

# MUNICÍPIO DE LAGOS

Gerência de 2017

Proc.º n.º 2904/2017

RELATÓRIO N.º 6/2024  
DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



**TC**  
TRIBUNAL DE  
CONTAS

## Índice

1.	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	2
1.1.	Nota prévia.....	2
1.2.	Principais conclusões.....	2
2.	RECOMENDAÇÕES.....	4
3.	CONTRADITÓRIO.....	5
4.	ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA.....	9
5.	DILIGÊNCIAS EFETUADAS.....	10
6.	ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	11
7.	EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL.....	11
8.	CÁLCULO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL.....	12
9.	CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC).....	12
9.1	Certificação Legal de Contas de 2017.....	12
9.2	Esclarecimentos prestados pelo Presidente da Câmara Municipal.....	13
9.3	Certificação Legal de Contas de 2018.....	14
9.4	Acontecimentos mais recentes.....	14
10.	APRECIACÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE LAGOS - GERÊNCIAS DE 2018 a 2021.....	15
11.	ANÁLISE DOS PEQD's (SETOR EMPRESARIAL LOCAL).....	18
11.1	Análise dos processos PEQD's n.ºs 54/2016, 145/2016, 238/2016 e 19/2017.....	18
11.2	Análise das situações abordadas nos PEQD's do Setor Empresarial Local.....	19
11.2.1	Análise dos contratos-programa assinados pela empresa A – 2007 e 2010.....	20
11.2.2	Processo de fusão da empresa B na empresa A.....	24
11.2.3	Análise dos contratos-programa assinados pela empresa A – 2016.....	25
11.2.4	Consequência da ausência de Estudos Prévios nos contratos-programa.....	28
11.2.5	Elenco das infrações financeiras aplicáveis aos contratos-programa e análise dos contraditórios recebidos.....	32
11.2.5.1	Elenco das infrações financeiras aplicáveis aos contratos-programa.....	32
11.2.5.2	Análise dos contraditórios recebidos.....	33
11.2.6	Elenco das infrações financeiras prescritas/aplicação da lei penal mais favorável.....	40
11.3	Consulta à aplicação “Portal Base – Contratos Públicos online”.....	41
12.	APRECIACÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL.....	49
13.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	49
14.	EMOLUMENTOS.....	50
15.	QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	51
16.	DECISÃO.....	52
	FICHA TÉCNICA.....	54
	CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO.....	54

## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1. Nota prévia

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do Município de Lagos, relativa ao período de 01.01.2017 a 31.12.2017, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal<sup>1</sup>.

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

### 1.2. Principais conclusões

Em resultado da verificação interna da conta de gerência de 2017, das diligências instrutórias realizadas e da análise do contraditório, conclui-se que:

- 1) Nas Certificações Legais de Contas (CLC) de 2017 a 2022 é referido que o processo de inventariação do Município de Lagos tem sofrido diversas regularizações, ao longo dos anos, e que, apesar do extenso trabalho já desenvolvido, o processo de inventariação e de adaptação ao SNC-AP, ainda não se encontrava concluído e a informação existente não constitui uma garantia da plenitude e da correta valorização desses ativos, constituindo uma limitação de âmbito, no entender dos auditores.

Relativamente a esta matéria e, em sede de contraditório institucional, o Município de Lagos informou que já implementou na íntegra: a NCP 3 referente aos ativos intangíveis; a NCP 8 referente às propriedades de investimento; o Classificador complementar 2 referente ao Cadastro e vidas úteis dos ativos fixos tangíveis, intangíveis e propriedades de investimento; e o Anexo III – Plano de Contas Multidimensional.

Não obstante o extenso trabalho já desenvolvido, principalmente no âmbito dos Bens do domínio privado, a implementação total da NPC 5 referente aos ativos fixos tangíveis ainda se encontra em curso.

Encontra-se, ainda, a decorrer uma reconciliação físico-contabilística ao património, independentemente da sua natureza (Bens do domínio público e privado), que consubstancia um trabalho de inventariação e peritagem que consiste num levantamento que garanta o cumprimento de todas as normas exigíveis, sejam elas administrativas, fiscais ou contabilísticas.

Ainda no que diz respeito aos bens imóveis, foi referido que sempre que é necessário, é atualizado o registo predial na conservatória e a caderneta predial junto da autoridade tributária.

---

<sup>1</sup> Anexo A do Relato.

2) No que respeita ao Contrato programa de 09.12.2016, celebrado entre o Município de Lagos e a empresa A, evidenciaram-se os seguintes problemas:

- É omissivo quanto ao desenvolvimento e materialização das responsabilidades que se pretendem transferir;
- É omissivo quanto a indicadores ou referenciais que permitam medir o grau de concretização dos objetivos (eficácia e eficiência);
- É omissivo quanto à justificação concreta da prática de preços subsidiados e sua relação com os preços de mercado, bem como quanto à indicação de uns e de outros;
- Não foi prevista a adoção de contabilidade analítica.

contrariando, assim, o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (LAEL).

O incumprimento das mencionadas normas é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, sendo responsáveis os membros do órgão executivo (CM) que votaram favoravelmente (ou se abstiveram) a celebração do contrato-programa em sessão da CML de 23 de novembro de 2016 e os membros do órgão deliberativo (AM) que votaram favoravelmente (ou se abstiveram) a aprovação do contrato-programa em sessão da Assembleia Municipal n.º 15/2016, de 30 de novembro de 2016. Contudo, as respetivas responsabilidades encontram-se na iminência da prescrição, pelo que se decide afastar a imputação de responsabilidade financeira sancionatória àqueles responsáveis da CM e da AM.

3) Verificou-se, também, que o contrato-programa de 01.04.2016, celebrado entre o Município de Lagos e a empresa A, apresentou os seguintes problemas:

- Não foi realizado um estudo prévio económico-financeiro relativamente ao alargamento do objeto social da empresa A, do qual fosse possível aferir eventuais ganhos de eficácia e eficiência desta solução relativamente a outras legalmente possíveis;
- É omissivo quanto ao desenvolvimento e materialização das responsabilidades que se pretendem transferir;
- É omissivo quanto a indicadores ou referenciais que permitam medir o grau de concretização dos objetivos (eficácia e eficiência),

contrariando, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 32.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (LAEL).

O incumprimento das mencionadas normas seria suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, sendo responsáveis os membros do órgão executivo (CM) que exerceram funções na gerência

de 2015 e 2016 e votaram favoravelmente (ou se abstiveram) a celebração do contrato-programa em sessão da CML de 16 de dezembro de 2015 e os membros do órgão deliberativo (AM) que votaram favoravelmente (ou se abstiveram) a aprovação do contrato-programa em sessão da Assembleia Municipal, de 7 de março de 2016. Contudo, as respectivas responsabilidades encontram-se prescritas.

- 4) A empresa A celebrou por ajuste direto ao abrigo de critérios materiais (alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP) três contratos sem que estivessem presentes os requisitos cumulativos da invocada exceção. Esta situação é passível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, sendo responsáveis os membros do Conselho de Administração (CA) da empresa A, que aprovaram o lançamento e adjudicaram aqueles contratos por ajuste direto, como decorre das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Contudo, as respectivas responsabilidades financeiras dos ajustes diretos n.ºs 3 e 4 do quadro 6, encontram-se na iminência da sua prescrição, pelo que se decide afastar a imputação de responsabilidade financeira sancionatória àqueles responsáveis, mantendo-se, contudo, a imputação de responsabilidade financeira sancionatória no que respeita ao lançamento e adjudicação do ajuste direto n.º 5 do referido quadro.
- 5) Acresce que a empresa A celebrou contratos relativamente aos quais se verificou fracionamento da despesa, o que levou a que adjudicasse, num mesmo ano económico, contratos de um valor que, no seu conjunto, obrigaria à realização de um procedimento por concurso público, como decorre das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, na redação em vigor à data dos factos, o que violou o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de agosto, sendo igualmente passível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, como decorre das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, imputável aos membros do Conselho de Administração da empresa A. A infração financeira não se encontra na iminência da prescrição, pois estamos na presença do denominado crime continuado, pelo que, em termos de contagem da prescrição, a data a considerar corresponde à última autorização da despesa por parte do CA da empresa A.
- 6) Tendo presente as situações acima identificadas, não se pode concluir no sentido de que a presente conta reúna as condições para homologação, pelo que se decide a recusa de homologação da conta ora objeto de verificação interna, com a formulação de recomendações.

## 2. RECOMENDAÇÕES

As situações relatadas evidenciam erros e desconformidades com as normas legais aplicáveis, com reflexos na execução orçamental e demonstrações financeiras apresentadas, que justificam a formulação de recomendações ao órgão executivo do Município, no sentido de:

- 1) Observar o disposto no n.º 1 do artigo 32.º, assim como nos n.ºs 1 e 2 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (LAEL), incluindo a realização de estudos prévios necessários, visando a eficácia e a eficiência dos contratos-programa que se pretende celebrar.

- 2) Tomar diligências no sentido de colmatar as Reservas efetuadas pelo Revisor Oficial de Contas, na Certificação Legal de Contas de 2017 e que ainda se encontravam por regularizar nas CLC mais recentes, designadamente, em relação ao processo de inventariação e de adaptação ao SNC-AP, que ainda não se encontrava concluído no tocante aos Ativos Fixos Tangíveis do Município de Lagos (Bens de domínio público e privado).
- 3) Dar rigoroso cumprimento ao disposto no artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aquando da celebração de contratos programa com empresas locais.

### 3. CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, aplicável também à responsabilidade financeira sancionatória por força da remissão constante do artigo 67.º, n.º 3, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>2</sup>, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Lagos, gerência de 2017, nos termos do Despacho Judicial<sup>3</sup>, de 5 de dezembro de 2023.

Exercício do Contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações <sup>4</sup>
Institucional - Presidente da Câmara Municipal - Hugo Miguel Marreiros Henrique Pereira	-	-	Pronunciou-se em contraditório institucional <sup>5</sup>
Maria Joaquina Baptista Quintans de Matos	Presidente	01.01.2016 a 31.12.2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>6</sup>
Hugo Miguel Marreiros Henrique Pereira	Vereador	01.01.2017 a 31.12.2017	Não se pronunciou em contraditório pessoal
Luís Alberto Bandarra dos Reis	Vereador	12.10.2017 a 31.12.2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>7</sup>
Luís Manuel da Silva Barroso	Vereador	01.01.2016 a 09.03.2016 e 01.06.2016 a 31.12.2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>8</sup>
Maria Luísa Miranda de Matos Cardoso Teixeira	Vereadora	06.01.2016 a 20.01.2016, 25.01.2016 a 04.05.2016 e 09.05.2016 a 11.10.2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>9</sup>

<sup>2</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua versão atual.

<sup>3</sup> Folhas 963 do processo.

<sup>4</sup> Volumes VII, VIII, IX e X do processo.

<sup>5</sup> Folhas 1818 a 1827, documentação de folhas 1828 a 1895 do processo.

<sup>6</sup> Folhas 2223 a 2231, documentação de folhas 2232 a 2251 do processo.

<sup>7</sup> Folhas 1896 a 1898 do processo.

<sup>8</sup> Folhas 1899 e 1900, documentação de folhas 1901 a 1959, 1960 a 1997, documentação de folhas 1998 a 2129, 2130, documentação de folhas 2131 a 2220, 2221 e 2222 do processo.

<sup>9</sup> Folhas 2252 a 2261, 2262 a 2274, 2275 a 2283 do processo.

Exercício do Contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações <sup>4</sup>
Nuno Filipe Carreiro Ferreira Serafim	Vereador	01.01.2016 a 31.12.2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>10</sup>
Paulo Jorge Correia dos Reis	Vereador	01.01.2016 a 31.12.2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>11</sup>
Sara Maria Horta Nogueira Coelho	Vereadora	20.04.2016 a 31.12.2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>12</sup>
Ana Cristina da Conceição Pereira Olivença	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>13</sup>
Carlos Manuel Martins da Saúde Fernandes	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>14</sup>
Carlos Manuel Pereira Fonseca	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>15</sup>
Duarte Nuno Evangelista Lopes Rio	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>16</sup>
Eduardo Manuel de Sousa Andrade	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>17</sup>
João Luís da Silva Gomes	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>18</sup>
Maria Clara de Paiva Boleó da Silva Rato	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>19</sup>
Maria Paula Dias da Silva Couto	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>20</sup>
Paulo José Dias Morgado	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>21</sup>

<sup>10</sup> Folhas 2284 a 2295, documentação de folhas 2296 a 2315 do processo.

<sup>11</sup> Folhas 2316 a 2327, documentação de folhas 2328 a 2347 do processo.

<sup>12</sup> Folhas 2348 a 2356, documentação de folhas 2357 a 2379 do processo.

<sup>13</sup> Folhas 2380 a 2391, documentação de folhas 2392 a 2411 do processo.

<sup>14</sup> Folhas 2412 a 2423, documentação de folhas 2424 a 2443 do processo.

<sup>15</sup> Folhas 2444 a 2457, documentação de folhas 2458 a 2480 do processo.

<sup>16</sup> Folhas 2481 a 2493 do processo.

<sup>17</sup> Folhas 2494 a 2505, documentação de folhas 2506 a 2525 do processo.

<sup>18</sup> Folhas 2526 a 2537, documentação de folhas 2538 a 2557 do processo.

<sup>19</sup> Folhas 2558 a 2569, documentação de folhas 2570 a 2589 do processo.

<sup>20</sup> Folhas 2590 a 2602, documentação de folhas 2603 a 2622 do processo.

<sup>21</sup> Folhas 2623 a 2635, documentação de folhas 2636 a 2655 do processo.

Exercício do Contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações <sup>4</sup>
Sónia Cristina Ramos Pires Guimarães de Melo	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>22</sup>
Vítor Manuel Morais Mata	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Não se pronunciou em contraditório pessoal
Adélia Maria de Almeida Rodrigues Fuzeta	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>23</sup>
Fernando Manuel Cristino Marreiro	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>24</sup>
Fernando Ramos Bernardo	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>25</sup>
José Valentim Rosado	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>26</sup>
Rui Filipe Machado de Araújo	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>27</sup>
Ana Margarida P. A. Bento e Barros Martins	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>28</sup>
Carlos Francisco Graça da Glória	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>29</sup>
José Manuel da Silva Jácome	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>30</sup>
Alexandre Afonso Marques Ribeiro Nunes	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>31</sup>
Ana Paula Pereira Viana	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>32</sup>

<sup>22</sup> Folhas 2656 a 2667, documentação de folhas 2668 a 2687 do processo.

<sup>23</sup> Folhas 2688 a 2699, documentação de folhas 2700 a 2719 do processo.

<sup>24</sup> Folhas 2720 a 2731, documentação de folhas 2732 a 2741 do processo.

<sup>25</sup> Folhas 2742 a 2753, documentação de folhas 2754 a 2763 verso do processo.

<sup>26</sup> Folhas 2764, 2767 a 2769 do processo.

<sup>27</sup> Folhas 2770 a 2782, documentação de folhas 2783 a 2802 do processo.

<sup>28</sup> Folhas 2803 a 2815.

<sup>29</sup> Folhas 2816 a 2827, documentação de folhas 2828 a 2847.

<sup>30</sup> Folhas 2848 a 2859, documentação de folhas 2860 a 2879 do processo.

<sup>31</sup> Folhas 2880 a 2891, documentação de folhas 2892 a 2911 do processo.

<sup>32</sup> Folhas 2912 a 2924 do processo.



Exercício do Contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações <sup>4</sup>
José Manuel da Glória Freire de Oliveira	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>33</sup>
José Alberto Baptista	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Não se pronunciou em contraditório pessoal
José Manuel Maia dos Santos	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>34</sup>
Francisco José Pargana da Glória Quitéria	Administrador-Delegado da empresa A	01.09.2016 a 31.05.2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>35</sup>
Hugo Miguel Marreiros Henrique Pereira	Presidente do Conselho de Administração da empresa A	01.09.2016 a 31.05.2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>36</sup>
José Manuel Oliveira Dias	Administrador não executivo da empresa A	01.09.2016 a 31.05.2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal <sup>37</sup>

Nessa conformidade, foram citados os 8 (oito) responsáveis que integraram o órgão executivo, nas gerências de 2016 e 2017, os 24 (vinte e quatro) membros da Assembleia Municipal, que participaram na sessão ordinária realizada no dia 30.11.2016<sup>38</sup>, os 3 (três) Administradores da empresa A, bem como o atual Presidente da Câmara Municipal.

