

Município da Póvoa de Varzim

Processo n.º 1873/2018

RELATÓRIO n.º 9/2024

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



Índice

1 - Sumário Executivo.....	2
1.1– Nota prévia.....	2
1.2– Principais conclusões.....	2
2 – Recomendações	3
3 – Contraditório	4
4 – Exame da Conta	6
5 – Diligências Efetuadas	8
6 – Acolhimento das Recomendações do Tribunal de Contas	8
7 – Inventariação e Valorização de Bens.....	9
8 – Limite da Dívida Total.....	9
9 – Equilíbrio Orçamental.....	10
10 – Certificação Legal de Contas.....	10
11 – Medidas para Implementação do SNC-AP.....	10
12 – Contratação Pública	11
12.1- Irregularidades no preenchimento do Mapa da Contratação Pública.....	11
12.2 - Pagamento de faturas antes da publicitação dos contratos no portal base.gov.....	17
13 – Processos de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias (PEQD)	21
13.1- PEQDs n.ºs 191/2019 e 362/2020 e Denúncias n.ºs 11/2021 e 129/2021.....	21
13.2- PEQD n.º 281/2017	21
13.3 - PEQD n.º 268/2019	23
13.4- PEQD n.º 7/2020 e PEQD n.º 16/2020	24
13.4.1- Aquisição de serviços de Gestor do Contrato para contrato de empreitada ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP (PEQD n.º 7/2020).....	25
13.4.2 - Enquadramento das infrações financeiras	27
A) Ilegalidade na Aquisição de serviços ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP – PEQD 7/2020.....	27
B) Pagamento ilegal das faturas.....	31
C) Pagamento de faturas antes de os contratos terem sido publicitados no BASEGOV.....	35
14 – Apreciação do Contraditório.....	38
15 – Vista ao Ministério Público	39
16 – Emolumentos	39
17 – Mapa de Eventuais Infrações Financeiras	40
18 – Decisão	42
Ficha Técnica.....	44
Constituição do Processo	44

Relatório de Verificação Interna da Conta – DA IX – UAT.2

1 - SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1– NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do programa de fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TC)¹, foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município da Póvoa de Varzim (MPV), relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal².

O exame da conta foi realizado nos termos do n.º 2 do artigo 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³.

1.2– PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em resultado da verificação interna da conta de gerência de 2018, das diligências instrutórias realizadas e da análise do contraditório enviado pelos responsáveis, conclui-se que:

- O Município cumpriu o limite da Dívida Total bem como o Princípio do Equilíbrio Orçamental.
- Consta das Certificações Legais de Contas (CLC) até 2022 que, apesar do Município ter implementado algumas alterações decorrentes do SNC-AP, ainda não tinha aplicado a NCP 27 – Contabilidade de Gestão. No entanto, consultada a aplicação informática GDOC, constatou-se que a CLC do exercício de 2023 já não apresenta qualquer referência à falta de aplicação da referida norma.
- Foram verificadas irregularidades na fundamentação utilizada pelo Município no mapa da Base.Gov, nomeadamente, nos contratos de aquisição de serviços e de empreitadas de obras públicas, celebrados em 2018, incluindo a falta de exatidão na resposta ao Tribunal, com a mera designação do procedimento em “função de critérios materiais” (artigos 24º a 27º do CCP), pondo em causa o princípio da transparência administrativa, conforme o disposto no artigo 1º-A do CCP.
- Foram realizados pagamentos ao abrigo de vários contratos sem que antes tivesse ocorrido a devida publicitação no portal Base.Gov, quando a publicitação é condição de eficácia do respetivo contrato, de acordo com o preceituado nos artigos 127.º e 465º do CCP.

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

² Anexo 1 do Relato – fl.37

³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

- Face às situações analisadas neste processo, importa fazer alguns reparos relativamente ao cumprimento da legislação em vigor, nomeadamente tendo em consideração o que decorre da *ratio* das normas que regulam a contratação pública nas empreitadas e na aquisição de bens e serviços e na correta escolha e realização dos procedimentos pré-contratuais adequados. De igual modo, é fundamental a correta e clara publicação dos dados contratuais, prosseguindo, assim, o estrito cumprimento dos princípios da contratação pública, em especial dos princípios da concorrência, transparência e da igualdade de tratamento de todos os concorrentes.
- Existiu um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, tendo sido aprovados adiantamentos de apoios financeiros, com 3 meses de antecipação em relação ao inicialmente estipulado; ora, nos termos dos artigos 12º e 15º, ambos do DL n.º 273/2009, de 1 de outubro, o seu início e termo de execução é estruturado no calendário de atividades, com a respetiva entrega planificada de apoios ou participações financeiras, pelo que a entidade deve adotar maior rigor no cumprimento das cláusulas dos contratos-programa referentes aos prazos de pagamentos dos subsídios.
- Foi efetuada uma incorreta contratação de serviços de Gestor do Contrato através do lançamento de procedimento por ajuste direto por aplicação de critérios materiais, com convite a um único prestador, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP. Acresce que também os pagamentos são ilegais. Estas violações das normas de contratação pública são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.
- Tendo em consideração as conclusões atrás elencadas, a presente conta não reúne condições para ser homologada, pelo que se decide recusar a homologação da mesma, sem prejuízo da formulação de recomendações.

2 – RECOMENDAÇÕES

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

- Proceder à implementação de todas as normas constantes do novo normativo legal - SNC-AP, a fim de que a informação divulgada seja considerada relevante e adequada para a compreensão da atividade da entidade;
- Responder com maior rigor e precisão às informações solicitadas por este Tribunal, no que respeita às matérias referentes à contratação pública, não bastando a mera indicação do procedimento, com remissão para as disposições legais;
- Respeitar as normas que regulam a contratação pública nas empreitadas e na aquisição de bens e serviços, designadamente a correta escolha e realização dos procedimentos pré-

contratuais adequados, especialmente a adoção de procedimentos concorrenciais, em detrimento de consecutivos ajustes diretos;

- Proceder à publicitação dos contratos por ser condição da sua eficácia, contendo os dados contratuais corretos, prosseguindo, assim, os fins do Código dos Contratos Públicos e o estrito cumprimento dos princípios da contratação pública, em especial dos princípios da concorrência, transparência e da igualdade de tratamento de todos os concorrentes;
- Assegurar que, previamente à autorização para pagamento de fatura respeitante a um contrato da contratação pública, foi efetuada a devida publicitação do respetivo contrato no Portal Base.gov;
- Não atribuir eficácia retroativa aos contratos salvo quando razões de interesse público o justifiquem e estejam preenchidos os requisitos cumulativos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP;
- Adotar maior rigor no cumprimento dos normativos legais que regem os contratos-programa de desenvolvimento desportivo, nomeadamente no que concerne à antecipação de apoios ou comparticipações financeiras;
- Ter em consideração todos os impedimentos legais aquando da autorização da acumulação de funções, quer seja de funcionários, quer seja de dirigentes.

3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, este último aplicável por força da remissão constante do artigo 67.º, n.º 3, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁴, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, em 16 de fevereiro de 2024, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município da Póvoa de Varzim – Gerência de 2018:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Institucional - Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório institucional, mas apenas sobre os pontos 10 - Contratação Pública e 11.4.2 - Enquadramento de Infrações Financeiras do Relato
Aires Henriques Couto Pereira	Presidente	01-01-2018 a 31-12-2021	Não se pronunciou em contraditório pessoal, mas em contraditório institucional

⁴ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua versão atual

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Ana Paula Pinto Alves	Vereador	07-08-2018; 28-08-2018 a 30-09-2018; 08-01-2019; 08-05-2018 e 06-08-2019; 07-02-2020 a 18-02-2020 e 04/08/2020 a 22-09-2020	Não respondeu
Andrea Luísa Neiva Maia Silva	Vereador RP	01-01-2018 a 31-12-2021	Respondeu em contraditório pessoal, alegando que não se pronunciava sobre o relato por não se encontrar indiciada de qualquer infração financeira
José Luís Ferreira Silva Ramos	Vereador RP	01-01-2018 a 31-12-2021	Respondeu em contraditório pessoal, alegando que não se pronunciava sobre o relato por não se encontrar indiciado de qualquer infração financeira
José Maria Fernandes Milhazes	Vereador	01-01-2018 a 27-08-2018; 01-10-2018 a 07-05-2019; 19-06-2019 a 11-11-2019; 27-11-2019 a 06-02-2020; 19-02-2020 a 03-08-2020; 23-09-2020 a 25-05-2020 e 27-05-2021 a 17-10-2021	Respondeu em contraditório pessoal, alegando que não se pronunciava sobre o relato por não se encontrar indiciado de qualquer infração financeira
Luís Diamantino C. Batista	Vereador RP	01-01-2018 a 31-12-2021	Pronunciou-se em contraditório pessoal, mas reproduz quase «ipsis verbis», o contraditório institucional e apenas relativamente ao ponto 10.2 do Relato
Marco Afonso C. Martins Barbosa	Vereador RP	01-01-2018 a 31-12-2021	Respondeu em contraditório pessoal, alegando que não se pronunciava sobre o relato por não se encontrar indiciado de qualquer infração financeira
Maria Lucinda C. A. R. S. Delgado	Vereador RP	01-01-2018 a 31-12-2021	Respondeu em contraditório pessoal, alegando que não se pronunciava sobre o relato por não se encontrar indiciada de qualquer infração financeira
Miguel Fernandes Pereira	Vereador	01-01-2018 a 06-08-2018 e 08-08-2018 a 07-01-2019; 09-01-2019 a 07-05-2019; 09-05-2019 a 05-08-2019; 07-08-2019 a 30-10-2019; 01-11-2019 a 24-08-2020; 26-08-2020 a 07-09-2020; 09-09-2020 a 17-10-2021	Respondeu em contraditório pessoal, alegando que não se pronunciava sobre o relato por não se encontrar indiciado de qualquer infração financeira
Sílvia Andreia Gomes da Costa	Vereador RP	01-01-2018 a 31-12-2021	Pronunciou-se em contraditório pessoal, mas reproduz quase «ipsis verbis», o contraditório institucional e apenas relativamente ao ponto 10.1 do Relato
João Manuel de Castro Viana	Vereador	08-05-2019 a 18-03-2019; 31-1-2019; 12-11-2019 a 26-11-2019; 25-08-2020 e 08-09-2020	Respondeu em contraditório pessoal, alegando que não se pronunciava sobre o relato por não se encontrar indiciado de qualquer infração financeira

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Ilda Maria Flores Cadilhe Coelho	Vereador	18/10/2021 a 31/12/2021	Não respondeu
João Luís P. Trocado Costa	Vereador	18/10/2021 a 31/12/2021	Solicitou o envio de determinada documentação que foi enviada, por correio eletrónico, no dia 5 de abril de 2024. Posteriormente, não enviou qualquer tipo de pronúncia.
Luís Miguel Marques Neves	Chefe de Divisão	18/1/2018 a 31/12/2019	Pronunciou-se em contraditório pessoal, mas reproduz quase «ipsis verbis», o contraditório institucional e apenas relativamente ao ponto 10.2 do Relato

O Presidente da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim (PCMPV), Aires Henriques do Couto Pereira, exerceu o direito de contraditório institucional, pronunciando-se sobre vários pontos do Relato, mas apenas circunscrito às eventuais infrações financeiras assinaladas, não se tendo pronunciado sobre o projeto de recomendações constante do Relato.

Os vereadores Luís Diamantino de Carvalho Batista e Sílvia Andrea Gomes da Costa, assim como o Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças, Luís Miguel Marques Neves, apresentaram alegações individuais, mas que reproduzem, quase «ipsis verbis», o contraditório institucional.

4 – EXAME DA CONTA

O exame da conta foi realizado tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro.

