

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório n.º 2 /2021

– 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada: Município de Estremoz



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 5/2020 – ARF-DA IX – EP

2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

**Denúncia relativa a manutenção de contrato de prestação de serviços
após esgotados os seus efeitos**

Lisboa 2021

FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isabel Castelo Branco

Técnica Verificadora Superior Principal

ÍNDICE

FICHA TÉCNICA.....	4
ÍNDICE.....	5
ÍNDICE DE QUADROS.....	5
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
I. - INTRODUÇÃO.....	7
II. - ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III. - DOS FACTOS.....	9
IV. - DO DIREITO.....	14
IV.1 Da natureza da entidade e regimes aplicáveis	14
IV.2 Das normas e princípios aplicáveis	16
IV.3 Do caso concreto	17
V. - IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	22
V.1 Da responsabilidade financeira sancionatória	22
V.2 Da responsabilidade financeira reintegratória	22
VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	23
VI.1. Das Alegações.....	23
VI.2. Análise das alegações	25
VII. CONCLUSÕES.....	29
VIII. EMOLUMENTOS.....	31
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	31
X. PROJETO DE DECISÃO	31
Anexo I – Quadro das Infrações Financeiras	33

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Contrato	10
Quadro 2 – Faturas pós fim do contrato	11
Quadro 3 – Despesas com processo em tribunal pelo ME	13
Quadro 4 – Juros pagos pelo ME.....	21

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
AM	Assembleia Municipal
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CC	Código Civil
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Caderno de encargos
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CME	Câmara Municipal de Estremoz
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPenal	Código Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DR	Diário da República
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ME	Município de Estremoz
NATDR	Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo
OE	Orçamento do Estado
PEQD	Processos de participações, exposições, queixas ou denúncias
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas

I. - INTRODUÇÃO

1. O presente relatório de auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC¹, bem como dos artigos 129.º e 135.º do RTC².
2. O relato, foi remetido para contraditório, institucional e pessoal, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, tendo as respostas respetivas dado entrada (via email) neste Tribunal no prazo concedido para o efeito³.
3. A resposta remetida no âmbito do contraditório institucional, refere que *“o Município de Estremoz nada mais tem a acrescentar aos esclarecimentos já prestados, nem dispõe de quaisquer outros elementos que possa juntar, em sede de exercício do contraditório (...)”*
4. Em sede de contraditório pessoal, foram remetidas alegações, cuja análise consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI), infra.

II. - ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

5. Na origem da presente auditoria encontra-se uma denúncia dirigida ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas⁴ relativa ao Município de Estremoz, apresentada por dois vereadores da respetiva Câmara Municipal, a qual deu entrada neste Tribunal em 17.10.2019, tendo originado o PEQD n.º 244/2019.
6. A denúncia alertava para a existência, nas contas do Município relativas ao exercício de 2018, de um saldo devedor a favor de uma empresa prestadora de serviços de limpeza de instalações, A.

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março (que também a republicou em anexo), e 42/2016, de 28 de dezembro e, mais recentemente, pelas Leis n.ºs 2/2020, de 31 de março, e 27-A/2020, de 24 de julho.

² Regulamento do Tribunal de Contas n.º 112/2018, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em reunião de 24 de janeiro de 2018 e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro.

³ Vide fls 85 e sgs do presente processo.

⁴ Junto com a denúncia foram ainda enviados os seguintes documentos: parte do “Relatório de revisão das demonstrações financeiras do Município de Estremoz – 1º Semestre de 2019”, elaborado pelo SROC, em agosto de 2019, a proposta do Presidente da Câmara para reunião de câmara (n.º 2320, de 8 de abril de 2019) e a ata da reunião de câmara, de 17 de abril de 2019, onde a proposta mencionada foi debatida e rejeitada por maioria.

7. Mencionava-se que aquela empresa requereu procedimento de injunção⁵ com vista a exigir o cumprimento de uma dívida respeitante a serviços que, alegadamente, teria prestado ao ME, reclamando a quantia de 341 263,10 €, procedimento a que teria sido aposta fórmula executória.
8. Na sequência da abertura do procedimento de injunção foi levada pelo atual Presidente da Câmara⁶, Francisco João Ameixa Ramos, em 17 de abril de 2019, ao executivo camarário, proposta no sentido de ser deliberado o pagamento da mencionada dívida àquela empresa, proposta que foi rejeitada por aquele órgão autárquico⁷.
9. Em 15 de maio de 2019, o Presidente da Câmara foi notificado da penhora da conta n.º 029400000078930, da Caixa Geral de Depósitos, tendo a mesma sido debitada no valor de 364 150,71€, em 6 de junho de 2019.
10. O ME não deduziu oposição à penhora no momento oportuno.
11. Refere ainda a denúncia que, segundo o Presidente da Câmara atual, a empresa, no período que mediou entre outubro de 2017 e fevereiro de 2018, terá prestado ao ME serviços de limpeza, manutenção e conservação das instalações municipais no valor de 341 263,10⁸ €, sem qualquer procedimento prévio de contratação pública nem celebração de contrato escrito, “contornando as regras da leal concorrência”.
12. Terminava por solicitar que fossem apuradas eventuais responsabilidades financeiras advenientes dos factos denunciados.
13. Os factos denunciados foram objeto de análise e instrução no NATDR, no âmbito do supramencionado PEQD n.º 244/2019, sendo que na fase instrutória desse processo foram, por Despacho da Exma. Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, solicitados ao ME esclarecimentos e elementos documentais vários.

⁵ Processo de injunção n.º 12423/19.7YIPRT do Município de Estremoz.

⁶ O Presidente da Câmara em exercício de funções à data dos factos *sub judice*, Luís Filipe Pereira Mourinha, foi condenado por crime de prevaricação e perda de mandato, que se concretizou desde 31 de janeiro de 2019, em cumprimento de decisão judicial transitada em julgado.

⁷ Com três votos contra e dois votos a favor (e duas abstenções), conforme parte da ata da reunião da câmara a fls.12 e sgs..

⁸ Valor que decorre do procedimento de injunção.

14. Foi, ainda nessa instância, ouvido o Presidente da Câmara ora em exercício, sobre o teor da denúncia apresentada⁹, tendo este respondido¹⁰.
15. O mencionado PEQD culminou com o Despacho da Exma. Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, de 12 de fevereiro de 2020, que recaiu sobre a Informação n.º 37/2020 – NATDR, de 3 de fevereiro de 2020¹¹, no sentido de serem apuradas eventuais responsabilidades financeiras.
16. A presente ARF visa dar cumprimento a tal Despacho.

III. - DOS FACTOS

Após instrução do PEQD n.º 244/2019, pelo NATDR, e solicitação de elementos e esclarecimentos no âmbito do presente processo¹², é a seguinte a factuologia apurada:

17. Em 10 de maio de 2016, o ME celebrou com a empresa A um contrato¹³ cujo objeto consistia na *“Prestação de serviços de limpeza, manutenção e conservação das instalações municipais”*, pelo prazo de 12 meses e pelo preço contratual de 565 958,81 €¹⁴, precedido de concurso público com publicação no JOUE¹⁵.
18. Este contrato iniciou os seus efeitos em 1 de julho de 2016 e teve o seu *terminus* em 30 de junho de 2017.
19. Entretanto, em reunião do executivo de 18 de janeiro de 2017¹⁶, foi deliberada a abertura de um procedimento concursal comum para contratação por tempo determinado (termo resolutivo certo) de 71 assistentes operacionais, ao abrigo do artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, por forma a dotar o município dos recursos humanos necessários e evitar o recurso à

⁹ Ofício n.º 36035, de 20 de novembro de 2019, constante de fls. 23 do PEQD.