Constatou-se que apenas um dos responsáveis do órgão executivo não exerceu o direito de contraditório pessoal, bem como dois dos membros da Assembleia Municipal.

<sup>33</sup> Folhas 2925 a 2937 do processo.

<sup>34</sup> Folhas 2938 e 2939, documentação de folhas 2940 a 2942 do processo.

<sup>35</sup> Folhas 1794 a 1817, 1559 e 1560, documentação de folhas 1561 a 11793 do processo.

<sup>36</sup> Folhas 1794 a 1817, 1559 e 1560, documentação de folhas 1561 a 11793 do processo.

<sup>37</sup> Folhas 1794 a 1817, 1559 e 1560, documentação de folhas 1561 a 11793 do processo.

<sup>38</sup> Na qual foi votada a aprovação da transferência da competência da gestão do estacionamento tarifado e parques de estacionamento cobertos, da empresa B para a empresa A.

O atual Presidente da Câmara Municipal exerceu o direito de contraditório institucional, pronunciando-se sobre o conteúdo do Relato, assim como sobre a exequibilidade das recomendações transmitidas no ponto 11 do Relato de Verificação Interna, apresentando-se o conteúdo das mesmas no ponto 11.2.5 do presente Relatório.

O Presidente e os dois Administradores da empresa A apresentaram alegações em conjunto, encontrando-se as mesmas inseridas no ponto 11.3 deste Relatório.

#### 4. ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA

O exame da conta foi realizado tendo presente o disposto no n.º 2, do artigo 53º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso as constantes da Resolução n.º 4/2001–2ª 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:

Unid.: Euro

	Contas de Ordem		Conta de Dinheiro	
<b>Débito:</b>				
Saldo de abertura	28 625 824,39		12 639 684,79	
Entradas	906 884,28	29 532 708,67	53 899 438,52	66 539 123,31
<b>Crédito</b>				
Saídas	668 788,56		49 655 875,68	
Saldo de Encerramento	28 863 920,11	29 532 708,67	16 883 247,63	66 539 123,31

A mesma reflete o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa e de Contas de Ordem do Município, no exercício de 2017 <sup>39</sup>.

Conforme Mapas do Balanço, Demonstração de Resultados e Mapas de Controlo Orçamental<sup>40</sup> apresentam-se de seguida os montantes globais dos Ativo, Passivo, Fundos Próprios e Disponibilidades, a estrutura de Resultados da entidade, dados da execução orçamental, assim como a data de aprovação da Norma de Controlo Interno.

<sup>39</sup> Anexos B do Relato.

<sup>40</sup> Anexo B do Relato.

Unid.: Euro

Balço em 31.12.2017	Ativo	Passivo	Fundos próprios	Disponibilidades
Município de Lagos	268 276 498,54	53 938 227,28	214 338 271,26	16 883 247,63

Norma de Controlo Interno	Resultados		Execução orçamental		
		Unid: Euro			
Aprovada pelo órgão executivo em 15.11.2017 <sup>41</sup>	Resultados Operacionais	10 282 895,36	Receita	Previsões corrigidas	63 682 539,00
	Resultados Financeiros	916 910,19		Receita Cobrada Líquida	63 757 679,40
				% de execução	100,12%
	Resultados Correntes	11 199 805,55	Despesa	Dotações corrigidas	63 682 539,00
	Resultados Extraordinários	- 603 732,07		Despesas Pagas	47 338 852,96
	Resultado Líquido do Exercício	10 596 073,48		% de execução	74,34%

Na gerência em apreciação, verifica-se que os Proveitos Operacionais ultrapassam os Custos da mesma natureza, traduzindo-se em Resultados Operacionais positivos, em consequência do aumento que se verificou em todas as componentes dos proveitos, principalmente nos impostos e taxas.

Os Resultados Financeiros apresentam um valor positivo, em resultado dos juros obtidos, ganhos em entidades participadas e rendimento de imóveis.

Os Resultados Extraordinários apresentam, em 2017, um resultado negativo de € 603 732,07, influenciado pelas transferências de capital concedidas e pelas correções contabilísticas efetuadas em perdas relativas a anos anteriores.

No final do ano de 2017, o Resultado Líquido do Exercício apresentou-se positivo, no montante de € 10 596 073,48 <sup>42</sup>.

## 5. DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediram-se ofícios dirigidos ao Presidente da Câmara<sup>43</sup> que, em resposta, enviou os documentos e esclarecimentos<sup>44</sup>, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas

<sup>41</sup> Anexo D do Relato. Entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018. Revogou o Regulamento do Sistema de Controlo Interno anterior.

<sup>42</sup> Anexo B do Relato. Cfr. Relatório de Gestão.

<sup>43</sup> Anexo C do Relato.

<sup>44</sup> Anexo D do Relato.

as questões levantadas e enviados os documentos solicitados<sup>45</sup>, sendo, no entanto, de evidenciar as situações apresentadas nos pontos seguintes.

## 6. ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

A última verificação interna efetuada foi à gerência de 2010, tendo a mesma sido objeto de homologação com recomendações, pela 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 23.10.2017. As recomendações<sup>46</sup> formuladas dizem respeito: à circunstância de estar vedada, face à legislação em vigor, a realização de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo; ao cumprimento dos limites da dívida total; ao cumprimento do prazo de pagamento dos planos de regularização de dívidas vencidas com as entidades gestoras de sistemas multimunicipais de abastecimento de água, saneamento ou resíduos urbanos; e à adoção de medidas corretivas para colmatar a reserva contida na Certificação Legal de Contas, quanto à conclusão da inventariação do Património do Município.

Em 19 de fevereiro de 2018, o Vice-Presidente da Câmara Municipal informou o TC dos procedimentos desenvolvidos pela autarquia de forma a acolher as recomendações formuladas no relatório da conta de gerência de 2010, encontrando-se apenas por colmatar a que respeita à conclusão da inventariação do património da Edilidade.

Mais recentemente, em resposta ao ofício de diligências instrutórias da presente gerência, o Presidente da Câmara Municipal informou este Tribunal no sentido de que *“a inventariação dos bens móveis e imóveis do Município está atualizada, com exceção de alguns bens do domínio público, nomeadamente, parcelas de terreno cedidas no âmbito de emissão de alvarás de loteamento mais antigos. Esse trabalho (levantamento das áreas, respetivos destinos, valorização) está a decorrer com a colaboração dos serviços técnicos do Município”*<sup>47</sup>.

## 7. EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)<sup>48</sup>, estipula no artigo 40.º que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos, calculadas de acordo com o artigo 83.º da mesma Lei.

Efetuada os cálculos<sup>49</sup> em consonância com a lei vigente, conclui-se pela existência de um excedente orçamental corrente de € 14 203 594,12, conforme consta do quadro seguinte:

---

<sup>45</sup> Integrados no Volume II.

<sup>46</sup> Anexo E do Relato.

<sup>47</sup> Anexo D do Relato – Ponto 3.c) do ofício n.º 1325, de 10.01.2020.

<sup>48</sup> Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação.

<sup>49</sup> Anexo P do Relato.

Unid.: Euro

	Designação	Valor
1	Receita Corrente Bruta Cobrada	50 539 206,79
2	Despesa Corrente Paga	34 375 590,76
3	Amortização Média de Empréstimos	1 960 021,91
4	<b>Excedente orçamental = 1 - (2 + 3)</b>	<b>14 203 594,12</b>

## 8. CÁLCULO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL

Para 2017, atendendo ao RFALEI e de acordo com o seu art.º 52.º, o limite da dívida total do município inclui todas as dívidas de operações orçamentais do próprio município e das entidades previstas no art.º 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.

Solicitou-se à Autarquia os cálculos detalhados e documentos comprovativos para apuramento dos limites da dívida total<sup>50</sup>, tendo sido remetida a “Ficha do Município” extraída do sítio da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL)<sup>51</sup>, onde se evidenciam as entidades que contribuiram para a dívida do Município e os respetivos montantes<sup>52</sup>, com indicação de que não foram excedidos os limites da dívida total.

Dos cálculos efetuados quer pela autarquia<sup>53</sup>, quer nesta verificação interna<sup>54</sup>, apurou-se uma margem de € 35 608 638,13 resultando um limite para o aumento da dívida, de 20% desta margem, ou seja, de € 7 121 727,63.

## 9. CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

### 9.1 Certificação Legal de Contas de 2017

Analisada a Certificação Legal de Contas (CLC) de 2017<sup>55</sup>, emitida pela empresa C, constatou-se que apresenta três Reservas (pontos 1 a 3), que referem o seguinte:

<sup>50</sup> Anexo C do Relato – ponto 1, al. a) do ofício n.º 38991/2019, de 17.12.

<sup>51</sup> Anexo F do Relato.

<sup>52</sup> Anexo F do Relato.

<sup>53</sup> Anexo F do Relato.

<sup>54</sup> Anexo F do Relato.

<sup>55</sup> Anexo G do Relato.

- 1) À data de 06.04.2018, os serviços ainda se encontravam a regularizar património inicial ou adquirido sem custo financeiro, bem como a identificar projetos de empreitadas já concluídas. Dado que o processo de regularização destes bens ainda não se encontrava concluído, os auditores referem não ter sido possível efetuar a respetiva validação da rubrica de imobilizado nem quantificar o eventual impacto nas demonstrações financeiras.
- 2) A Câmara Municipal de Lagos encontrava-se a reestruturar o grupo municipal, estando à data em curso o processo de liquidação da empresa municipal B e a avaliação da estrutura de financiamento das parcerias públicas privadas (PPP) com as empresas D e E, que totalizavam respetivamente € 11.000 871,10 e € 9.972 602,86, tendo o passivo sido apurado em função do capital em dívida dos passivos bancários das respetivas PPP.

Atendendo a que o processo ainda não estava concluído, os auditores mencionam não ser possível determinar os impactos na posição patrimonial do Município que poderão resultar das soluções adotadas.

- 3) O Fundo de Apoio Municipal (FAM) onde o município detém uma participação financeira de € 1.046 812,50, ainda não tinha apresentado contas auditadas, pelo que não foi possível aos auditores avaliar a necessidade de constituição de provisões.

A CLC não inclui qualquer ênfase.

## 9.2 Esclarecimentos prestados pelo Presidente da Câmara Municipal

Questionada a Autarquia sobre as diligências efetuadas para regularizar as reservas da CLC, o Presidente da Câmara Municipal de Lagos<sup>56</sup> informou que nenhuma das reservas deixou de ser analisada pelos serviços, resumindo a situação como se segue:

- 1) Os serviços do património da autarquia continuam a articular com os restantes serviços a regularização do património municipal, faltando, no início de 2020, apenas regularizar bens relacionados com o domínio público, resultantes de operações urbanísticas.
- 2) A conclusão da liquidação da empresa B foi efetuada no ano de 2019, sendo que após a transferência das participações das parcerias público-privadas para a autarquia é que será possível reanalisar o processo de avaliação das mesmas. Estimava-se, àquela data, que no início do ano de 2020 fosse resolvida a PPP relativa à empresa D, que se esperava não se vir a traduzir num incremento dos encargos da autarquia.
- 3) O Fundo de Apoio Municipal publica as contas auditadas no seu sítio da internet, sendo que a última Certificação Legal de Contas é referente ao ano de 2018, e data de 24 de maio de 2019<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Anexo D do Relato – Ponto 3. e) do ofício n.º 1325, de 10.01.2020.

<sup>57</sup> Situação confirmada aquando da elaboração do Relato e através dos documentos de prestação de contas de 2019, 2020 e 2021.

### 9.3 Certificação Legal de Contas de 2018

Consultada a Certificação Legal de Contas referente à gerência de 2018<sup>58</sup>, constata-se que contém reservas idênticas às constantes do exercício em apreciação<sup>59</sup>.

Os auditores referem que os serviços municipais têm efetuado trabalhos para analisar as infraestruturas em domínio público e respetivos terrenos, tendo também como objetivo conciliar os esforços de regularização do imobilizado com o novo regime contabilístico SNC – AP, que teve a sua entrada em vigor adiada para 2020.

Assim, considerando que são expectáveis regularizações do imobilizado, não foi possível apurar o eventual impacto que essas regularizações tenham nas rubricas de imobilizado (corpóreo, incorpóreo e bens de domínio público) e respetivas amortizações, sendo que as mesmas não terão qualquer impacto na execução orçamental (receita e despesa) nem na dívida total orçamental.

### 9.4 Acontecimentos mais recentes

Consultada a aplicação GDOC, foram remetidos, em 13.06.2019, os documentos reportados à data do encerramento da liquidação/extinção, relativa à prestação de contas de 01.01.2019 a 30.04.2019 da empresa B <sup>60</sup> <sup>61</sup> (al. b, n.º 4 do ponto II das Instruções).

Solicitou-se informação ao Presidente da Câmara Municipal de Lagos sobre quais os efeitos de natureza económica/financeira para o Município, na sequência do processo de dissolução e liquidação da empresa B e se foi dado cumprimento integral à internalização de todas as suas atividades nos serviços do Município, tendo, em resposta,<sup>62</sup> sido informado que a empresa municipal foi dissolvida a 30.04.2019, tendo os seus serviços sido internalizados na autarquia<sup>63</sup>.

Esclareceu, ainda, que a autarquia desreconheceu a participação financeira na empresa B, no montante de € 2 555 342,00 e corrigiu a depreciação dos ativos de forma a adequar a mesma ao POCAL, designadamente, pela vida útil dos ativos imobilizados, que originou uma correção posterior de cada um dos bens.

---

<sup>58</sup> Anexo G do Relato.

<sup>59</sup> Anexo G do Relato.

<sup>60</sup> Proc.º n.º 19/2019.

<sup>61</sup> Anexo H do Relato. Cfr. Portal da Justiça, a data de publicitação de 07.06.2019 do encerramento da liquidação em 30.04.2019.

<sup>62</sup> Anexo D do Relato.

<sup>63</sup> Cf. deliberações remetidas em anexo ao ofício n.º 1325, de 10.01.2020. Integradas no Volume II.

## 10. APRECIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE LAGOS - GERÊNCIAS DE 2018 a 2021

Consultados os documentos de prestação de contas submetidos a este Tribunal, constatou-se que:

- i. As contas foram prestadas por via eletrónica, tendo dado entrada dentro do prazo legal<sup>64</sup>;
- ii. Analisados os exercícios económicos de 2018 a 2021, constata-se que os Resultados são positivos, com exceção dos Resultados Extraordinários de 2019, situação justificada pelas perdas em imobilizações, na sequência dos trabalhos de regularização do património municipal e da implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), bem como dos Resultados Financeiros de 2020 e de 2021, justificados pelos juros e encargos suportados, conforme os quadros que se seguem:

Unid.: Euro

Resultados (DR)/ Balanço	2018	2019
Resultados Operacionais	11 097 146,69	10 420 860,05
Resultados Financeiros	770 300,85	781 232,85
Resultados Correntes	11 867 447,54	11 202 092,90
Resultados Extraordinários	2 585 459,65	- 6 634 697,82
Resultado Líquido do Exercício	14 452 907,19	4 567 395,08

Fonte: Balanços e Demonstrações de Resultados<sup>65</sup>.

Unid.: Euro

Resultados (DRN)	2020	2021
Resultados antes de depreciação e gastos de financiamento	9 328 457,35	26 770 387,51
Resultados operacional (antes de gastos de financiamento)	4 704 743,92	19 959 687,11
Resultados financeiros	- 11 191,44	- 6 120,83
Resultado Líquido do Período	4 693 552,48	19 953 566,28

Fonte: Demonstrações de resultados por natureza<sup>66</sup>.

- iii. No que se refere à Dívida Total, da observação do quadro infra, cujos dados foram retirados dos Relatórios de Gestão do Município, constata-se que a entidade cumpriu os limites da Dívida Total no período de 2017 a 2021 <sup>67</sup>, e deu cumprimento ao disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 52º do RFALEI, nos anos de 2018, 2019 e 2021, uma vez que só podia aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível registada no início de cada um dos exercícios; no entanto, apesar de, em 2020, o Município ter aumentado a sua dívida<sup>68</sup>, para

<sup>64</sup> Em 30.04.2019, 30.06.2020, 19.07.2021 e 09.05.2022, respetivamente. As contas de 2020 e 2021 deram entrada em 19.07.2021 e 09.05.2022, após deferimento dos pedidos de prorrogação de prazo de entrega.

<sup>65</sup> Folhas 920 a 925v - Volume IV do processo.

<sup>66</sup> Folhas 926 e 927 - Volume IV do processo.