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

Gerência de 2018	Conta de documentos (Contas de Ordem) ⁵		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) ⁶	
<i>Débitos</i>				
Saldo de abertura	6 550 521,56		5 064 279,83	
Entradas	2 808 360,98	9 358 882,54	52 883 457,30	57 947 737,13
<i>Créditos</i>				
Saídas	700 868,14		55 486 975,32	
Saldo de Encerramento	8 658 014,40	9 358 882,54	2 460 761,81	57 947 737,13

⁵ Anexo 2 do Relato

⁶ Anexo 3 do Relato

Conforme Mapa do Balanço⁷, Demonstração de Resultados⁸ e Mapas de Controlo Orçamental⁹ da Receita e da Despesa apresentam-se de seguida os montantes globais do Ativo, Passivo e Fundos Próprios, a estrutura de resultados, os dados da execução orçamental, a data de aprovação da Norma de Controlo Interno (NCI) e o Prazo Médio de Pagamentos da entidade:

Unid: Euro

Balanço	Ativo Líquido	Fundos Próprios	Passivo
31/12/2018	174 017 317,76	106 218 561,31	67 798 756,45
		174 017 317,76	

Unid: Euro

Unid: Euro

Resultados		Execução orçamental	
Resultados Operacionais	1 703 611,58	Receita	Previsões Corrigidas 60 573 910,00 €
Resultados Financeiros	205 752,20		Receita Cobrada Líquida 53 471 302,87 €
Resultados Correntes	1 909 363,78		% Execução 88,27
Resultados Extraordinários	1 869 392,00	Despesa	Dotações Corrigidas 60 573 910,00 €
Resultado Líquido do Exercício	3 778 755,78		Despesas Pagas 52 666 007,69 €
			% Execução 86,95

Norma de Controlo Interno

 Aprovada pelo órgão executivo em 19 de dezembro de 2016¹⁰

 Prazo Médio de Pagamento em 31/12/2018 - 13 dias e em 31/12/2019 - 16 dias¹¹

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

Os Resultados Financeiros positivos resultaram do facto de a autarquia apresentar Proveitos e Ganhos Financeiros, ao nível dos Rendimentos em Imóveis, superiores aos Juros Suportados dos Custos e Perdas Financeiros.

Os Resultados Correntes são consequência dos montantes positivos verificados nos Resultados Operacionais e Financeiros.

⁷ Anexo 4 do Relato

⁸ Anexo 5 do Relato

⁹ Anexo 6 do Relato

¹⁰ Anexo 7 do Relato. Aquando da elaboração do Anteprojeto de Relatório, após consulta da página da internet da CMPV, constatou-se que a Norma de Controlo Interno foi, entretanto, objeto de alteração, aprovada na reunião ordinária da CMPV (Ata nº 9/2021, de 27 de abril) e consta do Anexo A do Projeto de Relatório.

¹¹ Anexo 8 do Relato

Os Resultados Extraordinários que respeitam a rendimentos e gastos que resultam de situações eventuais e que não caracterizam a vida corrente da entidade, registaram um valor positivo, como consequência dos Proveitos e Ganhos serem superiores aos Custos e Perdas, com realce para o elevado montante da rubrica 798 - Outros Prov. Ganhos Extraordinários.

O Resultado Líquido do Exercício (RLE) apresenta-se positivo, como consequência dos Resultados Operacionais, Financeiros, Correntes e Extraordinários serem positivos. O RLE sendo um indicador importante na análise económica e financeira, demonstra que o município conseguiu gerar os proveitos necessários para fazer face aos seus custos.

5 – DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e a suprir a falta de alguns documentos, foram expedidos um email¹² e um ofício¹³, dirigidos ao Presidente da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim, que enviou os documentos e respostas¹⁴, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados, à exceção da matéria referente ao acolhimento das recomendações formuladas aquando da Verificação Interna da Conta realizada à gerência de 2010, sendo, no entanto, de evidenciar as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6 – ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

A última verificação interna efetuada respeitou à gerência de 2010, tendo a conta sido homologada com recomendações, pela 2ª Secção, em 14 de junho de 2012.

O executivo municipal vem informar que não conseguiram localizar o ofício de recomendações n.º 11761¹⁵, de 09/07/2012, deste Tribunal, pelo que não foi possível, “(...) *nesta resposta, indicar a forma pela qual foram acatadas as recomendações nele formuladas.*”

Contudo, das recomendações formuladas, no que respeita à inventariação de bens, limites da dívida total e implementação da contabilidade de custos, estas questões foram objeto de análise nesta verificação interna, constando dos pontos 7, 8 e 10 deste Relatório.

No que respeita ao resultado do recurso interposto para o Tribunal A sobre a reposição da quantia abonada indevidamente a B, após diligências adicionais, vem o Vice-Presidente da Câmara informar que “(...) *por acórdão de 30 de novembro de 2017, o referido Tribunal concedeu provimento ao recurso, assim julgando a ação parcialmente procedente, nos seguintes termos:*

- a) *Anulou o ato impugnado na parte que determinou a reposição de 2/3 dos vencimentos relativamente ao período de 1 de julho de 2004 a 23 de setembro de 2007;*

¹² Anexo 9 do Relato

¹³ Anexo 25 do Relato

¹⁴ Anexos 10 e 26 do Relato

¹⁵ Anexo 11 do Relato

*b) Manteve o ato impugnado na parte em que determina a reposição de 2/3 dos vencimentos relativamente ao período de 24 de setembro de 2007 a 11 de junho de 2008.*¹⁶

Posteriormente, através do seu ofício NIPG 4079/22¹⁷, de 2 de março de 2022, a CMPV veio referir que se encontra executado o acórdão de 30 de novembro de 2017, do Tribunal A, porquanto B efetuou o pagamento da quantia de €14.128,34, correspondente à reposição de 2/3 dos vencimentos relativamente ao período de 24 de setembro de 2007 a 11 de junho de 2008.

7 – INVENTARIAÇÃO E VALORIZAÇÃO DE BENS

Questionado o Município, no email de diligências instrutórias, acerca do atual estado de inventariação e valorização dos seus bens, a entidade vem informar que, aquando da implementação do POCAL e para efeitos de elaboração do Balanço inicial, procedeu a um levantamento exaustivo de todos os bens, à respetiva valorização e classificação, ao apuramento das dívidas de terceiros, das dívidas a fornecedores e à listagem das disponibilidades.

Conclui informando que *“Desde então, todos os movimentos são devidamente registados na aplicação de contabilidade e na aplicação de património. São efetuadas permanentemente conciliações entre as várias aplicações, garantindo a atualização do Balanço deste Município”*¹⁸

8 – LIMITE DA DÍVIDA TOTAL

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)¹⁹ estipula no art.º 52.º, que 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, fundações e outras, desde que preencham os requisitos aí mencionados para integrar o perímetro da Dívida Total do Município.

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

Foi analisado o ponto nº 3 – Evolução das dívidas de curto, médio e longo prazo, constante do Relatório de Gestão²⁰ e a ficha do Município da DGAL, onde se demonstra que o Município cumpriu com o limite estabelecido no RFALEI.

Nos cálculos de aferição da dívida total apresentados na presente verificação interna²¹, apura-se uma margem de € 44.429.535,34 que resulta num limite para aumento em 2019, de € 8.885.907,07, de acordo com a alínea b) do n.º 3 do art.º 52.º do RFALEI.

¹⁶ Anexo 26 do Relato

¹⁷ Anexo 26 do Relato

¹⁸ Anexo 10 do Relato

¹⁹ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual

²⁰ Anexo 12 do Relato.

²¹ Anexo 13 do Relato

9 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Para efeitos do estipulado nos artigos 40.º e 83.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, foram efetuados os respetivos cálculos²², concluindo-se pela existência de um excedente orçamental corrente, de acordo com o quadro seguinte:

Receitas Correntes (bruta)	Despesas Correntes	Amortizações Médias dos empréstimos de Médio e Longo Prazo
40 779 536,87 €	31 515 250,73 €	1 656 440,33 €
	33 171 691,06 €	
Margem		7 607 845,81 €

10 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

Na Certificação Legal de Contas (CLC)²³, emitida pela Sociedade C, é mencionado nas “Ênfases” que a contabilidade de custos não se encontra implementada, ao que o Presidente da Câmara vem informar que “(...) o Município encetou e concretizou um conjunto articulado de processos e procedimentos tendentes à efetiva implementação do Sistema de Contabilidade de Custos suportados na aplicação de suporte da software-house D, estando já a ser imputados os custos diretos às diversas funções e atividades conforme preconiza no POCAL.

No exercício de 2020 foram implementadas alterações decorrentes da adaptação à Norma de Contabilidade Pública 27 – Contabilidade de Gestão do novo sistema contabilístico (SNC-AP).²⁴

No entanto, analisada a CLC da gerência de 2020, verifica-se que nas Ênfases consta que o Município não aplicou neste exercício a NCP 27 - Contabilidade de Gestão, razão pela qual a entidade, pese embora tenha implementado algumas alterações decorrentes do SNC-AP, deverá continuar a diligenciar pela aplicação desta e de outras Normas ainda não aplicadas. Esta situação mantém-se na CLC de 2022, onde é referido que, face ao trabalho desenvolvido, se prevê que a situação seja ultrapassada no exercício de 2023.

Recentemente, consultada a aplicação informática GDOC, constatou-se que a CLC, do exercício de 2023, já não apresenta qualquer referência à falta de aplicação da referida NCP 27.

11 – MEDIDAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP

Sobre esta matéria, o Município informou que “O processo de preparação para a adoção do SNC-AP tem vindo a decorrer já há algum tempo, tendo sido desenvolvidas as seguintes medidas:

²² Anexo 14 do Relato

²³ Anexo 15 do Relato

²⁴ Anexo 10 do Relato

- *Elaboração do plano de contas multidimensional (PCM) devidamente desagregado;*
- *Parametrização de equivalências entre o plano de contas atual (POCAL) e o PCM.*

Posteriormente, foram efetuados testes para validação do PCM e respetivas equivalências, com o apoio da nossa software-house (D).

Em 1 de janeiro de 2020, o Município da Póvoa de Varzim efetuou a transição POCAL para SNC-AP. Atualmente estamos a trabalhar ao nível do património nas reclassificações e na análise das concessões, contratos de comodato, contratos de direito de superfície, para o reconhecimento/desreconhecimento de ativos.

O processo ainda não está concluído e outros ajustamentos serão executados no decorrer de 2020, por forma a dar cumprimento ao estabelecido no SNC-AP.”²⁵

Consultada a Certificação Legal de Contas da gerência de 2020²⁶, constatou-se que esta refere que não foram aplicadas “(...) *algumas Normas de Contabilidade Pública (NCP), o Município não aplicou a NCP 4 – Acordos de Concessão de Serviços Concedente, a NCP 25 – Relato por Segmentos e a NCP 27 – Contabilidade de Gestão.*”

Contudo, na referida Certificação Legal de Contas é afirmado que, exceto em relação à matéria relacionada com a Contabilidade de Gestão, “*o Relatório de Gestão foi preparado de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis em vigor e a informação nele constante é coerente com as Demonstrações Financeiras auditadas e as Demonstrações Orçamentais, não tendo sido identificadas incorreções materiais.*”

Entretanto, a CLC emitida pelos mesmos Revisores, no exercício económico de 2023²⁷, referiu que exceto quanto aos possíveis efeitos da matéria relacionada com a NCP 4, referida na secção «Bases para a opinião com reservas» “*(...) o relatório de gestão foi preparado de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis em vigor e a informação nele constante é coerente com as demonstrações financeiras auditadas e as demonstrações orçamentais, não tendo sido identificadas incorreções materiais.*”

12 – CONTRATAÇÃO PÚBLICA

12.1- IRREGULARIDADES NO PREENCHIMENTO DO MAPA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Na análise dos mapas de contratação pública²⁸ apresentados, quer na prestação de contas da gerência em apreciação, quer no mapa dos contratos públicos online Base.Gov²⁹, verificou-se a existência de irregularidades quanto à fundamentação utilizada pelo Município no mapa do Portal Base.Gov, nomeadamente, nos contratos de aquisição de serviços e de empreitadas de obras públicas, celebrados em 2018, pela adoção do procedimento por ajuste direto, quando excedem os

²⁵ Anexo 10 do Relato

²⁶ Anexo 15 do Relato

²⁷ Anexo B do Projeto de Relatório

²⁸ Anexo 16 do Relato

²⁹ O Portal BASE centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal continental e regiões autónomas, sendo da responsabilidade do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC).

limites impostos nos artigos 21^{o30} e 19^{o31} do Código dos Contratos Públicos (CCP), de acordo com o que consta no presente quadro:

Quadro I

Tipo(s) de Contrato	Entidade(s) Adjudicatária(s)	Preço Contratual	Data de Publicação	Data de Celebração do Contrato	Fundamentação
Aquisição de serviços	E	59 640,00 €	09/08/2019	16/05/2018	Artigo 21.º, n.º 1, alínea c) do Código dos Contratos Públicos
	F	285 948,00 €	09/08/2019	14/09/2018	Artigo 21.º, n.º 1, alínea c) do Código dos Contratos Públicos
	G	57 498,00 €	08/08/2019	25/01/2018	Artigo 21.º, n.º 1, alínea c) do Código dos Contratos Públicos
	D	74 558,79 €	09/08/2019	04/06/2018	Artigo 21.º, n.º 1, alínea c) do Código dos Contratos Públicos
Empreitadas de obras públicas	H	56 992,64 €	08/08/2019	15/01/2018	Artigo 19.º, alínea a) do Código dos Contratos Públicos
	H	61 200,80 €	08/08/2019	15/01/2018	Artigo 19.º, alínea a) do Código dos Contratos Públicos
	I	89 219,12 €	08/08/2019	28/02/2018	Artigo 19.º, alínea a) do Código dos Contratos Públicos
	J	82 900,00 €	09/08/2019	02/03/2018	Artigo 19.º, alínea a) do Código dos Contratos Públicos
	K	31 460,45	09/08/2019	02/11/2018	Artigo 19.º, alínea a) do Código dos Contratos Públicos

Após ter sido questionado, no ofício de diligências instrutórias, veio o Presidente da Câmara justificar a imprecisão na coluna da fundamentação legal no mapa da Base.Gov, mencionando a existência de erros no preenchimento de alguns contratos, que iniciaram os procedimentos em 2017³².