¹⁰ Através do ofício ref.ª 6599, de 3 de dezembro de 2019, a fls. 24 e sgs. do PEQD.

¹¹ Fls. 850 e sgs. do PEQD.

¹² Ofício n/Ref.ª S-23745/2020, de 3 de agosto, tendo o ME respondido através do Ofício Ref.ª n.º 3500, de 06.08.2020, a fls 16 e sgs. do presente processo.

¹³ Contrato n.º 24/2016, a fls. 501 e sgs. do PEQD

¹⁴ Fls. 501 e sgs. (do PEQD), pelo valor de 5,441 €/hora.

¹⁵ DR II Série, de 17 de novembro de 2015 (fls. 433), e JOUE 2015/S 225-409803, de 20 de novembro de 2015 (fls. 441).

¹⁶ Certidão da ata respetiva a fls. 622 do PEQD.

externalização dos serviços de limpeza, manutenção e conservação das instalações municipais¹⁷, como vinha sucedendo até então.

20. A tramitação deste procedimento demorou mais do que o previsto, pelo que, em reunião do executivo de 31 de maio de 2017¹⁸, foi deliberado: *“Atendendo à necessidade de assegurar a limpeza, manutenção e conservação das principais instalações municipais (...) enquanto decorre a análise das candidaturas submetidas ao procedimento concursal comum para preenchimento (...) de 71 postos de trabalho da carreira de assistente operacional (...)”* proceder à abertura de um concurso público (de âmbito nacional) com vista à celebração de contrato para prestação dos (mesmos) serviços de limpeza¹⁹.
21. O preço-base do procedimento foi de 199 329,33 €, estimando-se, na cláusula 22.ª do CE, que seriam realizadas 34 672 horas de serviço.
22. Em 17 de julho de 2017 foi adjudicado e celebrado contrato²⁰ entre o ME e o mesmo operador económico com quem já havia sido celebrado o anterior contrato (a empresa A), com o objeto indicado na sua cláusula 5.ª (igual ao anterior), pelo preço contratual de 198 011,34 €, correspondente ao número de horas estimadas no CE (34 672 horas²¹) e pelo prazo de 4 meses.
23. O quadro seguinte espelha os aspetos essenciais desse contrato:

Quadro 1 - Contrato

Objeto	Data	Prazo	N.º horas	Euros	
				Preço/h	Preço contratual
Prestação de serviços de limpeza, manutenção e conservação das instalações municipais	17.07.2017	4 meses	34 672	5 711	198 011,34

24. O contrato iniciou a sua produção de efeitos em 17 de julho de 2017²² e teria o seu *terminus* previsto para 16 de novembro de 2017.

¹⁷ Aviso publicitado em DR 2.ª série, de 14 de fevereiro de 2017 (fls. 640 do PEQD).

¹⁸ Fls. 746 do Processo.

¹⁹ Publicitado no DR, II série, de 2 de junho de 2017, a fls. 745 do PEQD.

²⁰ Contrato n.º 39/2017, a fls. 773 e sgs. do PEQD.

²¹ Valor/hora de 5,711 €/h.

²² Note-se que entre 30 de junho de 2017 (data da cessação de efeitos do primeiro contrato) e 17 de julho de 2017, data do início de vigência do que agora referimos, os serviços em causa terão sido prestados por recursos da própria da autarquia, situação alegadamente facilitada pelo facto de já não haverem aulas, segundo resposta do ME a este Tribunal, veiculada através do ofício Ref.ª 299, de 20 de janeiro de 2020, a fls. 810, verso (PEQD).

25. No dia 20 de outubro de 2017²³, antes de atingidos os 4 meses, foi atingido o número de horas contratualmente previsto e o procedimento para contratação de assistentes operacionais continuava pendente.
26. As peças procedimentais e as cláusulas do contrato supracitado não continham qualquer menção à possibilidade de renovação ou prorrogação do prazo contratual, pelo que, em 20 de outubro de 2017, o mesmo cessou a sua vigência.
27. Não se encontrando o concurso para contratação de pessoal concluído, a empresa com quem foi celebrado o contrato manteve-se a prestar os serviços em causa ao município no período que mediou entre 20 de outubro de 2017 e 28 de fevereiro de 2018²⁴, tendo daí originado uma despesa no valor de 341 110,10 (C/IVA), 277 325,28 € (S/IVA), correspondente a 47 928,26 horas, conforme quadro seguinte:

Quadro 2 – Faturas pós fim do contrato

Faturas (€) ⁽¹⁾		
Número	S/IVA	C/IVA
FSMN1V4/20180053, de 19.12.2018	27 777,96	34 166,89
FSMN1V4/20180054, de 19.12.2018	73 159,85	89 986,62
FSMN1V4/20180055, de 19.12.2018	59 596,57	73 303,78
FSMN1V4/20180056, de 19.12.2018	58 599, 82	72 077,78
FSMN1V4/20180057, de 19.12.2018	58 191, 08	71 575,03
TOTAL	277 325,28	341 110,10

Fonte: Elementos juntos com o ofício do ME, n.º 6599, de 03 de dezembro de 2019, faturas juntas com o requerimento da empresa A, de 18 de dezembro de 2018, solicitando o pagamento dos serviços extra contrato, mencionado infra

28. O ME não desencadeou qualquer procedimento para contratação dos mencionados serviços nem celebrou qualquer contrato para o efeito.
29. Em 18 de dezembro de 2018, a empresa A enviou ao ME ofício solicitando o pagamento dos valores destes serviços, no total mencionado no quadro que antecede.
30. Tudo como é expressamente assumido pelo ME, nas respostas dadas a este Tribunal através dos ofícios referidos supra.

²³ Conforme referido no Ofício mencionado na nota de rodapé 11 (e seus anexos).

²⁴ Momento em que ficou concluído o procedimento para contratação de assistente operacionais, mencionado, iniciando-se os respetivos contratos de trabalho em funções públicas no início de março de 2018, como referido no ofício Ref.ª 3564, de 11.08.2020, do ME.

31. Junto com o ofício Ref.^a 3564, de 06.08.2020, foi remetido a este Tribunal, como Anexo 9, o Documento de Entrada n.º 10222, de 18.12.2018, onde o assunto do pagamento das faturas relativas à prestação de serviços é mencionado e de onde consta a chamada de atenção do Setor da Contabilidade, após decisão do Presidente da Câmara no sentido de proceder ao seu pagamento, nos termos seguintes: *“Alerta-se para o incumprimento dos requisitos para a realização da despesa constantes do POCAL”*.
32. Não obstante a prestação de serviços assumidamente ter ocorrido²⁵, durante o tempo e valores indicados, e as faturas respetivas confirmadas e registadas na contabilidade, não foram as mesmas pagas.
33. Em consequência do não pagamento, a empresa requereu procedimento de injunção²⁶, no valor de 341 263,10 € (correspondente ao valor da dívida, acrescido do valor da taxa de justiça de 153 €), a que acresceriam os juros respetivos, onde o ME veio a ser condenado e, como consequência, muniu a empresa de título executivo que lhe permitiu requerer em tribunal a penhora de bens do ME.
34. Em reunião de câmara de 17 de abril de 2019²⁷, foi, mediante Proposta do Presidente da Câmara atual (ponto 10)²⁸, inserido na ordem do dia o assunto relativo ao procedimento de injunção para pagamento de dívida requerido pela empresa e proposto o pagamento da quantia em dívida.
35. O assunto foi debatido em reunião de câmara, mas foi deliberado por maioria não autorizar o pagamento da quantia em causa, por ser ilegal, em suma.
36. Munida de título executivo, a empresa interpôs ação executiva²⁹, em resultado da qual foi penhorada a conta n.º 029400000078930, da Caixa Geral de Depósitos, da titularidade do ME.