<sup>67</sup> Folhas 787 verso, 788, 818 e verso, 851 e verso, 882 verso e 883 - Volume IV do processo. Relatórios de Gestão referentes aos anos de 2018 a 2021.

<sup>68</sup> De acordo com o Relatório de Gestão de 2020, o aumento da dívida resultou de ajustamentos efetuados, relativos à dívida das empresas D e E e ao aumento da dívida das entidades participadas.



além daquele valor, a situação encontrava-se coberta pela alteração das regras sobre endividamento das autarquias locais, para os anos de 2020 e 2021, no âmbito da pandemia COVID-19, como consequência da aplicação do n.º 1 do artigo 2º da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto, que alterou a alínea b) do n.º 3 do artigo 52º do RFALEI.

Unid.: Euro

	2017	2018	2019	2020	2021
Limite da dívida no ano	66 542 656,00	70 688 661,19	73 710 359,56	78 353 161,48	78 556 634,60
Dívida Total	30 934 017,87	27 215 219,00	22 339 358,00	38 820 608,27	14 537 970,58
Margem disponível	35 608 638,13	43 473 442,19	51 371 001,56	39 532 553,21	64 018 664,02
20% da margem disponível de N-1		7 121 727,63	8 694 688,44	10 274 200,31	7 906 510,64

Fonte: Relatórios de Gestão.

- iv. Quanto à aferição do cumprimento do Princípio do equilíbrio orçamental<sup>69</sup>, nos termos dos artigos 40.º e 83.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), apresenta-se a respetiva evolução nos exercícios económicos de 2017 a 2021:

Unid.: Euro

Anos	Receita Corrente Bruta Cobrada	Saldo da Gerência para Despesa Corrente	TOTAL	Despesa Corrente Paga	Amortização Média de Empréstimos	TOTAL	Equilíbrio orçamental
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6) = (4) + (5)	(7) = (3) - (6)
2017	50 539 206,79	0,00	50 539 206,79	34 375 590,76	1 960 021,91	36 335 612,67	14 203 594,12
2018	50 739 488,07	7 055 930,00	57 795 418,07	35 829 393,17	1 303 843,48	37 133 236,65	20 662 181,42
2019	56 708 671,61	14 547 839,00	71 256 510,61	40 775 279,08	874 254,32	41 649 533,40	29 606 977,21
2020	51 421 453,53	16 889 643,00	68 311 096,53	41 130 997,24	1 117 038,94	42 248 036,18	26 063 060,35
2021	57 219 017,52	13 451 392,00	70 670 409,52	44 347 598,30	1 075 547,82	45 423 146,12	25 247 263,40

Fonte: Relatórios de Gestão.

O Município de Lagos cumpriu o princípio do equilíbrio orçamental no período de 2017 a 2021, com excedente orçamental.

- v. Sucintamente, espelha-se a evolução das taxas de execução orçamental da receita e da despesa, de 2017 a 2021, registando-se na receita uma execução superior a 85%:

Taxas de execução orçamental	2017	2018	2019	2020	2021
Receita	100,12	93,32	100,17	87,93	92,96
Despesa	74,34	58,26	59,20	52,71	61,09

Fonte: Documentos de prestação eletrónica de contas.

<sup>69</sup> Folhas 769, 799, 832 e verso, 861 verso e 862 - Volume IV do processo. Relatórios de Gestão referentes aos anos de 2018 a 2021.

- vi. De acordo com os Relatórios de Gestão, o Município de Lagos, nos anos de 2017 a 2021, não apresentou pagamentos em atraso a fornecedores.
- vii. Analisadas as Certificações Legais de Contas (CLC) <sup>70</sup>, emitidas pelas empresas F (2018 e 2019), G (2020) e H (2021), constata-se, nomeadamente, o seguinte:
- Em 2018 e 2019, as CLC's apresentam como reservas, o facto de os Serviços Municipais continuarem a desenvolver os trabalhos de análise e regularização do imobilizado e dos investimentos financeiros em imóveis, com os consequentes impactos no Património Líquido e no Resultado Líquido do Exercício, bem como o trabalho levado a cabo pela CM Lagos com vista à reestruturação do Grupo Municipal, destacando-se em 2019, a extinção e internalização da empresa B, tendo a autarquia passado a deter diretamente a participação financeira nas empresas D e E.
  - Em 2020 e 2021, é apresentada uma reserva por limitação de âmbito, tendo em consideração que, apesar do extenso trabalho desenvolvido pela entidade no que respeita ao processo de inventariação e adaptação ao SNC-AP, o mesmo ainda não se encontra concluído, pelo que a informação existente não constitui uma garantia da plenitude e da correta valorização dos ativos.

O atual Presidente da Câmara Municipal de Lagos, Hugo Miguel Marreiros Henrique Pereira<sup>71</sup>, subscreveu o contraditório institucional, pronunciando-se sobre o projeto de recomendações constante do Relato, informando que o Município está a encetar diligências para colmatar as reservas do ROC.

Neste sentido, alegou que em relação aos bens de domínio privado, a implementação total da NPC5 referente aos ativos fixos tangíveis ainda se encontra em curso, e que ainda está a decorrer uma reconciliação físico-contabilística ao património, independentemente da sua natureza (Bens do domínio público e privado), que consubstancia um trabalho de inventariação e peritagem que consiste num levantamento que garanta o cumprimento de todas as normas exigíveis, sejam elas administrativas, fiscais ou contabilísticas.

Por outro lado, refere que a morosidade deste trabalho é justificada, principalmente, pelo elevado número de bens do ativo fixo tangível e pela falta de informação e de identificação dos bens sobre os quais não se verifica controlo (alguns bens do domínio público).

Refira-se que na CLC de 2022 consta que os Ativos Fixos Tangíveis do Município de Lagos (bens de domínio público e privado) têm sofrido diversas regularizações, ao longo dos anos. Apesar do extenso trabalho já desenvolvido, o processo de inventariação e de adaptação do SNC-AP ainda não se encontrava concluído e a informação existente não constituía uma garantia da plenitude e da correta valorização desses ativos, constituindo uma limitação de âmbito.

---

<sup>70</sup> Anexo G do Relato.

<sup>71</sup> Folhas 1826 e 1827 do processo.

Tendo em consideração que a IPSAS 33, por via do art.º 13º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, prevê um período de transição após a adoção do referencial em SNC-AP de três anos, conclui-se que a implementação desta norma de contabilidade pública não foi atingida em 2022, que era o último ano para completar a transição, conseqüentemente, considera-se ser de manter a recomendação n.º 2.

## 11. ANÁLISE DOS PEQD's (SETOR EMPRESARIAL LOCAL)

### 11.1 Análise dos processos PEQD's n.ºs 54/2016<sup>72</sup>, 145/2016<sup>73</sup>, 238/2016 e 19/2017<sup>74</sup>

Deram entrada no Tribunal de Contas diversas denúncias anónimas, entre fevereiro de 2016 e janeiro de 2017, as quais deram origem aos PEQD's acima referidos.

No que se refere ao **PEQD n.º 54/2016**, a matéria denunciada, datada de fevereiro e maio de 2016, prende-se com os contratos-programa celebrados entre o Município de Lagos e a empresa A <sup>75</sup>, onde se salienta a ilegalidade quer dos contratos-programa para a exploração de equipamentos desportivos de 2007 e de 2010 (e respetiva adenda), quer a legalidade do contrato-programa assinado em 2016, que não teve por base qualquer tipo de estudo prévio.

O processo foi objeto de análise pelo Núcleo de Apoio do ex-DVIC, que concluiu no sentido de que o mesmo fosse arquivado para apreciação em sede de verificação interna de contas, com conhecimento ao Departamento de Auditoria competente, o que mereceu a concordância do Excelentíssimo Juiz Conselheiro da área, à data, encontrando-se tratado no ponto 11.2, deste Relatório.

O **PEQD n.º 145/2016** teve a sua origem numa denúncia anónima, datada de 25.07.2016, sobre o contrato-programa celebrado entre a Câmara Municipal de Lagos e a empresa A, em 01.07.2010, o qual alegadamente já teria caducado, uma vez que, nos termos do disposto na cláusula quarta da respetiva Adenda, teria sido celebrado pelo prazo de três anos, e apenas se podia renovar uma única vez, por igual período de tempo.

Questionado o Presidente da Câmara Municipal, este veio esclarecer que os factos denunciados não correspondem inteiramente à verdade, pois que, sendo certo que foi efetivamente celebrado o referido contrato com a empresa A, em 01.07.2010, o mesmo foi objeto de uma adenda em 05.11.2010 <sup>76</sup>, nos termos da qual, apenas entraria em vigor no dia 1 (um) do mês seguinte ao da sua assinatura.

---

<sup>72</sup> Apenso ao presente processo.

<sup>73</sup> Apenso ao presente processo.

<sup>74</sup> Apenso ao presente processo.

<sup>75</sup> Entidade empresarial local, detida a 100% pelo município de Lagos, que goza de autonomia financeira, administrativa e patrimonial.

<sup>76</sup> Anexo M do Relato. Cfr. Doc. 6 (págs. 58 a 61) do Apenso.

Quer isto dizer que, tendo aquele contrato sido celebrado em novembro de 2010, apenas entraria em vigor a partir do dia 1 (um) de dezembro seguinte e, conseqüentemente, considerando que a sua duração era de 3 (três) anos, renovável por igual período, era válido até 30.11.2016.

Mais esclareceu que este contrato é do “conhecimento do Tribunal de Contas”, por lhe ter sido comunicado no decurso do respetivo processo de fiscalização prévia, a que foi atribuído o n.º 980/2010.

Este processo foi analisado, tendo-se proposto o seu arquivamento com eventual reapreciação em sede de verificação interna de contas, o que mereceu a concordância do Excelentíssimo Juiz Conselheiro da Área, à data. As questões suscitadas encontram-se tratados no ponto 11.2 deste Relatório.

Os processos PEQD's n.ºs 238/2016 e 19/2017 resultaram de duas denúncias anónimas, que deram entrada no Tribunal de Contas, em 14.12.2016 e 19.01.2017, sobre um novo contrato-programa celebrado entre a Câmara Municipal de Lagos e a empresa A, para promoção e gestão de equipamentos desportivos e prestação de serviços na área do desporto, aprovado pela Assembleia Municipal de Lagos<sup>77</sup>, na sequência da proposta apresentada pela Câmara Municipal de Lagos, aprovada na sua reunião pública ordinária realizada no dia 23 de novembro de 2016.

Mais se refere que a empresa municipal A adjudicou à empresa I a exploração dos parques de estacionamento cobertos e estacionamento tarifado da cidade de Lagos, através de procedimento realizado por ajuste direto, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP). É, também, denunciado que os referidos contratos foram celebrados com a empresa I, sucessiva e ilegalmente, ao abrigo das disposições de exceção do CCP.

Estes processos foram analisados pelo Núcleo de Apoio do ex-DVIC, que concluiu no sentido do respetivo arquivamento, com eventual reapreciação em sede de verificação interna de contas, encontrando-se tratados nos pontos 11.2 e 11.3 deste Relatório.

## **11.2 Análise das situações abordadas nos PEQD's do Setor Empresarial Local**

Para definição da matéria factual, atendendo à sua complexidade relativamente às questões relacionadas com o setor empresarial local, em termos metodológicos, iremos analisar as seguintes seis situações:

- a) Análise dos contratos-programa assinados pela empresa A – 2007 e 2010;
- b) Processo de fusão da empresa B na empresa A;
- c) Análise dos contratos-programa assinados pela empresa A – 2016;
- d) Consequência da ausência de Estudos Prévios nos contratos-programa;

---

<sup>77</sup> Anexo N do Relato. Deliberação n.º 120/AM/2016, de 30.11.2016.

- e) Elenco das Infrações financeiras aplicáveis aos contratos-programa e análise dos contraditórios recebidos;
- f) Elenco das Infrações financeiras prescritas/aplicação da lei penal mais favorável.

#### 11.2.1 Análise dos contratos-programa assinados pela empresa A – 2007 e 2010

- i. Contrato programa de 26.12.2007 (gestão dos equipamentos desportivos);

Como primeiro apontamento, refira-se que a empresa A é uma empresa local (municipal), constituída por escritura pública, em 04.09.2006, com o capital social de 50.000 euros, inteiramente subscrito e realizado pelo ML. Serviram de suporte à sua criação as deliberações da Câmara Municipal de Lagos de 19.04.2006 e da Assembleia Municipal de Lagos de 02.05.2006.

Por outro lado, o objeto social da empresa comportou, inicialmente, as atividades de promoção, gestão, exploração e conservação de equipamentos coletivos desportivos e de lazer e a organização de atividades, ações de formação e eventos nas áreas do lazer e do desporto.

No seguimento das suas atividades, e ao abrigo da legislação então vigente, Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, Regime Jurídico de Setor Empresarial Local (RJSEL) foi celebrado o contrato-programa<sup>78</sup> de 26.12.2007, conforme evidenciado no quadro n.º 1, que se segue:

---

<sup>78</sup> Ora, atendendo ao objeto da empresa e à atividade em causa, a sua qualificação devia ter sido enquadrada num contrato de gestão (cfr. artigos 9.º, n.º 2 e 20.º, n.º 1, do RJSEL). Todavia, este aspeto não assume grande relevo, quer porque – de acordo com o entendimento tradicional constante da jurisprudência do Tribunal de Contas e da doutrina – o que importa para a qualificação de um contrato é a sua substância e não a sua forma.

Quadro n.º 1

Identificação da empresa do setor local	Contrato-programa	Elaboração de Estudo prévio	Data da assinatura	Data da aprovação CM CA	Montante envolvido	Prazo	Enviado ao TC?	Devia ter sido enviado ao TC?	Decisão do TC
A	Cobertura dos encargos com a gestão, exploração, conservação e obras dos equipamentos desportivos e de lazer que o município entrega à empresa A	Não era obrigatório <sup>79</sup>	26.12.2007	Deliberação n.º 437/2007, de 21.11.2007, da CM de Lagos  Deliberação do CA da empresa de 29.10.2007	€ 47.100 por mês	Data limite até 31.12.2009	Sim	Não aplicável	Decisão n.º 103/08 – FEV 14  Devolução por não estar sujeito a visto <sup>80</sup>

Nestes contratos-programa devem ser definidos, pormenorizadamente, o fundamento da necessidade da relação contratual, a sua finalidade e a eficácia e eficiência que se pretendem atingir, tudo com indicadores ou referenciais que permitam a medição da realização dos objetivos. Ademais, quando se pratiquem preços sociais, inferiores aos preços de mercado, os mesmos devem ser objetivamente justificados, sendo obrigatória a adoção de contabilidade analítica através da qual se identifique a diferença entre os preços de mercado e os preços subsidiados, conforme dispõe o artigo 20.º, do RJSEL, em especial os n.ºs 2 e 3.

Ora, da leitura dos considerandos constantes do contrato programa, quer inclusivamente do texto contratual, estão patentes transcrições de textos do RJSEL, assim como de descrições de conceitos genéricos e vagos e declarações de intenção, tudo sem que se encontre a sua concretização e sem que sejam indicados parâmetros concretos e valores<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Não era obrigatório nos termos da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

<sup>80</sup> É certo que ficou mencionado no processo que “Tem sido jurisprudência do Tribunal de Contas, nos casos em que os contratos-programa titulam transferências de verbas, a título de indemnizações compensatórias ou subsídios, devolver os respetivos contratos por não estarem sujeitos a visto do Tribunal.” Porém, posteriormente, a jurisprudência do TC passou a perfilhar a posição de que aqueles contratos estavam sujeitos a visto (cfr. Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 14 a 17/2009-31.MAR-1ªS/PL e n.º 34/09-14.JUL.09-1ªS/PL).