Assim, o autarca esclareceu que, dos nove contratos, cinco iniciaram os procedimentos em 2017, cumprindo os limites³³ estabelecidos pelo DL nº 18/2008, de 29/01; dois foram celebrados em 2018, com recurso ao procedimento de Consulta Prévia³⁴ e não de Ajuste Direto, respeitando os novos limites patentes no DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, enquanto outros dois foram celebrados em função de critérios materiais, pelo que deveria constar da fundamentação um dos artigos 24º a 27º-A do CCP.

³⁰ Artigo 21º - Noutros contratos, que não de concessão de obras públicas ou de serviços públicos, ou de sociedade, pode adotar-se o procedimento de Ajuste direto quando o contrato for inferior a € 50 000,00.

³¹ Artigo 19º - Para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas pode adotar-se o Ajuste direto quando o valor for inferior a € 30 000,00.

³² Anexo 10 do Relato

³³ Artigo 21º - Procedimento de formação de outros contratos, por ajuste direto, com limite inferior a € 100 000,00.

Artigo 19º - Procedimento de formação de contratos de empreitada, por ajuste direto, com limite inferior a € 150 000,00.

³⁴ Contrato da entidade F celebrado com recurso a consulta prévia através de acordo quadro.



Face aos novos esclarecimentos prestados, da análise dos respetivos contratos ³⁵, resulta o seguinte mapa devidamente corrigido (e com novos campos):

Quadro II

Procedimento utilizado	Entidade(s) Adjudicatária(s)	Preço contratual	Data da celebração do contrato Data da publicação no BASEGOV	Fundamentação apresentada pela CMPV	Enquadramento e Descrição do objeto	Duração da execução do contrato
Ajuste direto	E	59 640,00 €	16/05/2018 09/08/2019	Artigos 24.º a 27.º - A - critérios materiais do CCP	Aquisição de serviços Sistema de gestão comercial – loja do ambiente	1 de maio de 2018 a 30 de abril de 2019
Consulta prévia	F	285 948,00 €	14/09/2018 09/08/2019	Artigo 17.º, n.º 4 ³⁶ do CCP Acordo quadro ESPAP, IP	Aquisição de serviços Higiene e limpeza	1 de outubro de 2018, renovável por mais dois períodos de 1 ano
Ajuste direto	G	57 498,00 €	25/01/2018 08/08/2019	Artigo 21.º, n.º 1, alínea c) do CCP - início do procedimento em 2017	Aquisição de serviços Higiene e segurança no trabalho	1 de fevereiro de 2018 a 1 de fevereiro de 2020
Ajuste direto	D	74 558,79 €	04/06/2018 09/08/2019	Artigos 24.º a 27.º - A - critérios materiais do CCP	Aquisição de serviços Apoio técnico especializado e manutenção às aplicações SIGMA MEDIDATA.NET	1 de junho de 2018 a 31 de maio de 2021
Ajuste direto	H	56 992,64 €	15/01/2018 08/08/2019	Artigo 21.º, n.º 1, alínea c) do CCP - início do procedimento em 2017	Contrato de empreitada Execução de pequenos arranjos urbanísticos na cidade – zona envolvente às escolas e MAPADI	1 mês, após a assinatura do auto de consignação, que deverá ocorrer 22 dias após a assinatura do contrato (15 de janeiro de 2018)
Ajuste direto	I	89 219,12 €	28/02/2018 08/08/2019	Artigo 21.º, n.º 1, alínea c) do CCP - início do procedimento em 2017	Contrato de empreitada Substituição condutas na rede abastecimento	60 dias, após a assinatura do auto de consignação, que deverá ocorrer 22 dias após a

³⁵ Anexo 16.1 do Relato

³⁶ “Nos acordos-quadro e nos sistemas de aquisição dinâmicos, o valor do contrato corresponde ao valor máximo de todos os contratos previstos ao seu abrigo durante a vigência do acordo-quadro ou do sistema de aquisição dinâmico.”

Procedimento utilizado	Entidade(s) Adjudicatária(s)	Preço contratual	Data da celebração do contrato Data da publicação no BASEGOV	Fundamentação apresentada pela CMPV	Enquadramento e Descrição do objeto	Duração da execução do contrato
					água: rua André Martins, rua da Arrieira e rua Pé do Monte	assinatura do contrato
Ajuste direto	J	82 900,00 €	02/03/2018 09/08/2019	Artigo 21.º, n.º 1, alínea c) do CCP - início do procedimento em 2017	Contrato de empreitada Pavimentação da rua Celestino Sá Eiras à Travessa Celestino Sá Eiras	1 mês, após a assinatura do auto de consignação, que deverá ocorrer 22 dias após a assinatura do contrato
Consulta prévia	K	31 460,45	02/03/2018 09/08/2019	Artigo 19.º, alínea a) do Código dos Contratos Públicos	Contrato de empreitada Execução pequenos arranjos urbanísticos na cidade: requalificação de passeios e percursos pedonais	1 mês, após a assinatura do auto de consignação, que deverá ocorrer 22 dias após a assinatura do contrato

* Início dos procedimentos em 2017, ou seja, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

Verificou-se a existência da seguinte irregularidade, que não consubstancia infração financeira, e que seguidamente se identifica:

Em cinco dos contratos do quadro II foram lançados procedimentos por ajuste direto com convite a apenas um fornecedor, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 21.º³⁷ (com a epígrafe, escolha do procedimento para formação de outros contratos) do CCP. Todavia, entende-se que nenhum dos objetos dos cinco contratos em questão se subsumem no artigo em causa.

Com efeito, o legislador consagrou os contratos administrativos na parte III do CCP, dividindo-os em duas partes: uma primeira parte, dedicada aos contratos administrativos em geral (artigos 278.º a 342.º) e uma segunda parte a tipologias específicas de contratos administrativos: Empreitadas (artigos 343.º a 406.º); concessão de obras e serviços públicos (artigos 407.º a 430.º); locação de bens móveis (artigos 431.º a 436.º); aquisição de bens (artigos 437.º a 449.º) e aquisição de serviços (artigos 450.º a 454.º). Todavia, apenas é possível enquadrar uma aquisição no âmbito do artigo 21.º do CCP, quando o objeto do contrato não configure uma aquisição de um serviço ou de um bem, ou um contrato de empreitada *tout court*.

³⁷ Antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (dia 1 de janeiro de 2018), o limite para lançamento do procedimento por ajuste direto, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 21.º do CCP, era 100 mil euros, passando a 50 mil euros.

Assim, dos quatro contratos (quadro II) que foram enquadrados na alínea c) do n.º 1 do artigo 21.º do CCP³⁸, o contrato com a entidade G (€57.498,00) devia ter sido qualificado como uma prestação de serviços, ao passo que os restantes três contratos deviam ser qualificados como contratos de empreitada:

- a) Entidade I (€89.219,12);
- b) Entidade J (€82.900,00);
- c) Entidade H (€56.992,64);

Todavia, no primeiro contrato (entidade G, €57.498,00), há que referir que, apesar do seu incorreto enquadramento, estamos perante uma mera irregularidade, porquanto à data da abertura do procedimento estava em vigor a versão do CCP³⁹, na qual se estabelecia que o limiar máximo para lançamento de um procedimento por ajuste direto, a apenas um fornecedor, era de 75 mil euros (alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP).

Quanto aos contratos de empreitada, não estão preenchidos todos os requisitos cumulativos constantes da alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP (com a epígrafe, Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos) para que fosse necessário somar os seus valores a fim de aferir do procedimento pré-contratual aplicável. Com efeito, trata-se de empreitadas que foram adjudicadas em diferentes momentos temporais, para obras em diferentes localidades e com prestações que nem sempre são similares, estando enquadradas em diferentes categorias⁴⁰ e subcategorias de alvará do empreiteiro público, nos termos da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, na sua redação atual.

Por outro lado, regista-se que o contrato celebrado com a entidade E (assinado no dia 16 de maio de 2018) teve efeitos retroativos à data do início da sua execução (dia 1 de maio de 2018), sendo que, a atribuição de eficácia retroativa apenas é permitida, excecionalmente, quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem e estejam preenchidos os requisitos cumulativos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, tal como assente na jurisprudência do Tribunal de Contas⁴¹. Ora, se o ato

³⁸ Efetivamente, o ajuste direto lançado ao abrigo desta alínea não está sujeito aos limites previstos no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.

³⁹ Na redação introduzida pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

⁴⁰ A título de exemplo, o contrato da entidade I (substituição de condutas na rede de abastecimento de água) está enquadrado na 4.ª categoria (Instalações elétricas e Mecânicas).

⁴¹ Conforme ficou assinalado no Acórdão n.º 14/09 – 31.MAR – 1ªS/PL deste Tribunal (...): "(...) num processo de contratação pública a adjudicação constitui um ato administrativo que encerra o procedimento de seleção do contratante particular, só ela exprimindo a inequívoca vontade de contratar, vinculando a entidade adjudicante e conferindo ao concorrente preferido a legítima expectativa da celebração do contrato nos termos legais. Na realidade, antes da adjudicação, que culmina o processo de escolha, não é possível saber, com segurança, que haverá um contrato e que uma dada entidade será a adjudicatária. Para além disso, num processo concorrencial, assumir que uma determinada entidade poderia iniciar a prestação de serviços antes de ser escolhida ofenderia, além do mais, princípios fundamentais de imparcialidade, concorrência e igualdade e lesaria os direitos e interesses legalmente protegidos dos restantes concorrentes ao procedimento de contratação. Acresce que só no ato de adjudicação se fixa o montante da despesa, se confirma a disponibilidade de verba orçamental para a suportar e se obtém a competente autorização para a sua realização, requisitos financeiros indispensáveis para que se possa assumir o compromisso contratual. Assim, e nos termos do disposto no invocado artigo 128.º, n.º 2, alínea a), do CPA, antes desse ato de adjudicação não é possível dar por verificados pressupostos essenciais do contrato e da realização dos serviços a que ele se destina, como sejam a certeza de que pode haver um contrato, o seu conteúdo, a identificação da entidade que deve prestar os serviços e a autorização para a realização da correspondente despesa. Deste modo, sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação, em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir

de adjudicação foi proferido no dia 11 de maio de 2018 (e, simultaneamente, na mesma data, foi aprovada a minuta de contrato), e o contrato foi assinado no dia 16 de maio de 2018, logo o início da execução do contrato não podia retroagir ao dia 1 de maio de 2018.