²⁵ Tal resulta inequívoco, quer da resposta do ME já mencionada supra, quer dos mapas de processamentos de salários e registo de assiduidade dos trabalhadores envolvidos, a fls. 88 a 303 do PEQD.

²⁶ Notificação do procedimento de injunção n.º 12423/19.7YIPRT, a fls. 44 verso e sgs., entrada nos serviços do ME em 15.02.2019, onde expressamente se informava do prazo para pagar ou para deduzir oposição sob pena de, não o fazendo, o requerimento de injunção passar a constituir título executivo, a servir de base a uma ação executiva, com possibilidade de o ME poder ver penhorados bens seus correspondentes aos valores exigidos, acrescidos de juros devidos pelo atraso do pagamento e juros de 5% desde o momento em que a ação executiva se tornasse possível.

²⁷ Conforme Ata n.º 8/2019, a fls. 11.

²⁸ Documento n.º 2320, de 8 de abril de 2019, a fls.8 do PEQD.

²⁹ Processo n.º 547/19.5T8MMN, Juízo de execução do Tribunal Judicial da Comarca de Évora.

37. O ME não deduziu oposição à penhora, quando notificado para tal. Segundo o Presidente, não existiam motivos para o ME se opor sob pena de incorrer em *venire contra factum proprium*, face ao reconhecimento dos serviços prestados e da correspondente dívida³⁰.
38. Ao valor penhorado, correspondente à dívida para com a mencionada empresa, acresceu o valor de 26 349,86€, onde se inclui o valor correspondente a juros de mora³¹, conforme quadro seguinte:

Quadro 3 – Despesas com processo em tribunal pelo ME

Valores Pagos pelo ME(€)	
Taxa de justiça do procedimento de injunção	153,00
Custas de parte	18 548,59
Outras despesas do requerimento executivo	51,00
Juros civis (vencidos e vincendos)	3 947,65
Juros compensatórios	1 824,81
Juros compensatórios pagos aos cofres do Estado	1 824,81
TOTAL	26 349,86
Valor em dívida (C/IVA)	341 110,10
TOTAL	367 459,96⁽¹⁾

Fonte: Conta Corrente da execução, anexa ao Ofício do ME Ref.ª 3500, de 06.08.2020
 (1) O valor penhorado foi de 364 150,71 €, dado o adiantamento de 3 309,25 €, a retirar ao valor total.

39. O Relatório de revisão às demonstrações financeiras do ME emitido pela SROC (primeiro semestre de 2019) reporta esta dívida, no valor de 341 110,10 €, para com a empresa mencionada, como o valor mais representativo da rubrica “dívidas a pagar” pelo ME, no ano anterior, de 2018, tendo tal situação sido objeto de reserva em sede de certificação legal de contas, “já que os procedimentos concursais não se encontravam elaborados nos termos legais.”
40. E prossegue:
 “Em 08/06/2019, decorrente do processo de injunção, a conta do Município (...) foi debitada do valor (...) 364.150,71€, correspondente ao valor em dívida à empresa (...), acrescido das juros e custas processuais.

³⁰ Note-se que a posição tomada de não deduzir oposição é bastante discutível, tendo em conta que sempre o ME podia invocar o artigo 9.º, n.º 2, da LCPA, que estatui que os agentes económicos que procedam ao fornecimento de serviços sem que sejam conhecedores por alguma forma do número de compromisso válido e sequencial associado “não poderão reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma.” e o artigo 11.º desse diploma prescreve que a LCPA (em especial o artigo 9.º, citado) tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, que disponham em sentido contrário. No entanto, o Presidente da Câmara, optou em sentido contrário, como referido.

³¹ Conforme conta corrente discriminada da execução, a fls. 57 do presente processo.

Foi um pagamento que ocorreu por via da injunção, com intervenção dos serviços, apenas no sentido de dar registo ao débito bancário que foi efetuado na conta à ordem penhorada.

Este processo encontra-se, todavia em incumprimento, dado que o ciclo da despesa, não foi corretamente executado nos termos que a lei da assunção de despesa impõe.”

41. No relatório de Certificação Legal de Contas, de 2019, o SROC emitiu reserva onde foca o “*processo de aquisição de serviços à empresa [A], o Município, em 15 de maio de 2019, foi notificado do valor da penhora efetuada, no valor de 364.150,71 €. Por motivos de não ter sido deduzida oposição à penhora, no dia 06/06/2019, foi debitada a conta titulada pelo Município, na CGD n.º 0294000078930, no referido valor da penhora, apesar de em 2018, não terem sido cumpridas as regras de legalidade, quanto ao ciclo da despesa.*”

IV. - DO DIREITO

IV.1 Da natureza da entidade e regimes aplicáveis

42. Nos termos dos artigos 6.º, n.º 1, 235.º e 236.º da CRP, os municípios são autarquias locais, aí definidas como “*(...) pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.*”, sendo ainda dotadas de património e finanças próprios, nos termos do seu artigo 238.º, n.º 1, como corolário do princípio da descentralização administrativa.
43. Nos termos do artigo 2º do RJAL³², é atribuição do município a promoção e salvaguarda das populações respetivas, nos vários domínios especificados no artigo 23.º, n.º 2, do mesmo diploma. A prossecução das mesmas incube à assembleia municipal (órgão deliberativo) e à Câmara Municipal (órgão executivo)³³.
44. As autarquias locais, logo, os municípios, encontram-se obrigados ao cumprimento estrito de regras e princípios relativos à realização das suas despesas atinentes à celebração de contratos de aquisição de serviços³⁴.

³² Regime Jurídico das Autarquias Locais, publicado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, retificada pelas Declarações de retificação n.ºs 46-C/2013, de 1 de novembro, e 50-A/2013, de 11 de novembro, e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março; 69/2015, de 16 de julho; 7-A/2016, de 30 de março; 42/2016, de 28 de dezembro, e 50/2018, de 16 de agosto.

³³ Vd. artigo n.º 239.º da CRP e 5.º, n.º 2, do RJAL.

³⁴ Cingimo-nos a estes, que são os que importam para o caso.

45. Assim, e na vertente financeira, encontram-se, nomeadamente, sujeitos às regras e princípios constantes do POCAL³⁵, do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho³⁶, da LCPA³⁷ e seu diploma regulamentar³⁸.
46. São entidades adjudicantes, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do CCP³⁹, encontrando-se, portanto, sujeitos às normas desse diploma e aos princípios que regem a contratação pública e a atividade administrativa em geral, previstos nesse diploma e no CPA, nos termos dos artigos 4.º, n.º 1, do CCP e 3.º e sgs. do CPA.
47. Assim, encontram-se sujeitos ao Título II do CCP (regime da contratação pública) e, portanto, devem aplicar os procedimentos pré-contratuais e respetiva tramitação aí previstos nos seus exatos termos⁴⁰.
48. Os contratos de aquisição de serviços constituem um dos típicos contratos administrativos previstos no CCP, aplicando-se-lhes a Parte III do Código, ou seja, o regime substantivo destes contratos, as normas relativas à respetiva execução⁴¹.
49. Cabe às entidades adjudicantes, nesse âmbito, poderes de conformação da relação contratual, onde se incluem, entre outros, os poderes de direção e fiscalização da execução das prestações contratuais, nos termos dos artigos 302.º e sgs. do mesmo diploma⁴².