<sup>81</sup> A título de exemplo, atento o n.º 3 da cláusula II consta a reprodução *ipsis verbis* do texto do artigo 20.º, n.º 4, do RJSEL: “O desenvolvimento de políticas de preços subsidiados depende de negociação prévia com os acionistas de direito público dos termos que regulam as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual da atividade de interesse geral, que constam do contrato-programa”. Ademais, no n.º 4 da mesma cláusula, é mencionado que os preços sociais e condições de utilização favoráveis dos equipamentos a praticar pela empresa A “... serão aprovados nos termos contratuais, estatutários e legais.” Todavia, nada mais consta no contrato-programa sobre esta temática.

ii. Contrato programa de 01.07.2010 e adenda de 05.11.2010;

À semelhança do anterior, este contrato-programa foi elaborado ao abrigo da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, Regime Jurídico de Setor Empresarial Local (RJSEL), e além de enumerar as mesmas competências, artigos da lei, conceitos e intenções, não se verificou a existência de indicadores, parâmetros ou valores que concretizem os meios e os fins perspetivados. Posteriormente foi celebrada uma adenda, conforme expresso no Quadro n.º 2 abaixo assinalado:

Quadro n.º 2

Identificação da empresa do setor local	Contrato-programa	Elaboração de Estudo prévio	Data da assinatura	Data da aprovação CM CA	Montante envolvido	Prazo	Enviado ao TC?	Decisão do TC em sede de fiscalização prévia
A	Cobertura dos encargos com a gestão, exploração, conservação e obras dos equipamentos desportivos e de lazer que o município entrega à empresa A	Não era obrigatório <sup>82</sup>	01.07.2010 Adenda 05.11.2010	Deliberação n.º 191/2010, de 16.06.2010, da CM de Lagos Deliberação do CA da empresa A de 22.06.2010	€ 90.000 por mês	contrato-programa não fixou prazo Adenda 01.12.2010 a 30.11.2013, havendo renovação até 30.11.2016	Sim	Processo n.º 980/10 – FEV 14 Decisão 21.06.2012 Cancelado o processo, conforme requerido pelo município

Efetivamente, no que tange aos considerandos desta adenda, salienta-se que o município se comprometeu a dotar a empresa A dos “(...) meios financeiros necessários à prossecução do seu objeto social e atribuições (...)”, que não foram no contrato de 01.07.2010 devidamente identificados, sendo que a participação do ML aumenta para os 90.000 euros mensais. Quanto à cláusula IV, passa a prever uma duração de três anos a contar do mês seguinte ao da sua assinatura, a qual pode renovar-se por mais um único período de três anos, isto é, vigorará desde 01.12.2010 a 30.11.2013 e, havendo renovação, até 30.11.2016.

Por outro lado, o contrato-programa e a adenda, evidenciados no quadro n.º 2, foram enviados para visto do Tribunal de Contas, tendo dado origem ao Processo n.º 980/10 – DECOP, os quais suscitaram muitas dúvidas ao Tribunal, incluindo a necessidade da existência de uma caução. Ora, o ML veio invocar a impossibilidade de a empresa obter a caução “em tempo devido”, e formalizou, ao mesmo tempo, a desistência do processo de visto. Consequentemente, em sessão diária de visto, de 21.06.2012, foi decidido “(...) cancelar o processo, como requerido.”, remetendo-se cópia de todo o expediente ao “(...) Senhor Conselheiro responsável da 2ª Secção ... dado que o cancelamento solicitado e deferido foi fundamentado pelo facto de aquela C. Municipal entender que deve continuar a dar execução a um contrato-programa de 2007, cuja vigência há muito terminou.”

<sup>82</sup> Não era obrigatório nos termos da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

No que tange aos pagamentos à empresa A, o ML veio referir que o contrato de 01.07.2010 não produziu efeitos financeiros e que, por deliberação camarária de 21.03.2012, se promoveu a manutenção em vigor da cláusula IV do contrato-programa de 2007 – que continuou a fundamentar as transferências de 47.100 euros mensais necessárias à gestão dos equipamentos. Inclusivamente, o ML veio referir que os pagamentos e as demais transferências para a empresa A foram executados ao abrigo do “(...) apoio ao associativismo desportivo, através dos Programas de Apoio ao Associativismo Desportivo, renovados anualmente.”, com base no disposto na alínea b) do n.º 4 do artigo 64.<sup>83</sup> da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com a redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro.

Esta fundamentação não colhe. É certo que, a competência da Câmara Municipal prevista na alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, permite «Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra». Todavia, tal competência tem de ser compaginada com a legislação vigente relativamente ao financiamento do associativismo desportivo: a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto, aprovada pela Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro, assim como o regime jurídico aplicável aos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, conforme definido pelo Decreto-Lei n.º 273/2009, de 01 outubro.

Efetivamente, a Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro, prevê a concessão de apoios ou participações financeiras na área do desporto, por parte, designadamente, das autarquias locais, mediante a celebração daqueles contratos (artigos 46.º e 47.º). Todavia, o artigo 3.º (com a epígrafe, concessão de apoios) do Decreto-lei n.º 273/2009<sup>84</sup>, de 1 de outubro, não contempla como entidade beneficiária uma empresa do setor local, mas apenas associações desportivas (entre outras). Ademais, a atribuição desses apoios pressupõe a celebração de contratos-programa conforme preceituado no n.º 3 do artigo 46.º da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro, e que “*um contrato-programa de desenvolvimento desportivo é um contrato celebrado com vista à atribuição, (...) de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos*”, de acordo com o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro.

Por conseguinte, tendo em consideração que o contrato-programa de 2007 (quadro n.º 1) estava caducado; que o contrato-programa de 2010, e respetiva adenda (quadro n.º 2) careciam de eficácia e nunca terão chegado a ser executados; que não é aplicável ao caso concreto a legislação invocada pelo Município para efeitos de apoio ao associativismo desportivo; e que, se o fosse, tais transferências teriam de estar previstas num contrato-programa válido e eficaz, contrato esse que não existia no caso vertente, são ilegais as transferências para a empresa A das quantias mensais de 47.100 euros, ao abrigo da alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e dos Programas de Apoio ao Associativismo Desportivo.

---

<sup>83</sup> Posteriormente, o artigo 64.º foi revogado pela alínea d) do artigo 3.º (com a epígrafe, norma revogatória) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime jurídico das Autarquias Locais). Ademais, essa competência foi consagrada na alínea p) do n.º 1 do artigo 33.º (com a epígrafe, competências materiais) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>84</sup> Regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo.



Estas transferências ilegais seriam passíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC para os autores das autorizações de despesa e de pagamento. Verifica-se, contudo, que, atentas as datas da prática de tais infrações, as respetivas responsabilidades se encontram prescritas, como decorre do disposto nos artigos 69.º, n.º 2, alínea a) e 70.º, n.º 1, da LOPTC.

### 11.2.2 Processo de fusão da empresa B na empresa A

Por deliberações dos órgãos executivo e deliberativo do ML, respetivamente, de 20 e de 25 de fevereiro de 2013, foi aprovado um projeto de fusão entre a empresa B e a empresa A. Efetivamente, a empresa B, que tinha por objeto a exploração do estacionamento tarifado, caiu na previsão do artigo 62.º da Lei da Atividade Empresarial Local (LAEL), que obrigava à sua dissolução, pelo que se pretendia que fosse incorporada na estrutura da empresa A, conforme exposto no quadro n.º 3 abaixo assinalado:

Quadro n.º 3

Identificação da empresa do setor local	Projeto de fusão com a empresa A	Elaboração de Estudo Prévio	Data das deliberações	Envio ao TC	Decisão do TC	Resultado final
B	<b>Fundamentação:</b> A empresa B encontrava-se na previsão do artigo 62.º da LAEL	<b>Não</b>	CM 20 de fevereiro de 2013  AM 25 de fevereiro de 2013	Sim  Processo n.º 934/2013 DECOP	31.07.2015  Cancelado o processo, conforme requerido pelo município, pois por deliberação da CM e AM foi deliberado a dissolução da empresa B	Internalização da empresa B no ML

Ora, o citado projeto de fusão da empresa B na empresa A foi enviado para fiscalização prévia e deu origem ao Processo n.º 934/2013 – DECOP-UAT. II.

Todavia, foram levantadas diversas questões no âmbito desse processo, destacando-se a ausência dos estudos demonstrativos da viabilidade económico-financeira e da racionalidade económica da opção (exigidos pelo artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, por remissão do artigo 64.º, n.º 2, todos da LAEL), sendo que a falta de tais estudos conduziria à nulidade do projeto e à eventual responsabilização financeira dos responsáveis.

Ora, este processo de visto referente à fusão veio a ser cancelado em sessão diária de visto de 31.07.2015, na sequência de ofício da CM de Lagos remetendo certidões das deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, onde se deliberava a dissolução da empresa e se solicitava o arquivamento do processo.

É ainda de referir que a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal, aquando da aprovação da dissolução da empresa B, aprovaram simultaneamente a proposta de transferir a gestão do estacionamento tarifado e parques de estacionamento cobertos para a empresa A e ainda a alteração parcial dos estatutos desta última, aditando, para o efeito, ao seu objeto social as valências de gestão do estacionamento público urbano.

### 11.2.3 Análise dos contratos-programa assinados pela empresa A – 2016

#### i. Contrato programa de 09.12.2016;

Como primeiro apontamento, urge salientar que este contrato-programa foi celebrado ao abrigo da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (designada como a Lei da Atividade Empresarial Local ou simplesmente LAEL), e o contrato foi comunicado ao Tribunal de Contas pela CM de Lagos em 15.12.2016, em cumprimento do seu artigo 47.º, n.º 7, conforme exposto no quadro n.º 4 abaixo assinalado:

Quadro n.º 4

Identificação da empresa do setor local	Contrato-programa	Elaboração de Estudo prévio	Data da assinatura	Data da aprovação CM CA AM	Montante envolvido	Prazo	Enviado ao TC?	Devia ter sido enviado ao TC?	Decisão do TC
A	Gestão e exploração dos equipamentos desportivos	Não	09.12.2016	Deliberação CM 23.11.2016  CA 05.12.2016  Deliberação AM <sup>85</sup> 30.11.2016	€ 9.000 por mês	3 anos,  renovável uma única vez, por idêntico período	Não  Foi apenas comunicado (artigo 47.º n.º 7) da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto	sim	Não aplicável

No que tange às obrigações das partes, é estabelecida a obrigação do município transferir mensalmente para a empresa A a quantia de 9.000 euros, acrescidos de IVA, e fica prevista a possibilidade de a empresa faturar serviços ao município.

No âmbito das orientações estratégicas e objetivos a atingir com o contrato, estabeleceram-se alguns indicadores genéricos, bem como o objetivo de manutenção da média anual de utentes inscritos acima de 1500 e a organização de duas ações anuais de promoção e fomento da atividade física e prática desportiva.

Além disso, foi fixada a duração do contrato em três anos, renováveis uma única vez, sendo que, o restante texto contratual é em tudo idêntico aos anteriores, sem concretização de indicadores

<sup>85</sup> A aprovação dos contratos-programa pelo órgão deliberativo da entidade pública participante passou a ser exigida com a publicação da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, no seu artigo 47.º, n.º 5.

mensuráveis, ou seja, sem qualquer materialização dos conceitos utilizados, situação recorrente em todos os contratos-programa. Finalmente, resta acrescentar que o contrato-programa devia ter sido submetido ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia<sup>86</sup>, uma vez que a sua duração inicial era de 3 anos, renovável por igual período, sendo o valor total de seis anos de 648 mil euros<sup>87</sup>.

ii. Contrato programa de 01.04.2016.

No dia 01.04.2016 foi celebrado entre o ML e a empresa A um contrato-programa ao abrigo dos artigos 45.º, alínea b), 46.º e 47.º, da LAEL, pelo qual foram transferidas as competências de promoção, implementação, gestão, exploração e fiscalização dos parques de estacionamento e das zonas de estacionamento identificadas, conforme exposto no quadro n.º 5 abaixo assinalado:

Quadro n.º 5

Identificação da empresa do setor local	Contrato-programa	Elaboração de Estudo prévio	Data da assinatura	Data da aprovação CM CA AM	Prazo	Enviado ao TC?	Devia ter sido enviado ao TC?	Decisão do TC
A	<b>Gestão do estacionamento tarifado</b>  Promoção, gestão, exploração e fiscalização de parques e zonas de estacionamento identificadas	<b>Não</b>	01.04.2016	Deliberação CM 16.12.2015  CA 23.02.2016  Deliberação AM <sup>88</sup> 07.03.2016	Não foi estabelecido	Não  Foi apenas comunicado (artigo 47.º n.º 7) da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto	sim	Não aplicável

É certo que (ao contrário dos anteriores contratos-programa), foram fixados alguns indicadores a cumprir, por referência a valores propostos pelas empresas I e J no âmbito de um anterior concurso para a concessão da exploração do estacionamento, “*caso lhes tivesse sido adjudicada a concessão*”. Todavia, este contrato não materializa, nem pormenoriza, as realidades cuja gestão transfere. E, para além das referências a valores de receita a obter iguais ou superiores aos do contrato anterior, não contém outros indicadores que permitam a avaliação da eficácia e eficiência da gestão. Também não define objetivos da atividade de interesse público ou de desenvolvimento local ou regional que se pretendem.

Finalmente, resta acrescentar que este contrato programa foi apenas comunicado ao Tribunal de Contas (nos termos do n.º 7 do artigo 47.º da LAEL), através do ofício da CM de Lagos, de 04.11.2016.

<sup>86</sup> À data dos factos, os contratos cujo preço contratual fosse superior a 350 mil euros, deviam ser submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, atento o n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC, conjugado com o artigo 103.º (com a epígrafe, fiscalização prévia do Tribunal de Contas) da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Orçamento de Estado de 2016).

<sup>87</sup> Nos termos do artigo 97.º (com a epígrafe, preço contratual) n.º 2 do CCP.

<sup>88</sup> A aprovação dos contratos-programa pelo órgão deliberativo da entidade pública participante passou a ser exigida com a publicação da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, no seu artigo 47.º, n.º 5.

De resto, no mesmo ofício foi referido que o sobredito contrato não tinha sido submetido a visto, por não gerar qualquer despesa para o município.

A celebração deste contrato teve por base um alargamento do objeto social da empresa A<sup>89</sup> em matéria de gestão e exploração do estacionamento tarifado, através de transferência de competências que anteriormente eram exercidas pela empresa B, tendo o Município ultrapassado dessa forma a não concessão de visto à fusão da empresa B com a empresa A, tratada no precedente ponto 11.2.2. Esta alteração substancial do objeto social da empresa A teve significativo impacto económico e financeiro no Município e na empresa A. Com efeito, destaca-se que as receitas advenientes do estacionamento deixaram de ser cobradas pelo Município<sup>90</sup> e passaram a ser cobradas pela empresa A (por via da empresa I), que assim viu alterada a sua estrutura de financiamento.

Refere-se, a este propósito, o Acórdão n.º 12/2016 – 21.JUN-1.ªS/PL, que veio sustentar que «(...) *nos termos dos n.ºs 1 e 7<sup>º</sup> do artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, são nulos a constituição ou transformação, por fusão, de empresas locais com violação dos requisitos de justificação económico-financeira bem como todos os atos ou contratos acessórios ou conexos com elas. Não pode deixar de considerar-se que sofre do mesmo vício a transformação de uma empresa local, nas mesmas circunstâncias, mas com outro fundamento que não a fusão.*».

Importa salientar que a celebração do contrato-programa nestes termos decorreu da decisão prévia da transferência da gestão e exploração do estacionamento tarifado, da empresa B para a empresa A.

Na verdade, são responsáveis os membros do órgão executivo (CM) que votaram favoravelmente (ou se abstiveram) a aprovação da transferência da competência da gestão do estacionamento tarifado e parques de estacionamento cobertos, da empresa B para a empresa A (deliberação n.º 140/2015) em sessão da CM, de 17 de junho de 2015. Inclusivamente, são igualmente responsáveis os membros da AM que votaram favoravelmente (ou se abstiveram) a transferência de competências acima mencionadas (deliberação n.º 62/2015) em sessão da AM, de 6 de julho de 2015. Ora, esta transferência ilegal de competências seria passível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC para os membros do executivo e da assembleia municipal que aprovaram a deliberação ou se abstiveram.

Contudo, atendendo à data da prática dos factos (2015), tal responsabilidade encontra-se prescrita, como decorre do disposto nos artigos 69.º, n.º 2, alínea a) e 70.º, n.º 1, da LOPTC.

---

<sup>89</sup> De acordo com a Cláusula 1.ª (com a epígrafe, Objeto) do contrato-programa, foram transferidas para a empresa A, as competências de promoção, implementação, gestão, exploração e fiscalização dos parques de estacionamento enterrados, e respetivas coberturas, assim como das zonas de estacionamento, ambas identificadas nos anexos 1 e 2 do sobredito contrato-programa.

<sup>90</sup> As receitas do estacionamento tarifado deveriam passar para o Município com a extinção da empresa B.

<sup>91</sup> O n.º 7 referido corresponde, atualmente, ao n.º 8, do preceito.

#### 11.2.4 Consequência da ausência de Estudos Prévios nos contratos-programa

##### i. Considerações gerais

Como primeira referência, deverá ser tido em consideração o facto de que na vigência dos contratos programa analisados, desde 2007 (quadros n.º 1 e n.º 2 do ponto 11.2.1) a 2016 (quadros n.º 4 e n.º 5 do ponto 11.2.3), sucederam-se duas leis diferentes a regular a atividade empresarial local, a saber: a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, denominada Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL) e a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, conhecida como Lei da Atividade Empresarial Local (LAEL).

Realmente, a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto<sup>92</sup>, estabeleceu um novo regime jurídico para a atividade empresarial local, na sequência das medidas constantes da Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, dos estudos consubstanciados no Documento Verde da Reforma da Administração Local e no Livro Branco sobre o Setor Empresarial Local e dos compromissos assumidos no Memorando de Entendimento com a Troika. De resto, no que tange ao objetivo da reforma, pretendeu-se a contenção do perímetro do sector empresarial local e o controlo dos fluxos financeiros mantidos entre as empresas locais e as respetivas entidades públicas participantes, com o objetivo da sua autossustentabilidade<sup>93</sup>.

A grande diferença entre ambos os diplomas, consiste nas seguintes duas situações:

1. **Condicionamento e regulação dos fluxos financeiros** provenientes das entidades públicas participantes;
2. Obrigatoriedade de **elaboração de estudos prévios**.

No que tange ao **condicionamento e regulação dos fluxos financeiros** oriundos das entidades públicas participantes, apenas podem ocorrer:

- 1) Por via de subsídios à exploração, decorrentes da prática de preços sociais e exigentemente fundamentados e justificados em contratos-programa (artigos 47.º e 50.º, da LAEL);
- 2) Por via de pagamentos no âmbito da adjudicação de aquisições de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou empreitadas, os quais não podem exceder os preços de mercado e não podem integrar os contratos-programa (artigo 36.º, da LAEL).

No que diz respeito à obrigatoriedade de **elaboração de estudos prévios**, tal ocorre aquando da deliberação de criação de empresas locais ou de aquisição de participação (que confira uma posição dominante). Ademais, atento os n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º (com a epígrafe, Viabilidade económico-financeira e racionalidade económica) da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, estes estudos prévios devem:

---

<sup>92</sup> Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua redação atual.

<sup>93</sup> Sobre a tessitura normativa tocantemente às normas restritivas das relações financeiras entre as autarquias locais e entidades nas quais tenham participação, consultar Victor Calvete, Conexões entre Fundações, Contratos-Programa, Apoios Financeiros e Subsídios à Exploração no Quadro do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local. Revista Eletrónica do Tribunal de Contas n.º 2, 2021, pp. 101-103. Disponível na seguinte hiperligação: [https://revista.tcontas.pt/edicoes/retc\\_2021\\_02/estudo-04.html](https://revista.tcontas.pt/edicoes/retc_2021_02/estudo-04.html).

- 1) Fundamentar e justificar as necessidades que se pretende satisfazer;
- 2) A demonstração da procura atual ou futura;
- 3) A avaliação dos efeitos da atividade da empresa, a sua estrutura de organização e os recursos humanos da entidade pública participante;
- 4) O benefício social que daí resulta para os cidadãos.

Efetivamente, no que respeita à criação ou modificação de empresas do setor local, o próprio Tribunal de Contas, coloca a devida ênfase na pré-existência de **estudos prévios**: «Estes estudos, insiste-se, são absolutamente relevantes para a tomada de decisão dos órgãos executivo e deliberativo, conforme decorre do n.º 5 do artigo citado e do artigo 22º. São eles e a sua fundamentação que permitem que a tomada de decisão pelos órgãos deliberativos seja sustentada numa efetiva viabilidade económico-financeira e racionalidade económica, razão fundamental para a opção da empresarialização admitida<sup>94</sup>.

Na verdade, são os estudos prévios que permitem concretizar e fundamentar de uma maneira rigorosa os objetivos que irão constar dos contratos-programa<sup>95</sup> especialmente os previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 47.º (com a epígrafe, Celebração de contratos-programa com empresas locais de serviços de interesse geral) da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e que seguidamente se transcreve:

“2 - Os contratos-programa devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais.

3 - O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral.”

ii. Contrato programa de 09.12.2016.

Como primeiro apontamento, o sobredito contrato-programa (patente no quadro n.º 4 do ponto 11.2.3) padece de vícios insuperáveis, incluindo a ausência de estudos prévios de viabilidade económico-financeira e que se passa a identificar.

Na verdade, constata-se que os supostos ganhos de exploração desta atividade desenvolvida por via de uma estrutura empresarial como a empresa A, está assente em declarações muito vagas e

---

<sup>94</sup> Cfr. Acórdão n.º 32/2013, de 2 de dezembro – 1ª Secção/SS, do Tribunal de Contas, a propósito dos estudos prévios, p.14.

<sup>95</sup> A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e revogou as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro, veio obrigar, através dos artigos 47.º e 50.º à existência de contratos-programa.

abstratas da finalidade contratual<sup>96</sup> e não em critérios objetivos, que deviam estar sustentados e comprovados através de estudo prévio económico-financeiro (e que não foi realizado).

Além disso, enunciam-se muito genericamente as obrigações das partes<sup>97</sup>, não sendo possível, através das cláusulas contratuais, aferir, objetivamente, qual o fundamento e finalidade da necessidade da relação contratual.

Assim, ficou definido no n.º 5 da cláusula 6.ª (com a epígrafe, Obrigações da empresa A) o seguinte: “A empresa A orienta a sua gestão em princípios de autossustentabilidade canalizando as receitas obtidas pela exploração dos equipamentos para o pagamento dos custos associados à exploração de todos eles e o excedente, se houver, constituirá receita da empresa”. Por conseguinte, a celebração deste contrato-programa visa financiar os custos de funcionamento genéricos da empresa, sem utilização (ou sequer fundamentação) de qualquer critério objetivamente atendível, logo em evidente violação do n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

De igual modo, na Cláusula 7.ª (com a epígrafe, orientações estratégicas e objetivos a cumprir), estatui-se o seguinte:

1. *Oferecer uma gama variada de serviços desportivos no Complexo Desportivo Municipal e no Estádio Municipal, nomeadamente classes e aulas de grupo em piscina, aulas de grupo em sala e serviços de ginásio, para todas as faixas etárias;*
2. *Manter acima dos 1500 a média anual de utentes inscritos nos serviços oferecidos pela empresa A, excluindo praticantes desportivos federados e utilizadores provenientes por intermédio das escolas do concelho de Lagos;*
3. *Manter e criar condições de prática desportiva para que todos os clubes do Concelho de Lagos, com racionalidade económica, possam utilizar as diversas instalações desportivas;*
4. *Organizar ações de promoção e fomento da atividade física e prática desportiva, no mínimo de duas anuais, tais como passeios ou corridas a pé, ou em bicicleta, festivais e dias abertos, que não conflituem com as atividades das associações e clubes desportivos do Concelho de Lagos”*

Nenhuma destas cláusulas permite aferir qual a eficácia e eficiência que se pretende atingir com a celebração do contrato-programa em causa, não se concretizando indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos, ou sequer a racionalidade económica que lhe esteve subjacente.

---

<sup>96</sup> Efetivamente, no Contrato programa de 09.12.2016 celebrado entre o Município de Lagos e a empresa A, para a gestão e exploração dos equipamentos desportivos, ficou plasmado na alínea b) da cláusula 3.ª (com a epígrafe, fundamento do contrato) que o fundamento da relação contratual funda-se “em termos core business: permitir que a empresa A continue a prosseguir os objetivos estratégicos para que foi constituída”. Ademais, ficou estabelecido na clausula 4.ª (com a epígrafe, Finalidade da relação contratual) do sobredito contrato-programa o seguinte: “Manter o investimento na oferta de serviços especializados de atividade física e desportiva e na promoção do bem-estar físico das populações, através de técnicos especializados”.

<sup>97</sup> Vide a cláusula 5.ª (com a epígrafe, Obrigações do Município – Regime de Compensação) e a cláusula 6.ª (com a epígrafe, Obrigações da empresa A) ambas do contrato-programa de 09.12.2016 celebrado entre o Município de Lagos e a empresa A, para a gestão e exploração dos equipamentos desportivos.

iii. Contrato programa de 01.04.2016;

Como primeiro apontamento, tal como ocorre com o anterior contrato-programa analisado, também este (patente no quadro n.º 5 do ponto 11.2.3), não identifica nem densifica as realidades cuja gestão transfere, sendo patente a existência de um clausulado bastante geral e abstrato, sendo exemplificativa a alínea b) da cláusula 2.ª (com a epígrafe, fundamento do contrato) na qual o fundamento da relação contratual funda-se: “em termos core business: há necessidade de dar continuidade às atividades e competências anteriormente confiadas à empresa B e ora transferidas, assumindo-se que a gestão destes equipamentos corresponde a uma tarefa de corpo eminentemente empresarial, razão pela qual se afigura mais eficiente que a sua gestão seja realizada no setor empresarial municipal, que neste momento é formado apenas pela empresa A”.

As referências a valores de receita a obter iguais ou superiores aos do contrato-programa anterior (celebrado com a empresa B) é vaga e não permite aferir dos eventuais ganhos de eficiência e eficácia na gestão.

Decorre do exposto que não é possível aferir em que medida a opção de transferir as competências relativas à gestão do estacionamento tarifado para a empresa A é suscetível de introduzir ganhos de eficiência ou eficácia relativamente a outras soluções, como sejam a gestão pelo próprio Município ou a concessão da gestão a uma entidade privada.

Aliás, no decurso da reunião da Assembleia Municipal de Lagos, realizada no dia 30 de novembro de 2016, no que tange à aprovação do contrato-programa da empresa A, foi afirmado pelo Vice-Presidente da CML (p.28):

*“(...) o atual contrato-programa termina no final de novembro de 2016 e por isso havia todo o interesse em avançar com um contrato programa renovado, sendo que, a grande diferença prende-se com os valores a transferir pelo Município que vão passar de cerca de 70 mil euros mensais para cerca de 10 mil euros mensais. Referiu que tinha sido feito um estudo para se chegar a este valor, com base na nova realidade da empresa A, ligada à exploração dos equipamentos de estacionamento. Acrescentou que, presentemente, não existem razões para que a empresa A não continue a desempenhar todas as funções que lhe estão atribuídas. Terminou dizendo que a empresa A é vista como mais uma Divisão da Câmara Municipal”.*

Com vista a esclarecer se a opção de gestão do estacionamento tarifado pela empresa A foi objeto de estudo prévio, foi questionada a CML, em 22 de junho de 2022, nos seguintes termos:

“Atendendo a que a competência para gestão do estacionamento tarifado e parques de estacionamento cobertos em Lagos que estavam atribuídos à empresa B se devolveu à CML, em virtude da extinção desta empresa, foi elaborado algum estudo de viabilidade que comprove que a gestão do estacionamento tarifado e parques de estacionamento cobertos em Lagos seria melhor gerido em termos de eficácia, eficiência e economia pela empresa A, do que pela CML”



Em resposta, através do seu ofício n.º 12885, de 7 de julho de 2022, a CML referiu que não foi equacionada a internalização dessa atividade no Município, porque “(...) *se assumiu que estava em causa a mera transferência de uma atividade entre empresas locais, pelo que não foi elaborado o respetivo estudo de viabilidade*”. Ademais, foi igualmente referido que foi “(...) *realizado um pequeno estudo interno (...)*”<sup>98</sup> no processo de fiscalização prévia n.º 934/2013 que pretendia fundir a empresa B e a empresa A.

Ora, não colhe a argumentação acerca da existência da elaboração de um anterior “pequeno estudo interno”, porquanto essa questão foi analisada aquando da submissão ao Tribunal de Contas (processo de visto n.º 943/2013) e que, face a inúmeras perguntas e devoluções, especialmente envolvendo a ausência de qualquer estudo de viabilidade, levou (como anteriormente referido) a CML a desistir do processo de fusão da empresa B na empresa A (atento o quadro n.º 3 do ponto 11.2.2).

#### **11.2.5 Elenco das infrações financeiras aplicáveis aos contratos-programa e análise dos contraditórios recebidos**

##### **11.2.5.1 Elenco das infrações financeiras aplicáveis aos contratos-programa**

Ora, por tudo quanto foi exposto, o contrato-programa de 01.04.2016 evidencia os seguintes problemas:

- 1) É omissis quanto ao desenvolvimento e materialização das responsabilidades que se pretendem transferir;
- 2) É omissis quanto a indicadores ou referenciais que permitam medir o grau de concretização dos objetivos (eficácia e eficiência);

Perante este enquadramento, a autorização para a sua celebração consubstancia ilícito financeiro, suscetível de fazer incorrer os seus autores em eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que é passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, aplicável aos membros da CML que votaram favoravelmente a deliberação de 16 de dezembro de 2015, assim como aos membros da Assembleia Municipal que aprovaram favoravelmente a deliberação de 7 de março de 2016. Regista-se, contudo, que, atenta a data da prática dos factos, a correspondente responsabilidade financeira sancionatória se encontra prescrita.

De igual modo, o contrato-programa de 09.12.2016 evidencia os seguintes problemas:

- 1) É omissis quanto ao desenvolvimento e materialização das responsabilidades que se pretendem transferir;

---

<sup>98</sup> Anexo E do Relato. Ofício n.º 12885, de 07.07.2022, do ML, p.2.

- 2) É omissivo quanto a indicadores ou referenciais que permitam medir o grau de concretização dos objetivos (eficácia e eficiência);
- 3) É omissivo quanto à justificação concreta da prática de preços subsidiados e sua relação com os preços de mercado, bem como quanto à indicação de uns e de outros;
- 4) Não foi prevista a adoção de contabilidade analítica.

Perante este enquadramento, a autorização para a sua celebração consubstancia ilícito financeiro, suscetível de fazer incorrer os seus autores em eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que é passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, aplicável aos membros da CML que votaram favoravelmente (ou se abstiveram) a deliberação de 23 de novembro de 2016, assim como aos membros da Assembleia Municipal que aprovaram favoravelmente (ou se abstiveram) a deliberação de 30 de novembro de 2016.

Ora, aquando da submissão do relato para efeitos de contraditório, a presente infração financeira sancionatória não estava prescrita. Todavia, existe um elevado grau de probabilidade de que, após a aprovação do relatório em Sessão, esta se encontre em iminência de prescrição. Consequentemente, decide-se afastar a imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos membros da CM e da AM que votaram e deliberaram a aprovação do contrato-programa de 09.12.2016, para a gestão e exploração dos equipamentos desportivos (quadro n.º 4 do ponto 11.2.3).

Atendendo às inúmeras respostas obtidas em sede de contraditório, em termos metodológicos, a sua análise foi dividida nas seguintes três partes:

- a) Análise do contraditório institucional (Atual PCML);
- b) Análise do contraditório dos responsáveis pelo Órgão Executivo da CML;
- c) Análise do contraditório dos membros da Assembleia Municipal.

#### **11.2.5.2 Análise dos contraditórios recebidos**

##### **– Contraditório institucional (Atual PCML)**

Principais aspetos apresentados:

- 1) Delimitação da pronúncia - Apesar de delimitar a pronúncia, questiona que o Relato analise e indique a prática de infrações financeiras sancionatórias no que respeita a deliberações da empresa A com terceiros, sem participação ou relação com o Município de Lagos.

Relativamente ao alegado, é preciso assinalar que o contraditório institucional é assinado pelo atual Presidente da CML (Hugo Miguel Marreiros Henrique Pereira), mas que, à data dos factos, exercia o cargo de vice-presidente da CML e era o Presidente do Conselho de Administração (CA) da empresa A. Além disso, a empresa A é participada a 100% pela CML, e entra para a contabilização do limite ao endividamento municipal. Ademais, possíveis deliberações (ilegais) da

Câmara Municipal (CM) e Assembleia Municipal (AM), como é o caso da transferência da competência da gestão do estacionamento tarifado da empresa B para a empresa A (ao invés da sua internalização), sem estudo prévio, ou a assinatura ilegal de um contrato-programa para a gestão do estacionamento tarifado entre o ML e a empresa A (datado de 01.04.2016), terá necessariamente influência nas decisões que são posteriormente tomadas pelo CA da empresa A.

- 2) Pronúncia quanto às infrações financeiras identificadas - Manifesta dúvidas relativamente ao preenchimento do ilícito tipificado na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pois o artigo 47.º do RJAEL não permite densificar tal dispositivo normativo.