A violação do disposto no mencionado artigo 287.º do CCP constitui infração suscetível de imputação de responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que é passível de multa⁴². No que respeita à responsabilidade pela prática da infração financeira sancionatória, são responsáveis a vereadora do Ambiente e da Inteligência Urbana (Sílvia Andrea Gomes da Costa) que proferiu o ato de adjudicação, bem como aprovou a minuta de contrato, assim como o Presidente da CM da Póvoa de Varzim (Aires Henriques Couto Pereira) que assinou o contrato.

Em contraditório institucional, o PCMPV, confirma que foi atribuída eficácia retroativa ao contrato, reportado ao dia 1 de maio de 2018, pois o objetivo era impedir um hiato temporal, tendo em conta que o anterior contrato terminaria no dia 30 de abril de 2018. De resto, invoca razões de interesse público, porquanto” (...) *esse hiato temporal causaria prejuízos irremediáveis para a autarquia, uma vez que criaria a impossibilidade de esta proceder à emissão de faturas, de efetuar recebimento de receitas, de manter o normal funcionamento da contabilidade e tesouraria*”. Além disso, também sustenta que o procedimento por ajuste direto foi efetuado a apenas um operador económico (anterior contraente e prestador de serviços), numa situação de emergência, para evitar que ocorresse a interrupção do serviço informático. Defende não ter havido violação do artigo 287.º do CCP, uma vez que o procedimento pré contratual que consistia em ajuste direto permitia saber à entidade adjudicante que o único candidato seria o adjudicatário, aquando da respetiva adjudicação. Mais foi referido que o aludido contrato poderia ter eficácia retroativa, uma vez que não se enquadrava em nenhuma das impossibilidades referenciadas no n.º 2 do art.º 287.º do CCP.

Ora, tal argumentação não colhe, porquanto o procedimento aquisitivo podia ter sido lançado e concluído antes do dia 30 de abril de 2018, não tendo sido apresentado pelo PCMPV nenhuma justificação para o efeito.

Inclusivamente, é de destacar que se mantêm, em toda a sua plenitude, os pressupostos do Acórdão do TC nº 8/2015, da 1.º ss, quando afirma: *“a retroatividade (...) com referência a uma data anterior à da adjudicação está proibida por lei, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação (...).”*⁴³

A Vereadora **Sílvia Andrea Gomes da Costa** veio apresentar alegações que se reconduzem à sustentação veiculada, em termos institucionais, pelo MPV, pelo que se remete, quanto à sua análise, para o que fica dito neste documento a propósito do contraditório institucional.

eficácia retroativa aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação”.

⁴² Com o 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.

⁴³ P. 2 do Acórdão. Disponível na seguinte hiperligação:

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2015/acoo8-2015-1sss.pdf>

Mantém-se, assim, a imputação de responsabilidades financeiras nos termos acima referidos.

12.2 - PAGAMENTO DE FATURAS ANTES DA PUBLICITAÇÃO DOS CONTRATOS NO PORTAL BASE.GOV

No que tange ao desfasamento entre a data da celebração de vários contratos e a sua publicitação, na referida base, o Presidente da Câmara vem explicar que:

“(...) durante os anos de 2018 e 2019, os serviços do Município diretamente ligados à contratação pública, passaram por um período extremamente difícil, derivado da grande quantidade de procedimentos a tramitar (basta ver que nesses dois anos foram submetidos a fiscalização prévia 24 contratos, o que constituiu para este Município, um número verdadeiramente inusitado), aliada à escassez de meios humanos.

Por isso confesse-se, as publicações no Portal Base.Gov foram sendo “esquecidas”.

Conscientes da irregularidade, no verão de 2019, foi decidido cometer esse serviço a uma trabalhadora adstrita a outro setor (Gabinete de Apoio à Assembleia Municipal), que o executou e concluiu, atualizando as publicações.

Naturalmente que essa circunstância – isto é, o serviço ser desenvolvido por trabalhadora menos traquejada na matéria – acabou por levar a que fossem cometidos alguns lapsos quanto aos elementos a inserir na publicação (designadamente quanto à norma habilitante) (...).

Desde essa altura o procedimento está normalizado, sendo as publicações no Portal Base.Gov efetuadas atempadamente.”⁴⁴

Ora, perante a situação descrita, que demonstra que não se cuidou de diligenciar no sentido da oportuna publicitação de cada contrato, com a situação reiterada nas gerências de 2017, 2018 e até meados de 2019, estamos perante o não cumprimento de regras da contratação pública, envolvendo a não publicitação dos contratos no portal Base.Gov, quando o mesmo deveria ter ocorrido, antes de ser objeto de qualquer pagamento.

A publicitação é condição de eficácia, pelo que, não se verificando, não era possível executar os contratos, nem efetuar quaisquer pagamentos ao seu abrigo, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 127.º do CCP.

Acresce, ainda, mencionar que, sobre a falta de publicitação dos contratos públicos, independentemente do procedimento adotado, decorre da jurisprudência⁴⁵ pacífica e consolidada deste Tribunal a conclusão de que não podem ser efetuados pagamentos enquanto não ocorrer a respetiva publicitação ao abrigo do artigo 127.º do CCP (Sentença n.º 17/2015 - 3.ª Secção - PL - Proc. n.º 13 JFR/2014, assim como a Sentença n.º 14/2020 - 3.ª Secção - Proc. n.º 32/2019⁴⁶).

Assim sendo, a celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet, nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP, sendo a publicitação condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos, conforme dispõe o n.º 3 do referido artigo. No seguimento desta

⁴⁴ Anexo 10 do Relato

⁴⁵ Anexo 16 do Relato

⁴⁶ Anexo 16.2 do Relato

questão, com base na data de celebração dos contratos constantes no quadro II, os pagamentos efetuados de acordo com as ordens de pagamento⁴⁷ antes da publicitação no base.gov e identificadas no Quadro III são ilegais:

Quadro III

Identificação do contrato e publicitação no base gov	Data de autorização/pagamento da fatura	Ordem de Pagamento	Montante	Gerência	Responsável ⁴⁸
Entidade H* Contrato de empreitada Execução de pequenos arranjos urbanísticos na cidade – zona envolvente às escolas e MAPADI 8/8/2019	29/3/2018	1602	60.412,20€	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
Entidade H* Requalificação do pavimento da EM 501 entre AVER-O-MAR e Aguçadoura, trabalhos complementares 8/8/2019	29/3/2018	1603	64.024,85€	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
Entidade I Contrato de empreitada Substituição condutas na rede abastecimento água: rua André Martins, rua da Arrieira e rua Pé do Monte 8/8/2019	17/4/2018	2072	38.727,10€	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	21/5/2018	2805	50.492,02€	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
Entidade J* Contrato de empreitada Pavimentação da rua celestino Sá Eiras à Travessa Celestino Sá Eiras 9/8/2019	30/4/2018	2236	57.219,70€	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	24/5/2018	2872	30.654,30€	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
Entidade K Contrato de empreitada Execução pequenos arranjos urbanísticos na cidade: requalificação de passeios e percursos pedonais	17/4/2018	2124	16.977,97€	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)

⁴⁷ Anexo 16.3 do Relato

⁴⁸ Anexo 16.3. - Despacho da Presidência n.º 1/EL/2017, de 20 de outubro de 2017, a nomear o Vice-Presidente da CMPV, Luís Diamantino de Carvalho Batista. Por correio eletrónico de 26 de outubro de 2021, a CMPV referiu que as ordens de pagamento foram assinadas pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal.

Identificação do contrato e publicação no base gov	Data de autorização/pagamento da fatura	Ordem de Pagamento	Montante	Gerência	Responsável ⁴⁸
9/8/2019	21/5/2018	2867	16.370,11€	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)

* Início dos procedimentos em 2017, ou seja, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

Perante este enquadramento, estas violações de normas da contratação pública 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, que são passíveis de multa⁴⁹. No que respeita à responsabilidade pela prática da infração financeira sancionatória, são responsáveis o membro do executivo que autorizou os pagamentos plasmados no quadro III, Vice-Presidente, Luís Diamantino de Carvalho Batista, assim como o Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças, Luís Miguel Marques Neves (cuja assinatura também consta das ordens de pagamento), que não teve a diligência exigível⁵⁰ no cumprimento das suas atribuições e competências, conforme o preceituado no Regulamento da Estrutura Orgânica da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim.⁵¹

Relativamente à análise do contraditório institucional do Presidente do MPV, foi confirmado que a “(...) *publicitação ocorreu posteriormente aos pagamentos*”. Para justificar essa situação, foram apresentados os seguintes quatro argumentos:

1. *“In casu, essa publicitação ocorreu posteriormente aos pagamentos. Mas a verdade é que essa publicitação ocorreu mesmo e foi efetiva, pelo que o vício apontado (...) foi sanado a posteriori. E, porque a publicitação é condição de eficácia e não de validade, as prestações contratuais são válidas”;*
2. As competências inerentes à tramitação pré-contratual e demais obrigações em matéria de contratação pública estão cometidas a colaboradores distintos dentro da Divisão de Administração e Finanças;
3. *“A única razão para a imputada irregularidade no relato de auditoria foi constituída pelo volume anormal de procedimentos de contratação pública aliado a uma escassez de recursos humanos”.* Face a esta situação, no verão de 2019 foi decidido reforçar a equipa para proceder à publicitação dos contratos. Ademais, também em 2019, foi desenvolvido um

⁴⁹ Com o limite mínimo no 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

⁵⁰ 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.” Cfr. António Cluny, Responsabilidade financeira e Tribunal de Contas. Contributos para uma reflexão necessária, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, p.135.

⁵¹ Anexo 17 – Despacho n.º 3691/2016, publicado no DR, 2ª Série, n.º 50, de 11 de março de 2016. Na verdade, são competências da Divisão de Economia e Finanças: «K) Arrecadar as receitas municipais e proceder ao pagamento das respetivas despesas; L) Promover todos os procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços e à execução de empreitadas de obras públicas». Logo, perante estas competências, antes de assinar a ordem de pagamento, devia ter sido diligente em confirmar se o contrato em causa tinha sido publicado no base.gov.

- programa informático que não permite a emissão da ordem de pagamento, caso o contrato não tenha sido publicitado no Base.Gov;
4. Mesmo que assim não se entenda, toda a infração financeira sancionatória mencionada no Relato foi amnistiada ao abrigo do n.º 1 e n.º 2 da Lei n.º 38-A/2023, de 2 de agosto.

Desde já, sublinhe-se que nenhum destes argumentos colhe. No que concerne ao primeiro argumento, enquanto não existir a devida publicitação, o contrato não é *eficaz*, pelo que, os pagamentos não podem ser autorizados. Aliás, foi sublinhado no Acórdão do TC n.º 36/2020, de 23 de setembro de 2020, da 3.ª secção, o seguinte (p.9):

“Dito de outra forma, a contratação pública é antecedente, incluindo a formalização do contrato, já está concluída e estamos numa fase subsequente, quando surge este dever de publicitação do contrato. A norma que estipula esse dever, o referido art.º 127º citado, não pode considerar-se, pois, como atinente ou com vista à realização da contratação pública. Estabelece antes um dever acessório, na sequência da realização da contratação pública, quando esta é feita por ajuste direto. Mas estabelecendo aquela consequência, ou seja, a publicitação ser “condição do respetivo contrato”, temos que, enquanto não houver publicitação, não há contrato válido e eficaz. Consequentemente, não existindo contrato válido e eficaz, não é possível proceder a quaisquer pagamentos, o que a parte final do referido n.º 3 torna muito claro, ao prever que a publicitação é condição do contrato, independentemente da sua redução a escrito, “nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos”. Assim, serão a autorização ou ordem e a realização de pagamentos, em execução de contratos celebrados por ajuste direto e não publicitados no portal dos contratos públicos, que são suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65º, por violação de normas sobre o pagamento de despesas publicas.”⁵²

Em segundo lugar, também não colhe o argumento de que a competência para a publicitação estava atribuída a outros funcionários que não estavam colocados na Divisão de Administração e Finanças. Afinal, trata-se de uma tarefa muito simples: o responsável que constatasse que o sobredito contrato ainda não tinha sido publicitado no Base.Gov não assinava a ordem de pagamento e alertava a entidade competente para o efeito, para proceder à respetiva publicitação. Por outro lado, não foi anexada qualquer documentação que permita atestar que tal diligência foi efetuada por algum dos visados.