³⁵ Anexo ao Decreto-lei n.º 54-A/99, de 23 de fevereiro, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro; pelos Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro, e Decreto-lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril, e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

³⁶ Regime da competência para a realização/autorização de despesas, na parte mantida em vigor pelo artigo 14.º, alínea f), do Decreto-lei n.º 18/2008, de 19 de janeiro, que aprovou o CCP, e ripristinada pela Resolução da AR n.º 86/2011, de 11 de abril, após ter sido revogada pelo Decreto-lei n.º 40/2011, de 22 de março.

³⁷ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio; 64/2012, de 20 de dezembro; 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março.

³⁸ Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

³⁹ Aprovado em anexo ao Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Retificação n.º 18-A/2008, de 28/03; alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11/09; Decreto-lei n.º 223/2009, de 11/09; Decreto-lei n.º 278/2009, de 02/10; Lei n.º 3/2010, de 27/04; Decreto-lei n.º 131/2010, de 14/12; Decreto-lei n.º 149/2012, de 12/07; Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 02/10; Lei n.º 64-B/2011, de 30/12; Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31/08; Retificação n.º 36-A/2017, de 30/10; Retificação n.º 42/2017, de 30/11; Decreto-lei n.º 33/2018, de 15/05 (retificação n.º 22/2018, de 10 de julho) e pelo Decreto-lei n.º 179/2019, de 4 de dezembro.

⁴⁰ Nos termos das disposições conjugadas dos artigos 1.º, n.ºs 2 e 4, 2.º, n.º 1, alínea c), 6.º, n.º 1, alínea e) e 16.º e sgs.

⁴¹ Artigos 1.º, n.º 5, 278.º e sgs. e 450.º e sgs., do CCP.

⁴² Veja-se a propósito o artigo inserto no Vol. I de “Estudos sobre a contratação pública” (Cedipre), da autoria de Carla Amado Gomes, a fls. 519 e sgs. Realça este artigo a relevância destes poderes de conformação “exorbitantes” em ordem a assegurar a realização do interesse público posto por lei a cargo das entidades adjudicantes, motivo pelo qual são as mesmas dotadas de tais poderes.

50. Note-se ainda que o artigo 49.º, n.º 12, conjugado com o n.º 4 da LOE para 2017⁴³ obrigava a que os contratos de prestação de serviços, nas autarquias locais, fossem obrigatoriamente precedidos de comunicação ao órgão executivo, sob pena de nulidade (n.º 18 desse preceito).

IV.2 Das normas e princípios aplicáveis

51. A realização de qualquer despesa pública, para ser legal, implica o cumprimento de vários requisitos:
- ⇒ verificação da conformidade legal (prévia existência de lei que autorize a despesa);
 - ⇒ regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação daquela despesa);
 - ⇒ economia, eficiência e eficácia, tudo nos termos, em especial, do ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL e artigo 42.º da LEO⁴⁴;
 - ⇒ cumprimento da LCPA e seu diploma regulamentar, nomeadamente, no que respeita à autorização para a assunção de compromissos plurianuais;
 - ⇒ cumprimento das regras relativas à competência para autorização da despesa, nos termos do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho e do RJAL;
 - ⇒ cumprimento dos preceitos do CCP, mediante a escolha dos procedimentos pré-contratuais adequados e devidamente fundamentados em respeito pelos trâmites dos procedimentos aí estabelecidos;
 - ⇒ o acompanhamento devido da execução dos contratos, no âmbito, nomeadamente, do exercício do poder de fiscalização.
52. Segundo o POCAL, no seu ponto 2.3.4.2., d), *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”*.
53. A LCPA, no seu artigo 5.º, refere que *“Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente são, para todos os efeitos, nulos.”*

⁴³ Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei do Orçamento do Estado para 2017.

⁴⁴ Publicada em anexo à Lei n.º 191/2001, de 20 de agosto, e suas alterações, aplicável por via do artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 150/2015, de 11 de setembro e do artigo 2.º, n.º 2, do Anexo a essa Lei.

54. Os artigos 6.º do mesmo diploma e 12.º do diploma regulamentar da LCPA contêm as regras relativas à assunção de compromissos plurianuais (posto que estava em causa a execução em dois anos económicos, 2017 e 2018), sendo competente para os autorizar a Assembleia Municipal os quais carecem de devida inscrição no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental (a DGAL, no caso).
55. E o artigo 9.º, n.º 1, que *“Nenhum pagamento pode ser realizado (...) sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na lei e em cumprimentos dos demais requisitos legais de execução de despesas.”*
56. Sendo que o seu artigo 11.º, n.º 1, contém a seguinte cominação: *“Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira sancionatória ou reintegratória, nos termos da lei em vigor.”*
57. Acresce que os princípios da legalidade, do interesse público, da igualdade, imparcialidade, proporcionalidade, concorrência, transparência, boa fé, entre outros, previstos nos artigos 1.º, n.º 4, do CCP e 3.º, n.º 3 e sgs. do CPA, devem pautar a atividade de qualquer entidade pública, onde se enquadra a relativa à contratação pública.

IV.3 Do caso concreto

58. Refere o artigo 36.º, n.º 1, do CCP⁴⁵, que: *“O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, (...).”*
59. Da decisão de contratar, deverá constar a indicação do procedimento escolhido, em função do valor ou de critérios materiais, devendo ambos ser fundamentados, aprovadas as peças do procedimento, o preço base do procedimento, entre outros aspetos.
60. Seguidamente há que prosseguir com os trâmites do procedimento escolhido, nos termos do CCP (em função do valor, deveria, no caso, haver lugar a concurso público com publicação no JOUE⁴⁶,

⁴⁵ Referimo-nos sempre à versão anterior à alteração operada em 2017 a este diploma.

⁴⁶ Em função do valor que está em causa, 277 325,28€, S/IVA, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 16.º, n.º 1, alínea c), 20.º, n.º 1, alínea b) e artigo 1.º, n.º 1, alínea c) do Regulamento Delegado (UE) 2015/2170, da Comissão, de 24 de novembro, que fixava o valor dos limiares comunitários para os contratos de prestação de serviços em 209 000 €.

nos termos dos artigos 16.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, 20.º, n.º 1, alínea b))⁴⁷, até à adjudicação e celebração do contrato.

