

Belmiro Augusto Morais

From: Paulo Arsenio <Paulo.Arsenio@cm-beja.pt>
Sent: 7 de novembro de 2019 17:30
To: Inspeção-Geral de Finanças
Cc: Belmiro Augusto Morais
Subject: Ação de Controlo ao Município de Beja – Contraditório Institucional - Proc. N.º 2017/235/A5/877 - V/ Ofício n.º 2019/2383, de 01/10
Attachments: Contraditório_institucional_CMB assinado.pdf; Anexos Assinados.zip

Exmos. Senhores

Na sequência da Ação de Controlo ao Município de Beja, vimos por este meio remeter a V. Exas. o Contraditório Institucional e respetivos anexos.

Com os melhores cumprimentos,

Paulo Arsénio

[Presidente da Câmara de Beja]
T 284 311 800
Praça da República 7800-427 BEJA



Siga-nos nas redes sociais:
cm-beja.pt





**AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE BEJA PROMOVIDA
PELA
INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS – AUTORIDADE DE AUDITORIA
(PROCESSO N.º 2017/235/A5/877)**

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL DA

CÂMARA MUNICIPAL DE BEJA

Beja • 2019



ÂMBITO DA PRONÚNCIA

1. No âmbito do procedimento de inspeção promovido pela INSPECÇÃO-GERAL DAS FINANÇAS (“IGF”) nos termos e ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31.7 [¹], foi a CÂMARA MUNICIPAL DE BEJA (“CMB”) notificada por ofício da IGF para exercer o contraditório institucional ao projeto de relatório (“Relatório”) e respetivos anexos que lhe foram remetidos com tal ofício.

2. Pelo presente vem a CMB exercer o *contraditório institucional* sobre o Relatório, com o objetivo de clarificar a sua posição a respeito das diversas questões que aí se suscitam, o que faz, não apenas com o propósito de exprimir a sua defesa relativamente a certas conclusões que lhe parecem dignas de reparo mas, também, com o objetivo de, aportando factualidade e elementos probatórios relevantes, contribuir ativamente para o esclarecimento das circunstâncias de modo, tempo e lugar que motivaram e envolveram as *irregularidades procedimentais* apontadas no Relatório.

3. A pronúncia da CMB dividir-se-á, assim, em duas partes. Uma primeira, de caráter mais geral e abrangente, constante do corpo do presente documento, na qual se pretendem analisar criticamente os aspetos essenciais que no Relatório surgem qualificados com desvalor jurídico-financeiro. Seguidamente, em Anexo ao presente documento, a pronunciante apresenta um

¹Que aprovou o *regime jurídico da atividade de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração direta e indireta do Estado*.



quadro resumo (cuja minuta lhe foi remetida pela IGF) no qual faz constar, de forma resumida, a sua posição quanto aos respetivos pontos na coluna designada por “*Observações da entidade auditada*”, assim manifestando a sua posição futura quanto aos aspetos sinalizados no duto Relatório.

4. Para o efeito, adotar-se-á nas linhas que se seguem a seguinte sequência: começaremos (§1.º) por sublinhar os limites que contextualizam a responsabilidade e a intervenção do atual executivo nas irregularidades constantes do Relatório; seguidamente (§ 2.º),debruçar-nos-emos sobre as irregularidades respeitantes à falta de procedimento de formação contratual, tratando depois (§ 3.º), as irregularidades resultantes do incumprimento dos limites do artigo 113.º do CCP. Analisaremos de seguida: (§ 4.º) a falta de parecer prévio vinculativo, (§5.º) a falta de redução remuneratória, (§6.º) a adjudicação de contratos em período eleitoral e (§7.º) a incorreta qualificação de tipos contratuais.

Ao longo da presente pronúncia far-se-á referência a documentação de suporte às asserções sistematicamente inseridas em cada um dos referidos capítulos, que se anexa e que integra a presente pronúncia para efeitos probatórios.

Por fim, vai igualmente junto com esta pronúncia o quadro remetido pela IGF, devidamente preenchido no campo das *observações da entidade auditada*, para efeitos de manifestação da posição da CMB quanto às recomendações constantes do Relatório.



§ 1.º

QUESTÃO PRÉVIA: OS LIMITES DA RESPONSABILIDADE DO ACTUAL EXECUTIVO

5. O âmbito do presente procedimento de controlo centrou-se na “*utilização dos recursos públicos na área da contratação pública*” (cf. p. 3 do Relatório) e reportou-se ao período temporal compreendendo **o triénio de 2015/2017**.

Neste sentido, ao longo do Relatório identificam-se diversas situações nas quais a IGF considera que ocorreu uma irregular aplicação dos procedimentos legais respeitantes à *contratação e despesa pública* da CMB.

Sucedem que, a montante da materialidade respeitante às irregularidades identificadas no Relatório, existe, porém, uma questão prévia que assume a máxima relevância e que importará aqui ser desenvolvida, porque a mesma influenciará decisivamente qualquer juízo de censura que se possa fazer quanto à autoria de tais irregularidades.

Referimo-nos, muito concretamente, **à tomada de posse do actual executivo**.

6. O actual executivo da CMB tomou posse no passado **dia 18.10.2017**, sendo esta, portanto, a data em que os titulares do órgão executivo desta autarquia foram investidos nas respectivas funções – cf. Ata de Instalação da Câmara Municipal de Beja de 18.10.2017, que se junta à presente pronúncia.



Tal circunstância assume a maior e mais decisiva relevância para a análise crítica do Relatório e para efeitos de contextualização antecedente relativamente a eventuais consequências procedimentais legalmente decorrentes das *irregularidades* sinalizadas no Relatório – devendo, como tal, ficar já nesta fase devidamente manifestada –, até pelas diferentes razões que seguidamente passaremos a enunciar muito sumariamente.

7. Em primeiro lugar, deverá salientar-se que o actual executivo e os respetivos titulares só poderão responder, em abstrato e seja em que dimensão específica de *responsabilidade* for, por quaisquer atos ou omissões consumados em momento **posterior a esta data**.

Note-se que o Relatório tem como âmbito temporal o triénio de 2015/2017 e tal circunstância temporal, atenta a data de tomada de posse do atual executivo, implicará forçosamente que os titulares de tal órgão autárquico apenas possam responder por atos ou omissões praticados durante uma escassíssima parte desse período temporal, ou seja, por um período **ligeiramente superior 2 meses**.

Significará isto, por conseguinte e de forma mais concreta, que a *responsabilidade* dos atuais membros do executivo pelos atos sindicados no Relatório, nas suas mais diversas dimensões, mormente a financeira (na sua dupla vertente *sancionatória* e *ressarcitória*), se encontrará significativamente limitada aos atos temporalmente inseridos no exercício do respetivo mandato.

8. Em segundo lugar, pode e deve destacar-se que, mesmo quanto a estes escassos 2 meses, correspondentes ao início do mandato do atual executivo,



inexistirá, no entender da CMB, quanto às atuações do atual executivo, verdadeiramente, qualquer possibilidade de se efetuar um juízo de censura.

Com efeito, todas as situações identificadas no Relatório como potenciais irregularidades **correspondem a uma herança contratual e/ou procedimental do executivo anterior**. Tratam-se de relações jurídicas de natureza contratual já constituídas (em muitos dos casos identificados há largos anos!) ou cujos procedimentos de formação estavam já em avançado estado de desenvolvimento, encontrando-se tais *relações*, por isso, profundamente consolidadas aquando da tomada de posse do atual executivo. Diga-se, aliás, como bem evidencia o Relatório, que a maioria das relações contratuais identificadas pelo Relatório já vinha sendo executada há largos anos, sem que existisse nos respetivos processos – algo que o Relatório também confirma –, a menor evidência de existência de qualquer irregularidade.