Em terceiro lugar, apenas no ano de 2019 foram efetuadas diligências para publicitar todos os contratos no Base.Gov, mas a questão que se coloca é porque tais diligências não foram anteriormente implementadas. Afinal, a simples publicitação de um contrato no Portal Base.Gov não exige especiais qualificações por parte de qualquer funcionário ou sequer complexidade técnica, pelo que, a alocação de recursos humanos para esta tarefa (fundamental) já devia ter sido implementada. Na verdade, nos termos do artigo 127.º do CCP, a publicitação dos contratos no Base.Gov é condição da sua plena eficácia, para efeitos dos respetivos pagamentos.

Em quarto lugar, não é aplicável a Lei n.º 38-A/2023, de 2 de agosto, que aprovou um perdão de penas e amnistias de infrações decorrentes da realização da Jornada Mundial da Juventude, a

⁵² Disponível na seguinte hiperligação: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/aco36-2020-3s.pdf>

nenhum tipo de infração financeira identificada no presente Relatório, assente em dois argumentos. Com efeito, as infrações financeiras previstas na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua atual redação, não são referidas no artigo 2.º da invocada Lei n.º 38-A/2023, de 2 de agosto, que delimita o seu âmbito de aplicação objetivo. Não se trata de sanções penais, nem de sanções acessórias por contraordenações, nem de infrações disciplinares. A responsabilidade financeira tem natureza diversa das responsabilidades civil, criminal, contraordenacional ou disciplinar, sendo o Tribunal de Contas o único que pode evidenciá-la e efetivá-la, como decorre do Acórdão do Tribunal L⁵³, assim como do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 5/2021⁵⁴ – 3.ª Secção (em plenário).

O Vice-Presidente **Luís Diamantino de Carvalho Batista** e o Chefe de Divisão **Luís Manuel Marques Neves** vieram apresentar alegações que se reconduzem à sustentação veiculada, em termos institucionais, pelo Presidente do MPV, pelo que se remete, quanto à sua análise, para o que fica dito neste documento a propósito do contraditório institucional.

Mantém-se assim, a imputação de responsabilidades financeiras nos termos acima referidos.

13 – PROCESSOS DE PARTICIPAÇÕES, EXPOSIÇÕES, QUEIXAS OU DENÚNCIAS (PEQD)

Foram recebidos neste Tribunal vários PEQDs e Denúncias⁵⁵, relativos a situações que se prendem com a gestão da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim (CMPV).

13.1- PEQDs N.ºS 191/2019 E 362/2020 E DENÚNCIAS N.ºS 11/2021 E 129/2021

Relativamente aos PEQDs n.ºs 191/2019, 362/2020 e às Denúncias n.ºs. 11/2021 e 129/2021 não foram efetuadas novas diligências no âmbito da presente VIC, uma vez que os mesmos ou foram remetidos para outros departamentos ou estão a ser objeto de análise noutra sede.

13.2- PEQD Nº 281/2017

O PEQD nº 281/2017, entrado em 14-11-2017, refere a *“existência de funcionários em situação de acumulação irregular de funções e (...) dirigentes cuja situação apresentava algum tipo de ilícito”*⁵⁶, que, após análise efetuada pelo NATDR, foi objeto de despacho de arquivamento, com indicação de que deveria ser dado conhecimento do assunto a este Departamento de Auditoria IX *“(…) para os efeitos tidos por convenientes.”*

Assim, tendo em consideração este assunto, em sede da presente verificação interna de contas, começou por se ter em conta que o Presidente da CMPV menciona que *“apenas dois trabalhadores acumulam funções, porém, devidamente autorizados, sendo um desses funcionários efetivamente o visado na denúncia apresentada a este Tribunal – Funcionário M – que acumula as funções que*

⁵³ Disponível na seguinte hiperligação: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980255.html>

⁵⁴ Disponível na seguinte hiperligação: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/35/Documents/2021/aco05-2021-3s.pdf>

⁵⁵ Volume I - Relato

⁵⁶ Anexo 18 do Relato

desempenha no Município com as de “perito avaliador”⁵⁷, sem que se verifique, contudo, qualquer conflito de interesses.”

O que está em causa é o enquadramento legal aplicável às funções de perito avaliador, levando em linha de conta o Decreto-Lei n.º 125/2002, de 10 de maio⁵⁸, na sua redação atual, que regula as condições de exercício das funções de perito e árbitro no âmbito dos procedimentos para a declaração de utilidade pública e para a posse administrativa dos processos de expropriação previstos no Código das Expropriações (regulado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, na sua atual redação).

Por outro lado, nos termos do artigo 62.º (com a epígrafe, Designação e nomeação de peritos) do Código das Expropriações, a avaliação é efetuada por 5 peritos: cada parte designa 1 perito e os restantes 3 são designados pelo Tribunal, de entre os peritos da lista oficial.

Ora, o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 125/2002, de 10 de maio, dispõe expressamente que “*Para além dos impedimentos genericamente aplicáveis aos peritos previstos no Código de Processo Civil, os peritos avaliadores, integrem ou não as listas referidas no artigo 2.º, não podem intervir em processos de expropriação litigiosa como árbitros ou peritos (...)*” e, designadamente na sua alínea g) “*Quando seja parte a sua entidade empregadora ou equiparada*”.

No ofício n.º 461, entrado em 10/01/2018, foi expressamente referido pelo Presidente da CM da Póvoa de Varzim que o funcionário M, «(...) é, em regra, o perito indicado pelo Município para integrar o colégio de peritos a nomear pelo Tribunal, no âmbito das peritagens relativas a expropriações promovidas pela Autarquia».

No que respeita a este assunto, após diligências adicionais, o Vice-Presidente da Câmara veio mencionar que “*O Funcionário M estava expressamente autorizado a exercer, em acumulação, as funções de perito avaliador.*”

Embora se trate de uma atividade remunerada, o Município ignora quais os montantes dos rendimentos auferidos – importando referir que, pela elaboração de avaliações no âmbito de processos de aquisição ou venda de património do Município, enquanto esteve ao serviço da Autarquia, nunca auferiu qualquer remuneração por esses trabalhos.

Mais se informa que o funcionário M deixou de exercer funções neste Município a partir de 20 de agosto de 2018, data em que passou à situação de licença sem remuneração, situação em que se manteve até à decisão de aposentação com efeitos a partir de 1 de novembro de 2019.”⁵⁹

⁵⁷ Anexo 18 do Relato

⁵⁸ Pois bem, a exigência imposta pelo artigo 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 125/2002, de 10 de maio, nos termos do qual só podem candidatar-se a peritos avaliadores os indivíduos que não estejam inibidos do exercício de funções públicas ou interditos para o respetivo exercício, apenas pode ser interpretada no sentido de que o legislador pretendeu impor e fixar um critério de (máxima) idoneidade moral, assumindo por referência o critério estabelecido para o exercício de funções públicas.

⁵⁹ Anexo 26 do Relato

Atento o exposto, deve o órgão competente para autorizar as acumulações de funções ter presente, em cada caso concreto, os impedimentos legais decorrentes da legislação vigente.

13.3 - PEQD Nº 268/2019

O PEQD nº 268/2019⁶⁰, entrado em 21/11/2019, menciona *“a atribuição de um subsídio à entidade N por parte da Câmara, com três meses de antecipação em relação ao habitual (...)”*, e que *“estes montantes costumam ser atribuídos para ajudar a financiar “o futebol juvenil e a manutenção e melhoria das instalações do clube”, mas na prática isso são pretextos para contornar a lei e poder atribuir dinheiro ao clube...”*. Em conclusão, refere-se que *“Os clubes desportivos participantes em competições desportivas de natureza profissional não podem beneficiar, nesse âmbito, de apoios ou participações financeiras por parte do Estado, ou das autarquias locais, sob qualquer forma, salvo no tocante à construção ou melhoramento de infraestruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público, como tal reconhecidas pelo membro do Governo responsável pela área do desporto”*.

O referido PEQD, após várias diligências efetuadas pelo NATDR, nomeadamente, troca de correspondência com a prestação de vários esclarecimentos, foi objeto de arquivamento, com indicação de que deveria ser dado conhecimento do assunto ao Departamento de Auditoria IX *“(…) para os efeitos tidos por convenientes.”*

No âmbito da instrução do presente processo de verificação interna de contas, apurou-se que o Município dispõe de um Regulamento de Atribuição de Apoios a Atividades de Interesse Municipal, nas áreas da saúde, cultura, desporto e tempos livres, ação social, defesa do meio ambiente e humanitária. Assim como foram remetidas pelo Município as listagens dos subsídios concedidos a entidades privadas, relativamente à gerência em análise, com indicação das entidades beneficiárias e respetivos montantes, bem como a referência às disposições legais que fundamentaram tais transferências.

O legislador refere no n.º 1 do artigo 46º da Lei n.º 5/2007⁶¹, de 16/01, que as associações desportivas podem beneficiar de apoios ou participações financeiras por parte das autarquias locais, sem prejuízo do disposto no n.º 2, que refere que sendo um clube desportivo participante em competições desportivas de natureza profissional não pode beneficiar de apoios ou participações financeiras, salvo no tocante à construção ou melhoramento de infraestruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público.

Relativamente à aplicação do referido n.º 2 do artigo 46º, veio a autarquia esclarecer que esta associação desportiva não recebeu qualquer apoio destinado ao futebol profissional⁶².

Todavia, suscitam-se dúvidas de legalidade no que concerne ao adiantamento desses apoios ou participações financeiras, dado que *“Os apoios ou participações financeiras concedidas (...) pelas autarquias locais, na área do desporto, são tituladas por contratos-programa de*

⁶⁰ Anexo 20 do Relato

⁶¹ Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto.

⁶² Anexo 20 do Relato

desenvolvimento desportivo (...)”, conforme preceituado no n.º 3 do artigo 46º da referida Lei n.º 5/2007, 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 2º do Decreto-Lei n.º 273/2009⁶³, de 1 de outubro.

A lei exige como elementos essenciais nos contratos-programa, um calendário e prazo global de execução de programa de desenvolvimento desportivo, incluindo a indicação expressa do início e termo de execução desse programa, conforme as alíneas h) do n.º 1 do artigo 12º e d) do n.º 1 do artigo 15º, ambos do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro.

Da análise e leitura dos diplomas acima indicados, nada se refere sobre a possibilidade de adiantamento dos apoios financeiros, como foi concretizado pela autarquia⁶⁴. Apesar disto, deve ser sublinhado que cada um dos adiantamentos foram sempre objeto de prévia deliberação do órgão executivo, sendo que o total dos pagamentos dos correspondentes contratos não ultrapassou o montante previsto. Além disso, as verbas foram atribuídas tendo como objetivo específico que a entidade N mantenha o desenvolvimento do futebol juvenil como um dos polos essenciais da sua atividade.

Finalmente, resta acrescentar que os contratos programa mais recentes determinam a obrigatoriedade de apresentação de relatórios mensais das atividades desenvolvidas, assim como a elaboração de relatórios anuais que concretizem as atividades desenvolvidas ao longo do ano, incluindo a avaliação da associação no que tange à execução dos planos inicialmente previstos, encontrando-se assim regularizada a situação.

13.4- PEQD nº 7/2020 E PEQD nº 16/2020

O PEQD nº 7/2020⁶⁵, entrado em 10/01/2020, respeita a uma denúncia anónima e reporta-se a um Despacho da Presidência da CMPV, que, após vários considerandos sobre a necessidade de a CM contratar um gestor de contratos previsto no art.º 290-A do CCP, determinou *“(...) a abertura de procedimento de ajuste direto, tendo por objeto a aquisição dos serviços de Gestor do Contrato, (...) com o preço base de 40.800,00 €(...), dirigindo-se convite ao Engenheiro O.”*⁶⁶, conforme o Despacho da Presidência n.º 38/GR/2018, com o fundamento no disposto na alínea b) do artigo 27.º do Código dos Contratos Públicos (CCP). Esta situação será analisada no ponto seguinte.