61. Existindo uma estreita relação entre a decisão de contratar e a autorização da despesa, cuja competência cabe à mesma entidade a qual é aferida, em função do valor, nos termos do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de fevereiro, em conjugação com o RJAL e a LCPA e o seu diploma regulamentar, a despesa devia ser prevista em orçamento, cabimentada, autorizada pela entidade/órgão competente, compromissada, culminando com o pagamento, devidamente autorizado. É o que resulta dos seguintes diplomas: ponto 2.3.4.2. do POCAL, artigos 5.º e 9.º da LCPA e 7.º e 8.º, do Decreto-lei n.º 127/2012, que a regulamenta, e artigo 18.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho.
62. No caso em apreço verifica-se que o Presidente da Câmara terá feito uma ponderação e, pura e simplesmente, permitido que, extinto um contrato pelo decurso do número de horas previstas, a empresa com quem antes o ME contratara continuasse a prestar os serviços em causa sem haver diligenciado pelo cumprimento de quaisquer das regras expostas nos pontos anteriores.
63. As justificações apresentadas pelo ME, foram, em suma, as seguintes⁴⁸:
- “(…) face à completa impossibilidade do Município de Estremoz encetar um novo procedimento de contratação pública em qualquer das tipologias previstas no Código dos Contratos Públicos, designadamente pela total inviabilidade de dar cumprimento aos prazos legais previstos neste diploma, deparou-se com a necessidade de efetuar uma ponderação de bens/interesses jurídicos a proteger e acautelar a continuidade da execução daquelas que são as suas competências, também elas previstas na lei, confrontando-se com a adoção alternativa de uma de duas opções: o prolongamento da prestação de serviços pela empresa (...) até à conclusão do Procedimento Concursal Comum para o preenchimento de 71 postos de trabalho (...) ou fazer cessar a prestação desses mesmos serviços o que resultaria num prejuízo irreparável para utentes e trabalhadores, com particular enfoque no funcionamento das instalações escolares do Município onde esta prestação de serviços decorria à data, em pleno início do ano escolar 2017/2018, bem como de outros serviços imprescindíveis para normal funcionamento do Município (...)*
- A ponderação feita, que teve como resultado a continuidade da prestação de serviços aqui analisados fundamentou-se num estado de necessidade desculpante, que, manifestamente e face ao exposto, visou proteger bens/interesses jurídicos de valor superior àqueles que “as regras da leal concorrência” (...)*
- Foi por isso que, à luz da tal superioridade (a superioridade dos interesses a proteger) face ao interesse sacrificado (a qual consideramos ser validamente aceite como causa de exclusão da ilicitude”, que o Presidente da Câmara de então, decidiu o prolongamento de serviços efetuado pela empresa (...)*

⁴⁷ Veja-se, ainda, a propósito os artigos 39.º e sgs da Norma do Sistema de Controlo Interno do ME, aprovada em 19 de dezembro de 2001, e alterada em 10 de maio de 2017.

⁴⁸ Resposta a ofício enviado no âmbito do PEQD n.º 244/2019, ofício Ref.ª 6599, de 3 de dezembro de 2019, a fls. 27.

Tal prolongamento, que decorreu a partir de novembro de 2017, teve por base a continuidade do contrato existente, mantendo-se todas as condições fixadas, sendo inclusivamente aplicado o mesmo valor/hora e a execução das mesmas tarefas.

Refira-se, ainda, que a perspetiva inicial da continuidade dos referidos serviços, esperava-se que fosse de duração substancialmente curta. Todavia, pelas razões já invocadas, apenas se deu por terminada em fevereiro de 2018, data em que se concluiu o procedimento (...) para o preenchimento de 71 postos de trabalho na carreira/categoria de assistente operacional, com início dos respetivos contratos em março seguinte (...).”
(negrito nosso)

64. Veio ainda mencionar através do ofício n.º 3500, de 6 de agosto de 2020, que (...) *analisando a informação disponível (...) tudo leva a crer que, efetivamente, o Município de Estremoz, quando constatou que o atraso existente no concurso para admissão de pessoal já estaria impossibilitado, caso encetasse um novo procedimento, de dar cumprimento aos prazos previstos no (...) [CCP], sem interromper a prestação de serviços.*” Tendo feito a ponderação entre manter a prestação de serviços até ao fim do procedimento de contratação de pessoal e o “prejuízo irreparável para utentes e trabalhadores” de fazer cessar a prestação de serviços, optou pela primeira.
65. Tal argumentação não colhe:
- 1º Em primeiro lugar, não se entende o alegado quanto à impossibilidade de o ME encetar um procedimento em qualquer das tipologias previstas no CCP dados os prazos legais aí previstos. De facto, o CCP prevê uma panóplia de procedimentos, em função do valor ou de critérios materiais, com mais ou menos formalismo e diversidade de prazos, que podem ser usados pelas entidades adjudicantes, verificados que sejam os respetivos pressupostos.
 - 2º Em segundo lugar, as entidades adjudicantes, como referido supra, na fase de execução dos contratos que celebram têm a obrigação de proceder à sua fiscalização e acompanhamento, pelo que o ME, munido de uma diligência média nessa vertente, devia ter conhecimento de que o número de horas previstas no contrato celebrado em 17 julho de 2017 estava prestes a ser atingido e, nessa conformidade, deveria desencadear novo procedimento (como já sucedera, aliás, no caso desse contrato) até à conclusão do concurso público para admissão de pessoal, estabelecendo, por exemplo, cláusulas nesse sentido.
 - 3º Acresce também que não podia, como alega, desconhecer que o procedimento para admissão de pessoal estava atrasado num momento em que já não era possível recorrer a um procedimento previsto no CCP, visto que estamos a falar de um procedimento que se

desenrolava no âmbito da mesma autarquia e estava conectado com a prestação de serviços em causa (a contratação do pessoal visava evitar a celebração destes contratos de prestação de serviços), pelo que podia (e devia) ter, atempadamente, lançado procedimento adequado, num dos tipos previstos no CCP.

- 4º Por fim, o alegado “estado de necessidade desculpante” não tem aplicação no caso presente. O artigo 35.º, n.º 1, do CPenal⁴⁹, estabelece um conjunto de pressupostos para este poder ser aplicado, que são cumulativos⁵⁰. Basta, portanto, que um falte para que não possa sê-lo. Um desses pressupostos é não ser exigível ao agente comportamento diferente. Ora, como se retira dos parágrafos anteriores, era exigível ao agente outro comportamento, para mais quando, como este alega que, da inexistência de contrato de prestação de serviços de limpeza, manutenção e conservação de instalações, *“resultaria num prejuízo irreparável para utentes e trabalhadores, com particular enfoque no funcionamento das instalações escolares do Município.”*

66. Verifica-se, assim, no caso vertente:

- ⇒ uma total preterição de todas as regras relativas à realização das despesas públicas (previsão orçamental, autorização, cabimento, compromisso (com comprovação da existência de fundos disponíveis) e pagamento, bem como o cumprimento das regras sobre compromissos plurianuais e sua autorização pela Assembleia Municipal;
- ⇒ uma total preterição das regras da contratação pública, mormente da Parte II do CCP, não tendo havido decisão de contratar, procedimento pré-contratual, aprovação das peças procedimentais, apresentação de proposta, adjudicação e celebração de qualquer contrato;
- ⇒ e, não tendo sido celebrado qualquer contrato, não se concretizou a obrigação da sua comunicação ao órgão executivo, como exigia a LOE para 2017, situação geradora de nulidade;

⁴⁹ Aplicável *ex vi* do artigo 67.º, n.º 4 da LOPTC.

⁵⁰ Nesse sentido, Ac. Tribunal da Relação de Évora, de 17 de março de 2015, Processo n.º 88/13.4GCSTC.E1: *“I - Os pressupostos enunciados no n.º 1 do artigo 35º do Código Penal são cumulativos (a não verificação de um dos requisitos implica, inevitavelmente, a não aplicação de tal dispositivo legal).”*

- ⇒ resultaram, assim, ainda, violados os princípios da legalidade, prossecução do interesse público, concorrência, transparência, igualdade, entre outros, que devem ser prosseguidos por qualquer entidade pública nos termos da CRP e da lei;
- ⇒ uma total preterição das obrigações que impendem sobre as entidades públicas contratantes de zelar pelo bom cumprimento dos contratos que celebram, ao longo da sua execução.