Ora, com a tomada de posse do atual executivo e durante os primeiros meses do correspondente mandato, **todos os seus titulares desconheciam em absoluto estas realidades contratuais**, não sendo minimamente evidente, claro ou inequívoco, a existência de *irregularidades* que pudessem fazer gerar qualquer suspeita nestas situações de pretérito, nem, reforce-se ,estavam os titulares deste executivo munidos de qualquer informação prestada pelos serviços do município que colocassem em crise a legalidade contratual ou procedimental.

Ora, perante o desconhecimento destas situações, o atual executivo confiou legitimamente em que todos os requisitos legais estariam preenchidos nas intervenções que foi chamado a ter na execução destes contratos, presumindo, naturalmente, que o princípio da legalidade estaria a ser integralmente cumprido desde a constituição das respetivas relações procedimentais.



Acrescente-se, aliás, que num **contexto de início de mandato autárquico** será particularmente intensa a atividade de qualquer titular do órgão executivo, sendo este um período de grande exigência para os novos titulares destes cargos pela necessidade de conhecerem todos os assuntos transitados da anterior gestão autárquica e pela necessidade de planear e organizar o início do mandato.

Ora, por força de tal *intensidade funcional* típica do início do mandato e em virtude de um menor conhecimento das realidades contratuais pré-existentes, é natural que o executivo recentemente empossado, a partir do final de 2017, não estivesse tão familiarizado com todos os procedimentos contratuais, encontrando-se assim em circunstâncias que não podem ser desconsideradas no juízo que se possa fazer da sua intervenção nestes procedimentos.

Pelo que antecede, deve, pois, concluir-se que este duplo circunstancialismo – ou seja, o facto de estarem em causa situações contratuais já consolidadas e, por outro lado, o início de mandato do atual executivo –, tornaram **inexigível** aos membros do atual executivo detetar as ilegalidades procedimentais detetadas e sinalizadas no presente procedimento de auditoria.

9. Em terceiro lugar, deve também salientar-se **a particular complexidade técnica e procedimental das irregularidades detetadas**. Na verdade, as irregularidades sinalizadas no Relatório não são óbvias nem resultam *ictu oculi*. Bem pelo contrário, tais irregularidades respeitam essencialmente a aspetos de natureza pré-contratual, as quais só se conseguiriam detetar com uma análise e averiguação aprofundada do histórico que esteve na génese da formação do contrato. Remontam, por isso, a questões que não se identificam *de per se* durante a execução contratual e que exigem uma análise mais detalhada e



aprofundada de cada procedimento específico que esteve na génese do respetivo contrato e da consequente despesa.

Deste modo, só com um exercício de constante *suspeita* sobre toda e qualquer relação contratual pré-existente, concatenado com uma prescrutação minuciosa a específicos detalhes de procedimentos complexos, associados a toda e qualquer despesa que fosse apresentada aos titulares do atual executivo, poderiam os titulares do atual executivo ter detetado, logo no **início do seu mandato**, as irregularidades sinalizadas no Relatório – as quais, nunca será demais recordar e salientar, são de carácter eminentemente técnico e procedimental.

Ora, em face das circunstâncias concretas em que tiveram intervenção nestes procedimentos, os titulares do atual executivo não podem aceitar que lhes sejam imputadas todas e quaisquer responsabilidades por não terem detetado as irregularidades descritas no Relatório. Na verdade, como titulares de cargos públicos que são, aceitarão que lhes seja exigível uma especial preparação para as funções que desempenham, todavia e como não poderá deixar de ser, **rejeitam que tal ónus vá ao ponto de se lhes exigir uma *super vigilância* a tecnicidades procedimentais que pressupõem uma invulgar capacidade para detetar irregularidades técnicas (que o *homem médio* não dispõe) só perceptíveis por quem disponha de um excecional conhecimento em áreas técnicas de elevada complexidade e especialidade como serão a jurídica e a financeira, e, dentro destas, de um conhecimento profundo de legislação ainda mais específica sobre matérias de contratação pública e de execução orçamental.**

10. Ao exposto se somará, para uma correta apreciação de qualquer juízo de censura que se possa fazer à conduta dos membros do atual executivo sobre as



irregularidades procedimentais detetadas no Relatório, o absoluto desconhecimento dos titulares do executivo por **jamais terem sido advertidos pelos serviços técnicos da CMB sobre cada uma das irregularidades aí identificadas.**

Tal aspeto assumirá, saliente-se já, decisiva relevância em sede de responsabilidade financeira uma vez que o artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC [²] faz depender qualquer responsabilidade dos *“termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.”*.

Com efeito, e sem nos querermos alongar excessivamente a propósito desta questão, por não ser esta a sede nem o momento próprio para o fazermos, não pode deixar de se fazer alusão a este específico pressuposto da responsabilidade financeira e que a distingue face a outros tipos de responsabilidade justamente por comprimir o âmbito deste tipo de responsabilidade e o circunscrever às situações em que o executivo age *contra* ou *desatendendo* às informações técnicas dos serviços (ou, na expressão do Decreto n.º 22 257, das *“estações competentes”*).

Como a este respeito bem salienta a doutrina [³]: *“compreende-se a ratio legis do artigo 61.º, maxime, dos n.ºs 2 e 4, ao estabelecer a responsabilização financeira de membros do Governo e, agora, de titulares de órgãos executivos de autarquias locais, **apenas quando sejam devidamente informados pelos serviços e atuem de forma diversa.**”*, pelo que, como mais adiante desenvolve o citado

²Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.8.

³Cf. NUNO CUNHA RODRIGUES, *A responsabilidade financeira de titulares de cargos políticos, conferência do Tribunal de Contas: “Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI”*, disponível para consulta na página eletrónica do Tribunal de Contas: http://seminarios.tcontas.pt/seminario3/textos/seminario3_20180119_ncr.pdf

Autor: “*Estes[os titulares dos órgãos executivos] sabem que, se ouvirem as “estações competentes”, não serão responsabilizados financeiramente ao invés do que sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, conseqüentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente nos termos previstos no artigo 61.º, n.º 5 da LOPTC.*”

Existe, portanto, no que respeita à específica responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos, uma verdadeira *imunidade financeira* a qual só se poderá desvanecer quando estes não *ouçam* os serviços quando o deveriam ter feito, ou, ainda, quando atuem em desconformidade com as indicações dadas pelos serviços. É esta, de resto e segundo cremos, a corrente firmada no Tribunal de Contas [4]: “*Agora, os membros dos executivos autárquicos – como já antes sucedia com os governantes- não respondem, (gozam de “imunidade” financeira) pelas suas práticas ilícitas ou irregulares tipificadas como infração financeira, a não ser em duas situações muito concretas e bem definidas:*

*-quando **não tenham ouvido os serviços**, sendo legal, regulamentarmente ou procedimentalmente obrigatório;*

*-quando, **devidamente esclarecidos por estes**, tenham decidido de modo diferente e ilícito.”*

Ora, à luz do que antecede, **não se vislumbra que do Relatório conste o menor indício de que esteja preenchido o requisito indispensável à imputação da responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos**

⁴Cf. NUNO GONÇALVES, *Efetivação da responsabilidade financeira, o papel do Ministério público*, in A adequação do quadro das infrações financeiras aos desafios atuais, passível de consulta na página eletrónica do Tribunal de Contas: http://seminarios.tcontas.pt/seminario2/textos/seminario2_20171129_ng.pdf



executivos da CMB [⁵] – omitindo-se aí, portanto, qualquer referência direta e causal à existência de instruções das “*estações competentes*”, enquanto elemento constitutivo da responsabilidade financeira –, sendo que, no caso particular dos atuais titulares, tal evidência ainda será maior, atenta a mera *continuidade e sequência* dos atos em que procedimentalmente se enquadraram as suas intervenções, durante os escassíssimos 2 meses do ano de 2017 a que se reportam as irregularidades procedimentais descritas em tal Relatório.