O PEQD nº 16/2020, entrado em 10/01/2020, respeita a uma denúncia anónima e refere a existência, nalgumas autarquias do Norte do País, de *“um sistema fraudulento destinado a evitar a celebração de contratos adicionais”*. Tal sistema consiste em que *(...) Concluído o projeto de execução e, quantificadas as quantidades distribuídas pela lista de preços unitários, tais quantidades são artificialmente aumentadas. Quando tal sucede “o dono da obra ou a sua fiscalização sugerem ao empreiteiro que aceite um auto de medição em que não é referida a verdade, mas a execução de*

⁶³ Regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo.

⁶⁴ Conforme quadro apresentado na resposta ao ofício de diligências instrutórias do PEQD nº 268/2019.

⁶⁵ Anexo 21 do Relato

⁶⁶ Anexo 21 do Relato

supostos trabalhos que se enquadram financeiramente na folga proporcionada pelo “saco azul” (...).”⁶⁷

Relativamente a esta situação, é referido na Informação n.º 31/2020, do NATDR, que os factos denunciados são manifestamente insuficientes para se poder concluir pela existência de qualquer irregularidade de cariz financeiro.

13.4.1- AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTOR DO CONTRATO PARA CONTRATO DE EMPREITADA AO ABRIGO DA ALÍNEA B) DO N.º 1 DO ARTIGO 27.º DO CCP (PEQD N.º 7/2020)

No que se refere à abertura do procedimento de ajuste direto para a contratação de um Gestor do Contrato, com a análise do mapa de contratação pública disponível na base dos contratos públicos online (Base.Gov), constata-se que o Município celebrou quatro contratos de prestação de serviços⁶⁸, com o prazo de um ano, para Gestor do Contrato, com o Engenheiro O, através do procedimento por ajuste direto, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, conforme quadro apresentado:

Quadro IV

Objeto	Entidades adjudicatárias	Montante	Data da publicação	Data da celebração do contrato	Procedimento	Fundamentação
Gestor do Contrato	Engenheiro O	40.800,00 €	09/08/2019	29/03/2018	Ajuste Direto critérios materiais	Artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos
		40.800,00 €	05/08/2019	02/04/2019	Ajuste Direto critérios materiais	Artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos
		40.800,00 €	22/04/2020	08/04/2020	Ajuste Direto critérios materiais	Artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos
		40.800,00 €	05/03/2021	04/03/2021	Ajuste Direto critérios materiais	Artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos

Ademais, no estudo efetuado ao referido PEQD, o NATDR, vem sustentar⁶⁹ que “(...) neste sentido, entende-se que, sem prejuízo de uma reanálise dos citados contratos numa eventual ação de controlo ao MPV, deverá o Tribunal alertar esta entidade para a necessidade de fundamentar adequadamente as situações de recurso a ajuste direto com base em critérios materiais, e nestas situações, dar igualmente cumprimento ao disposto no artigo 27º-A do CCP.”

Ora, importa trazer à colação o Despacho da Presidência n.º 38/GR/2018, de 21 de março, e que foi proferido pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim (Aires Henriques do

⁶⁷ Anexo 21 do Relato (página 281.3 e ss.)

⁶⁸ Anexo 21.1 do Relato

⁶⁹ Consta da Informação n.º 100/2020 anexa ao Despacho via email da Exma. Sra. Juíza Conselheira de 28/04/2020.

Couto Pereira). Neste despacho, a justificação para a invocação da citada legislação, assenta na «(...) aludida confiança, técnica e profissional, que justifica a contratação⁷⁰.»

Inclusivamente, no citado Despacho da Presidência foi igualmente exarado o seguinte: «E também – muito pelo facto de se tratar de uma figura nova – não se descortina quais seriam, em sede de procedimento submetido à concorrência (concurso público ou, atento o valor que estará em causa, consulta prévia), quais poderiam ser os critérios de adjudicação – ou, dito de outro modo, e pegando na letra da lei, como seriam «definidos os atributos qualitativos das propostas necessárias à fixação de um critério de adjudicação.⁷¹»

Desde já se refere que não colhe nenhuma da argumentação aduzida, para a inserção da aquisição de serviços de Gestor do Contrato, para contratos de empreitadas, por intermédio de um ajuste direto por aplicação de critérios materiais, a apenas um fornecedor, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP. Efetivamente, a confiança técnica e profissional (entre o Engenheiro O e a CMPV) não pode postergar a aplicação do princípio da concorrência⁷². De igual modo, também não é de acolher a suposta dificuldade de avaliação de “serviços de natureza intelectual”⁷³ e respetiva elaboração de especificações contratuais precisas⁷⁴, quando se pretenda adotar o critério de adjudicação como resulta da jurisprudência do Tribunal de Contas.

Está igualmente em causa a remuneração (no presente caso, bastante elevada⁷⁵) como Gestor do Contrato (questão também suscitada pelo NATDR).

⁷⁰ Anexo 21 do Relato

⁷¹ Anexo 21 do Relato

⁷² Em termos doutrinários é também referido que: «E quanto mais pessoas se apresentarem perante a entidade adjudicante, como eventuais futuros contratantes, quanto mais pessoas quiserem negociar com ela, no mercado administrativo melhor: maior será o leque de ofertas contratuais – e o leque de escolha das entidades adjudicantes – e mais procurarão os concorrentes otimizar as suas propostas.» Cfr. Rodrigo Esteves de Oliveira, «Os Princípios Gerais da Contratação Pública», p. 67, In Estudos de Contratação Pública, (Org. Pedro Costa Gonçalves), Volume I, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

Ademais, segundo Ana Fernanda Neves, «O princípio da concorrência tutela os interesses relativos ao acesso aos mercados públicos e o interesse público na contratação ótima. Postula a realização de procedimento pré-contratual, ainda que exista outra entidade adjudicante com interesse na adjudicação, cuja participação não deve distorcer a concorrência em relação aos proponentes privados. Veda restrições injustificadas e desproporcionadas à liberdade de candidatura. Implica que nenhum obstáculo ou favor, seja introduzido nas regras de um procedimento em que há vários interessados numa vantagem pública, de molde que a escolha do cocontratante resulte do confronto juridicamente correto das respetivas propostas.» Cfr. Ana Fernanda Mendes, “Os Princípios da Contratação Pública”, in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia — Volume II, Coimbra Editora, 2011, p.40.

⁷³ «2. A aquisição de serviços intelectuais, designadamente de (...), subordina-se aos princípios gerais de aplicação dos procedimentos concorrenciais, em função dos valores envolvidos, porque disso não está expressamente excluída no Código dos Contratos Públicos (CCP), para além de que se subordina à aplicação direta dos princípios do direito comunitário e da Constituição, sujeitando-a a uma obrigação geral de concorrência, transparência e publicidade. 3. O recurso ao ajuste direto para a aquisição de (...), de elevado valor, tem de estar inequivocamente justificada, fundamentada e demonstrada, em termos de afastar, em concreto e não em abstrato, a viabilidade de qualquer outra solução concorrencial (cfr. art.º 27.º, n.º 1, al. b) do CCP).» Vide Acórdão do Tribunal de Contas N.º 15/2013 - 15.mai. - 1ª S/SS (Processo n.º 217/2013), p.1. Disponível na seguinte hiperligação: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordãos/1sss/Documents/2013/aco15-2013-1sss.pdf>

⁷⁴ Sobre os requisitos cumulativos plasmados na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, consultar Mário Esteves de Oliveira, Rodrigo Esteves de Oliveira, Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 768 e 769.

⁷⁵ Anexo 21.2 - No Despacho da Presidência n.º 38/GR/2018, de 21 de março de 2018, foi exarado o seguinte (pp. 6 e 7): «(...) afigura-se adequado estabelecer como preço base do contrato a remuneração mensal de diretor de departamento (acrescida de despesas de representação e de subsídio de refeição), multiplicada por doze». Como tal, independentemente, do menor ou maior volume de trabalho como gestor do contrato, o preço base está indexado ao

13.4.2 - ENQUADRAMENTO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

A) ILEGALIDADE NA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS AO ABRIGO DA ALÍNEA B) DO N.º 1 DO ARTIGO 27.º DO CCP – PEQD 7/2020

Não foi demonstrado inequivocamente que a aquisição de serviços com convite a um único prestador respeitou os requisitos exigidos pela alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, sendo certo que foi expressamente plasmado no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 15/2013 - 15.mai. - 1ª S/SS que «(...) não basta a sua invocação: é preciso haver demonstração inequívoca da sua existência, *dado que, como se viu, se trata de uma exceção à adoção de procedimentos abertos e concorrenciais*⁷⁶.»

Consequentemente, face à falta de enquadramento legal destes ajustes diretos na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, haveria que atender ao disposto no artigo 20.º do CCP, o que não aconteceu.

Como último apontamento, no que tange à autorização da realização da despesa, o citado Despacho da Presidência n.º 38/GR/2018, de 21 de março de 2018, foi levado a reunião da CM, apenas para conhecimento, mas não foi objeto de qualquer deliberação, atento o ponto 2.3. da Ata n.º 6/18, correspondente à ata da reunião da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim, realizada em 27 de março de 2018.

Por outro lado, este mesmo Despacho da Presidência foi igualmente invocado e utilizado para o lançamento de procedimentos por ajustes diretos (sempre ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP) lançados para os anos de 2019⁷⁷; 2020⁷⁸ e 2021⁷⁹ (e foram todos sempre assinados pelo Presidente da CMPV, Aires Henriques do Couto Pereira). Ademais, também foi o Presidente da CMPV (ao abrigo da sua competência própria para autorizar a realização da despesa) que proferiu os quatro despachos de adjudicação (2018⁸⁰; 2019⁸¹; 2020⁸² e 2021⁸³).

Perante este enquadramento, estas violações das normas da contratação pública 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, 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 ao Presidente da Câmara Municipal Aires Henriques do Couto Pereira (para todos os 4 contratos, autorizou o lançamento do procedimento; proferiu o ato de adjudicação e assinou os contratos).

exercício efetivo de um cargo de chefia (diretor de departamento municipal, que corresponde a cargo de direção intermédia de 1.º grau, atento a alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 49/2012, de 9 de agosto), com todas as regalias remuneratórias inerentes ao sobredito cargo (incluindo despesas de representação e subsídio de refeição).

⁷⁶ Vide Acórdão do Tribunal de Contas n.º 15/2013 - 15.mai. - 1ª S/SS (Processo n.º 217/2013), p.18.

⁷⁷ Anexo 21.2 do Relato

⁷⁸ Anexo 21.2 do Relato

⁷⁹ Anexo 21.2 do Relato

⁸⁰ Anexo 21.2 do Relato.

⁸¹ Anexo 21.2 do Relato

⁸² Anexo 21.2 do Relato

⁸³ Anexo 21.2 do Relato

No contraditório institucional, o Presidente do MPV sustenta a legalidade de todos os procedimentos aquisitivos, com base nos seguintes quatro argumentos:

1. O Tribunal de Contas nunca chegou a notificar o MPV de qualquer irregularidade ou de ilegalidade, pelo que se «(...) intuiu que tal celebração havia sido feita sem mácula⁸⁴»;
2. A figura do Gestor de contrato para contrato de empreitada é similar à figura do gestor do procedimento, prevista no n.º 3 do artigo 8.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) e de responsável pela direção de procedimento, consagrado no CPA (artigo 55.º), pelo que «(...) estas funções não se confundem com uma normal prestação de serviços, pois implicam obrigação e dever de praticar atos administrativos decisões, que, em primeira linha, competiriam ao adjudicante».
3. Como está em causa uma relação de confiança técnica e profissional, a experiência e o *Curriculum vitae* do Engenheiro O são adequados para o cabal exercício das funções;
4. A especificidade das funções exercidas pelo gestor de contrato para contrato de empreitada não pode ser enquadrada num procedimento em que se apele à concorrência.

Quanto ao primeiro argumento, não colhe tal argumentação, pois não corresponde à verdade dos factos e que seguidamente se identificam:

- a) Faz parte do PEQD n.º 7/2020, a Informação n.º 34/2020, de 29 de janeiro de 2020, do NATDR, que concluiu acerca da possível inexistência de enquadramento legal para o lançamento de ajuste direto por aplicação de critérios materiais, pelo que, através do ofício n.º 5608/2020, de 23 de fevereiro, foram solicitados esclarecimentos ao Presidente da CMPV;
- b) Após o envio da documentação, assim como dos esclarecimentos prestados pelo MPV, foi elaborada a Informação n.º 100/2020⁸⁵, de 2 de abril, que propôs alertar o Município da Póvoa de Varzim para a necessidade de assegurar uma adequada fundamentação das situações de recurso ao ajuste direto com base em critérios materiais, tendo em consideração o disposto no artigo 27-A do CCP. Posteriormente, por Despacho da Senhora

⁸⁴ Com efeito, o Presidente da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim foi notificado no âmbito do PEQD n.º 7/2020, por email de 22 de maio de 2020, de que, após os esclarecimentos prestados, «(...) os factos foram comunicados ao Departamento de Auditoria competente para os efeitos tidos por convenientes, não se prevendo a realização de diligências adicionais no âmbito do presente processo de análise de denúncia». Assim, muito embora não se realizassem, no âmbito do processo de análise de denúncia, que consubstancia uma análise preliminar, quaisquer outras diligências, tal não precludia que os factos viessem a ser analisados já pelo Departamento de Auditoria, o que aconteceu no âmbito do presente processo de verificação interna de contas.

⁸⁵ Na informação n.º 100/2020, de 2 de abril de 2020, do NATDR, manifestaram-se muitas dúvidas sobre o enquadramento legal, referindo-se, a título de exemplo (p.6): «Neste contexto afigura-se como inconveniente alegar que a escolha do prestador deve considerar questões relativas à relação de confiança entre as partes, enquanto condição para a boa execução do contrato, porquanto não está em causa uma atividade com especial grau de complexidade e de especialização, que permita tal extrapolação, além de não ser um interesse público de natureza excecional ou inadiável na prestação dos serviços em causa. A ter como válida a justificação do MPV, assente numa alegada relação de confiança entre as partes, esta teria de ser extensível a um número muito alargado de prestadores de serviços a contratar, como seria o caso, a título de exemplo, dos serviços de fiscalização de obra, de tal forma que a exceção inerente ao critério material do artigo 27.º facilmente se converteria em regra geral para obviar a adoção de procedimentos concorrenciais».

Conselheira da área, tal recomendação foi enviada por correio eletrónico, no dia 22 de maio de 2020, ao Presidente da CMPV.

Por conseguinte, face ao exposto, não pode ser sustentado que o ofício remetido pelo NATDR possa levar à interpretação de que o procedimento aquisitivo tivesse enquadramento legal e que «(...) tal celebração havia sido feita sem mácula».

Relativamente ao segundo argumento, está a ser empolada a importância e a complexidade da figura do gestor de contrato para contrato de empreitada (não sendo equiparável à figura de gestor/responsável de direção de procedimento, prevista no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e no CPA). Afinal, durante a fase de execução do contrato, o dono da obra é representado pelo Diretor de Fiscalização da Obra⁸⁶, exercendo um nível considerável de competências⁸⁷, com exceção do exercício dos poderes unilaterais de modificação do contrato (artigos 311.º a 315.º); de resolução ou revogação do contrato, assim como o poder de aplicar sanções (artigos 329.º⁸⁸ e 403.º). Inclusivamente, em fase de execução da empreitada, é obrigatória a presença de um Diretor de Fiscalização de Obra, um Fiscal de construção Civil (de acordo com a natureza ou volume de trabalhos), assim como de Técnicos de apoio às especialidades (de acordo com a natureza dos trabalhos)⁸⁹.

Deste modo, na execução de um contrato de empreitada coexistem as figuras do Diretor de Fiscalização de Obra, com a figura do Gestor de Contrato, este último, a quem compete o acompanhamento e vigilância da execução do contrato, e não da obra em si (atento a Orientação Técnica n.º 05/CCP/2019). Inclusivamente, o legislador, com a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, veio efetuar uma alteração à redação do n.º 2 do artigo 344.º do CCP, ao introduzir a seguinte redação: “Durante a execução do contrato, o dono da obra é representado pelo diretor de fiscalização da obra, em todos os aspetos relacionados com a obra e pelo gestor do contrato em todos os outros aspetos da execução do contrato (...)”

Quanto ao terceiro argumento, não colhe a exigência da confiança técnica ou profissional, assente no *Curriculum vitae* do Engenheiro O. A confiança técnica ou profissional advém das qualificações

⁸⁶ A extensão dos poderes do diretor de fiscalização deve constar do contrato (344 n.ºs 2 e 3 do CCP), mas segundo Jorge Andrade da Silva «(...) deverá dispor dos poderes bastantes e estar habilitado com os elementos indispensáveis para resolver todas as questões que lhe sejam postas pelo diretor de obra para o efeito da normal prossecução dos trabalhos, com a limitação estabelecida no n.º 3». Cfr. Jorge Andrade da Silva, Código dos Contratos Públicos, Comentado e anotado, 5.ª Edição, Coimbra, Livraria Almedina, 2015, pág. 711.

⁸⁷ De resto, estes deveres constam mormente do artigo 16.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, acrescentando aos deveres e obrigações previstos no Código dos Contratos Públicos (v.g. artigo 303.º e artigos 305.º e seguintes, artigo 340.º).

⁸⁸ “Trata-se, a par do poder de modificação unilateral, de um dos poderes em que a nota de exorbitância é mais evidente, pois é verdadeiramente nesse terreno que o «regime jurídico da execução do contrato administrativo se afasta ao máximo do dos contratos de direito privado (...) e onde parece mais difícil conciliar a própria noção de contrato com a de privilégios de direito público sem sacrificar algo da primeira». Cfr. Ana Luísa Guimarães, “O carácter excecional do ato administrativo contratual”, Coimbra, Almedina, 2012, P. 105.

⁸⁹ O Diretor da fiscalização de Obra deve «(...)recorrer sempre a técnicos em número e qualificações suficientes de forma a que a fiscalização abranja o conjunto de projetos envolvidos» (artigo 16.º, n.º 1, alínea c)); da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na sua redação atual, assim como de «(...)assegurar que a efetiva condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades é efetuada por técnicos qualificados nos termos do artigo 14.º-A» (alínea i), da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na sua redação atual.

e do currículo do contratado para o efeito, podendo estes ser ponderados mesmo num procedimento concorrencial.

Quanto ao quarto argumento, também não colhe a alegação baseada na impossibilidade de lançamento de procedimento aquisitivo em que se apele à concorrência (v.g. concurso público). Inclusivamente, a resposta institucional padece de uma contradição insanável: invoca uma suposta exclusividade na aquisição dos serviços e cita jurisprudência do TC (mas que diz respeito à alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP), embora o enquadramento do ajuste direto por critérios materiais tenha por base a alínea b) do artigo 27.º do CCP. Pois bem, no caso concreto, à aquisição de serviços de gestor do contrato não são aplicáveis as disposições do ajuste direto por aplicação de critérios materiais, seja ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º (suposta exclusividade) seja ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP (dificuldade de avaliação de serviços de natureza intelectual).

Relativamente à fundamentação baseada numa suposta exclusividade, a jurisprudência do TC é bastante pacífica e, a título de exemplo, foi sublinhado no Acórdão n.º 15/2021 – 22.JUN – 1ªS/SS, “A opção pelo ajuste direto, por razões técnicas, só é admitida quando no mercado apenas exista ou se mostre habilitada uma empresa ou entidade capaz de executar o contrato”⁹⁰. Pelas razões já devidamente assinaladas no presente Relatório e no caso concreto não foi provado que o Engenheiro O era o único operador económico que podia desempenhar as funções de gestor de contrato para o contrato de empreitada.

Por outro lado, no presente Relatório já tinha sido devidamente sublinhado que não era de acolher a suposta dificuldade de avaliação de serviços de natureza intelectual e respetiva elaboração de especificações contratuais específicas, sendo a jurisprudência do TC pacífica quanto a esta questão. Inclusivamente, foi expressamente referido na Sentença n.º 16/2021 – 3ª Secção do Tribunal de Contas, o seguinte:

“A invocação do fundamento da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, para o recurso ao ajuste direto, não tem efetivo fundamento no caso de prestação de serviços de consultoria jurídica, porquanto é possível, em relação aos mesmos, a elaboração de especificações suficientemente precisas - seja por referência à experiência profissional específica e concreta, na prestação dos serviços em causa, ao número de pessoas a prestar tais serviços, ao valor hora, etc. - para a definição dos atributos qualitativos e quantitativos das propostas.”⁹¹

Finalmente, resta acrescentar que, nos termos do n.º 1 do artigo 290º-A do CCP, o Gestor do Contrato é designado pelo contraente público. Apenas com a redação introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, é que ficou expressamente contemplada a contratualização da gestão de contrato com um terceiro, mas apenas em casos excecionais e devidamente fundamentados (n.º 6 do artigo 290º-A do CCP).

⁹⁰ Disponível na seguinte hiperligação: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2021/aco15-2021-1sss.pdf>

⁹¹ P. 1. Disponível na seguinte hiperligação: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2021/sto16-2021-3s.pdf>

B) PAGAMENTO ILEGAL DAS FATURAS

De igual modo, atento a ilegalidade da autorização da despesa, logo a totalidade do seu pagamento é também ilegal, e que se identifica através da discriminação de todas as ordens de pagamento⁹² expostas no quadro seguinte:

Quadro V

Identificação do contrato Data da sua assinatura Duração do contrato	Data de autorização/pagamento da fatura	Ordem de Pagamento	Montante ilíquido	Gerência	Responsável ⁹³
Ajuste direto para aquisição de serviços como Gestor do Contrato o Engenheiro O 29-03-2018 1 ano: 1/04/2018 a 31/03//2019	15/05/2018	2754	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	11/6/2018	3308	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	5/07/2018	3763	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	10/08/2018	4495	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	13/09/2018	5105	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	10/10/2018	5722	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	12/11/2018	6425	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	12/12/2018	7192	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	15/01/2019	236	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	12/02/2019	978	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)

⁹² Anexo 21.3 do Relato

⁹³ Anexo 21.3 do Relato

Identificação do contrato Data da sua assinatura Duração do contrato	Data de autorização/pagamento da fatura	Ordem de Pagamento	Montante ilíquido	Gerência	Responsável ⁹³
	11/03/2019	1606	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
Ajuste direto para aquisição de serviços como Gestor do Contrato o Engenheiro O 2-04-2019 1 ano: 1/04/2019 a 31/03/2020	16/04/2019	2434	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	17/05/2019	3277	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	7/06/2019	3628	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	11/07/2019	4459	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	07/08/2019	5171	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	13/09/2019	6149	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	07/10/2019	6697	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	08/11/2019	7527	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	09/12/2019	8282	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	22/1/2020	555 ⁹⁴	€3.332,00	2020	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	10/2/2020	844	€3.332,00	2020	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)

⁹⁴ A partir da ordem de pagamento n.º 555, e até à ordem de pagamento n.º 7270, o valor líquido e ilíquido que consta destes documentos corresponde à quantia de €3.332,00.

Identificação do contrato Data da sua assinatura Duração do contrato	Data de autorização/pagamento da fatura	Ordem de Pagamento	Montante ilíquido	Gerência	Responsável ⁹³
	10/3/2020	1601	€3.332,00	2020	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
Ajuste direto para aquisição de serviços como Gestor do Contrato o Engenheiro O 8-05-2020 1 ano: 1/04/2020 a 31/03/2021	08/04/2020	2246	€3.332,00	2020	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	14/05/2020	2874	€3.332,00	2020	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	12/06/2020	3483	€3.332,00	2020	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	10/07/2020	3942	€3.332,00	2020	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	06/08/2020	4460	€3.332,00	2020	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	10/09/2020	5215	€3.332,00	2020	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	08/10/2020	5741	€3.332,00	2020	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	10/11/2020	6441	€3.332,00	2020	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	11/12/2020	7077	€3.332,00	2020	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	14/01/2021	164	€3.332,00	2021	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	11/02/2021	735	€3.332,00	2021	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	08/03/2021	1377	€3.332,00	2021	Lúís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)

Identificação do contrato Data da sua assinatura Duração do contrato	Data de autorização/pagamento da fatura	Ordem de Pagamento	Montante ilíquido	Gerência	Responsável ⁹⁵
Ajuste direto para aquisição de serviços como Gestor do Contrato o Engenheiro O 24-03-2021 1 ano: 1/04/2021 a 31/03/2022	09/04/2021	2003	€3.332,00	2021	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	10/05/2021	2755	€3.332,00	2021	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	07/06/2021	3602	€3.332,00	2021	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	08/7/2021	4228	€3.332,00	2021	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	09/08/2021	4920	€3.332,00	2021	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	10/09/2021	5570	€3.332,00	2021	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	12/10/2021	6181	€3.332,00	2021	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	08/11/2021	6745	€3.332,00	2021	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)
	03/12/2021	7270	€3.332,00	2021	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV)

Perante este enquadramento, esta violação das normas da contratação pública constitui infração suscetível 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, que é passível de multa⁹⁵. No que respeita à responsabilidade pela prática da infração financeira sancionatória, é responsável o membro do executivo que autorizou o pagamento de todas as ordens de pagamento plasmadas no quadro V, Vice-Presidente, Luís Diamantino de Carvalho Batista.