67. Por outro lado, verifica-se que o pagamento do valor em causa, 341.110,10 €, apenas veio a concretizar-se mediante penhora de uma conta bancária do ME, determinada judicialmente, tendo o ME sido obrigado a proceder ao pagamento total de 367 459,96 € (ver Quadro 3, supra), o que viola o Ponto 2.3.4.2., alínea i), do POCAL e o artigo 42.º da LEO.

68. Onde se inclui o valor relativo a juros no valor de 7 597, 27 €, conforme quadro seguinte:

Quadro 4 – Juros pagos pelo ME

Juros pagos	Euros Valor (€)
Juros civis (vencidos e vincendos)	3 947,65
Juros compensatórios	1 824,81
Juros compensatórios pagos aos cofres do Estado	1 824,81
TOTAL	7 597,27

Fonte: Conta Corrente da execução, anexa ao Ofício do ME Ref.ª 3500, de 06.08.2020

V. - IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

V.1 Da responsabilidade financeira sancionatória

Tendo presente tudo o referido nos pontos III e IV supra, temos que:

69. A violação de normas relativas à contratação pública consubstancia eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
70. A violação das normas relativas à realização de despesas públicas, nomeadamente, sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como sobre a assunção de despesas públicas e compromissos, consubstancia eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do preceito e número citados no ponto anterior.
71. Segundo resposta do ME⁵¹, a manutenção da empresa a prestar serviços sem procedimento pré-contratual, sem contrato e em desrespeito pelas normas financeiras relativas às despesas públicas e compromissos foi tomada pelo Presidente da Câmara em exercício de funções à altura, Luís Filipe Pereira Mourinha, bem sabendo que a sua atuação não estava de acordo com a lei.
72. Tal decisão não foi precedida e sustentada em qualquer parecer jurídico ou técnico, pelo que é o mesmo Luís Filipe Pereira Mourinha, o “agente da ação”, a quem deve ser imputada eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 61.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC, conforme quadro das infrações financeiras constante do Anexo I ao presente relato.
73. As alegações apresentadas em sede de exercício do contraditório, após sua análise, não determinaram diferente conclusão, conforme se explicitará infra, pontos 80 a 91.

V.2 Da responsabilidade financeira reintegratória

74. Além do mais, o ME veio a ser judicialmente compelido ao pagamento de juros decorrentes do não pagamento das despesas incorridas, no valor de 7 597,27 €.

⁵¹ Vide supra, no ponto IV.3.

75. O artigo 59.º, n.ºs 5, da LOPTC, refere que existe obrigação de reposição das quantias que resultem da infração, sempre que da violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resultar para a entidade pública a obrigação de indemnizar, figura onde se inclui o pagamento de juros de mora⁵² ⁵³.
76. Das alegações apresentadas em sede de contraditório, concluiu-se não ser possível, no caso concreto, a imputação de responsabilidade financeira reintegratória conforme melhor se explicita no ponto da análise do contraditório, mais precisamente nos pontos 92 a 96.

VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

VI.1. Das Alegações

77. O relato foi enviado para contraditório tendo apenas o eventual responsável financeiro, Luís Filipe Pereira Mourinha, apresentado Alegações⁵⁴, sendo que o ME, em sede de contraditório institucional, como já supra referido, alegou nada mais ter a acrescentar ao já referido nos ofícios enviados a este Tribunal.
78. Nas suas alegações, o respondente começa por referir que a matéria constante do relato carece de “esclarecimentos”, dividindo a sua resposta em duas partes:

⁵² A situação relativa ao pagamento de juros de mora por incumprimento, encontra-se analisada, a título exemplificativo, no Relatório Consolidado da Verificação Interna de Contas n.º 4/2016 – Município de Silves, gerências de 2011 e 2012, no qual é referido que “(...) estipula o artigo 804.º, n.º 5, do CC que «a simples mora constitui o devedor na obrigação de reparar os danos causados ao credor»». O n.º 2 que «o devedor considera-se constituído em mora quando, por causa que lhe seja imputável, a prestação, ainda que possível não foi efetuada no tempo devido»”.

Relativamente ao atrás exposto, verifica-se estarem preenchidos os pressupostos e requisitos para se concluir que pagamentos em causa tiveram origem numa situação de mora do devedor.

E a obrigação pecuniária com origem na constituição em mora é uma indemnização – destina-se a reparar o dano causado ao credor pelo atraso no pagamento – sendo devidos juros legais, ou outros estipulados pelas partes (artigo 806.º do CC). Existe, pois uma presunção de danos causados pela mora nas obrigações pecuniárias, não tendo o credor de provar, nem a existência de danos nem o nexo causal entre os danos indemnizáveis e o facto ilícito, o incumprimento.

Não existindo estipulação em contrário pelas partes, os juros legais são a indemnização precisa, isto é, o seu máximo e o seu mínimo, sem importar saber se os prejuízos sofridos pelo credor foram maiores, menores ou até inexistentes.

Dispõe o artigo 59.º, n.º 5, da [LOPTC], com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que sempre que da violação de normas financeiras resultar para a entidade pública a obrigação de indemnizar, o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes.

Assim, quando se verifique ter havido violação de normas financeiras e pagamentos a título de indemnização em resultado da violação dessas normas, poderão ser desencadeados os procedimentos com vista à efetivação de responsabilidades financeiras de natureza reintegratória ou sancionatória (...).”

⁵³ Vide ainda Acórdão do TdC n.º 7/2018-3.ª S/PL, prolatado no seguimento desse relatório.

⁵⁴ A fls. 92 e sgs. do presente processo.

- i.* Uma primeira, onde refere que a dívida à empresa prestadora dos serviços podia não ter sido agravada com juros, caso o executivo camarário tivesse deliberado, como foi proposto após aquela empresa ter requerido procedimento de injunção, em reunião daquele órgão, de 17 de abril de 2019, efetuar o pagamento da dívida, o que não se verificou.
- ii.* Considera, assim, não ser o responsável pelo pagamento dos juros em causa, mas, quando muito, o executivo camarário, que deliberou não efetuar o pagamento naquela reunião, em que (já) não participou.
- iii.* Pelo que, conclui, a existir responsabilidade pelo pagamento dos juros ela é do executivo, que recusou pagar “quando ainda era possível, sem juros”, até porque no procedimento de injunção não eram peticionados juros, e não sua.
- iv.* Termina por concluir, nesta vertente, que não lhe pode ser assacada responsabilidade financeira reintegratória, porquanto, caso o executivo tivesse “honrado os seus compromissos” e pagado o valor em dívida, não teria havido lugar ao pagamento de juros.
- v.* E uma segunda, na qual nega alguma vez ter tido conhecimento do documento remetido a este Tribunal⁵⁵, com referência de entrada n.º 10222, de 18.12.2018, a que alude este relatório (no seu ponto 31).
- vi.* Alega que tal documento lhe era completamente desconhecido e que, inclusive, se encontrava de férias nessa data, pelo que *“possivelmente, a sua secretária ou o seu chefe de gabinete de então terão reencaminhado o documento para o setor da contabilidade desconhecendo o signatário os procedimentos seguintes.”*
- vii.* Alega ainda nunca ter “dialogado” *“com o Departamento de Contabilidade acerca de tal assunto.”*
- viii.* Mais refere que a *“competência para verificação do cumprimento do contrato não lhe pertencia, uma vez que se incluía no pelouro do Aprovisionamento cuja competência se encontrava delegada (...) pelo que a continuidade ou não da prestação de serviços em causa pela empresa (...) dependia de uma informação escrita de quem controlava os contratos, nomeadamente, da contabilidade, que o signatário desconhece a sua eventual existência.”*

⁵⁵ Constante de fls. 62 e sgs. do presente processo.