11. Por fim, deverá destacar-se que, sem prejuízo do que adiante será dito especificamente sobre cada irregularidade, o atual executivo tem vindo a desenvolver os melhores esforços para implementar em todos os procedimentos as melhores práticas com vista a cumprir escrupulosamente a legalidade, o que tem implicado, inclusivamente e como adiante se ressaltará, a sanção de algumas das irregularidades detetadas no Relatório.

Aliás, diga-se e louve-se, o Relatório faz jus a essa conduta do atual executivo, sinalizando em diversos momentos a reparação das irregularidades com o cumprimento das formalidades procedimentais ou contratuais em falta.

Esta, de resto, tem sido a postura do atual executivo e que deve aqui ser repisada: **sempre que detetadas irregularidades, o atual executivo tem-se**

⁵Devido por isso reforçar-se já a *essencialidade* deste elemento estruturante da responsabilidade financeira e cuja concretização, segundo cremos, seria indispensável já nesta fase procedimental para efeitos de cumprimento integral do Princípio do Contraditório, em toda a extensão prevista no artigo 13.º da LOPTC.

mostrado empenhado no cumprimento pontual e expedito do Princípio da Legalidade[6].

§ 2.º

DAS IRREGULARIDADES RESPEITANTES À FALTA DE PROCEDIMENTO CONTRATUAL

12. No que concerne às irregularidades respeitantes aos procedimentos de formação contratual, deve começar por realçar-se que todas as despesas averiguadas nesta sede pelo Relatório tiveram como suporte e fundamento a

⁶Tudo o circunstancialismo fáctico acabado de recortar no presente capítulo projetar-se-á, inclusivamente, num plano de ausência de censurabilidade atento o manifesto *erro não censurável sobre a ilicitude*. Semelhante circunstancialismo fáctico para efeitos de exclusão de culpa em sede de responsabilidade financeira foram abordados numa recente Decisão do Tribunal de Contas, de 11.11.2018, Processo n.º 2-JRF/2018, no qual se concluiu o seguinte: “*In casu*, o erro sobre a ilicitude não é censurável. Esta afirmação fundamenta-se no seguinte:(i) havia **uma prática reiterada** no sentido de pagar ajudas de custo e transportes aos docentes contratados para lecionação, no que se reporta às deslocações entre os respetivos domicílios e as escolas do IPCB, e vice-versa, iniciada em 1999, por deliberação do CA do IPCB (conforme ata n.º 51/99, de 21.12.1999 e boletins itinerários juntos à contestação do DA - Doc. 6), sendo que os factos ocorreram entre 2012 e 2016; (ii) não houve qualquer alteração legislativa relevante do diploma que estava em vigor em 1999, e que se manteve até a gerência de 2016 (v. artigo 1.º e 2.º DL 106/98, de 28/07, na redação do DL 137/2010, de 28/12) (iii) **não há registo nem notícia de que o IPCB ou os Demandados tenham sido alertados para a ilegalidade de tal conduta**, em momento anterior à presente auditoria da IGEC, por parte de qualquer outra entidade fiscalizadora ou da Tutela (cf. fls. 35 a 36 do R. Final da IGEC e, fls. 556 a 572 dos autos), bem como dos serviços financeiros e patrimoniais, dos recursos humanos e do gabinete jurídico; (iv) **os procedimentos e as decisões sobre as autorizações de despesa e de pagamento eram sempre precedidas de verificações prévias por parte dos serviços de apoio** (cf. f. p. 48 a 48.C); (v) o facto de os Demandados **não terem qualquer formação jurídica** ou em Administração Pública (f. p. 63), o que fazia com que estes repousassem a legalidade dos seus atos nos serviços de apoio, a que se soma o facto de a coordenadora dos RH ser uma técnica superior jurista (f. p. 71); (vi) e, por fim, o facto de o CG, logo que tomou conhecimento da ilicitude de tais pagamentos - ainda no decurso da auditoria e antes da notificação para contraditório - **ter ordenado a imediata cessação dos mesmos**, conforme se pode ver da Ata n.º 46/2016, 19.12. 2016 (cf. f. p. 54, 55, 56 e 70).

Do supra exposto, resulta que a **falta de consciência da ilicitude dos factos praticados pelos Demandados** não é reveladora de uma atitude ético-pessoal de indiferença perante o dever ser jurídico-infracional; tendo tal falta ou erro [não censurável] o efeito de uma causa de exclusão da culpa. Assim, não obstante a qualidade dos Demandados (membros do CG), **as circunstâncias que rodearam a prática do ato ilegal são de molde a considerar o erro sobre a ilicitude não Censurável**, o que implica absolvição destes da infração financeira sancionatória, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.”



satisfação de uma necessidade efetiva desta autarquia, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Relatório não coloca tal questão em causa), a *contraprestação efetiva* [⁷] que suportou tais despesas e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia.

13. Por outro lado, ainda que no plano substantivo se possa teorizar que à falta de um procedimento de formação contratual se poderia associar um vício que o artigo 161.º, n.º 2, alínea 1) do Código de Procedimento Administrativo (‘CPA’) comina com a sanção de nulidade [⁸], tal não implica, atendendo ao pleno cumprimento das prestações contratuais de execução continuada, que não devam ser reconhecidos **os efeitos já consolidados**– isto, por expresse apelo a diversas interpretações a basilares disposições e princípios do nosso ordenamento jurídico, *maxime*, o disposto no n.º 2 do artigo 285.º do CCP, o artigo 289.º, n.º 1 do Código Civil e, ainda, o n.º 3 do artigo 162.º do CPA [⁹], e, em especial, o reconhecimento de efeitos *ex nunc* a uma nulidade detetada em contratos de execução continuada [¹⁰].

⁷No Acórdão do Tribunal de Contas n.º 9/2016, 3.ª Secção-PL, de 24.2.2017, Proc. n.º 7/2016-JFR, sustenta-se que não cabem no conceito de pagamentos indevidos e, por isso, serão necessariamente excluídas do âmbito da responsabilidade financeira, as situações em que, não obstante a existência de uma infração financeira, ocorra **uma efetiva prestação em benefício da entidade pública**.

⁸Sendo certo que, por força do disposto no n.º 1 do artigo 283.º do CCP, se exija que tal nulidade sempre devesse ser declarada judicialmente, para a qual seria competente a jurisdição administrativa. Neste sentido, veja-se, J. PACHECO AMORIM, *A invalidade e a ineficácia do contrato administrativo no CCP*, in Estudos de Contratação Pública, I, Coimbra Editora, 2008, p. 644.

⁹Cf. PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Volume I, Almedina, 2016, p. 646: “O artigo 162.º, n.º 3 do CPA admite a possibilidade de, à luz dos princípios da boa-fé, da proteção da confiança, da proporcionalidade e outros princípios gerais, se conferir relevância ao decurso do tempo, numa espécie de prescrição aquisitiva, atribuindo-se efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos.”

¹⁰Solução jurídica que se extrai, aliás, do próprio Relatório – cf. p. 13 do Relatório.