Como primeiro apontamento, assinala-se que o artigo 65.º da LOPTC, apenas estabelece parcialmente o comportamento ilícito, remetendo para outras normas a explanação de todas as suas circunstâncias, as quais serão reforçadas por outras normas (“norma sancionadora em branco”).

Deste modo, a infração será estipulada de forma indireta, por meio do recurso às normas principais que fixam os deveres em causa, tendo o próprio Tribunal Constitucional sustentado a respetiva constitucionalidade<sup>99</sup>.

Em segundo lugar, conforme devidamente sublinhado no Acórdão n.º 3/2017 – 23 de fevereiro – 1ª SECÇÃO/PL, as normas infringidas e contidas nos números 2 e 3 do artigo 47.º, do RJAEL, revestem-se de natureza financeira<sup>100</sup>.

- 3) Não identificação de quaisquer desconformidades no âmbito da aprovação e celebração do contrato-programa de 09.12.2016, justificando o seguinte:
  - a) Apesar de apenas se identificar uma eventual infração financeira suscetível de aplicação de sanção, o Relato pronuncia-se sobre diversos temas relacionados com a empresa A, como os contratos-programa de gestão de equipamentos desportivos; os contratos-programa de gestão do estacionamento tarifado; a projetada (mas não concretizada) fusão com a sociedade B; e a alteração dos estatutos da empresa A;
  - b) As cláusulas do contrato-programa para gestão do equipamento desportivo cumprem o estipulado no artigo 47.º, n.º 2 do RJAEL;

---

<sup>99</sup> Atento o Acórdão N.º 635/2011 do Tribunal Constitucional, no qual a norma da alínea b) do artigo 65.º da LOPTC foi considerada constitucional. Disponível na seguinte hiperligação:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110635.html>

<sup>100</sup> “A ausência, nos contratos-programa em causa, e, nomeadamente, nos contratos citados em alínea que antecede, de indicadores ou referenciais que permitam aferir dos níveis de eficácia e eficiência atingidos [vd. análise efetuada em 11., deste acórdão], infringe o disposto no art.º 47.º, n.º 2, do RJAEL. A não adoção de sistemas de contabilidade analítica para a avaliação da relação contratual [em todos os contratos identificados em 5. a., deste acórdão, e mui especialmente, os referidos em 14. a., ainda deste aresto] viola o disposto no art.º 47.º, n.º 3, do RJAEL. As normas infringidas e contidas nos n.ºs 2 e 3 do art.º 47.º, do RJAEL, revestem-se de natureza financeira.” P. 38 do citado Acórdão. Disponível na seguinte hiperligação:

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2017/aco03-2017-1spl.pdf>

- c) O n.º 1 do artigo 70.º do RJAEI apenas impunha às empresas locais já constituídas que adaptassem os estatutos ao citado diploma, mas não impunha às empresas já constituídas a realização de qualquer estudo de viabilidade.

Conforme se assinala no ponto 11.2.6 do presente Relatório, foram evidenciadas ilegalidades de cariz financeiro nos diversos contratos-programa celebrados entre 26.12.2007 e 01.04.2016. Apenas não foram imputadas infrações financeiras sancionatórias aos agentes envolvidos, porquanto aquelas estavam prescritas.

Por outro lado, ao contrário do alegado, as cláusulas do contrato-programa para gestão do equipamento desportivo não cumprem o estipulado no artigo 47.º, n.ºs 2 e 3 do RJAEI. Aliás, as citadas cláusulas, bastantes vagas e abstratas, seguem o padrão das cláusulas dos anteriores contratos-programa, e que não foram adaptadas à exigência da racionalidade económica exigida pelo RJAEI. Afinal, o contrato-programa em causa, não prevê, qualquer indicador ou referencial que permita conhecer, graduando, os níveis de eficácia e de eficiência atingidos.

Inclusivamente, não foi prevista a adoção da contabilidade analítica (obrigatória nos termos do n.º 3 do artigo 47.º do RJAEI), sendo que esta questão não foi contestada em sede de contraditório. Ademais, a adoção da contabilidade analítica já era obrigatória ao abrigo do RJSEL (artigo 20.º) e que o contrato-programa de 26.12.2007 (gestão dos equipamentos desportivos) já não cumpria. Deste modo, remete-se para a fundamentação que já constava do Relato, e que se mantém nos precedentes pontos 11.2.3 e 11.2.4.

Relativamente à última fundamentação, também não é de atender, pois está a confundir duas realidades distintas, impostas pelo legislador, relativo à contenção da despesa pública e previstas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto<sup>101</sup>:

- a) Todas as empresas locais já constituídas tinham de adaptar os estatutos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- b) Todas as empresas locais já constituídas, mas que adquiram participações que confirmam uma influência dominante, devem proceder previamente à realização de estudos prévios.

Nesta última situação, englobam-se os atos ou contratos modificativos da empresa<sup>102</sup>, dos quais decorram reflexos financeiros, sujeitos à precedência dos estudos prévios do artigo 32º, n.ºs 1 e 8 do

---

<sup>101</sup> A título de exemplo, ilustrativo da opção do legislador relativamente à contenção da despesa pública, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, foi imposto que todas as empresas do setor local, que estivessem em má situação financeira (abrangidas pelo artigo 62.º), deviam ser dissolvidas até ao dia 01 de março de 2013. Inclusivamente, todas as empresas do setor local, mesmo as que não estivessem em má situação financeira (abrangidas pelo artigo 62.º), deviam alienar toda a sua participação em sociedades comerciais e cessar a participação em associações, fundações e cooperativas, até ao dia 01 de março de 2013.

<sup>102</sup> A resposta institucional do ML remeteu dois documentos datados, respetivamente de 23 de fevereiro de 2009 e de 14 de março de 2013, para comprovar que o objeto da empresa A apenas comporta a gestão do equipamento desportivo. Todavia, uma simples consulta ao sítio do Ministério da Justiça relativa às publicações de atos societários e de outras entidades (<https://publicacoes.mj.pt/Pesquisa.aspx>), permitiu constatar que em 2 de outubro de 2015, foi ampliado o objeto social da empresa A, passando a englobar: « c)

RJAEL. Conforme devidamente assinalado nos pontos 11.2.2 e 11.2.3 do presente Relatório, verificou-se um alargamento do objeto social da empresa A em matéria de gestão e exploração do estacionamento tarifado, através de transferência de competências que anteriormente eram exercidas pela empresa B, tendo o Município ultrapassado dessa forma a não concessão de visto à fusão da empresa B com a empresa A. Ora, esta alteração substancial do objeto social da empresa A teve significativo impacto económico e financeiro no Município e na empresa A, pois as receitas advenientes do estacionamento, anteriormente cobradas pela empresa B passaram, apesar da internalização desta, a ser cobradas pela empresa A, que assim viu alterada a sua estrutura de financiamento.

- 4) Das recomendações propostas no Relato – ponto 11, vem justificar que não é obrigatória a realização de estudos previstos no n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL. Para o efeito, remete o contrato-programa para a gestão do equipamento desportivo, assinado no dia 15 de março de 2023, justificando que este novo articulado está conforme com os n.ºs 2 e 3 do artigo 47.º do RJAEL.

No seguimento do ponto anterior, reafirma-se o seguinte: era obrigatória a realização de estudo prévio para qualquer contrato-programa que a empresa A celebrasse com o ML que englobasse a gestão do estacionamento tarifado, pois o seu objeto inicial apenas comportava a gestão do equipamento desportivo. Aliás, com o Decreto-Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, o legislador pretendeu reforçar a autossustentabilidade das empresas do setor local, sem o apoio financeiro exclusivo por parte do município, pelo que esse estudo prévio era fundamental para provar que a empresa A, sem as receitas provenientes da gestão do estacionamento tarifado, não incorria nas situações previstas no artigo 62.º (com a epígrafe, dissolução das empresas locais) do RJAEL. É justamente esse objetivo que foi devidamente assinalado no Acórdão do Tribunal de Contas N.º 13/2015 – 26.MAI-1ªS/PL<sup>103</sup>: “Em termos de viabilidade económica e financeira, os estudos devem demonstrar que a unidade empresarial não incorreria em nenhuma das causas de dissolução previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL.”

Por outro lado, saliente-se que o não acolhimento desta recomendação poderá eventualmente acarretar uma possível infração nos termos do artigo 65.º, alínea j) da LOPTC.

No que respeita ao contrato-programa relativo à gestão do equipamento desportivo (assinado no dia 20 de março de 2023<sup>104</sup>), aquele documento extravasa, de maneira significativa, o âmbito temporal da presente conta de gerência (que se reporta a 2017), pelo que não será objeto de apreciação na presente verificação interna de conta.

Ainda em sede de contraditório institucional, e no que respeita às recomendações, foi referido que das Normas de Contabilidade Pública do Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 setembro, o Município de

---

Gestão do serviço de estacionamento público no Município de Lagos, designadamente a promoção, exploração, fiscalização e manutenção de locais de estacionamento público».

<sup>103</sup> Disponível na seguinte hiperligação:

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2015/aco13-2015-1spl.pdf>

<sup>104</sup> Foi aprovado em reunião da CML, no dia 18 de janeiro de 2023, e aprovado por deliberação da AML, no dia 13 de março de 2023.

Lagos implementou na íntegra: a NCP 3 referente aos ativos intangíveis; a NCP 8 referente às propriedades de investimento; o Classificador complementar 2 referente ao Cadastro e vidas úteis dos ativos fixos tangíveis, intangíveis e propriedades de investimento; e o Anexo III – Plano de Contas Multidimensional.

Não obstante o extenso trabalho já desenvolvido, principalmente no âmbito dos Bens do domínio privado, a implementação total da NPC 5 referente aos ativos fixos tangíveis ainda se encontra em curso.

Encontra-se, ainda, a decorrer uma reconciliação físico-contabilística ao património, independentemente da sua natureza (Bens do domínio público e privado), que consubstancia um trabalho de inventariação e peritagem que consiste num levantamento que garanta o cumprimento de todas as normas exigíveis, sejam elas administrativas, fiscais ou contabilísticas.

Ainda no que diz respeito aos bens imóveis, foi referido que sempre que necessário é atualizado o registo predial na conservatória e a caderneta predial junto da autoridade tributária.

#### – **Contraditório dos responsáveis pelo órgão Executivo da CML**

O Vereador Luís Manuel da Silva Barroso veio apresentar alegações que se reconduzem à sustentação veiculada, em termos institucionais, pelo ML, pelo que se remete, quanto à sua análise, para o que fica dito neste documento a propósito do contraditório institucional.

As únicas duas diferenças, residem no seguinte: em primeiro lugar, suscita a não verificação objetiva de punibilidade consagrada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, que remete para o artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25.02.1933, devido à existência de uma informação jurídica, de 03.11.2016, subscrita por jurista do Município, e que foi objeto de análise e despacho de concordância, de 15.11.2016, por parte da coordenadora jurídica, que suportou as deliberações da CM, no que tange à aprovação do contrato-programa de gestão do equipamento desportivo. Em segundo lugar, solicita a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Como questão prévia, é certo que partir de 1 de janeiro de 2017 (data de entrada em vigor da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, atento o respetivo artigo 276.º), passaram a ser exigidos como elementos tipificadores, quer da responsabilidade financeira reintegratória, quer da responsabilidade financeira sancionatória, os mesmos requisitos até agora exigidos no que tange à responsabilização financeira dos membros do governo. Inclusivamente, o legislador veio consagrar o regime da responsabilidade dos membros do órgão executivo no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), por intermédio da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, através da introdução do artigo 80.º-A<sup>105</sup> (com a epígrafe, Responsabilidade Financeira).

---

<sup>105</sup> No fundo, a *ratio legis* do n.º 2 do artigo 80.ºA da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, é idêntica à plasmada no n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC, na sua atual redação. Em ambas as situações, é colocado o devido acento tónico e uma acrescida responsabilidade aos funcionários que devem prestar informações aos membros do Governo e aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais.

No que diz respeito à citada informação jurídica, dois apontamentos merecem ser assinalados: em primeiro lugar refere que o “conteúdo deste contrato segue de perto o do seu homólogo de 1/07/2010 e do aditamento que se lhe seguiu, de 5/11/2010”. Em segundo lugar, refere expressamente que o limiar do contrato “mensal de €9000, anual de €108.000 e trienal de €324.000”, é inferior ao limiar da sujeição a visto prévio do Tribunal de Contas de €350.000.

Todavia, conforme devidamente assinalado no ponto 11.2.1 do presente Relatório, o contrato-programa de 2010 e a respetiva adenda foram enviados ao Tribunal de Contas, e posteriormente foram cancelados pelo ML. Inclusivamente, por deliberação camarária de 21.03.2012, foi mantida a cláusula IV do contrato-programa de 2007, a qual era ilegal pois aquele contrato-programa estava caducado.

Em segundo lugar, conforme devidamente assinalado no ponto 11.2.3 do presente Relatório, o contrato-programa de 2016 (gestão dos equipamentos desportivos), devia ter sido enviado a visto do Tribunal de Contas, uma vez que a sua duração inicial era de 3 anos, renovável por igual período, sendo o valor total naqueles anos de 648 mil euros.

Em suma, estas duas fragilidades manifestas e notórias da informação jurídica em questão, deveriam servir como alerta para se constatar que os defeitos dos anteriores contratos-programa, em termos de falta de racionalidade económica, não foram corrigidos, nem adaptados às novas exigências do Decreto-Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

Perante o exposto, considera-se que a eventual infração financeira sancionatória imputável aos titulares do órgão executivo do CML que votaram a deliberação da CM de 23/11/2016, continua a ser sancionável em termos de responsabilidade financeira sancionatória. Com efeito, entende-se que a *ratio legis* da norma não comporta qualquer tipo de interpretação no sentido de dispensar o conceito de diligência exigível<sup>106</sup> a qualquer titular de um órgão executivo das autarquias locais, mesmo quando ouvido o “serviço competente”, pelo que, detetando determinada desconformidade, deve corrigi-la<sup>107</sup>. É o que resulta da sujeição dos eleitos locais ao princípio da legalidade, prevista no artigo 4.º alínea a) da Lei n.º 29/87, de 30 de junho (Estatuto dos eleitos locais), cuja última alteração foi operada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

No que respeita à relevação, atendendo a que a função de membro do executivo assume o compromisso de adoção de um grau de diligência elevado, que não resulta evidenciado na factualidade relatada, conclui-se que não se encontram preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

---

<sup>106</sup> Realmente, o conceito de diligência exigível é mais exigente do que o conceito de «bom pai de família», porquanto “(...) trata-se de um conjunto de sujeitos que devem revelar alguma aptidão e especialidade que resultam, necessariamente, da voluntária assunção dos cargos ou tarefas que podem justificar o uso desses bens públicos”. António Cluny, Responsabilidade financeira e Tribunal de Contas. Contributos para uma reflexão necessária, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, p.135.

<sup>107</sup> Uma simples leitura da informação jurídica, de 03.11.2016, permitia identificar estas duas fragilidades manifestas e notórias (v.g. o contrato-programa de 2010 e respetiva adenda, que nunca entraram em vigor, identificados no presente Relatório).

A Presidente Maria Joaquina Baptista Quintans de Matos e os Vereadores Paulo Jorge Correia dos Reis e Sara Maria Horta Nogueira Coelho vieram apresentar alegações idênticas às alegadas pelo Vereador Luís Manuel da Silva Barroso, pelo que se remete quanto à sua análise, para o que fica dito neste documento a propósito do contraditório institucional e do contraditório daquele vereador.

Os Vereadores Maria Luísa Miranda de Matos Cardoso Teixeira, Nuno Filipe Carreiro Ferreira Serafim e Luís Manuel da Silva Barroso vieram apresentar alegações idênticas às alegadas pelo Vereador Luís Manuel da Silva Barroso, pelo que se remete quanto à sua análise, para o que fica dito neste documento a propósito do contraditório institucional e do contraditório daquele vereador. Vêm apenas acrescentar que, como vereadores sem pelouro (nem gabinete de apoio), não tinham condições para aferir, do conteúdo da informação de 03.11.2016, subscrita por jurista do Município, que suportou as deliberações da CM, no que tange à aprovação do contrato-programa de gestão do equipamento desportivo.

O vereador Luís Alberto Bandarra dos Reis, que exerceu funções no período entre 12.10 e 31.12.2017, alegou que apenas lhe é dirigida a 2.<sup>a</sup> recomendação formulada, uma vez que as demais versam sobre situações que precederam o período em que esteve em funções. Informa, ainda, que adere à pronúncia apresentada pelo Município de Lagos.

Com referência à abstenção, relembra-se o disposto no artigo 58.º, n.º 3, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, nos termos do qual só o registo em ata do voto de vencido exclui a responsabilidade dos membros dos órgãos colegiais autárquicos<sup>108</sup>.

#### – **Contraditório dos membros da Assembleia Municipal**

Ana Cristina da Conceição Pereira Olivença, Carlos Manuel Martins da Saúde Fernandes, Carlos Manuel Pereira Fonseca, Duarte Nuno Evangelista Lopes Rio, Eduardo Manuel de Sousa Andrade, João Luís da Silva Gomes, Maria Clara de Paiva Boleó da Silva Rato, Maria Paula Dias da Silva Couto, Paulo José Dias Morgado, Sónia Cristina Ramos Pires Guimarães de Melo, Fernando Manuel Cristino Marreiro, Fernando Ramos Bernardo, Rui Filipe Machado de Araújo, Ana Margarida P. A. Bento e Barros Martins, Carlos Francisco Graça da Glória, José Manuel da Silva Jácome, Alexandre Afonso Marques Ribeiro Nunes, Ana Paula Pereira Viana, José Manuel da Glória Freire de Oliveira, apresentaram alegações individuais idênticas, que correspondem à pronúncia institucional do ML, assim como às alegações apresentadas pelo Vereador Luís Manuel da Silva Barroso (adaptadas ao facto de serem membros da Assembleia Municipal), pelo que se remete quanto à sua análise, para o que fica dito neste documento a propósito do contraditório institucional e do contraditório daquele vereador.

---

<sup>108</sup> Ademais, este princípio geral de isenção de responsabilidade na deliberação tomada, com a menção de voto de vencido exarado em ata, estava previsto no artigo 28.º n.º 2 do anterior Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro e está previsto no artigo 35.º (com a epígrafe, registo na ata de voto de vencido) n.º 2 do atual CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua atual redação. De assinalar de que este regime é menos exigente, pois não exige a fundamentação do voto de vencido, ao invés do que é exigido a um membro do júri, em sede de contratação pública, atento o artigo 68.º n.º 4 do CCP.



José Valentim Rosado, apresentou alegação individual, no sentido de confirmar a sua decisão acerca da deliberação da aprovação do contrato-programa atendendo à explicação dada pelo executivo, isto é, a informação dos serviços jurídicos de 03.11.2016, subscrita por jurista do Município da CML.

Como primeiro apontamento, o artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, não é aplicável aos membros da Assembleia Municipal, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas<sup>109</sup>, sendo certo que, mesmo aos membros do executivo também não é aplicável face às fragilidades manifestas e notórias da informação jurídica em questão, pelo que se remete para a resposta do contraditório do Vereador Luís Manuel da Silva Barroso.

Finalmente, José Manuel Maia dos Santos, veio apenas anexar a informação dos serviços jurídicos de 03.11.2016, subscrita por jurista do Município da CML, para sustentar a sua decisão de aprovação do contrato-programa em causa, pelo que se remete para a resposta do contraditório do Vereador Luís Manuel da Silva Barroso.

Com referência à abstenção, valem aqui as considerações feitas a propósito da abstenção dos Vereadores Maria Luísa Miranda de Matos Cardoso Teixeira, Nuno Filipe Carreiro Ferreira Serafim e Luís Manuel da Silva Barroso.

Tal como já referido anteriormente, aquando da submissão do relato para efeitos de contraditório, a presente infração financeira sancionatória não estava prescrita. Todavia, existe um elevado grau de probabilidade de que, após a aprovação do relatório em Sessão, esta se encontre em iminência de prescrição. Consequentemente, decide-se afastar a imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos membros da CM e da AM que votaram e deliberaram a aprovação do contrato-programa de 09.12.2016, para a gestão e exploração dos equipamentos desportivos (quadro n.º 4 do ponto 11.2.3).

#### **11.2.6 Elenco das infrações financeiras prescritas/aplicação da lei penal mais favorável**

Ora, algumas das situações tipificadas (11.2.1 a 11.2.3 do presente Relatório), como eventuais infrações financeiras sancionatórias, e que seguidamente se identificam, já se encontram prescritas:

- a. Contrato-programa de 26.12.2007, para a gestão dos equipamentos desportivos (quadro n.º 1 do ponto 11.2.1);
- b. Contrato-programa de 01.07.2010, para a gestão dos equipamentos desportivos (quadro n.º 2 do ponto 11.2.1);
- c. Adenda de 05.11.2010 ao contrato-programa de 01.07.2010 (quadro n.º 2 do ponto 11.2.1);
- d. Contrato-programa de 01.04.2016, para a gestão do estacionamento tarifado (quadro n.º 5 do ponto 11.2.3);

---

<sup>109</sup> Acórdão n.º 15/2018, de 28 de novembro, da 3.ª secção, em plenário e disponível na seguinte hiperligação: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/ac015-2018-3s.pdf>

- e. Transferência da competência da gestão do estacionamento tarifado e parques de estacionamento cobertos, da empresa B para a empresa A, sem a realização de estudo prévio (ponto 11.2.4);

Por outro lado, conforme foi mencionado no quadro n.º 4 (ponto 11.2.3), era legalmente obrigatório o envio ao Tribunal de Contas do contrato-programa de 09.12.2016, para a gestão dos equipamentos desportivos<sup>110</sup>; contudo, tendo em conta que o seu valor máximo correspondia a 648 mil euros, importa referir que a Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, veio introduzir uma nova redação ao n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC, sendo que “(...) Ficam dispensados de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º de valor inferior a 750 000 (euro), com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido.” Existindo, pois, lei posterior mais favorável, não foi evidenciada responsabilidade financeira a este propósito.

### 11.3 Consulta à aplicação “Portal Base – Contratos Públicos online”

Consultada a aplicação “Portal Base – Contratos Públicos online”, constatou-se que foram adjudicados pela empresa A à empresa I através de procedimento por ajuste direto, os seguintes contratos de prestação de serviços<sup>111</sup>, tendo por objeto a “Gestão dos Parques de Estacionamento Coberto da Frente Ribeirinha e do Anel Verde e Apoio na Gestão e Fiscalização dos Estacionamentos Tarifados à superfície”, ao abrigo do artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CCP, respetivamente em:

- a) 14.10.2015, pelo preço contratual de € 69 706,00, publicado em 06.11.2015, no Portal base, com o prazo de execução de 210 dias, com cessação dos seus efeitos em 30.04.2016;
- b) 01.05.2016, pelo preço contratual de € 69 367,00, publicado em 30.05.2016 no Portal base, com o prazo de execução de 153 dias, com cessação dos seus efeitos em 30.09.2016;
- c) 30.09.2016, pelo preço contratual de € 29 874,00, publicado em 07.10.2016 no Portal base, pelo período máximo de 3 meses, com início a 01.10.2016, com cessação dos seus efeitos em 31.12.2016;
- d) 30.12.2016, pelo preço contratual de € 49 790,00, publicado em 18.01.2017 no Portal base, o prazo de execução de 150 dias, com cessação dos seus efeitos em 31.05.2017;
- e) 31.05.2017, pelo preço contratual de € 66 870,00, publicado em 13.06.2017 no Portal base, o prazo de execução de 121 dias, com cessação dos seus efeitos em 30.09.2017.

Na sequência das diligências instrutórias realizadas durante a presente verificação interna de contas, através do ofício n.º 12885, de 7 de julho de 2022, assim como do correio eletrónico de 19 de outubro de 2023, o Presidente da CML remeteu cópia das informações de lançamento das peças de procedimento no que tange a todos os ajustes diretos decorridos entre os anos de 2015 a 2017, e que se reproduzem no quadro seguinte:

---

<sup>110</sup> Atento o n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC, conjugado com o artigo 103.º (com a epígrafe, fiscalização prévia do Tribunal de Contas) da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Orçamento de Estado de 2016).

<sup>111</sup> Anexo O do Relato.

Quadro n.º 6

Entidade competente que autorizou o procedimento e respetiva adjudicação	Entidade convidada	Montante da despesa (S/IVA)	Procedimento aquisitivo	Período temporal
<p>Conselho de Administração da empresa A</p> <p>Ata n.º 70, de 30 de setembro de 2015 (lançamento do procedimento)</p> <p>Ata n.º 72, de 6 de outubro de 2015 (adjudicação)</p>	I	70 mil euros mais IVA	Ajuste direto no regime normal Alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP	7 meses
<p>Conselho de Administração da empresa A</p> <p>Ata n.º 92, de 26 de abril de 2016 (lançamento do procedimento)</p> <p>Ata n.º 93, de 28 de abril (adjudicação)</p>	I	70 mil euros mais IVA	Ajuste direto no regime normal Alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP	1 de maio a 30 de setembro de 2016
<p>Conselho de Administração da empresa A</p> <p>Ata n.º 115, de 23 de setembro de 2016 (lançamento do procedimento)</p> <p>Ata n.º 116, de 28 de setembro de 2016 (adjudicação)</p>	I	29.874,00 mais IVA	Ajuste direto por aplicação de critérios materiais Alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP	1 de outubro a 31 de dezembro de 2016

Entidade competente que autorizou o procedimento e respetiva adjudicação	Entidade convidada	Montante da despesa (S/IVA)	Procedimento aquisitivo	Período temporal
<p>Conselho de Administração da empresa A</p> <p>Ata n.º 128, de 12 de dezembro de 2016 (lançamento do procedimento)</p> <p>Ata n.º 130, de 22 de dezembro de 2016 (adjudicação)</p>	I	49.790,00 mais IVA	Ajuste direto por aplicação de critérios materiais Alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP	1 de janeiro a 31 de maio de 2017
<p>Conselho de Administração da empresa A</p> <p>Ata n.º 148, de 8 de maio de 2017 (lançamento do procedimento)</p> <p>Ata n.º 151, de 22 de maio de 2017 (adjudicação)</p>	I	66.870 (mais IVA)	Ajuste direto por aplicação de critérios materiais Alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP	4 meses (com início a 1 de junho de 2017 e término no dia 30 de setembro de 2017)

Relativamente à invocação pela entidade adjudicante da exceção constante da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, a mesma não tem qualquer fundamento, uma vez que a adjudicatária se manteve a mesma durante um período longo, através da celebração de contratos sucessivos, cujo planeamento poderia ter levado *ab initio* à abertura de um concurso público ou limitado por prévia qualificação<sup>112</sup>.

Acresce que foram celebrados, em 2016, dois contratos com prestações do mesmo tipo, com a mesma empresa, totalizando o valor de € 79.664. Em 2017, viria a ser celebrado novo contrato, com o mesmo objeto, com a mesma empresa, no valor de € 66.870.

<sup>112</sup> O Tribunal de Contas, dispõe de vasta jurisprudência no que diz respeito ao cumprimento de todos os requisitos cumulativos da urgência imperiosa, prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP. Cfr. Acórdãos n.ºs 1/04, de 3/2, n.º16/06, de 14 de Março, n.º 4/05 de 2/2, n.º 37/06, de 6/6 e n.º 5/07, de 24/4, n.º 5/2008 - 22.Jan.2008 - 1ª S/SS, n.º 7 /2008-1.ªS/PL-8ABR2008, n.º 8 /2011 - 12.ABR-1ªS/PL, n.º16 /08 - 11 Novembro 2008 - 1ª S/PL, n.º 35/2008 - 06.Mar.2008 - 1ª S/SS, n.º 45/11 - 07.JUN. 2011/1ª S/SS, n.º 8 /2011 - 12.ABR-1ªS/PL, n.º 4/14.FEV.2012/1ªS/SS, n.º 26/2013, de 23.10.2013 e n.º 13 /2014, de 6.5.2014, 1ª SS).

Verifica-se, assim, ter havido um fracionamento da despesa que levou a que a empresa A adjudicasse, num mesmo ano económico, contratos de um valor que, no seu conjunto, obrigaria à realização de um procedimento por concurso público, como decorre das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, na redação em vigor à data dos factos, tendo sido violado o disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

A fundamentação de escolha de procedimentos menos solenes sem que se verifiquem os pressupostos legais que o permitiriam, bem como o fracionamento indevido de despesa em violação do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, constituem infrações suscetíveis de imputação de responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, passíveis de multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo. São responsáveis os membros do Conselho de Administração da empresa A que, em 23 e 28 de setembro<sup>113</sup> de 2016, 12 e 22 de dezembro de 2016<sup>114</sup> e 8 e 22 de maio de 2017<sup>115</sup>, autorizaram a abertura de procedimentos (e adjudicaram) por ajuste direto por aplicação de critérios materiais à empresa I e fracionaram indevidamente a respetiva despesa (conforme quadro n.º 6 do ponto 11.3). Não são evidenciadas responsabilidades por atos anteriores a dezembro de 2016 por se encontrarem prescritas, nos termos do previsto nos artigos 69.º e 70.º da LOPTC<sup>116</sup>.

#### – Análise do contraditório dos membros da empresa A

Em sede de contraditório, todos os membros da empresa A apresentaram as mesmas alegações.

Apresentam-se seguidamente os aspetos objeto de contestação nas alegações, bem como a análise dos mesmos.

---

<sup>113</sup> Hugo Miguel Marreiros Henrique Pereira; Francisco José Pargana da Glória Quitéria; José Manuel Oliveira Dias.

<sup>114</sup> Hugo Miguel Marreiros Henrique Pereira; Francisco José Pargana da Glória Quitéria; José Manuel Oliveira Dias.

<sup>115</sup> Hugo Miguel Marreiros Henrique Pereira; Francisco José Pargana da Glória Quitéria; José Manuel Oliveira Dias.

<sup>116</sup> Ao prazo geral de prescrição, deve ser acrescido o prazo de 160 dias (86 dias em 2020 e 74 dias em 2021), devido à situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19. Efetivamente, a contagem do prazo esteve suspensa entre 09-03-2020 e 02-6-2020 (86 dias) por força do disposto no artigo 7.º, números 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio. O prazo voltou a correr entre o dia 03-06-2020 e o dia 21-01-2021. Com efeito, a contagem do prazo esteve suspensa entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (74 dias), atento o disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 01 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 05 de abril. *Vide* Acórdão do Tribunal de Contas n.º 17/2022 do Plenário da 3.ª Secção de 02/06/2022, pp.24 e 27. Consultar igualmente, a sentença n.º 22/2022 – 3.ª Secção, de 6 de outubro de 2022, do Tribunal de Contas.

- 1) Apesar dos dois primeiros procedimentos por ajuste direto no regime normal (procedimentos n.ºs 1 e 2 do quadro n.º 6) não terem resultado na eventual imputação de infrações financeiras sancionatórias por estarem prescritas, os visados vieram explicar as razões para o seu enquadramento ao abrigo do ajuste direto no regime normal. Na verdade, “o contrato-programa para a gestão do estacionamento tarifado – que passou a prever que as receitas do estacionamento seriam cobradas pela empresa A – apenas foi celebrado em 01.04.2016. (...) Logo, só a partir desta data estavam reunidas as condições jurídicas e financeiras que possibilitavam o lançamento de um procedimento aberto para a celebração de um contrato por período de 3 anos.” Deste modo, a fixação de um prazo de cinco meses (1 de maio a 30 de setembro de 2016) “(...) justificava-se pelo facto de se tratar de um prazo razoável que permitia a conclusão do procedimento de concurso limitado por prévia qualificação”.

Quanto a esta questão, assinala-se que o lançamento dos primeiros dois ajustes diretos (n.º 1 e n.º 2 do quadro 6) ao abrigo do regime normal, não foi alvo de imputação de responsabilidades financeiras a nenhum dos visados no relato. O que apenas se constata é a tomada de decisão em efetuar o ajuste direto ao operador económico I, e que apenas iria vigorar enquanto o procedimento por concurso limitado por prévia qualificação não estivesse concluído. Por outro lado, a opção económica tomada foi assente no facto da empresa I gerir toda a gestão do estacionamento tarifado, em detrimento da empresa A (através da formação dos seus funcionários) gerir a sobredita gestão, o que, eventualmente, poderia gerar uma maior arrecadação de receitas.

- 2) Relativamente à fundamentação para o lançamento dos dois ajustes diretos por aplicação de critérios materiais (procedimentos n.º 3 e n.º 4 do quadro n.º 6), agora ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, foram salientadas duas razões:
  - a) Um operador económico K, impugnou o ato de adjudicação do concurso limitado por prévia qualificação e o Tribunal L atribuiu efeito suspensivo ao ato de adjudicação;
  - b) Foi necessário o lançamento de novo ajuste direto por aplicação de critérios materiais (procedimento n.º 4 do quadro n.º 6), para o período compreendido entre o dia 1 de janeiro a 31 de maio de 2017, pois o Tribunal L ainda não se tinha pronunciado.