- ix.* E prossegue: “O signatário recusa liminarmente qualquer imputação de responsabilidade neste âmbito, até porque só agora teve conhecimento que foi a 16 de outubro de 2017 que se esgotou o número de horas cumpridas pelo pessoal da empresa (...) o signatário não pode aceitar por verdadeiro, ao invés do que decorre do ponto 67 do «Relato», que a manutenção da empresa (...) a prestar serviços nas condições em que o fez tenha sido tomada por si.”
- x.* Nem aceita a imputação de que é ele o “agente da ação” sobre quem recai eventual responsabilidade financeira sancionatória, por não ter sido o responsável pela eventual violação das normas relativas à contratação pública.
- xi.* Além de referir que “não pode ter agido com culpa, em virtude de não ter sido o agente da ação (...) não pode haver nexó de imputação do facto à conduta do signatário, uma vez que inexistente essa conduta.”
- xii.* Termina por concluir que “não foi autor de qualquer despacho visando a continuidade da prestação de serviços da empresa (...) após o termo do contratado inicialmente” pelo que “não poderá ser atribuída ao signatário qualquer responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória, pelo que se requer o arquivamento dos autos.”

VI.2. Análise das alegações

79. Por questão de comodidade, abordaremos em primeiro lugar a segunda parte das Alegações.
80. Atentando no denominado Documento de Entrada n.º 10222, de 18.12.2018, junto como anexo 9 à resposta do ME, de 11.08.2020, a fls. 62 e sgs do presente processo, que espelha o percurso do requerimento da empresa prestadora dos serviços para ser ressarcida pelos mesmos, dentro do Município, que o respondente alega desconhecer, temos que:
- às 14.28h do dia 18.12.2018, foi feito o registo na Presidência da entrada do requerimento para pagamento do excesso de horas prestadas pela empresa além das previstas contratualmente;
 - às 14.46h do mesmo dia, Luís Filipe Pereira Mourinha (o ora respondente) enviou a Mariano Joao Lopes a mensagem seguinte: “analisar a situação e informar”;

- às 16.15h, de 18.12.2018, consta um registo de Mariano Lopes para Luís Filipe Pereira Mourinha (o ora respondente) com uma informação onde aquele referia, em suma: *“Concluindo, e pelo acima exposto, confirmo o número de horas realizadas pelos trabalhadores constantes da lista anexa ao referido requerimento, pelo que submeto à consideração superior o pagamento do montante solicitado pela empresa (...).no qual solicita o pagamento de 277 325,27 referente a horas feitas pelas pessoas (...) e que excederam o contrato firmado pelo concurso público para prestação de serviços de limpeza, manutenção e conservação de instalações municipais (...);”*
- e prossegue com a argumentação já aventada pelo ME em resposta a solicitações deste Tribunal em 11.08.2020, sobre a imprescindibilidade dos serviços e manutenção dos serviços até ao *terminus* do procedimento para contratação de pessoal que se encontrava a decorrer;
- a mencionada informação nada continha além da confirmação de que aqueles serviços haviam sido prestados, nada enquadrava em termos de direito, nem tal foi solicitado ou motivou insistência por parte do ora respondente;
- às 16.24h do mesmo dia, encontra-se um registo de Luís Filipe Pereira Mourinha (o atual respondente), dirigido ao Setor da Contabilidade, do seguinte teor: *“Face ao teor da presente informação, proceda-se ao pagamento da quantia em dívida;”*
- às 09.34h do dia 19.12.2018, o funcionário António João Pereira Galrito (presume-se que do Setor da Contabilidade) respondeu a Luís Filipe Pereira Mourinha nos termos seguintes: *“Alerta-se para o incumprimento dos requisitos para a realização de despesa previstos no POCAL.”;*
- às 09.43h do mesmo dia, Luís Filipe Pereira Mourinha enviou ao Setor de Contabilidade a seguinte mensagem: *“Vi o alerta mas face a impossibilidade provocada pelo atraso dos concursos de pessoal que estava aberto. Face aos constrangimentos que provocaria ao Município com serviços a terem que fechar e ou a não serem executados foi continuado o serviço para que isso nao acontecesse. Como também não é possível fazer o procedimento correspondente, proceda-se ao pagamento em causa.”;*
- às 09.25, do dia 03.01.2019, João Galrito escreve ao ora respondente: *“Na sequência das informações e despachos produzidos acerca deste assunto, solicito indicação quanto ao destino*

a dar às faturas. De salientar que as mesmas foram confirmadas, estão registadas na contabilidade e a sua anulação só é possível através de nota de crédito emitida pelo fornecedor.”;

- às 10.27h do mesmo dia, o ora respondente enviou à contabilidade o texto seguinte: *“aguardar sem pagar para se analisar a situação.”*

81. Cai por terra, portanto, a afirmação do respondente sobre o seu desconhecimento do mencionado documento n.º 10222, de 18 de dezembro de 2018.
82. Tal como a afirmação de não ter mantido qualquer “diálogo” com o setor da contabilidade sobre o assunto em causa.
83. Também não subsistem dúvidas de que as mensagens constantes do mesmo documento foram por si redigidas, de nada valendo no caso a alegação de se encontrar de gozo de férias, que, aliás nem comprova.
84. Resulta ainda claro que foi solicitada informação sobre o requerimento apresentado pela empresa, em 18.12.2018, para ser ressarcida do valor das horas a mais relativamente ao contrato de prestação de serviços celebrado e seu valor e que essa informação se limitou a confirmar que esses serviços/horas foram prestados.
85. Não contém qualquer fundamentação técnica ou jurídica que enquadre a situação, nem a mesma foi solicitada pelo ora respondente, à altura Presidente da Câmara, como lhe era exigível.
86. No ofício Ref. 6569, de 03.12.2019, enviado em resposta a questões várias colocadas pelo NATDR, é expressamente mencionado (fls. 27, do PEQD n.º 244/2019) tudo o já citado no ponto 63. supra, de onde se retira que o Presidente da Câmara, ora respondente, teve conhecimento de que o contrato chegara ao seu *terminus*, atingido o número de horas contratualmente estabelecido, e mandou que se prosseguisse com a prestação de serviços em causa, presumindo que o concurso para contratação de pessoal se resolveria de forma célere (o que não veio a suceder).
87. É mesmo claramente mencionado que a continuação da prestação de serviços resultou de uma tomada de posição, expressa e inequívoca do ora respondente, por entender agir sob uma situação de “estado de necessidade desculpante”, sobrepondo-se outros valores ao princípio da

concorrência, como o bem-estar das populações, ainda que tal tomada de posição não tivesse tido uma formulação escrita.