Esta tem sido, aliás, a posição reconhecida pela jurisprudência que, em casos semelhantes, tem a este propósito sublinhado o seguinte: “*A declaração de nulidade do negócio jurídico tem efeito retroativo (ex tunc), devendo ser restituído tudo o que tiver sido prestado (cfr. artigo 289º nº 1 do Cód. Civil). Porém, porque, nas relações contratuais de execução continuada ocorridas no âmbito do contrato nulo o Réu beneficiou da receção e processamento dos seus RSU, a nulidade não deve abranger as prestações já efetuadas, produzindo o contrato os seus efeitos como se fosse válido em relação ao tempo durante o qual esteve em execução.*” [¹¹].

Sem grandes delongas ou aprofundamentos, até porque a discussão a respeito dos efeitos de contratos em que se detete semelhante patologia não se colocará no presente procedimento, importará notar, para efeitos do presente contraditório e com relevância determinante para uma eventual averiguação dos pressupostos da responsabilidade financeira ,o seguinte: **debalde tais irregularidades, as mesmas não representaram, quer na dimensão puramente contratual, quer na dimensão puramente financeira e orçamental, um prejuízo efetivo para o município porquanto tais relações contratuais se mostraram legitimadas por uma necessidade efetiva da**

¹¹Cf. Acórdão do TCA Sul de 26.11.2015, Processo n.º 12205/15, o qual cita igualmente um importante Acórdão do STA de 24.10.2006 o qual, por sua vez, convoca importante doutrina civilista para sustentar a eficácia *ex nunc* da nulidade deste tipo de contratos e do qual se destaca o seguinte excerto: “*Concordamos, inteiramente, com a ideia de que a eficácia ex nunc é a melhor solução. Na verdade, pelas razões expostas, a regra do art. 289º/1 do C. Civil, que como vimos, se aplicada com efeitos ex tunc no domínio dos contratos de execução continuada de serviços se mostra inadequada à sua própria teleologia, carece de uma restrição que permita tratar desigualmente o que é desigual, isto é, deve ser objecto de redução teleológica, (cfr. Karl Larenz, ob. cit., pp. 450/457) de molde a que, nos contratos de execução continuada em que uma das partes beneficie do gozo de serviços cuja restituição em espécie não é possível, a nulidade não abranja as prestações já efectuadas, produzindo o contrato os seus efeitos como se fosse válido em relação ao tempo durante o qual esteve em execução, a exemplo do que, como afloramento da mesma ideia, está expressamente consagrado na nulidade, por equiparação, resultante da resolução dos contratos de execução continuada ou periódica (arts. 433º e 434º/2 C. Civil) e na nulidade do contrato de trabalho (art. 115º/1 do Código do Trabalho).*» (os destaques são nossos).”



autarquia, a qual, enfim, sempre seria o fim último essencial e legitimador dos contratos administrativos e consequentes despesas públicas.

14. No que concerne especificamente aos serviços identificados no Relatório cumprirá, quanto a cada um deles, mencionar concretamente o seguinte:

14.1 Aquisição de serviços de segurança e vigilância (cf. *alínea a) do ponto 2.1.5 do Relatório*)

A CMB confirma que foram prestados à autarquia serviços de vigilância no Parque de Materiais, no Parque de Estacionamento e no Parque de Campismo.

Tais serviços foram efetivamente prestados, resultando num benefício direto para o município e deram satisfação a uma necessidade efetiva: a segurança de pessoas e bens nos referidos espaços públicos.

Os serviços vinham sendo prestados à CMB de forma contínua desde 2014, sem que existisse qualquer evidência, detetada pelo atual executivo no início do respetivo mandato, de falta do respetivo procedimento de formação contratual.

Durante os dois meses de 2017 que esteve em funções, o atual executivo **desconhecia** assim que estas prestações de serviços não se encontravam devidamente suportadas por um procedimento contratual, nem se topava nos processos respeitantes às despesas associadas a tais serviços qualquer menção ou evidência que sinalizasse ou indiciasse esta irregularidade.

Durante o período de 2017, após a data de tomada de posse do atual executivo, houve liquidação de faturas respeitantes a estes serviços.

Tratam-se de 15 faturas no valor de 33.765,00 euros, sendo que, dessas faturas, 9 (nove), no valor de 23.155,00 euros, **foram requisitadas antes da tomada de posse do atual executivo**, como se pode verificar pelo mapa *infra*:

| Data | Documento | Cl. Orçamental | Contrate n.º | Lançam. | Estado | Valor Sêva | Valor C/IVA | Data REQ | REQ N.º | Data REQ E | REQ EXT N.º | Observações |
|--------------|------------------------------|----------------|--------------|---------|-----------|------------------|------------------|------------|-----------|------------|-------------|--|
| 24-10-2017 | FACT..FT 2017A9/2489/2017 | 0902 02021839 | | 097596 | Doc. Page | 2 975,00 | 1 659,25 | 21-08-2017 | 2552/2017 | 29-08-2017 | 2505/2017 | O PCH tomou posse em 18/09/2017 e as aquisições (Interna e Esterna) tem datas anteriores |
| 24-10-2017 | FACT..FT 2017A9/2501/2017 | 0902 02021839 | | 097597 | Doc. Page | 2 975,00 | 1 659,25 | 21-08-2017 | 2552/2017 | 29-08-2017 | 2505/2017 | O PCH tomou posse em 18/09/2017 e as aquisições (Interna e Esterna) tem datas anteriores |
| 24-10-2017 | FACT..FT 2017A9/2502/2017 | 0902 02021839 | | 097598 | Doc. Page | 2 975,00 | 1 659,25 | 21-08-2017 | 2552/2017 | 29-08-2017 | 2505/2017 | O PCH tomou posse em 18/09/2017 e as aquisições (Interna e Esterna) tem datas anteriores |
| 24-10-2017 | FACT..FT 2017A9/2503/2017 | 0902 02021839 | | 097599 | Doc. Page | 2 975,00 | 1 659,25 | 21-08-2017 | 2552/2017 | 29-08-2017 | 2505/2017 | O PCH tomou posse em 18/09/2017 e as aquisições (Interna e Esterna) tem datas anteriores |
| 24-10-2017 | FACT..FT 2017A9/2499/2017 | 0902 02021839 | | 097600 | Doc. Page | 2 975,00 | 1 659,25 | 21-08-2017 | 2552/2017 | 29-08-2017 | 2505/2017 | O PCH tomou posse em 18/09/2017 e as aquisições (Interna e Esterna) tem datas anteriores |
| 24-10-2017 | FACT..FT 2017A9/2503/2017 | 0902 02021839 | | 097601 | Doc. Page | 2 975,00 | 1 659,25 | 21-08-2017 | 2552/2017 | 29-08-2017 | 2505/2017 | O PCH tomou posse em 18/09/2017 e as aquisições (Interna e Esterna) tem datas anteriores |
| 24-10-2017 | FACT..CC 2017A9/2524/2017 | 0902 02021839 | | 097620 | Doc. Page | 2 100,00 | 2 583,00 | 03-10-2017 | 2959/2017 | 03-10-2017 | 2907/2017 | O PCH tomou posse em 18/09/2017 e as aquisições (Interna e Esterna) tem datas anteriores |
| 24-10-2017 | FACT..2017A9/2525/2017 | 0902 02021839 | | 097630 | Doc. Page | 230,00 | 282,90 | 03-10-2017 | 2960/2017 | 03-10-2017 | 2908/2017 | O PCH tomou posse em 18/09/2017 e as aquisições (Interna e Esterna) tem datas anteriores |
| 24-10-2017 | FACT..2017A9/2523/2017 | 0902 02021839 | | 097652 | Doc. Page | 2 975,00 | 1 659,25 | 03-10-2017 | 2958/2017 | 03-10-2017 | 2906/2017 | O PCH tomou posse em 18/09/2017 e as aquisições (Interna e Esterna) tem datas anteriores |
| 22-12-2017 | FACT..CC 2017A9/1059/2017 | 0902 02021839 | | 099033 | Doc. Page | 2 100,00 | 2 583,00 | 14-12-2017 | 3695/2017 | 14-12-2017 | 3625/2017 | |
| 22-12-2017 | FACT..CC 2017A9/1059/2017 | 0902 02021839 | | 099034 | Doc. Page | 2 100,00 | 2 583,00 | 14-12-2017 | 3699/2017 | 14-12-2017 | 3629/2017 | |
| 24-12-2017 | FACT..CC.FT 2017A9/1039/2017 | 0902 02021839 | | 099178 | Doc. Page | 230,00 | 282,90 | 14-12-2017 | 3687/2017 | 14-12-2017 | 3627/2017 | |
| 24-12-2017 | FACT..CC.FT 2017A9/1038/2017 | 0902 02021839 | | 099182 | Doc. Page | 230,00 | 282,90 | 14-12-2017 | 3683/2017 | 14-12-2017 | 3623/2017 | |
| 24-12-2017 | FACT..CC 2017A9/1041/2017 | 0902 02021839 | | 099251 | Doc. Page | 2 975,00 | 1 659,25 | 14-12-2017 | 3684/2017 | 14-12-2017 | 3624/2017 | |
| 24-12-2017 | FACT..CC 2017A9/1077/2017 | 0902 02021839 | | 099261 | Doc. Page | 2 975,00 | 1 659,25 | 14-12-2017 | 3699/2017 | 14-12-2017 | 3629/2017 | |
| Total | | | | | | 33 765,00 | 41 930,05 | | | | 15 | |