O problema que se coloca quanto a esta argumentação é que, posteriormente, o Tribunal L, deu razão à autora (Empresa K) e anulou o ato de adjudicação, pois o programa de concurso continha disposições que violaram os princípios da proporcionalidade e da concorrência. Na verdade, o Tribunal L (Processo M), em sentença proferida, em 9 de fevereiro de 2017, veio anular o ato de adjudicação (praticado em 15.09.2016) da empresa A à empresa I, por violação dos princípios da proporcionalidade e da concorrência, justificando que:

“Quanto ao requisito mínimo de capacidade técnica relativa ao pessoal, verifica-se que o mesmo não é adequado ao objeto do contrato, porquanto resulta do “Mapa de Carga de Pessoal” – *vide* Anexo I do Caderno de Encargos – que no mês de agosto, o pessoal a afetar é de 55 pessoas nos dias úteis que são os números mais elevados de todo o ano, supondo-se que é derivado do fluxo de

turistas, quando é exigido como requisito mínimo de capacidade técnica um quadro de pessoal, com um mínimo de 200 trabalhadores, manifestamente excessivo e não fundamentado. Termos em que se verifica que os requisitos técnicos não são adequados, e por isso, violam o princípio da proporcionalidade.

Ora, a fixação dos requisitos mínimos de capacidade técnica aqui em causa, conduziu a que apenas empresas que tenham fiscalizado e gerido um número muito elevado de lugares de estacionamento (8000 lugares de parques de estacionamento e 3000 lugares em zonas de estacionamento de duração limitada), pudessem apresentar candidatura e posteriormente apresentar a respetiva proposta, quando o contrato em causa se refere a um número muito inferior de lugares de estacionamento para gestão e fiscalização (846 lugares de parques de estacionamento e 378 lugares em zonas de estacionamento de duração limitada).

A violação das regras da concorrência é ainda visível no facto de apenas uma empresa ter apresentado candidatura, tendo duas outras empresas, uma das quais a autora, suscitado no âmbito do procedimento pré-contratual a questão da violação das regras da concorrência ao fixar-se os requisitos mínimos de capacidade técnica em questão.” (pp. 29, 31 e 32 da Sentença).

Consequentemente, é imputável aos visados (como membros do CA da empresa A) a aprovação e lançamento<sup>117</sup> de um procedimento por concurso limitado por prévia qualificação, contendo nas peças processuais requisitos mínimos de capacidade técnica, violadores dos princípios da proporcionalidade e da concorrência. Ademais, os visados conformaram-se com a decisão do Tribunal L, não tendo recorrido e optaram pela revogação da decisão de adjudicação<sup>118</sup>.

- 3) Relativamente à fundamentação para o lançamento de novo ajuste direto por aplicação de critérios materiais (procedimento n.º 5 do quadro n.º 6), para o período compreendido entre 1 de junho e 30 de setembro de 2017, os visados alegaram que “Em 14.03.2017, o CA da empresa A deliberou passar a garantir diretamente a exploração dos parques e estacionamentos.(...)” pelo que a duração do procedimento correspondeu ao “período estimado como suficiente para a concretização das ações necessárias à autonomização da gestão direta da atividade por parte da empresa A e que consistia em tomar algumas medidas<sup>119</sup>”.

A questão que se coloca no lançamento deste último ajuste direto por aplicação de critérios materiais, reside no seguinte: afinal a opção da exploração da gestão do estacionamento pela empresa A (em detrimento da empresa I) podia ter sido logo tomada aquando do lançamento do primeiro ajuste direto (contrato n.º 1 do quadro n.º 6).

---

<sup>117</sup> A aprovação do lançamento do procedimento por concurso limitado por prévia qualificação, a nomeação do júri e a aprovação das peças do procedimento foi determinado pelo CA da empresa A, atento a ata n.º 92, de 26 de abril de 2016.

<sup>118</sup> Conforme consta da ata n.º 142, de 14 de março de 2017, do CA da empresa A.

<sup>119</sup> “Elaboração das alterações ao regulamento interno da empresa; (ii) submissão ao Município de Lagos do novo regulamento interno; (iii) proceder à contratação e formação de novos trabalhadores; (iv) realizar um procedimento para desenvolvimento de *software* e aquisição de equipamentos (*hardware*) de gestão e controlo informático”. Ponto 109 das alegações.

- 4) De igual modo, os visados igualmente sustentaram, em traços gerais, o preenchimento dos requisitos cumulativos para o lançamento dos ajustes diretos ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP (pontos 79 a 82).

Como primeiro apontamento, os requisitos cumulativos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, são os seguintes:

*«Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultantes de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos – e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.»*

Atendendo aos factos já analisados, todos os requisitos cumulativos não foram preenchidos:

**a) Urgência imperiosa**

Não se encontra fundamentado o conceito de «urgência imperiosa», não sendo enquadrável neste conceito a não arrecadação de receita por parte da empresa A, conforme jurisprudência pacífica por parte do TC<sup>120</sup>.

**b) Não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos**

Este requisito também não se encontra preenchido, pois não foi fundamentado e provado, que não era possível o lançamento de outros procedimentos mais formais. A título de exemplo, mesmo num ajuste direto ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, nada obsta a que pudesse ser endereçado um convite a mais de um operador económico.

**c) Não imputável à entidade adjudicante**

Este requisito não se encontra preenchido, pois os visados (como membros do CA da empresa A) aprovaram o lançamento<sup>121</sup> de um procedimento por concurso limitado por prévia qualificação, contendo nas peças processuais requisitos mínimos de capacidade técnica, violadores dos princípios da proporcionalidade e da concorrência. Ademais, os visados conformaram-se com a decisão do Tribunal L, não tendo recorrido e optaram pela revogação da decisão de adjudicação<sup>122</sup>.

- 5) Os visados vieram igualmente sustentar acerca da inexistência de fracionamento ilegal da despesa (pontos 64 a 78 das alegações).

---

<sup>120</sup> Consultar nota de rodapé n.º 117.

<sup>121</sup> A aprovação do lançamento do procedimento por concurso limitado por prévia qualificação, a nomeação do júri e a aprovação das peças do procedimento foi determinado pelo CA da empresa A, atento a ata n.º 92, de 26 de abril de 2016.

<sup>122</sup> Conforme consta da ata n.º 142, de 14 de março de 2017, do CA da empresa A.



Efetivamente, os visados vieram alegar que não existe limite para autorização da despesa no que diz respeito aos ajustes diretos por aplicação de critérios materiais, incluindo a situação prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP. Todavia, como não se encontram preenchidos os respetivos requisitos cumulativos, funciona a regra geral, e atento o montante global da despesa dos três procedimentos (n.ºs 3, 4 e 5 do quadro n.º 6), deveria ter sido lançado um único procedimento por concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação.

- 6) Finalmente, conforme consta dos pontos 120 a 127 das alegações, os visados vieram pedir a relevação ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Tendo em consideração que os requisitos cumulativos para a eventual relevação das infrações financeiras sancionatórias não se verificam, incluindo a existência de culpa diminuta e considerando que os visados foram os responsáveis<sup>123</sup> pelo lançamento de um procedimento por concurso limitado por prévia qualificação, em que nas peças processuais foram fixados critérios mínimos que visaram favorecer a empresa I (e que foi a única a apresentar a proposta) e cujo ato de adjudicação foi anulado pelo Tribunal L, por violação dos princípios da proporcionalidade e da concorrência, consequentemente, a conduta de todos os membros do conselho de administração da empresa A, não pode ser apenas censurável a título de culpa negligente<sup>124</sup>.

Ora, aquando da submissão do relato para efeitos de exercício do contraditório, as infrações financeiras sancionatórias imputáveis aos membros do Conselho de Administração da empresa A, que em 23 e 28 de setembro de 2016 e em 12 e 22 de dezembro de 2016 aprovaram (e adjudicaram) os procedimentos por ajuste direto por aplicação de critérios materiais à empresa I, não estavam prescritas (ajustes diretos n.ºs 3 e 4 do quadro 6).

Todavia, encontram-se na iminência da prescrição, no momento da aprovação do relatório em Sessão. Consequentemente, decide-se não imputar responsabilidades financeiras sancionatórias aos membros do Conselho de Administração da empresa A, que em 23 e 28 de setembro de 2016 e em 12 e 22 de dezembro de 2016 aprovaram (e adjudicaram) os procedimentos por ajuste direto por aplicação de critérios materiais à empresa I.

No entanto, mantém-se a imputação de responsabilidade financeira sancionatória relativamente ao lançamento do procedimento e adjudicação do ajuste direto, em 8 e 22 de maio de 2017 (ajuste direto n.º 5 do quadro 6).

---

<sup>123</sup> A aprovação do lançamento do procedimento por concurso limitado por prévia qualificação, a nomeação do júri e a aprovação das peças do procedimento foi determinado pelo CA da empresa A, atento a ata n.º 92, de 26 de abril de 2016.

<sup>124</sup> Na diminuição de culpa (diferente da culpa diminuta), pode levar à atenuação de pena, mas essa é uma competência apenas aferível em fase jurisdicional pela 3.ª seção do Tribunal de Contas. Ver sentença n.º 10/2020, de 19 de maio. Disponível na seguinte hiperligação:

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto10-2020-3s.pdf>

Relativamente ao fracionamento da despesa em contratos sucessivos com idêntico objeto (o somatório dos valores dos ajustes diretos n.ºs 3, 4 e 5 do quadro 6, obrigava à realização de procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação) aquela não se encontra na iminência da prescrição. Na verdade, estamos na presença do denominado crime continuado<sup>125</sup>, no qual os sucessivos fracionamentos da despesa correspondente ao somatório dos 3 procedimentos por ajuste direto por aplicação de critérios materiais estão interligados, razão pela qual, para efeitos de prescrição, a data a ser considerada corresponde ao último fracionamento da despesa (ajuste direto n.º 5 do quadro 6).

## 12. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados, através do Despacho Judicial de 5 de dezembro de 2023, todos os responsáveis da Câmara Municipal que desempenharam funções nos exercícios de 2016 e 2017, bem como a CML, na pessoa do atual Presidente, assim como os responsáveis do Conselho de Administração da empresa A e os membros da Assembleia Municipal, presentes na sessão ordinária de 30 de novembro de 2016.

Decorrido o prazo estabelecido, e após pedidos de prorrogação de prazo para resposta devidamente autorizados, constatou-se que o atual PCM apresentou o contraditório institucional, no qual remeteu alegações sobre todos os pontos do Relato. Os responsáveis dos órgãos executivo e deliberativo do Município de Lagos, assim como os membros do Conselho de Administração da empresa A, também apresentaram as respetivas alegações, as quais foram apreciadas nos pertinentes pontos do presente Relatório.

Contudo, apesar dos factos relatados e argumentos apresentados por aqueles responsáveis para justificar as questões levantadas, entende-se ser de manter as infrações financeiras constantes do ponto 15 deste Relatório. Todavia, face à iminência de eventual prescrição, as infrações financeiras imputadas aos membros da CML e da AML foram retiradas.

## 13. 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 36/2024, de 7 de junho, concluindo que:

---

<sup>125</sup> Efetivamente, o conceito de “crime continuado” previsto e punido no n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua atual redação) implica a “realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente”.

*“No PR são evidenciados factos e situações suscetíveis de, em abstrato, poderem configurar irregularidades passíveis de integrar infrações financeiras que, como aí se refere, originam responsabilidade financeira sancionatória para os seus autores.*

*Estas situações estão corretamente caracterizadas do ponto de vista formal e legal, pelo que se concorda com as conclusões do PR acima referidas e se reserva para momento posterior oportuno, uma análise mais aprofundada às circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis”.*

## 14. EMOLUMENTOS

Nos termos do art.º 9º, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo art.º 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, os emolumentos<sup>126</sup> calculados relativos à gerência em análise são:

Unid.: Euro

Gerência	Montante
2017	17.164,00

---

<sup>126</sup> A folhas 365 do processo.

## 15. QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Ponto do Relatório	Descrição dos factos	Norma violada	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
11.3 Consulta à aplicação “Portal Base – Contratos Públicos Online”	Abertura de procedimentos consecutivos invocando a urgência imperiosa, sem a verificação dos requisitos cumulativos	Alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP	Membros do Conselho de Administração da empresa A que em 8 e 22 de maio de 2017, aprovaram o lançamento (e adjudicaram) de procedimento por ajuste direto	Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC
11.3 Consulta à aplicação “Portal Base – Contratos Públicos Online”	Fracionamento de despesa em contratos sucessivos com idêntico objeto, sendo que o somatório dos seus valores obrigava à realização de procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação.	Art.º 20.º, n.º 1, alíneas a) e b) do CCP e art.º 16.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de agosto	Membros do Conselho de Administração da empresa A que em 23 e 28 de setembro de 2016; 12 e 22 de dezembro de 2016 e 8 e 22 de maio de 2017, aprovaram e adjudicaram o lançamento de procedimentos à empresa I	Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC

## 16. DECISÃO

Os Juízes da 2.<sup>a</sup> Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2017;
- II. Recusar a homologação da conta do Município de Lagos, da gerência de 2017, objeto de verificação interna, e formular as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
  1. Que o presente Relatório seja remetido:
    - a) Ao Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
    - b) Ao Presidente da Câmara Municipal de Lagos e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
    - c) Aos responsáveis dos Órgãos Executivos nos exercícios de 2016 e 2017, bem como aos membros da Assembleia Municipal que participaram na sessão ordinária realizada em 30.11.2016 e aos membros do Conselho de Administração da empresa A, citados em sede de contraditório no âmbito deste processo.
    - d) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
  2. Ao Presidente da Câmara Municipal de Lagos para que, no prazo de 6 meses, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acolhimento das recomendações formuladas no presente Relatório;
  3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 57º, da LOPTC;
- IV. Após notificação, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4 do artigo 9º da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 14.

Tribunal de Contas, em 20 de junho de 2024.

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

## FICHA TÉCNICA

### Nome

### Categoria

#### Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

#### Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

#### Técnicos

Isabel Maria Basílio Marques Melo

Técnico Verificador Especialista Principal

Francisco Jorge Gonçalves

Técnico Superior - Jurista

## CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume		Descrição
I	Documentos de trabalho	Validação eletrónica + Interna
		Conta de Gerência (documentos)
		Ofício de recomendações – conta de gerência de 2010
		Cálculo da Dívida Total (VIC)
		Amortização média dos empréstimos
		Conta de emolumentos
II	Ofício de diligências instrutórias e respostas	Ofício n.º 38991/2019, de 17.12
		Ofício n.º 34019, de 20.12
		Email datado de 20.12.2019, registo n.º 19678/2019, de 23.12
		Ofício n.º 40233/2019, de 26.12
		Email com o registo n.º 567/2020, de 13.01
		Email com o registo n.º 568/2020, de 13.01.2020
		Ofício n.º 1325, de 10.01.2020
		Documentação remetida
III	Ofício de diligências instrutórias e respostas	Ofício n.º 23018/2022, de 23.06
		Email com o registo n.º 9383/2022, de 08.07
		Ofício n.º 12885, de 07.07.2022
		Documentação remetida
IV	Relatórios de Gestão (extratos) – Anos de 2018 a 2021	
	Mapas de prestação de contas – Anos de 2018 a 2021	
V	Relato	Relato e Anexos de A a Q
VI	Ofício de diligências instrutórias e respostas	Email com o registo n.º 45341/2023, de 16.10
		Email com o registo n.º 9312/2023, de 19.10
		Ofício n.º 33187, de 18.10.2023
		Documentação remetida
	Emails dos Conselheiros Adjuntos sobre o Relato	
VII	Contraditório: Ofícios de citação e respetivos avisos de receção	
	Contraditório pessoal dos responsáveis da CML	
VIII a X	Contraditório pessoal dos membros da AML	

XI	Anteprojeto de Relatório
	Projeto de Relatório
	Emails dos Conselheiros Adjuntos sobre o Projeto de Relatório
	Parecer do Ministério Público n.º 36/2024, de 7 de junho

Apensos: Proc.º PECQ n.º 54/2016;  
Proc.º PEQD n.º 145/2016;  
Proc.º PEQD n.º 238/2016;  
Proc.º PEQD n.º 19/2017.