Relativamente à análise do contraditório institucional do Presidente do MPV, nada é mencionado acerca dos pagamentos ilegais inerentes aos quatro contratos identificados no quadro V, apenas é

⁹⁵ Com o 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.

mencionada a legalidade do enquadramento legal do ajuste direto por aplicação de critérios materiais à aquisição de serviços como Gestor do Contrato o Engenheiro O. Ora, atendendo a que os argumentos acerca da legalidade dos procedimentos já foram analisados e rebatidos no ponto 13.4.2 - A) do presente Relatório, remete-se quanto à sua análise, para o que fica dito neste documento a propósito do contraditório institucional.

C) PAGAMENTO DE FATURAS ANTES DE OS CONTRATOS TEREM SIDO PUBLICITADOS NO BASEGOV

Por outro lado, com base na data de celebração do contrato estatuído no quadro V (da aquisição de serviços de Gestor do Contrato), algumas ordens de pagamento⁹⁶ foram processadas (e pagas) antes da publicitação do contrato no Portal Base.Gov, (violando o n.º 3 do artigo 127.º do CCP) e que seguidamente se identificam:

Quadro VI

Identificação do contrato Data da sua assinatura Duração do contrato	Data de publicitação no BASE.gov Data de autorização/pagamento da fatura	Ordem de Pagamento	Montante	Gerência	Responsável
Ajuste direto para aquisição de serviços como Gestor do Contrato o Engenheiro O (2018) 29-03-2018 1 ano: 1/04/2018 a 31/03/2019	9/8/2019 15/05/2018	2754	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	9/8/2019 11/6/2018	3308	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	9/8/2019 5/07/2018	3763	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	9/8/2019 10/08/2018	4495	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	9/8/2019 13/09/2018	5105	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista

⁹⁶ Anexo 21.4 do Relato

Identificação do contrato Data da sua assinatura Duração do contrato	Data de publicação no BASE.gov Data de autorização/pagamento da fatura	Ordem de Pagamento	Montante	Gerência	Responsável
					(Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	9/8/2019 10/10/2018	5722	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	9/8/2019 12/11/2018	6425	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	9/8/2019 12/12/2018	7192	€4.182,00	2018	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	9/8/2019 15/01/2019	236	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	9/8/2019 12/02/2019	978	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	9/8/2019 11/03/2019	1606	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
Ajuste direto para aquisição de serviços como Gestor do Contrato o Engenheiro O (2019)	05/08/2019 16/04/2019	2434	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves

Identificação do contrato Data da sua assinatura Duração do contrato	Data de publicitação no BASE.gov Data de autorização/pagamento da fatura	Ordem de Pagamento	Montante	Gerência	Responsável
2-04-2019 1 ano: 1/04/2019 a 31/03/2020					(Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	05/08/2019 17/05/2019	3277	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	05/08/2019 7/06/2019	3628	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)
	05/08/2019 11/07/2019	4459	€4.182,00	2019	Luís Diamantino de Carvalho Batista (Vice-Presidente da CMPV) Luís Miguel Marques Neves (Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças)

Perante este enquadramento, estas violações das normas da contratação pública são suscetíveis de constituir 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, que é passível de multa⁹⁷. No que respeita à responsabilidade pela prática da infração financeira sancionatória, são responsáveis o membro do executivo que autorizou o pagamento de todas as ordens de pagamento plasmadas no quadro VI, Vice-Presidente, Luís Diamantino de Carvalho Batista, assim como o Chefe de Divisão Municipal de Economia e Finanças, Luís Miguel Marques Neves (cuja assinatura também consta das ordens de pagamento), que não teve a diligência exigível no cumprimento das suas atribuições e competências (a quem competia verificar se o contrato a que dizia respeito ainda não tinha sido publicitado no Portal Base.Gov), conforme o preceituado no Regulamento da Estrutura Orgânica do Município da Póvoa de Varzim.

Relativamente à análise do contraditório institucional do Presidente do MPV, a questão da autorização do processamento de pagamentos, antes da sua publicitação no Base.Gov já foi analisada no ponto 12.2 do presente Relatório, pelo que se remete quanto à sua análise, para o que fica dito neste documento a propósito do contraditório institucional.

⁹⁷ 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.

O Vice-Presidente, **Luís Diamantino de Carvalho Batista**, e o Chefe de Divisão, **Luís Manuel Marques Neves** vieram apresentar alegações que se reconduzem à sustentação veiculada, em termos institucionais, pelo MPV, pelo que se remete, quanto à sua análise, para o que fica dito neste documento a propósito do contraditório institucional.

14 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim que desempenharam funções no exercício de 2018, para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como a Câmara Municipal da Póvoa de Varzim, na pessoa do atual Presidente (PCM), para se pronunciar relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no ponto 13 do Relato⁹⁸.

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 e que foram consideradas para efeitos de elaboração do presente Relatório, sendo transcritas ou sumariadas nos pertinentes pontos do mesmo (pontos 12.1; 12.2; 13.4.2 - A); 13.4.2 - B) e 13.4. 2 - C)).

De igual modo, dois vereadores, assim como o Chefe de Divisão, também apresentaram alegações individuais e que foram consideradas para efeitos de elaboração do presente Relatório, sendo transcritas ou sumariadas nos pertinentes pontos do mesmo (pontos 12.1; 12.2; 13.4.2 - A); 13.4.2 - B) e 13.4. 2 - C)).

Por outro lado, os vereadores Andrea Luísa Neiva Maia Silva; José Luís Ferreira Silva Ramos; José Maria Fernandes Milhazes; Marco Afonso C. Martins Barbosa; Maria Lucinda C.A.R.S. Delgado; Miguel Fernandes Pereira e João Manuel de Castro Viana, responderam em contraditório pessoal, alegando que não se pronunciavam sobre o relato por não se encontrarem indiciados de qualquer infração financeira.

De referir também que o vereador João Luís P. Trocado Costa solicitou o envio de determinada documentação que foi enviada por correio eletrónico, no dia 5 de abril de 2024. Posteriormente, não remeteu qualquer tipo de pronúncia.

De referir, ainda, que na resposta institucional da CMPV nada foi mencionado sobre o projeto de recomendações formuladas no Relato, pelo que as mesmas se devem manter.

Em suma, em sede de contraditório, apesar de não terem sido contrariados os factos oportunamente relatados foram invocadas diferentes interpretações jurídicas, refutadas neste documento. Mantêm-se, por esta razão, as eventuais infrações financeiras oportunamente evidenciadas no Relato.

⁹⁸ Ponto 2 deste Relatório

15 – 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 29º da LOPTC, ao que se dignou o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 51/2024, de 08 de julho, nos seguintes termos:

“(…) Concluiu-se, além do mais, pela existência de indícios de várias situações, mencionadas no quadro do ponto 16 do Projeto de Relatório indiciadoras da prática de infrações financeiras sancionatórias nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e l) da LOPTC e pela recusa de homologação da conta.

Concorda-se com o Projeto de Relatório e reserva-se para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar caso a caso todas as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas das situações indiciadas para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinam ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis.

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

16 – EMOLUMENTOS

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

Gerência	Montante
2018	17.164,00 €

17 – MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do facto	Norma(s) violada(s)	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira e montante
12.1	Início da execução do contrato (1 de maio de 2018) em data anterior à prolação do ato de adjudicação (11 de maio de 2018)	n.º 1 do artigo 287.º do CCP	Presidente da CM da Póvoa de Varzim Aires Henriques Couto Pereira Vereadora do Ambiente e Inteligência Urbana Sílvia Andreia Gomes da Costa	Sancionatória Alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC Multa: Limite mínimo: 25 UC (2 550,00€) Limite máximo: 150 UC (18 360,00€)
12.2 e 13.4.2 C)	Pagamento de faturas antes de os respetivos contratos terem sido publicitados no Portal Base.Gov (ordens de pagamento autorizadas em 2018 e 2019)	N.º 3 do artigo 127.º do CCP	Vice-Presidente da CM de Póvoa de Varzim Luís Diamantino de Carvalho Batista Chefe de Divisão de Economia e Finanças: Luís Miguel Marques Neves (2018/2019) ⁹⁹	Sancionatória Alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC Multa: Limite mínimo: 25 UC (2 550,00€) Limite máximo: 150 UC (18 360,00€)
13.4.2 A)	Aquisição de serviços de Gestor de contrato, ao Engenheiro O, por 4 anos consecutivos com recurso ao procedimento por Ajuste direto (2018 a 2021) com invocação de critérios materiais não aplicáveis e não realização de procedimento concorrencial o qual era exigível em função	Alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP	Membros do Órgão Executivo: Presidente da CM da Póvoa de Varzim Aires Henriques Couto Pereira	Sancionatória Alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC Multa: Limite mínimo: 25 UC (2 550,00€) Limite máximo: 150 UC (18 360,00€)

⁹⁹ Anexo 29 - Alínea l) do artigo 18.º do Regulamento publicado no DR. 2ª série, n.º 50, de 11/03/2016 e ponto 4 do ofício resposta (Anexo 26 do Relato).

Item	Descrição do facto	Norma(s) violada(s)	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira e montante
	do valor dos contratos a celebrar.			
13.4.2 B)	Pagamento ilegal das faturas respeitantes aos contratos de Aquisição de serviços ao Gestor do Contrato, ao Engenheiro O, por 4 anos consecutivos (2018, 2019, 2020 e 2021)	Alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL - Execução Orçamental	Vice-Presidente da CM da Póvoa de Varzim Luís Diamantino de Carvalho Batista ¹⁰⁰	Sancionatória Alíneas b) e l) do nº 1 do artigo 65.º da LOPTC Multa: Limite mínimo: 25 UC (2 550,00€) Limite máximo: 150 UC (18 360,00€)

¹⁰⁰ Anexo 29 - Através do Despacho da Presidência n.º 1/EL/2017, de 20 de outubro de 2017, foi nomeado Vice-Presidente da CMPV, Luís Diamantino de Carvalho Batista. Por outro lado, através do seu correio eletrónico de 26 de outubro de 2021, a CMPV referiu que as ordens de pagamento foram assinadas pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal.

18 – DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 78.º, da LOPTC, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2018;
- II. Recusar a homologação da conta do Município da Póvoa de Varzim, da gerência de 2018, objeto de verificação interna, com a formulação das 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 da Póvoa de Varzim e a todos os membros do órgão executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - c) Aos responsáveis pela conta do Município da Póvoa de Varzim relativa ao ano económico de 2018;
 - d) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 6 meses, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4 do art.º 9.º da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 16.

Tribunal de Contas, em 15 de julho 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)

(António Manuel Fonseca da Silva)



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	
Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
Coordenação Técnica	
Isabel Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
Os Técnicos Responsáveis pela Verificação Interna da Conta	
Ana Maria Neto	Auditora Verificadora
Francisco Jorge Gonçalves	Técnico Superior - Jurista

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
I	Relato de Verificação Interna da Conta de Gerência de 2018 do Município da Póvoa de Varzim
II	Documentos Adicionais do Relato de Verificação Interna de Contas
III	Contraditório, Anteprojeto e Projeto de Relatório