Nas 6 faturas cuja requisição foi aprovada pelo atual executivo, não constava do respetivo procedimento documental de despesa qualquer evidência documental que o pudesse fazer suspeitar da falta de procedimento contratual.

Por outro lado, os serviços da CMB, que procederam à preparação do procedimento para pagamento destas 6 faturas, jamais informaram o atual executivo da existência de qualquer desconformidade que obstasse ao pagamento.

O atual executivo, logo que identificada a irregularidade, promoveu todas as diligências necessárias para a sua correção, designadamente a seguinte: foi deliberado pela Câmara Municipal de Beja, em 07-03-2018, a abertura de



procedimento de concurso público para a aquisição de serviços de vigilância para os edifícios municipais (Paços do Concelho, Parque de Materiais, Parque de Campismo, Parque Subterrâneo da Av. Miguel Fernandes e Biblioteca Municipal), pelo prazo de 24 meses. Tal procedimento foi aberto e já se encontra concluído, encontrando-se assinados os respetivos contratos.

O actual executivo jamais poderia saber de quaisquer irregularidades ou suspeitar de procedimentos irregulares.

Os pagamentos obedeceram a uma ordem sequencial e mecânica (cf. documentação que se junta a este contraditório).

14.2 Fornecimento contínuo de gasóleo (cf. alínea b) do ponto 2.1.5 do Relatório)

Tudo quanto ficou dito no ponto antecedente (14.1) aplicar-se-á, com as necessárias adaptações, a este ponto, dando-se aqui por reproduzido, *brevitatis causa*, as considerações anteriores.

Os fornecimentos de gasóleo vinham sendo efetuados de forma contínua desde fevereiro de 2016, ao abrigo de um contrato, celebrado em 29/12/2010, que se encontrava caducado desde janeiro de 2016, sem que tivessem sido promovidos os respetivos procedimentos contratuais prévios – situação que só veio a ser detetada pelo atual executivo no início de 2018.

Até então, o atual executivo desconhecia que estes fornecimentos não se encontravam devidamente respaldados por adequado procedimento contratual.

Para correção da referida irregularidade, foi deliberado pela Câmara Municipal de Beja, em 21-03-2018, a abertura de um procedimento para a aquisição de fornecimento contínuo de gasóleo, ao abrigo de um Acordo Quadro



celebrado pela Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIMBAL). Em anexo remete-se informação de abertura do procedimento e o contrato, entretanto já assinado.

14.3 Aquisição de serviços de limpeza (cf. alínea c) do ponto 2.1.5 do Relatório)

Tudo quanto ficou dito *supra*, no ponto 14.1, aplica-se, com as necessárias adaptações, a este ponto, dando-se aqui por reproduzido, *brevitatis causa*, as considerações aí descritas.

A prestação de serviços de limpeza vinha sendo prestada de forma contínua desde meados de 2017, tendo esta relação contratual sido constituída durante o mandato do anterior executivo.

As faturas identificadas no Relatório referem-se a prestações de serviços de limpeza nos sanitários públicos de Beja, correspondendo, portanto, à satisfação de uma necessidade efetiva desta autarquia.

Dessas faturas, 1 (uma), no valor de 2.250,00 euros, foi requisitada antes da tomada de posse do atual executivo, como se pode verificar pelo mapa *infra*:

| Data | Documento | Cl. Orçament. | Contrato | Limpa | Estado | Valor Silva | Valor C0 | Data RC | RDI N. | Data RFQ F | RFQ FXT | Observações |
|------------|-------------------|---------------|----------|-------|------------|-------------|------------|------------|-----------|------------|-----------|--|
| 26/10/2017 | FACT 1633/2017 | 0102 020202 | 05 7657 | | Disc. Pago | 2 250,00 € | 2 250,00 € | 05/10/2017 | 3023/2017 | 03/10/2017 | 2973/2017 | O INCM tomou posse em 10/10/2017 e as despesas, desde então, são da responsabilidade do INCM anterior. |
| 22/12/2017 | FACT C0 1566/2017 | 0102 020202 | 05 9043 | | Disc. Pago | 2 250,00 € | 2 250,00 € | 05/10/2017 | 3056/2017 | 03/11/2017 | 3159/2017 | |
| Total | | | | | | 4 500,00 € | 4 500,00 € | | | | | 2 |

À data em que foram autorizados os pagamentos, o atual executivo, que se encontrava em funções há pouco tempo, desconhecia que estas aquisições não se encontravam devidamente salvaguardadas por adequado procedimento contratual.



Para correção da situação identificada, por despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Beja, em 22-03-2019, foi promovida a abertura de procedimento de concurso público internacional para a aquisição de serviços de limpeza de instalações municipais, pelo prazo de 24 meses. Em anexo informação de abertura do procedimento, anúncio no DR e contratos assinados.

14.4 Aquisição de viaturas e máquinas usadas (cf. *alínea d*) do ponto 2.1.5 do Relatório)

Tudo quanto ficou dito *supra*, no ponto 14.1, aplica-se, com as necessárias adaptações, a este ponto, dando-se aqui por reproduzido, *brevitatis causa*, as considerações aí descritas.

A aquisição aqui descrita foi concretizada durante o mandato do anterior executivo, sem que o actual executivo tenha tido qualquer intervenção na mesma, tanto em termos de procedimento como em sede de execução do consequente contrato.

14.5 Fornecimento de gás (cf. *alínea e*) do ponto 2.1.5 do Relatório)

Tudo quanto ficou dito *supra*, no ponto 14.1, aplica-se, com as necessárias adaptações, a este ponto, dando-se aqui por reproduzido, *brevitatis causa*, as considerações aí descritas.

Os fornecimentos de gás vinham sendo efetuados de forma contínua desde março de 2017, ao abrigo do Contrato n.º 53, sem que tivessem sido promovidos os respetivos procedimentos contratuais prévios.

À data, o atual executivo que se encontrava em funções há pouco tempo, desconhecia que estas aquisições não se encontravam devidamente salvaguardadas por adequado procedimento contratual.



O atual executivo encontra-se a preparar o lançamento de um procedimento concursal para aquisição de gás a granel, ao abrigo do Acordo Quadro, celebrado pela Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIMBAL), estando em curso o procedimento adequado.

§ 3.º

DAS IRREGULARIDADES RESPEITANTES À PROIBIÇÃO LEGAL DE CONVIDAR A MESMA ENTIDADE EM AJUSTES DIRECTOS – ARTIGO 113.º DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

15. Tudo quanto se disse nos capítulos antecedentes valerá, *mutatis mutandis*, no que respeita às irregularidades resultantes do convite dirigido, no âmbito de procedimentos de ajuste direto, a operadores económicos cujos valores acumulados haviam excedido os limites legais consignados no artigo 113.º/2 do CCP.

Sem embargo de terem sido ultrapassados os limites de valor previstos no artigo 113.º do CCP, não estará neste segmento em causa a adequação do procedimento utilizado, mas antes e apenas, uma limitação subjetiva na escolha da entidade a convidar em tais procedimentos de ajuste direto.

16. Reforce-se, uma vez mais, que nos casos sinalizados no Relatório inexistiu qualquer prejuízo para a autarquia quanto às despesas aí referenciadas, não se podendo dar aí por preenchido o conceito de “pagamentos indevidos”. A propósito do conceito de “pagamentos indevidos”, pode ler-se no Acórdão do



Tribunal de Contas n.º 5 /2017-3ª Secção, de 20.2.2018, Mouraz Lopes, o seguinte:

*“Nos termos do artigo 59º n.º 4 da LOPTC «Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem **dano para o erário público**, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade». É, por via da lei, exigido sempre **a demonstração de um dano ao erário público** para que possa ocorrer uma situação passível de responsabilidade financeira reintegratória assente naquela infração.”*

*Conforme ficou demonstrado (facto constante no § 29), para a realização das atividades levadas a termo no IPS, se tivessem sido contratados outros docentes, teria que ser pago e dispendido um valor superior àquele que consta nos valores abonados aos professores. **Ou seja ainda que tenha ficado demonstrado que o valor pago constituiu um pagamento ilegal, não se encontra demonstrado qualquer dano ao erário público por via desse situação**. Assim e tendo presente o disposto no artigo 59º n.º 4 da LOPTC não há lugar à responsabilidade reintegratória, por via de tais factos.”*

17. No que concerne especificamente aos serviços identificados cumprirá, quanto a cada um deles, mencionar concretamente o seguinte:



17.1 – Aquisição de serviços para limpeza de instalações municipais (cf. Anexo 6 do Relatório).

O atual executivo **não teve qualquer intervenção**, na génese dos procedimentos e despesas descritos no Anexo 6.

17.2 – Fornecimento de inertes e Aquisição de materiais para construção de estradas (cf. Anexo 6 do Relatório).

A decisão de contratar nos dois procedimentos acima referidos - Aquisição de Inertes (Proc.75/2017) e Aquisição de Materiais para construção de estradas emulsão e betumes (Proc.79/2017) - é de **11/10/2017**, conforme fichas de cabimento que se anexam, tendo sido tomada, portanto, em data **anterior** à tomada de posse do atual executivo.

A adjudicação veio a ocorrerem 10/11/2017 e 07/11/2017, respetivamente, já com o executivo em funções.

À data da adjudicação, o atual executivo, que se encontrava em funções há pouco tempo, desconhecia que estas aquisições não se encontravam devidamente salvaguardadas por adequado procedimento contratual.

Os processos não estavam devidamente instruídos com a informação/parecer de que a CMB não poderia consultar novamente esses fornecedores, nos termos do art.º 113.º do CCP.

Saliente-se, ainda, que o material em causa foi utilizado na conclusão da requalificação da Estrada Municipal EM 512 - Baleizão - Quintos, realizada por administração direta e que se encontrava por terminar aquando da tomada de posse deste executivo.



Saliente-se, ademais, que os processos não se encontravam devidamente instruídos com a informação/parecer de que a CMB não poderia consultar novamente esses fornecedores, nos termos do art.º 113.º do CCP.

17.4 – Aquisição de serviços para requalificação e pavimentação de estradas (cf. Anexo 6 do Relatório).

O atual executivo não teve qualquer intervenção na génese dos procedimentos e despesas descritos no Anexo 6.

§ 4.º

DAS IRREGULARIDADES RESPEITANTES À FALTA DE PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

18. Comece por realçar-se, quanto a este ponto, que todos os contratos descritos no Anexo 7) foram **celebrados em data anterior à tomada de posse do atual executivo**, remetendo-se, por isso, para tudo quanto se expos *supra* a respeito da responsabilidade dos membros do atual executivo por quaisquer irregularidades respeitantes à respetiva execução.

19. Em segundo lugar, deve salientar-se que a CMB deliberou, em 2.12.2015, autorizar contratações com dispensa do parecer prévio vinculativo, nos termos e ao abrigo do disposto na Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio.

20. Os contratos constantes do Anexo 7) visaram a satisfação de necessidades efetivas do município, não tendo a sua celebração conduzido a qualquer prejuízo para os interesses financeiros [¹²], ou de qualquer outra ordem, da autarquia.

21. Ao invés do que se afirma no Relatório, não se pode aceitar que o facto de esta autorização não cumprir integralmente os requisitos previstos no artigo 4.º da Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio com vista a determinar esta “*autorização genérica*” possa, por si só, corresponder à nulidade ou inexistência de parecer, já que tal sanção, que resulta da Lei do Orçamento de Estado, apenas se deve reservar para situações em que inexista, de todo, o parecer prévio vinculativo. Por outras palavras, as irregularidades da *autorização genérica* não são de molde a torná-la inexistente na ordem jurídica, estando o essencial de tal autorização contido na referida deliberação e, por isso, praticado o ato concreto que habilitou o executivo a dispensar o parecer vinculativo para proceder a aquisições de serviços.

O actual executivo é completamente alheio a este comportamento que lhe é imputado para o qual não concorreu, inexistindo os requisitos essenciais de qualquer tipo de responsabilidade.

¹²Num caso paralelo com a situação aqui identificada, a Doutrina tem salientado que a ausência de prejuízo para a entidade pública – pela contraprestação efetiva recebida no âmbito da execução do contrato –, conduz necessariamente ao afastamento da responsabilidade financeira ressarcitória, sob pena de se estar a promover um enriquecimento (sem causa) do erário público. Neste sentido, pode ver-se a posição de PAULO VEIGA E MOURA E CÁTIA ARRIMAR, *Os novos regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública, Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27/02*, Coimbra Editora, 2.ª Edição, pág.112: “*a responsabilidade de quem autoriza indevidamente o contrato há-de ser apurada nos termos gerais de direito, sendo certo que **com a efetivação da responsabilidade prevista no n.º 3 não se pode produzir um enriquecimento injustificado por parte do Estado.***”



§ 5.º

DAS IRREGULARIDADES RESPEITANTES À FALTA DE REDUÇÃO REMUNERATÓRIA

22. Comece por realçar-se que todos os contratos descritos no Anexo 7) foram celebrados em **data anterior à tomada de posse do atual executivo**, remetendo-se, por isso, para tudo quanto se expos *supra* a respeito da responsabilidade dos membros do atual executivo por quaisquer irregularidades.