88. A conclusão de que se tratou de uma situação ponderada pelo ora respondente, à altura Presidente da Câmara de Estremoz, não foi tirada, note-se, por este Tribunal, mas resulta das respostas dadas pelo ME, transcritas supra, em 63.
89. E que fez o respondente, apesar de mencionar que iria analisar a situação no mencionado documento datado de 18.12.2018? Não fez nada.
90. E, entretanto, perdeu o mandato, em 31 de janeiro de 2019, deixando esta dívida por pagar.
91. Tudo para concluir que não tem o ora respondente razão quanto ao que refere na segunda parte das suas alegações, pelo que se mantêm as conclusões constantes do relato e a verificação dos pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória, por violação dos supra invocados preceitos do POCAL, LCPA e seu regulamento, CCP e LEO, conforme quadro de infrações em anexo, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e l) da LOPTC.
92. Já quanto à primeira parte das suas alegações, como referido, o respondente alega que o ME poderia ter procedido ao pagamento do valor em dívida (alegadamente sem juros, mas, condescende-se, com menos juros) e não o quis fazer.
93. Estando em causa a propositura de um procedimento de injunção, a falta de pagamento implicou a condenação do ME. O que permitiu à empresa, munida de título executivo, uma rápida penhora da mencionada conta da autarquia no valor da dívida acrescida de juros e outras despesas.
94. É certo que o executivo poderia ter deliberado pagar, evitando o pagamento de, pelo menos, um valor tão elevado de juros, até porque se tinha beneficiado dos serviços, estes tinham de ser pagos.
95. Também podia o ME ter invocado o artigo 9.º, n.º 2, da LCPA, conforme consta da nota de rodapé n.º 30, supra, sendo certo que esta lei, nos termos do seu artigo 11.º se sobrepõe a qualquer outra em qualquer circunstância e, se a empresa continuou a prestar os serviços sem lhe haver sido comunicado um número de compromisso válido e sequencial pelo ME, não podia vir reclamar o pagamento dos serviços inerentes prestados, nos termos dessa lei.

96. Foi outra a posição do ME, na convicção de que se tratava de um pagamento cuja origem e tramitação eram ilegais.
97. No entanto, e perante esta circunstância, também não podemos deixar de dar razão ao respondente quando alega que o pagamento dos juros não resulta diretamente de uma conduta sua, até porque não teve intervenção na deliberação de abril de 2019 do órgão executivo onde foi tomada a posição de não autorizar o pagamento do valor relativo aos serviços prestados.
98. Assim sendo, considera-se de dar razão ao ora respondente e entender não haver lugar, no caso, a responsabilidade financeira reintegratória.

VII. CONCLUSÕES

99. Assim, e concluindo:

- 1º A presente ARF teve na sua origem uma denúncia apresentada junto deste Tribunal por dois vereadores da Câmara Municipal de Estremoz, tendo dado origem ao PEQD n.º 244/2019, que culminou no Despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, no sentido de serem apuradas eventuais responsabilidades financeiras, motivo pelo qual foi aberto o presente processo.
- 2º O ME, no período que mediou entre 21 de outubro de 2017 e 28 de fevereiro de 2018, segundo ponderação e determinação do (então) Presidente da Câmara, manteve a prestar-lhe os serviços de limpeza, manutenção e conservação de instalações uma empresa com a qual celebrara um contrato que cessou a sua vigência em 20 de outubro de 2017 e que não continha qualquer cláusula que previsse a sua prorrogação ou renovação.
- 3º Esta situação acarretou uma despesa no valor de 341 110,10 € (C/IVA incluído), que apenas veio a ser paga após penhora de conta bancária do Município aberta junto da CGD, acrescida de outros encargos, nomeadamente, de juros no valor de 7 497,27 €.
- 4º Durante esse período, o ME manteve esta empresa a prestar serviços, sem procedimento prévio de contratação, de entre os previstos no CCP e em desrespeito pelas regras aplicáveis à

assunção de despesas públicas e compromissos, inclusive, plurianuais, constantes, nomeadamente, do POCAL, LCPA e seu diploma regulamentar, Decreto-lei n.º 197/99 e LEO, além do incumprimento da obrigação de comunicação ao órgão executivo dos contratos de prestação de serviços, prevista no artigo 49.º, n.º 12, conjugado com o n.º 4 da LOE para 2017.

- 5º A violação de normas relativas à contratação pública consubstancia eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l) da LOPTC, punível com multa, tal como se retira do quadro de infrações financeiras que constitui o Anexo I ao presente relatório.
- 6º A violação de normas sobre elaboração e execução dos orçamentos, bem como das normas sobre assunção de despesas públicas e compromissos, consubstancia eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, punível com multa, tal como se retira do quadro de infrações financeiras que constitui o Anexo I ao presente relatório.
- 7º O eventual responsável financeiro é o Presidente da CME, em exercício de funções à altura da prática dos factos, Luís Filipe Pereira Mourinha, não tendo este ouvido qualquer serviço ou entidade com competência nas matérias ou obtido qualquer parecer técnico-jurídico que avalizasse a sua posição, não tendo ouvido, portanto, a “estação competente”.
- 8º O pagamento de juros decorrentes da violação de normas financeiras (como são as indicadas da LCPA, POCAL, LEO e Decreto-lei n.º 197/99), incluindo no domínio da contratação pública, configura o pagamento de uma indemnização pelo não pagamento atempado, o que consubstancia eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59.º, n.º 5, da LOPTC.
- 9º As alegações do visado em sede de contraditório levam-nos a concluir pela não imputação de responsabilidade financeira reintegratória ao Presidente nesta matéria, conforme melhor se explicita nos pontos 92 a 96.
- 10º Em conclusão, da análise das alegações em sede de contraditório mantém-se a responsabilidade financeira sancionatória do visado, conforme pontos 80 a 91.

VIII. EMOLUMENTOS

100. De acordo com o artigo 10.º do Decreto-lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pelo Município de Estremoz no valor de 5 297,40 €, conforme ficha que consta do processo.

IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

101. Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º do RTC, o projeto de relatório foi enviado ao Ministério Público, tendo sido emitido parecer, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, de acordo com o qual *“nada se opõe à aprovação do presente relatório”*.

X. DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras que dele faz parte integrante;
2. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Estremoz em cinco mil, duzentos e noventa e sete euros e quarenta cêntimos de (5 297,40 €), ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08;
3. Remeter cópia deste relatório:
 - 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 3.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Estremoz;
 - 3.3. Ao responsável ouvido em sede de contraditório;
 - 3.4. Ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.

4. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Lisboa, 25 de fevereiro de 2021

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)

Anexo I – Quadro das Infrações Financeiras

Pontos do relato	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
				Reintegratória:	Sancionatória:
Pontos IV.2 e IV.3, V. e VI	<p>Manutenção de uma empresa com a qual o ME havia celebrado um contrato para prestação de serviços de limpeza, conservação e manutenção de instalações, após a sua vigência, sem procedimento pré-contratual, contrato e demais trâmites inerentes à contratação pública.</p> <p>A sua duração mediu entre 20 de outubro de 2017 e 28 de fevereiro de 2018.</p> <p>De tal contratação direta resultou o valor de 341 110,10 €, sem previsão orçamental, classificação, autorização pela entidade competente, cabimento, compromisso e demais fases das despesas públicas.</p> <p>Também não foram respeitadas as normas relativas a autorização para compromissos plurianuais.</p>	<p>Artigos 1.º, n.º 4 e todos os preceitos das Partes II e III, do CCP e os princípios aplicáveis, previstos nos artigos 1.º, n.º 4, do CCP e 3.º e sgs. do CPA</p> <p>Ponto 2.3.4.2. do POCAL, artigos 5.º, 6.º e 9.º da LCPA e artigos 5.º, 7.º, 8.º, 12.º e 13.º do Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho.</p> <p>Artigos 16.º, n.º 1, e 18.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho.</p>	Luís Filipe Pereira Mourinha	N.A.	Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC.