter sido precedidos do ajustado procedimento pré contratual - concurso público -, por forma a preservar o princípio da concorrência.

E. Entidade U

Foi autorizada a celebração de 3 contratos de aquisição de serviços (Contratos n.ºs 65, 77 e 83/2018), por ajuste direto e consulta prévia, em 2018, cujo montante acumulado ascende a € 152.492,65.

O valor acumulado dos contratos, por tipo de contrato, ultrapassou os limiares previstos à data para legitimar a escolha do ajuste direto e da consulta prévia na formação dos contratos de prestação de serviços (até € 20.000,00 e € 75.000,00, respetivamente).

De acordo com o estipulado no artigo 20.º CCP, na redação vigente à data, os contratos deveriam ter sido precedidos do ajustado procedimento pré contratual - concurso público -, por forma a preservar o princípio da concorrência.

Analisando por ano económico, verifica-se:

F. 2016

Foi autorizada a celebração de 4 contratos de aquisição de serviços (Contratos n.ºs 17, 23, 30 e 55/2016), por ajuste direto, em 2016, cujo montante acumulado ascende a € 179.170,99.

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).

De acordo com o estipulado no artigo 20.º CCP, na redação vigente à data, os contratos deveriam ter sido precedidos do ajustado procedimento pré contratual - concurso público -, por forma a preservar o princípio da concorrência.

G. 2017

Foi autorizada a celebração de 9 contratos de aquisição de serviços (Contratos n.ºs 01, 11, 17, 19, 48, 54, 59, 68 e 74/2017), por ajuste direto, em 2017, cujo montante acumulado ascende a € 329.074,92.

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).

De acordo com o estipulado no artigo 20.º CCP, na redação vigente à data, os contratos deveriam ter sido precedidos do ajustado procedimento pré contratual - concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia -, por forma a preservar o princípio da concorrência.

H. 2018

Foi autorizada a celebração de 10 contratos de aquisição de serviços (Contratos n.ºs 02, 37, 41, 42, 43, 54, 65, 75, 77 e 83/2018), por ajuste direto e consulta prévia, em 2018, cujo montante acumulado ascende a € 407.824,86.

O valor acumulado dos contratos, por tipo de contrato, ultrapassou os limiares previstos à data para legitimar a escolha do ajuste direto e da consulta prévia na formação dos contratos de prestação de serviços (até € 20.000,00 e € 75.000,00, respetivamente).

De acordo com o estipulado no artigo 20.º CCP, na redação vigente à data, os contratos deveriam ter sido precedidos do ajustado procedimento pré contratual - concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia -, por forma a preservar o princípio da concorrência.

I. 2019

Foi autorizada a celebração de 4 contratos de aquisição de serviços (Contratos n.ºs 17, 37, 76 e 82/2019), por consulta prévia e concurso público sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, em 2019, cujo montante acumulado ascende a € 405.478,17.

O valor acumulado dos contratos, por tipo de contrato, ultrapassou os limiares previstos à data para legitimar a escolha da consulta prévia e do concurso público na formação dos contratos de prestação de serviços (até € 75.000,00 e €150.000,00, respetivamente).

De acordo com o estipulado no artigo 20.º CCP, na redação vigente à data, os contratos deveriam ter sido precedidos do ajustado procedimento pré contratual - concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia -, por forma a preservar o princípio da concorrência.

Não tendo sido realizados os devidos procedimentos, 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)⁷² e 283.º, n.º 1 do CCP. Nos termos da al. c) do n.º 2 do art. 59.º do RJAL⁷³, são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que

⁷² Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro.

⁷³ 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 66/2020, de 04/11.

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.

Quanto à imputação das eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, foi possível apurar que o responsável pela autorização da despesa daqueles contratos foi o Presidente da Câmara (e, num caso, o Vice Presidente). Contudo, as inerentes decisões de contratar foram suportadas por informações técnicas dos serviços competentes⁷⁴, com despachos favoráveis da Diretora do Departamento/ Chefe de Divisão de Administração e Finanças (DAF).

Assim, nos termos conjugados dos artigos 61.º e 62.º da LOPTC (aplicáveis por força do n.º 3, do artigo 67.º da LOPTC) e do n.º 1, do artigo 80.º-A do RFALEI, a eventual responsabilidade financeira recaí sobre o Presidente da Câmara (e sobre o Vice Presidente) e sobre a mencionada dirigente.

Relativamente ao **recurso a empresas de trabalho temporário para a contratação de pessoal** há, ainda, que notar que, analisadas as funções específicas que vêm descritas nos contratos bem como os dados constantes da lista nominativa⁷⁵ dos meios humanos a exercer funções no Município em regime de trabalho temporário, verifica-se que as funções que são executadas pelos trabalhadores contratados são de caráter operacional, administrativo e técnico-especializado, de natureza permanente, duradoura e, porque indispensáveis ao funcionamento do Município, assumem caráter estrutural.

Deparam-se-nos, pois, contratos com vista à disponibilização de trabalhadores para apoio ao normal e regular funcionamento do Município, atuando aqueles meios humanos em nome e por conta da autarquia, pelo que a admissão daqueles trabalhadores implicaria o recurso a uma das modalidades da relação jurídica de emprego público previstas no art.º 6.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP)⁷⁶, com particular destaque, ao contrato de trabalho em funções públicas.

É, portanto, de concluir pela ausência dos pressupostos que legitimam a celebração daqueles contratos de aquisição de serviços de trabalho temporário, e, concomitantemente, que todos os contratos em análise se reportam a instrumentos jurídicos que visam essencialmente o recrutamento de pessoal, por recurso a entidades terceiras que procedem à seleção, contratação e sua afetação junto do Município, sem abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público, como forma de contornar as disposições legais relativas ao recrutamento de pessoal nas autarquias locais, nomeadamente o desrespeito pelo regime de preenchimento dos postos de trabalho, previsto no artigo 30.º e nos artigos 56.º e seguintes, e da formação do vínculo, previsto nos artigos 33.º e seguintes todos da LGTFP, situações que poderão ser constitutivas de eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da infração prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por estar em causa a violação de

⁷⁴ Anexo P do Relato.

⁷⁵ Anexo G do Relato – Ofício de resposta ao pedido de esclarecimentos (entrada E3852/2020, de 10.03.2020)

⁷⁶ Aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20/06, na redação mais recente dada pela Lei n.º 2/2020, de 31/03.

normas relativas à admissão de pessoal, da responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal já que é sobre ele que recai a competência de “*decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais*” (cf. al. a) do n.º 2 do art. 35.º do RJAL).

Em sede de contraditório institucional, foi alegado que “*a celebração de tais contratos se destinou precisamente, na generalidade dos casos, à satisfação de necessidades temporárias e transitórias dos serviços na pendência dos respetivos procedimentos concursais de recrutamento de pessoal, esses sim destinados ao preenchimento de funções de carácter operacional, administrativo e técnico-especializado, de natureza permanente, duradoura e indispensáveis ao funcionamento do Município*”, motivo pelo qual considera falso que a celebração de contratos de aquisição de serviços de trabalho temporário com diversas empresas tivesse por finalidade a violação do regime de preenchimento dos postos de trabalho e da formação de vínculos.

O argumento apresentado não contraria os factos apresentados no relato, nem a posição ali defendida, na medida em que se verificam situações em que as mesmas pessoas se encontravam a exercer as mesmas funções ao abrigo de contratos sucessivos com diferentes empresas de trabalho temporário ao longo de diversos anos⁷⁷.

É, pois, manifesto que o MP não assegurou as diligências necessárias para que os procedimentos de recrutamento de pessoal fossem planeados e atempadamente tramitados com vista a ao cumprimento dos princípios e regras previstos na legislação aplicável em matéria de recursos humanos.

Será, no entanto, de afastar o eventual apuramento de responsabilidade reintegratória nos termos do art. 59.º da LOPTC, por pagamentos indevidos, por ter existido, em princípio, contraprestação efetiva adequada e proporcional aos pagamentos realizados. Assim, verificadas estas circunstâncias, na medida em que o Município usufruiu efetivamente dos serviços prestados pelos trabalhadores disponibilizados pelas empresas de trabalho temporário, os pagamentos, apesar de ilegais, não causaram dano ao erário público.

⁷⁷ Anexo G do Relato – Ofício de resposta ao pedido de esclarecimentos (entrada E3852/2020, de 10.03.2020)

8 – SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DE PENICHE

8.1 – NORMA DE CONTROLO INTERNO (NCI)

Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Peniche dispõem de uma norma de controlo interno aprovada pelo órgão executivo em 04.04.2008⁷⁸, a qual não foi objeto de qualquer alteração, até à presente data.

8.2 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

A Certificação Legal de Contas (CLC) dos SMAS de Peniche, referente à gerência em apreciação, emitida pela empresa **A**⁷⁹, representada por **B**, apresenta uma opinião sem reservas e com ênfases que a seguir se transcrevem:

- a) “9.1 As demonstrações financeiras do exercício de 2015, apresentadas para efeitos comparativos, foram auditadas por nós.”
- b) “9.2 Conforme ponto 3 das Notas ao Balanço e à demonstração de resultados estão a ser aplicadas taxas de depreciação do Decreto Regulamentar 2/90 de 12 de janeiro, tendo em conta a regra excecional prevista no artigo 39º da portaria n.º 671/2000 de 17 de abril que instituiu o CIBE. Às imobilizações adquiridas após a entrada em vigor do POCAL (2002) estão a ser aplicadas as taxas do CIBE.”
- c) “9.3 A dívida do Município por fornecimento de água até 2012 tem plano de pagamentos até 2017 não havendo dívida a médio e longo prazos (170 mil euros em 2015).”

Consultada a CLC referente à gerência de 2021⁸⁰, verifica-se que a mesma apresenta uma opinião sem reservas e sem ênfases, contento uma referência a outras matérias que a seguir se transcreve:

“Outras matérias:

As demonstrações financeiras de 2020 foram auditadas por nós ao abrigo do POCAL e não apresentam reservas. Contêm duas ênfases que não se aplicam a este exercício, sendo uma relativa à preparação pela primeira vez com o SNC-AP das demonstrações financeiras. A segunda ênfase referia-se à resolução da ação administrativa do Município da Lourinhã contra o Município de Peniche devido às captações do Paço.”

8.3 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA

Através dos Mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa verifica-se que as taxas de execução orçamental nos exercícios de 2015 a 2021⁸¹ foram as que constam do quadro seguinte:

⁷⁸ Documento integrado no volume II.

⁷⁹ Anexo N do Relato, a fls.831.

⁸⁰ Anexo N do Relato, a fls.832.

⁸¹ Anexo E do Relato, a fls.718.

SMAS Peniche							
Taxas de execução orçamental							
Mapas de Controlo Orçamental	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taxa de Execução da Receita	79,01%	86,44%	64,09%	71,17%	46,69%	80,33%	113,76%
Taxa de Execução da Despesa	71,57%	67,91%	60,37%	64,69%	52,01%	62,29%	81,88%

Os SMASP apresentaram, no período em análise e com exceção dos anos de 2016 e de 2021, taxas de execução da receita inferiores a 85%, com destaque para o ano de 2019, em que a taxa de execução da receita se situou em 46,69% e inferior à taxa de execução da despesa (52,01%).

Verifica-se que, nas gerências de 2015 a 2021, houve incorporação dos saldos da gerência anterior⁸². Contudo, analisados os dados constantes dos Mapas de Controlo Orçamental da Receita apresentados pelos SMASP aquando das respetivas prestações de contas, verifica-se que, entre 2015 e 2019, os mesmos se encontram omissos no que respeita à utilização do saldo da gerência anterior, não refletindo a execução da rubrica “16.01 – Saldo da Gerência anterior” nas receitas cobradas líquidas, distorcendo, assim, as taxas de execução orçamental da receita. Desta forma, dado que o saldo da gerência anterior foi integrado, os SMASP apresentaram, em todos os anos em análise, taxas de execução da receita superiores às apresentadas no quadro anterior, conforme se pode constatar pelos valores apresentados no quadro seguinte:

SMAS Peniche							
Taxas de execução orçamental com inclusão da rubrica "16.01 - Saldo da gerência anterior"							
Mapas de Controlo Orçamental	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taxa de Execução da Receita	102,35%	99,32%	78,84%	94,29%	66,79%	80,33%	113,76%
Taxa de Execução da Despesa	71,57%	67,91%	60,37%	64,69%	52,01%	62,29%	81,88%

Refeitos os cálculos das taxas de execução da receita tendo em conta a inclusão do saldo da gerência anterior⁸³, os SMASP apresentaram taxas de execução da receita superiores a 85% nas gerências de 2015, 2016, 2018 e 2021.

Destaca-se, ainda, o facto de, nas gerências de 2020 e 2021, os Mapas da Demonstração da Execução Orçamental da Receita dos SMASP apresentarem, na coluna da receita cobrada líquida, o valor respeitante à rubrica “16.01 – Saldo da Gerência anterior”, pelo que a situação da não inclusão deste saldo encontra-se sanada.

⁸² Deliberações que aprovaram as primeiras revisões aos orçamentos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 tomadas nas reuniões de 13.04.2015, 07.04.2016, 10.04.2017, 27.03.2018 e 02.04.2019, respetivamente.

⁸³ Gerências de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

9 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal de Peniche que desempenharam funções nos exercícios de 2014 a 2019 e os responsáveis dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Peniche que desempenharam funções nos exercícios de 2016 a 2019, bem como a CMP e os respetivos SMASP, na pessoa do atual Presidente da Câmara e do atual Presidente do Conselho de Administração, respetivamente, para se pronunciarem relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no ponto 8 do Relato de Verificação Interna.

Decorrido o prazo estabelecido, constatou-se, que o atual PCM apresentou o contraditório institucional, iniciando a sua pronúncia por considerações de natureza geral, nas quais realçou que *“já iniciou os procedimentos com vista à revisão e reformulação das normas de controlo interno aprovadas”*, procurando *“em especial, definir procedimentos internos a serem observados com vista a prevenir a reiteração de quaisquer situações menos corretas que constam agora enunciadas no Relato de Verificação Interna de Contas – Gerência de 2016”*.

Sublinhou que *“cabe aos titulares dos órgãos e cargos dirigentes assegurar a concretização da missão e dos objetivos municipais, ouvindo e suportando as suas decisões nas informações, propostas e pareceres das diferentes áreas técnico-disciplinares convocadas para a formação das decisões, sejam elas no campo técnico-financeiro ou do campo técnico-jurídico”*, pelo que *“em todas as referidas decisões, prestados os aludidos esclarecimentos, foram adotadas as resoluções consentâneas com os entendimentos e interpretações transmitidas e, em nenhum caso, foi determinada resolução diferente ou divergente de tais propostas, informações e recomendações que foram fornecidas pelos serviços municipais. (...) Assim, os intervenientes diretos nos processos de decisão atuaram sempre no cumprimento do dever objetivo de cuidado, com responsabilidade, e no respeito do princípio da segregação das funções políticas e das funções técnicas”*.

Pronunciou-se, ainda, especificamente quanto aos alegados acordos de regularização de dívida e ao incumprimento do regime de crédito e endividamento municipal, bem como quanto ao alegado fracionamento das despesas e às aquisições para satisfação de necessidades duradouras e permanentes, encontrando-se as principais alegações produzidas transcritas no texto do presente documento, nos respetivos pontos.

Pronunciou-se, também, no sentido de que *“as alegadas infrações financeiras imputadas aos eventuais responsáveis não assentam na maioria das vezes em previsões ou estatuições consagradas de forma clara e evidente em quaisquer normas legais aplicáveis em vigor em momento anterior à data dos factos relatados”*, e que *“não se pode retirar dos factos que vem alegados quaisquer indícios da prática de quaisquer atos culposos por parte dos eventuais responsáveis”* pois foram praticados *“sob proposta técnica dos serviços e respetivos inferiores hierárquicos, na convicção que haviam sido praticadas todas as formalidades necessárias e com pleno desconhecimento da prática de qualquer irregularidade ou procedimento menos correto”*.

Sobre o projeto de recomendações, reforçou o compromisso de contribuir proactivamente para o seu total acatamento, propondo-se *“implementar um projeto de melhoria contínua do sistema de*

controlo interno adequado às atividades da autarquia, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, assim como, do processo de contratação pública e recrutamento de pessoal, projeto esse assente nas recomendações traçadas pelo Tribunal de Contas e na revisão das normas de controlo interno em vigor no Município realizando um diagnóstico das fragilidades detetadas na sua implementação, mormente no que respeita aos acompanhamento e avaliação permanente da realização da despesa”.

Os demais responsáveis que apresentaram alegações, Ângelo Miguel Ferreira Marques, Sandra Cristina Machado Matos, Filipe Maia de Matos Ferreira Sales, André Sebastião da Silva Cardoso e Cristina Maria Luís Leitão, fizeram-no de forma individual, mas com idêntico conteúdo, e têm em comum o facto de terem sido vereadores em regime de não permanência e sem pelouros atribuídos.

Foi unanimemente referido que as deliberações tomadas em reunião do órgão executivo, que aprovaram a celebração dos Protocolos com as várias instituições, mencionados no ponto 7.6. deste Relatório, tiveram por base propostas do Presidente da CM, suportadas por informações técnicas favoráveis dos serviços municipais e acolhidas pela Diretora de Departamento, o que lhes transmitia confiança relativamente à sua total legalidade. Entendem, por isso, que atuaram sem culpa, “*não podendo a sua conduta ser qualificada, sequer, de negligente, uma vez que tiveram o cuidado de ler toda a documentação técnica de suporte que lhe foi facultada, da qual não constava a mais pequena dúvida ou ressalva quanto à legalidade daquilo que era proposto, não lhes sendo exigível conduta diversa”.*

A responsável Sandra Cristina Machado Matos vem, ainda, alegar a prescrição ao abrigo do artigo 70.º da LOPTC quanto às eventuais infrações financeiras imputáveis pelos factos descritos em 7.6.

Sobre as alegações apresentadas pelo PCM é de referir 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, pelo que não bastam os argumentos invocados, de que atuaram e tomaram decisões com base na confiança que depositaram nas indicações técnicas dos serviços municipais, para servir de fundamento a uma eventual exclusão da ilicitude da sua conduta.

Na qualidade de eleitos locais podiam e deviam adotar um comportamento conforme à legalidade vigente, na salvaguarda e defesa dos interesses públicos da respetiva autarquia, pois sobre eles impendiam o dever de boa gestão e de fiscalização da atividade administrativa da entidade sobre a qual eram responsáveis⁸⁴. 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, o que implica, sempre, a verificação da legalidade e regularidade da autorização e do pagamento da despesa.

⁸⁴ Deveres previstos no art. 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30/06, na redação mais recente dada pela Lei n.º 24-D/2022, de 30/12, e decorrentes das competências previstas no Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na redação atual.

Igualmente, não merecem provimento as alegações no sentido de que a fundamentação se afigura insuficiente para o apuramento da eventual responsabilidade financeira, pois estão verificados os elementos objetivos constitutivos das infrações evidenciadas, devendo a análise do preenchimento do tipo subjetivo de ilícito, bem como da existência e graduação da culpa ou da eventual relevação da responsabilidade financeira ser realizada em sede própria.

Quanto ao argumento da Vereadora Sandra Matos, e que aproveita aos demais, confirma-se a alegada prescrição, por aplicação do disposto no n.º6 do artigo 70.º da LOPTC, pois, apesar da suspensão do prazo da prescrição do procedimento com a entrada da conta no Tribunal e até à audição dos responsáveis, decorreu o prazo de 5 anos acrescido de metade desde a data da infração até ao presente momento.

Em suma, nenhuma das alegações recebidas contrariou os factos apresentados no relato, os quais fazem parte integrante deste Relatório, nem se afiguram procedentes para afastar as ilegalidades verificadas, tendo sido tidas em consideração e trazidas ao texto do presente documento, nos respetivos pontos, mantendo-se as conclusões que se mencionarão de seguida.

É, no entanto, de notar que, pelo período de tempo entretanto decorrido, os procedimentos de responsabilidade sancionatória pelos factos descritos no ponto 7.6. encontram-se, à presente data, prescritos, de acordo com o artigo 70.º da LOPTC, tendo-se procedido à alteração do quadro das eventuais infrações financeiras constante do ponto 12 do presente Relatório.

10 – CONCLUSÃO

Tendo presente as situações descritas e, em relação ao MP, em especial, o relatado no ponto 7.7. que indicia a existência de eventuais infrações financeiras de cariz sancionatório, ainda que ponderado o contraditório apresentado, decide-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 do Município de Peniche (MP) e, nos termos dos n.ºs 3 e 4, da Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro, a homologação, com recomendação, da conta dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Peniche (SMASP), da gerência de 2016, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2.

11 – 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 da LOPTC, ao que se dignou o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 24/2023, de 15 de maio, concluindo que:

“1. Enquadramento geral

A presente VIC consta do Plano de Fiscalização do DA IX, aprovado pelo Tribunal de Contas e abrangeu as contas de gerência do Município de Peniche (MP) e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Peniche (SMASP), relativas ao período de 01.01.2016 a 31.12.2016.

Conclui-se, fundamentadamente:

1.2.1. O MP celebrou nove acordos de regularização de dívida junto de sete entidades distintas, com execução financeira no ano de 2016, que, por visarem consolidar dívida de curto prazo, representam operações não conformes com as normas legais aplicáveis e vigentes à data das respetivas aprovações (nomeadamente com o regime previsto na 1.ª parte do n.º 12, do artigo 38.º da LFL e na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI), que apenas não constituem infrações financeiras sancionatórias por força da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, que configura objetivamente uma lei posterior mais favorável.

1.2.2. Nalguns desses acordos, foram aprovados reforços de despesa para compensar os encargos que as entidades tiveram de incorrer com a contratação de empréstimos bancários por força da incapacidade do Município de honrar os compromissos assumidos, o que viola o regime de crédito dos municípios que se encontra regulamentado nos artigos 49.º a 51.º do RFALEI e as normas financeiras relativas à execução do orçamento e à autorização de despesas públicas, constituindo a infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, encontrando-se, no entanto, o respetivo procedimento por responsabilidades financeira prescrito nos termos do art. 70.º da LOPTC.

1.2.3 Ao nível da contratação administrativa do MP, foram verificadas, nos anos de 2016 a 2019, situações de contratação sucessiva, com diversas empresas, de aquisições de serviços de trabalho temporário para colmatar a necessidade de trabalhadores para o desempenho de funções nos serviços municipais, em incumprimento das regras de contratação pública previstas no CCP (fracionamento da despesa/divisão artificial dos contratos com o intuito de evitar o correto procedimento pré contratual) e das regras de admissão de pessoal previstas na LGTFP (desrespeito pelo regime de preenchimento dos postos de trabalho e da formação do vínculo de emprego público), o que configura eventuais infrações financeiras sancionatórias previstas nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

2. Apreciação e posição do Ministério Público

Concorda-se com as conclusões do PR acima referidas e reserva-se para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas das infrações evidenciadas e verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis.”

12 - QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do facto	Norma(s) violada(s)	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
7-7.	Autorização, nos anos de 2016 a 2019, para a celebração de contratos de aquisição de serviços de trabalho temporário com diversas empresas, com recurso a fracionamento da despesa/divisão artificial dos contratos com o intuito de evitar o correto procedimento pré contratual, e consequente realização de despesa não permitida por lei.	Artigos 20.º e 22.º do CCP	a) Presidentes da Câmara Municipal de Peniche: António José Ferreira Sousa Correia Santos (01.01.2016 a 20.10.2017) Henrique Bertino Batista Antunes (21.10.2017 a 31.12.2019) b) Vice-Presidente da Câmara Municipal: Mark Paulo Rocha Ministro c) Diretora do Departamento de Administração e Finanças e Chefe da Divisão de Administração e Finanças	Alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (a cada situação de 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)
7-7.	Autorização, nos anos de 2016 a 2019, para a celebração de contratos de aquisição de serviços de trabalho temporário com diversas empresas, procedendo ao recrutamento de pessoal sem a abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público.	Artigos 30.º, 33.º e seguintes, e artigos 56.º e seguintes da LGTFP	d) Presidentes da Câmara Municipal de Peniche: António José Ferreira Sousa Correia Santos (01.01.2016 a 20.10.2017) Henrique Bertino Batista Antunes (21.10.2017 a 31.12.2019)	Alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (a cada situação de 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)

13 - 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

14 – 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. 78.º, da LOPTC, conjugado com o disposto nos n.º 5 e n.ºs 3 e 4, respetivamente, da Resolução n.º 06/03 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2016;
- II. Recusar a homologação da conta do Município de Peniche, da gerência de 2016, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Aprovar a homologação com recomendações da conta dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Peniche, da gerência de 2016, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- IV. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Peniche e a todos os membros do órgão executivo em funções, ao Presidente da Assembleia Municipal, bem como ao Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Peniche (SMASP);
 - b) Aos responsáveis pelas contas do Município de Peniche e dos SMASP relativas ao ano económico de 2016, bem como aos membros da Câmara Municipal de Peniche em funções no período de 2016 a 2019 e à Diretora do Departamento de Administração e Finanças e Chefe da Divisão de Administração e Finanças;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal de Peniche 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;
- V. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto IV, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do art. 9.º, da LOPTC;
- VI. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 13.

Tribunal de Contas, em 18 de maio de 2023.

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)

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	
Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
Coordenação Técnica	
Isabel Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
O Técnico Responsável pela Verificação Interna da Conta	
Telma Silva	Técnica Verificadora Superior de 2.ª classe
Margarida Santos	Técnica Superior - Jurista

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volumes	Descrição
I a III	Documentos da Verificação Interna de Contas
IV	Relato de Verificação Interna de Contas e respetivos anexos; Guia de Emolumentos; Ofícios para audição de responsáveis; Pedidos de prorrogação de prazo para exercício de contraditório; Respostas ao contraditório
V	Anteprojecto de Relatório de Verificação Interna de Contas; Projecto de Relatório de Verificação Interna de Contas; Relatório Verificação Interna de Contas