23. Os contratos constantes do Anexo 7) visaram a satisfação de necessidades efetivas do município, não tendo a sua celebração conduzido a qualquer prejuízo para os interesses financeiros, ou de qualquer outra ordem, da autarquia.

De resto, reitera-se o executivo respondente é alheio as quaisquer omissões que lhe possam ser assacadas.

§ 6.º

DAS IRREGULARIDADES RESPEITANTES À ADJUDICAÇÃO DE CONTRATOS EM PERÍODO PÓS-ELEITORAL



24. Comece por realçar-se que a adjudicação respeitante ao Processo n.º 69/2017 foi praticada em **data anterior à tomada de posse do atual executivo**, remetendo-se, por isso, para tudo quanto se expos *supra* a respeito da responsabilidade dos membros do atual executivo por quaisquer irregularidades deste segmento do Relatório.

25. Realce-se também que a adjudicação e o contrato respetivo visaram a satisfação de necessidades efetivas do município, não tendo a sua celebração conduzido a qualquer prejuízo para os interesses financeiros, ou de qualquer outra ordem, da autarquia.

§ 7.º

DAS IRREGULARIDADES RESPEITANTES À INCORRETA QUALIFICAÇÃO CONTRATUAL

26. Comece por realçar-se que a adjudicação respeitante ao Processo n.º 69/2017 foi praticada em **data anterior à tomada de posse do atual executivo**, remetendo-se, por isso, para tudo quanto se expos *supra* a respeito da responsabilidade dos membros do atual executivo por quaisquer irregularidades.



27. Realce-se também que todos os contratos em causa visaram a satisfação de necessidades efetivas do município, não tendo a sua celebração conduzido a qualquer prejuízo para os interesses financeiros, ou de qualquer outra ordem, da autarquia.

28. Por outro lado, compulsado o douto Relatório, não se divisam os necessários fundamentos fácticos que tenham permitido à IGF suportar o pretenso erro na qualificação destes contratos.

O Relatório é, *smo*, neste particular aspeto, excessivamente conclusivo, achando-se desprovido de juízos concretos sobre as prestações contratuais que pudessem suportar o apontado *erro de qualificação*.

De facto, não se crê que para fundamentar uma tal conclusão bastasse à IGF fazer um tão vago apelo ao objeto contratual ou ao enquadramento fiscal dos respetivos pagamentos em sede de IVA.

Desde logo e quanto ao primeiro aspeto, porque o objeto contratual em termos amplos, assume-se como um elemento finalístico de natureza amplíssima e que, dada a sua vacuidade, nem sempre permite indiciar, por si próprio, o tipo (legal) de contrato; o qual, ao invés de tal análise meramente perfunctória, deve ser aferido por via de uma análise minuciosa ao tipo de prestações concretas em que se materializa.

Refira-se, de resto, que o problema da qualificação do contrato, no que respeita à identificação do seu tipo legal, é um problema de enorme complexidade que implica juízos críticos profundos, sendo, aliás, múltiplas as situações em que se topam em certos contratos prestações típicas de distintos tipos contratuais e que levaram à necessidade de se reconhecer a figura dos



contratos *mistos* ou *atípicos*, também hoje reconhecida expressamente pelo legislador nacional em sede de contratação pública no artigo 32.º do CCP.

O mesmo se diga quanto à taxa do imposto aplicável aos pagamentos contratuais. Tal elemento, de natureza puramente tributária, não será seguramente determinante para daí extrair, de forma simples e direta, uma incorreta qualificação do contrato administrativo, o qual, ao invés, se deve antes enquadrar em padrões normativos e princípios lógicos sistematicamente inseridos na respetiva especialidade substantiva, *maxime*, no Código dos Contratos Públicos.

Conclui-se, assim, que, com o devido respeito, por manifesta **falta de fundamentação**, não se poderá aceitar a conclusão do Relatório vertida neste ponto.

Beja, 7 de Novembro de 2019

O Presidente da Câmara Municipal de Beja,

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL - RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA

| PROJ. RELAT./ ANEXO | CONCLUSÕES (3.1.) | RECOMENDAÇÕES (3.2.) | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|---------------------------|--|--|--|
| 3.1. e 3.2. | <p>C1. Foram efetuadas aquisições diversas de bens e serviços sem terem sido precedidas do procedimento pré-contratual adequado e, num caso, antes de concluído o procedimento, de que resultou a realização de despesas ilegais no montante de 985.694,52 euros (não incluindo o IVA).</p> <p>(vd. pontos 2.1.5. a 2.1.7.)</p> | <p>R1. Assegurar a adequada seleção do procedimento pré-contratual na realização das despesas abrangidas pelo Código dos Contratos Públicos.</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade</p> |
| 3.1. e 3.2. | <p>C2. Foram convidadas entidades a apresentar propostas, no âmbito de procedimentos de ajuste direto, em incumprimento do artigo 113º do CCP, de que resultou a realização de despesas ilegais no montante total de 363.491,24 euros.</p> <p>(vd. ponto 2.2.)</p> | <p>R2. Criar mecanismos de controlo que respeitem a proibição legal de convidar a mesma entidade, incluindo nesta situação as que, apesar de jurídica e fiscalmente distintas, devem ser consideradas, para aquele efeito, como uma única entidade, considerando a circunstância de terem idêntico objeto/atividade e sócios ou administradores comuns, sob pena de a</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade</p> |

| PROJ. RELAT./ ANEXO | CONCLUSÕES (3.1.) | RECOMENDAÇÕES (3.2.) | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|---------------------------|---|--|--|
| | | referida proibição ser facilmente contornada, à revelia do espírito dessa norma, e de fraude à lei. | |
| 3.1. e 3.2. | <p>C3. Foram efetuadas aquisições de serviços sem emissão do parecer prévio vinculativo, nos termos previstos nas LOE de 2015 e 2016, de que resultaram despesas ilegais no montante de 894.845,90 euros.</p> <p>(vd. ponto 2.3.)</p> | <p>R3. Emissão pelo órgão competente, que em 2019 é o PCM, de parecer prévio vinculativo na celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços, nas modalidades de tarefa e avença.</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade</p> |
| 3.1. e 3.2. | <p>C4. No ano de 2015, alguns contratos de aquisição de serviços não foram objeto de redução remuneratória e, nos anos de 2016 e 2017, verificaram-se situações em que o valor pago pelos contratos de aquisição de serviços foi superior ao montante pago no ano anterior por contratos com idêntico objeto, resultando das situações referidas a realização de despesa ilegal no montante de pelo menos 39.413,00 euros.</p> <p>(vd. ponto 2.4.)</p> | <p>R4. Assegurar que os valores gastos com contratos de aquisição de serviços que em 2019 venham a renovar-se ou celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2018 não ultrapassam o montante gasto neste ano, considerando o valor total agregado dos contratos, sempre que a mesma contraparte preste mais do que um serviço ao mesmo adquirente.</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade</p> |

| PROJ. RELAT./ ANEXO | CONCLUSÕES (3.1.) | RECOMENDAÇÕES (3.2.) | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|---------------------------|--|--|---|
| 3.1. e 3.2. | <p>C5. Em 2017, no período que medeia entre a realização de eleições e a tomada de posse dos novos órgãos, o PCM adjudicou ilegalmente um contrato de empreitada de obra pública (processo nº 69/2017), de que resultou a realização de despesa ilegal no montante de 74.698,55 euros.</p> <p>(vd. ponto 2.5.)</p> | <p>R5. Garantir a não adjudicação de obras públicas nem aquisição de bens e serviços no período que medeia entre a realização de eleições autárquicas e a tomada de posse dos novos órgãos.</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade, apesar de o facto referido ter ocorrido antes da tomada de posse do atual executivo.</p> |
| 3.1. e 3.2. | <p>C6. Foram adjudicados e executados indevidamente, através de contratos de aquisições de serviços, trabalhos diversos em estradas do concelho, que integram o conceito de obra pública e que, por isso, estavam sujeitos ao regime das empreitadas de obras públicas, daí resultando a realização de despesa ilegal no montante de 167.767,92 euros, parte da qual corresponde a pagamentos indevidos de IVA.</p> <p>(vd. ponto 2.6.)</p> | <p>R6. Na realização de trabalhos de obras públicas, promover a adoção do procedimento pré-contratual exigível relativo às empreitadas de obras públicas.</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade, apesar dos factos referidos terem ocorrido durante o mandato do executivo anterior (2013/2017).</p> |

| PROJ. RELAT./ ANEXO | CONCLUSÕES (3.1.) | RECOMENDAÇÕES (3.2.) | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|---------------------------|---|--|---|
| 3.1. | <p>C7. As situações descritas nas conclusões C1. a C6. são suscetíveis de responsabilidade financeira do PCM e do Vice-PCM, que autorizaram as despesas, e do Chefe da DAF, por não ter informado sobre os assuntos da respetiva Divisão e promovido o controlo dos procedimentos respetivos. Essa responsabilidade encontra-se, porém, prejudicada em relação ao PCM quanto às infrações verificadas antes de 01/01/2017, por força da alteração introduzida pela LOE 2017 ao regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais, previsto na LOPTC.</p> | | <p>A Câmara Municipal de Beja e o atual executivo em relação às situações aqui descritas pronunciam-se no Contraditório Institucional e nos Contraditórios Pessoais do Presidente e do Vice-Presidente.</p> |
| 3.1. e 3.2. | <p>C8. A Norma de Controlo Interno de 2013 ainda não foi atualizada em função das alterações orgânicas e legislativas, entretanto, ocorridas, verificando-se, também, no sistema de controlo interno, as insuficiências que se encontram elencadas no anexo 11.</p> | <p>R7. Promover a atualização da NCI em função da atual estrutura orgânica e alterações legislativas ocorridas e implementar as recomendações de natureza mais específicas que constam do anexo 11.</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá promover as necessárias atualizações às Normas de Controlo Interno, em conformidade com o proposto.</p> |

| PROJ. RELAT./ ANEXO | CONCLUSÕES (3.1.) | RECOMENDAÇÕES (3.2.) | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|---------------------------|---|---|--|
| | (vd. ponto 2.9.1.) | | |
| 3.1. e 3.2. | <p>C9. O PPRGCIC de 2010 está desatualizado, não tem sido objeto, sistematicamente, de relatórios anuais e não inclui a calendarização das medidas de prevenção aí previstas, nem os responsáveis pela sua implementação.</p> <p>(vd. ponto 2.9.2.)</p> | <p>R8. Proceder à atualização do Plano, à calendarização das medidas de prevenção aí previstas, à identificação dos responsáveis pela implementação dessas medidas e elaborar relatórios anuais sobre a sua aplicação.</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá promover as necessárias atualizações do PPRGCIC, bem como garantir a sua aplicação e monitorização.</p> |
| Anexo 11 | <p>C10. Falta de elaboração e aprovação de documento a definir a política e estratégia de compras públicas da autarquia local, bem como os procedimentos a adotar sistematicamente ao nível, designadamente, do levantamento anual das necessidades, do planeamento anual das compras e da sua execução.</p> <p>(vd. ponto 2.9.1.)</p> | <p>R9. Aprovação de orientações e diretrizes a definir a política e a estratégia de compras públicas da Autarquia.</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá promover a elaboração de um Manual de Contratação Pública com a definição da política e estratégia de compras públicas para a autarquia.</p> |
| Anexo 11 | <p>C11. Falta de implementação da contabilidade de custos.</p> | <p>R10. Implementar a contabilidade de custos no MB.</p> | <p>A implementação da Contabilidade de Custos encontra-se em curso.</p> |

| PROJ. RELAT./ ANEXO | CONCLUSÕES (3.1.) | RECOMENDAÇÕES (3.2.) | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|---------------------|--|---|--|
| | (vd. ponto 2.9.1.) | | |
| Anexo 11 | C12. Falta de fundamentação, em regra, da escolha do tipo de procedimento. (vd. ponto 2.9.1.) | R11. Garantir que a escolha do tipo de procedimento é devidamente fundamentada. | A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade. |
| Anexo 11 | C13. Falta de identificação dos autores dos atos e de indicação da qualidade em que intervêm no procedimento. (vd. ponto 2.9.1.) | R12. Assegurar que dos atos administrativos consta a identificação dos respetivos autores e a qualidade em que intervêm. | A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade. |
| Anexo 11 | C14. Falta de informação, previamente à decisão de convidar determinada(s) entidade(s), que evidencie que não está(ão) proibida(s) de serem convidada(s). (vd. ponto 2.9.1.) | R13. Assegurar a menção expressa e sistemática, nas informações a indicar as entidades a convidar nos procedimentos pré-contratuais, de que essas entidades não estão proibidas de serem convidadas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP. | A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade. |
| Anexo 11 | C15. Inexistência de base de dados com a avaliação da qualidade dos fornecedores/empreiteiros, tendo em conta, | R14. Promover a criação de base de dados com a avaliação do desempenho dos fornecedores/empreiteiros. | A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade. |

| PROJ. RELAT./ ANEXO | CONCLUSÕES (3.1.) | RECOMENDAÇÕES (3.2.) | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|---------------------------|---|---|---|
| | <p>designadamente, o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia, para efeitos de fundamentação da sua escolha nos procedimentos por ajuste direto.</p> <p>(vd. ponto 2.9.1.)</p> | | |
| <p>Anexo 11</p> | <p>C16. Falta de base de dados que permita, designadamente, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.</p> <p>(vd. ponto 2.9.1.)</p> | <p>R15. Elaborar uma base de dados com os custos médios unitários de trabalhos e de bens e serviços.</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade.</p> |
| <p>Anexo 11</p> | <p>C17. Falta de rigor na utilização da aplicação GES e de aproveitamento das suas potencialidades, não se apresentando fidedigna a informação que dela é extraída.</p> <p>(vd. ponto 2.9.1.)</p> | <p>R16. Assegurar que a aplicação GES é utilizada com rigor, nomeadamente, que é efetuada uma correta inserção de dados.</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade.</p> |
| <p>Anexo 11</p> | <p>C18. Utilização incorreta dos códigos do CPV, tendo em conta o objeto dos contratos.</p> | <p>R17. Garantir que a seleção dos códigos do CPV é efetuada de forma adequada e que é garantida a necessária uniformidade</p> | <p>A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade.</p> |

| PROJ. RELAT./ ANEXO | CONCLUSÕES (3.1.) | RECOMENDAÇÕES (3.2.) | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|---------------------------|---|--|--|
| | (vd. ponto 2.9.1.) | quando o objeto dos contratos é o mesmo. | |
| Anexo 11 | C19. Atribuição de CPV diferentes em contratos com o mesmo objeto. (vd. ponto 2.9.1.) | R18. | A Câmara Municipal de Beja aceita a Recomendação e irá proceder em conformidade. |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |