

Auditoria Orientada para Apuramento de responsabilidades financeiras

RELATÓRIO N.º 1/2020-ARF – 2.ª Secção -
MUNICIPIO DE CASCAIS



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Índice

I.	INTRODUÇÃO	2
II.	ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO.....	2
III.	DOS FACTOS	2
IV.	DO DIREITO.....	8
V.	IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	10
VI.	ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO.....	10
VII.	CONCLUSÕES.....	11
VIII.	RECOMENDAÇÃO	12
IX.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	12
X.	DECISÃO.....	13

I. INTRODUÇÃO

Na sequência do relato de auditoria elaborado ao abrigo dos artigos 2.º/1-c) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, e do art.º 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas², e analisadas as respostas dos auditados em sede do contraditório, procede-se ao presente relatório, em cumprimento do art.º 126.º, do Regulamento.

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

O processo de auditoria teve origem numa denúncia remetida ao Tribunal de Contas pelo consórcio A., constituído pelas empresas “A., S.A.” e “A., Lda.” relativa a eventuais irregularidades cometidas pelo agrupamento formado pelo Município de Cascais e pelas empresas municipais Cascais Dinâmica, Cascais Envolvente e Agência DNA Cascais, no âmbito de um procedimento concursal com o fim de celebrar um “Acordo-quadro para a aquisição de serviços de vigilância e serviços de portaria”³

Os factos denunciados foram objeto de análise⁴, tendo culminado com o despacho da Exma. Sra. Conselheira da Área de Responsabilidade IX, de 11.01.2019, exarado na Informação n.º 6/2019-NATDR⁵, de cujo cumprimento se dá conta neste de relatório.

III. DOS FACTOS

1. O Município de Cascais, em representação do agrupamento das entidades adjudicantes acima elencadas, no final de 2017, lançou a abertura de um Concurso Público Internacional, nos termos dos artigos 130.º a 154.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), para adoção de um Acordo-quadro, na modalidade prevista no art.º 252.º/1-a) do mesmo diploma, tendo por objeto a “*Aquisição de serviços de vigilância e serviços de portaria*”. Estes serviços seriam prestados nos edifícios e equipamentos

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 6.08, e alterada sucessivamente pelas leis n.ºs 87-B/98, de 31.12; 1/2001, de 55-B/2004, de 30.12; 48/2006, de 29.08; 35/2007, de 13.08; 3-B/2010, de 28.04; 61/2011, de 07.12; 2/2012, de 06.01; 20/2015, de 09.03 e 42/2016, de 28.12.

² Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, II série, de 15.02., aprovado pelo Plenário Geral em 24.01.

³ Denúncia entrada na secretaria do TC em 02.08.2018, com o n.º 1333.

⁴ Informações do NATDR n.ºs 242 e 361, ambas de 2018.

⁵ “Concordo. Proceda-se conforme o proposto. Ao DA IX para análise de eventual responsabilidade sancionatória”.

municipais, incluindo o Aeródromo Municipal de Cascais cuja gestão compete à Cascais Dinâmica, E.M., S.A.⁶.

2. Aqueles serviços estavam a ser prestados pelo consórcio representado pela “C. Lda.”, ao abrigo de um contrato celebrado no âmbito de um acordo-quadro, cujo prazo de vigência estava a terminar⁷.
3. Com a designação Proc. 1/AQ/DCOP/2017, e sob o n.º 7408/2017, o anúncio do procedimento foi publicado no DR n.º 168, II série, de 31.08.2017.
4. No âmbito das suas competências, ao aplicar o critério de avaliação, estabelecido no programa do concurso, às propostas dos concorrentes admitidos, o júri concluiu, conforme se transcreve, que⁸:

“em resultado da aplicação do critério de avaliação das propostas, verifica-se que as fórmulas constantes do artigo 20.º do programa de concurso estão incongruentes, uma vez que, a curva de avaliação das propostas sofre declives contrários, em diferentes escalões de avaliação, não traduzindo uma avaliação das mesmas.

A situação supra descrita, é uma circunstância imprevista, que implica a alteração da fórmula do critério de adjudicação constante do programa de concurso.

De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 79.º do CCP, não há lugar a adjudicação quando por circunstâncias imprevistas, seja necessário alterar aspetos fundamentais das peças do procedimento após o termo do prazo fixado para a apresentação das propostas.

A decisão de não adjudicação prevista no artigo 79.º determina a revogação da decisão de contratar, conforme previsto no n.1 do artigo 80.º do CCP.

Nos termos do n.º 4 do artigo 79.º do CCP, a revogação da decisão de contratar compete ao órgão competente para a decisão de contratar, que no caso concreto é o executivo municipal.

⁶ Nos termos da Ata n.º 15/2017, de 24.07, relativa à reunião da Câmara Municipal de Cascais, foi aprovada, por maioria, a abertura do procedimento, a constituição do agrupamento das entidades adjudicantes e o seu representante, as peças obrigatórias do procedimento e a constituição do júri respetivo, ao abrigo das normas do CCP que se lhes aplicam.

⁷ Proc. n.º 1/AQ/DCOP/2014, publicado no DR n.º 158, II série, sob o anúncio n.º 4656/2014. O contrato foi celebrado em 18.12.2014 pelo prazo de 12 meses, com possibilidade de renovação por iguais períodos até ao máximo de 36 meses, ou seja, terminaria no final de 2017 (conforme consta do anexo 10 da ata n.º 15/2017: Proposta n.º 774-2017).

⁸ Transcrição do Relatório Preliminar elaborado pelo júri, em reunião de 23.11.2017, nos termos do disposto nas alíneas b) e c) do art.º 69.º do CCP (Ata n.º 23/2017, de 05.12, anexo 10).

Nestes termos, e considerando que o interesse subjacente ao Acordo Quadro em questão iria ficar prejudicado com a continuidade do presente procedimento, delibera o júri por unanimidade propor à entidade competente para a decisão de contratar, nos termos e com os fundamentos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 79.º e n.º 1 do artigo 80.º ambos do CCP, a não adjudicação do procedimento e conseqüentemente a revogação da decisão de contratar.

Mais delibera o júri do procedimento, por unanimidade, não disponibilizar as propostas dos concorrentes na plataforma eletrónica, tendo em vista a salvaguarda da concorrência e da igualdade de todos os concorrentes no novo procedimento que o Município de Cascais irá dar início, no prazo máximo de seis meses a contar da data da notificação da decisão de não adjudicação, tendo em conta o disposto no n.º 3 do referido artigo 79.º do CCP.”

5. Acolhendo a fundamentação do júri, o presidente da Câmara propôs ao executivo a não adjudicação do procedimento e a conseqüente revogação da decisão de contratar, bem como a abertura de um novo procedimento com o mesmo objeto e natureza. A proposta foi aprovada por maioria, conforme consta da Ata n.º 23/2017, de 05.12⁹.
6. O anúncio do novo procedimento, designado como Proc. 2/AQ/DCOP/2017, foi publicado no DR n.º 249, II série, de 29.12.2017¹⁰.
7. À semelhança do que tinha acontecido no primeiro procedimento, também neste o consórcio A. ficou em primeiro lugar na fase de avaliação das propostas. Foi-lhe adjudicado o contrato por deliberação da Câmara, sob proposta do seu presidente¹¹.
8. O consórcio classificado em 2.º lugar, representado pela “C. Lda.” intentou uma ação de contencioso pré-contratual que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, onde impugnou aquele ato de adjudicação¹², com o conseqüente efeito de suspensão automática, previsto no art.º 103.º do CPTA.
9. Na sequência da impugnação judicial do ato de adjudicação, a entidade adjudicante procedeu à reapreciação da proposta adjudicada e considerou procedentes os fundamentos do autor da ação, designadamente, entre outros, “*obrigatoriedade de a equipa do Aeródromo Municipal de Cascais integrar um chefe de grupo, facto que não resulta da proposta apresentada pelo concorrente A.*”. Em resultado, em reunião da Câmara, foi proposta e aprovada por maioria a anulação do ato administrativo de

⁹ A vereadora do PCP votou contra a proposta por razões relacionadas com o vínculo laboral dos trabalhadores que executam os serviços de vigilância (conforme a declaração de voto exarada na ata citada).

¹⁰ Aprovado nos termos da Ata n.º 25/2017, de 29.12.

¹¹ Ata n.º 14/2018, de 08.05.

¹² Processo n.º 583/18.9 BESNT.

adjudicação ao consórcio A., e a abertura de um novo procedimento com a mesma finalidade e objeto que os dois anteriores¹³.

10. Nos períodos em que decorriam os trâmites dos procedimentos pré-contratuais supra descritos e, para evitar a interrupção da prestação dos “*serviços de segurança e vigilância humana e portaria*” nesse contexto, foram celebrados seis contratos por ajuste direto¹⁴ com o consórcio prestador desses serviços no âmbito do acordo-quadro celebrado em 2014, conforme a publicação no “*Portal BASE dos contratos públicos online*”. Em três contratos a entidade adjudicante foi o Município de Cascais:

- i “*Aquisição de serviços de vigilância humana e portarias para os edifícios municipais*” (DCOP-4/2018) - celebrado em 21.03.2018, pelo prazo de um mês, com possibilidade de renovação por sucessivos e iguais períodos, até ao máximo de três renovações, com início em 01.02.2018, nos termos do art.º 27.º/1-a) do CCP, no valor total efetivo de 393.517,80€ (sem IVA);
- ii “*Aquisição de serviços de vigilância e serviços de portarias para as instalações municipais*” (Proc.º 220/DCOP/2018) – celebrado em 20.06.2018, pelo prazo de um mês, com possibilidade de uma renovação por igual período, com início em 01.06.2018, nos termos do art.º 27.º/1-a) do CCP, no valor total de 196.758,90€ (sem IVA);
- iii “*Aquisição de serviços de vigilância humana e de portaria para os edifícios e equipamentos municipais*” (Proc.º 681/DCOP/2018) – celebrado em 16.08.2018, com início em 01.08.2018, nos termos do art.º 24.º/1-c) do CCP, por um prazo de cinco meses, ou até que se encontrassem reunidas as condições para a celebração de contratos ao abrigo de Acordo Quadro, no valor de 513.369,85€ (sem IVA);

Nos restantes três contratos a entidade adjudicante foi a Cascais Dinâmica - Gestão de Economia, Turismo e Empreendedorismo, E. M., S. A:

- iv Com o objeto “*Aquisição de serviços de vigilância permanente com controlo de movimentação de pessoas e bens, assim como rastreio de passageiros e bagagem no Aeródromo Municipal de Cascais, por assistentes de portos e aeroportos com formação reconhecida de acordo com o nível 1 a 5 do Programa Nacional de Formação em Segurança e Aviação Civil devidamente certificados pela ANAC, enquanto está a ser preparado o Concurso Público*” (124AMC2017) – celebrado em 22.01.2018, com início em 01.02.2018, por um período de vinte

¹³ Atas n.ºs 18 e 23 de 2018, relativas às reuniões do executivo efetuadas em 19.06 e 20.07., aprovadas, respetivamente, em 10.07 e 24.07. Os argumentos aduzidos na ação judicial pela autora foram considerados pertinentes, conforme decorre da leitura das atas (ver por ex. anexos 10 e 11 da ata 23).

¹⁴ Informação n.º 242/18-NATDR, fls. 58 a 67 do Processo PEQD n.º 223/2018-2.ª.

e oito dias a contar do dia 02.02.2018, podendo ser renovado por períodos de duração de um mês, até ao limite de duas renovações, não podendo o período de vigência do contrato exceder três meses. O contrato foi celebrado ao abrigo do art.º 24.º/1-c) do CCP, com o valor total de 55.499,70€ (sem IVA).

- v Em 23.04.2018 foi celebrado outro contrato, com o mesmo objeto e fundamentação do que o anterior, entre as mesmas entidades e com o mesmo valor total, 55.499,70€ (sem IVA), para o período de 01.05.2018 a 31.05.2018, renovável por períodos de um mês, até ao limite de duas renovações, não podendo o período de vigência exceder os 3 meses.
- vi Em 25.07.2018, houve mais um contrato, entre as mesmas partes, com o mesmo objeto, no valor de 18.499,90€ (sem IVA), para o período de 01.08.2018 a 31.08.2018, renovável por períodos de um mês, até ao limite de duas renovações, não podendo o período de vigência exceder os três meses, nos termos do art.º 24.º/1-c) do CCP¹⁵.

11. Após a análise feita pelo NATDR dos procedimentos relatados, eventualmente feridos de irregularidades nos termos da denúncia referida, foi notificado o Presidente da Câmara de Cascais para se pronunciar sobre os factos apurados e considerados pertinentes, e para remeter os documentos de suporte dos ajustes diretos, o que foi feito¹⁶.

12. Da análise dos fundamentos alegados e dos respetivos documentos de suporte, resultou a Informação n.º 361/2018-NATDR que concluiu pela inexistência de ilícitos financeiros a serem apurados e julgados pelo Tribunal de Contas, relativamente aos ajustes diretos supra elencados, exceto, eventualmente, no procedimento descrito em III-2.1-contrato A, daquela informação¹⁷, o qual configuraria uma infração financeira de natureza sancionatória, nos termos do art.º 65.º/1-l) da LOPTC.

13. Foi solicitada, ao Presidente da Câmara, cópia das peças daquele procedimento (designado por DCOP-4/2018), para efeitos de eventual instrução de processo de apuramento de responsabilidade financeira com ele conexo. Os documentos enviados consubstanciam o resumo do processo de abertura, com proposta de autorização de abertura e aprovação das peças bem como o histórico de aprovação; o certificado da

¹⁵ No Portal BASE o contrato está registado pelo valor global de 36.999,80€. É expressamente referido que os serviços adjudicados serão prestados enquanto se encontra em tramitação o Proc.º2/AQ/DCOP/2017.

¹⁶ Informação citada na nota anterior. A resposta à notificação consta do ofício com a ref.º E-5782, de 05.11.2018, fls. 71 a 76 do mesmo processo e anexos respetivos.

¹⁷ “Aquisição de serviços de vigilância humana e portarias para os edifícios municipais” (DCOP-4/2018) - celebrado em 21.03.2018, pelo prazo de um mês, com possibilidade de renovação por sucessivos e iguais períodos, até ao máximo de três renovações, com início em 01.02.2018, no valor total efetivo de 393.517,80€ (sem IVA).

assinatura de abertura; a validação da proposta, o resumo do processo de adjudicação, com proposta da mesma e autorização para a realização da despesa bem como o histórico de aprovação, o certificado de assinatura de adjudicação e o fluxo de aprovações¹⁸.

14. O Presidente da Câmara esclareceu, nas suas alegações, que houve um erro de qualificação jurídica quanto à norma do CCP, invocada para fundamentar o recurso ao ajuste direto: de facto, invocou-se o art.º 27.º/1-a) quando teria sido mais adequado o art.º 24.º/1-c), face ao circunstancialismo que consubstanciou e fundamentou a escolha do procedimento. (com a mesma natureza e em circunstâncias semelhantes, os restantes ajustes diretos mencionados na Informação n.º 361/2018-NATDR foram efetuados ao abrigo daquele art.º 24.º/1-c)).
15. À data da resposta enviada, o Proc. n.º 1/AQ/DCOP/2018 encontrava-se na fase de análise de propostas.
16. O contrato em apreço, foi celebrado no período que antecedeu a conclusão do Proc. 2/AQ/DCOP/2017, ao abrigo da fundamentação constante da proposta do serviço municipal competente para o efeito¹⁹.
17. Em síntese, estamos perante um contrato de “Aquisição de Serviços de Vigilância e Portaria” para os edifícios municipais, no valor de € 393.517,80, sem IVA, celebrado por ajuste direto com o prazo de um mês, renovável por iguais períodos até ao limite de três meses, considerado o período estritamente necessário para assegurar a prestação de serviços até à “produção de efeitos do acordo quadro”. O prazo da prestação de serviços, efetuada no âmbito do acordo-quadro celebrado em 2014, expiraria antes do termo do prazo para apresentação de propostas do procedimento em curso.
18. Face à natureza dos serviços e “atendendo ao interesse público”, a sua manutenção, sem interrupções era imperiosa e urgente de forma a garantir a segurança e os serviços de portaria das instalações municipais. Nestas circunstâncias, foi proposta a adjudicação à empresa que prestava aqueles serviços ao abrigo do anterior acordo-quadro “garantindo a continuidade da prestação até à conclusão do novo procedimento”.
19. Feita uma consulta ao Portal BASE²⁰, para se conhecer a situação atual relativa aos contratos celebrados pelo Município, verificou-se que, em 22.03.2019, foi celebrado

¹⁸ Fls. 89 a 96 do Processo n.º 223/2018 -PEQD.

¹⁹ RI 7/18 – DMGI/DIT/DMSL, de 11.01.2018.

²⁰ Portal que pretende funcionar como repositório de toda a contratação pública realizada por entidades sujeitas ao Código dos Contratos Públicos. Portugal adotou o modelo de contratação pública eletrónica em 2009, em que

um contrato “de acordo quadro para aquisição de serviços de vigilância humana e serviços de portaria para as instalações municipais”, identificado como DCOP-1/AQ/2018, entre o Município de Cascais e o Consórcio A. No dia anterior, em 21.03.2019, tinha sido celebrado um ajuste direto com a “C, Lda”, com o mesmo objeto, e ainda, um outro contrato, com esta empresa, em 15.03.2019.

20. Entre 2009 e 2019, o Município de Cascais celebrou 15 contratos por ajuste direto com a “C, Lda.” para aquisição de serviços de vigilância, conforme dados do BASE.

IV. DO DIREITO

1. Considerando o objeto dos contratos celebrados, os mesmos não foram submetidos ao visto prévio do Tribunal, por força da isenção estabelecida no art.º 47.º/1-c) da LOPTC, aplicável aos casos concretos em apreço.
2. Tendo sido aceite a explicação do Presidente da Câmara quanto ao erro de enquadramento na norma que fundamentou o ajuste direto, importa verificar se, no caso concreto, foram preenchidos os requisitos estabelecidos no art.º 24.º/1-c) do CCP. Essa disposição legal permite o recurso ao ajuste direto *“qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar” “na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”*. Estamos perante critérios materiais, sendo os requisitos cumulativos, ou seja, apenas possibilitam a escolha do ajuste direto desde que estejam todos preenchidos. Importa verificar se os fundamentos para a celebração do contrato em apreço são subsumíveis na norma, isto é, se foram preenchidos todos os requisitos ali previstos.
3. Assim, na génese da necessidade de contratar por ajuste direto, esteve a decisão de não adjudicação do procedimento n.º 1/AQ/DCOP/2017, por deliberação da Câmara, sob proposta do júri, por o mesmo ter verificado que existiam erros substantivos nas fórmulas de avaliação das propostas, aspetos essenciais do critério de adjudicação constante do programa do concurso, implicando necessariamente a alteração da respetiva fórmula. Tratando-se de uma circunstância imprevista, estavam preenchidos os requisitos de não adjudicação estabelecidos no art.º 79.º/1-c) do CCP: *“não há lugar a adjudicação quando por circunstâncias imprevistas, seja necessário alterar aspetos fundamentais das peças do procedimento após o termo do prazo fixado para a apresentação das*

o BASE se integra. Devido ao seu livre acesso, o portal desempenha um papel muito importante no âmbito da transparência e da prestação de contas das entidades públicas.

propostas”. Na sequência da não adjudicação deu-se início a um novo procedimento (Proc. n.º 2/AQ/DCOP/2017), ao abrigo do art.º 79.º/3 do CCP.

4. Por questões de segurança pública, havia a necessidade imperiosa de manter, sem interrupção, a vigilância dos equipamentos públicos, até à conclusão do novo procedimento, continuidade essa que seria prejudicada se se tivesse recorrido a formas contratuais mais solenes. Aliás, no caso concreto, já estava a decorrer um procedimento mais solene. O contrato foi celebrado pelo prazo estritamente necessário para garantir a continuidade dos serviços, até à conclusão do mesmo procedimento. Neste contexto, afigura-se que estão preenchidos parte dos requisitos estabelecidos no art.º 24.º/1-c) citado: na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa não podiam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos.
5. Mas a norma também exige, para permitir o recurso ao ajuste direto, que a urgência imperiosa seja determinada por acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante e que as circunstâncias invocadas não lhe sejam imputáveis, em caso algum. Ora, no caso concreto, foi a ocorrência de erros nas fórmulas de avaliação das propostas, constantes do programa do Procedimento n.º 1/AQ/DCOP/2017 que motivou a não adjudicação e a necessidade de abertura de um novo procedimento e que determinou, em última análise, o recurso ao ajuste direto.
6. O programa do procedimento é exigido em todos os procedimentos de adjudicação, salvo no ajuste direto e na consulta prévia, e é aprovado pelo órgão competente para a decisão de contratar, nos termos do art.º 40.º/1 e 2 do CCP. No caso em análise, o órgão competente é a câmara municipal, ao abrigo do art.º 33.º/1-f) da Lei n.º 75/2013, de 12.09.
7. O programa reveste a natureza jurídica de um regulamento, onde estão definidos os termos a que obedece a fase de formação do contrato até à sua celebração, conforme dispõe o art.º 41.º do Código. Sendo elaborado e aprovado pela entidade adjudicante, esta está vinculada aos respetivos termos²¹.
8. Assim sendo, considerando a complexidade técnica das fórmulas de avaliação das propostas, que decorre do relatório preliminar do júri, a entidade adjudicante, onde se inclui obviamente o Presidente da Câmara, deveria ter agido com maior diligência no sentido de verificar previamente a possibilidade de existirem erros que inviabilizassem a conclusão do procedimento. Nestes termos, não pode deixar de considerar-se que não se verificou o requisito da não imputação, em caso

²¹ O programa (e as restantes peças) do Procedimento 1/AQ/DCOP/2017, foi aprovado por deliberação da Câmara Municipal de Cascais em reunião de 24.07.2017, conforme consta da Ata n.º 15/2017, tendo havido um voto contra e três abstenções.

algum, à entidade adjudicante, das circunstâncias invocadas para o recurso ao ajuste direto em análise e, conseqüentemente, não foram totalmente preenchidos os requisitos cumulativos estabelecidos no art.º 24.º/1-c) do CCP.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Na fase do relato, concluiu-se pela existência da violação de uma norma legal relativa à contratação pública, configurando uma eventual infração financeira de natureza sancionatória, subsumível no art.º 65.º/1-l), da Lei n.º 98/97, e imputável ao Presidente da Câmara Municipal de Cascais, entidade que aprovou e autorizou o procedimento, no âmbito das suas competências delegadas, conforme decorria dos documentos de suporte do contrato, remetidos a este Tribunal, nos termos supra descritos. No entanto, foram trazidos novos elementos em sede do contraditório, que permitem afastar essa responsabilidade, nos termos descritos no ponto VI infra.

VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório²², o Presidente da Câmara Municipal de Cascais, relativamente à questão do erro das fórmulas de avaliação das propostas, suprarreferido, alega que *“apesar de ter atuado com a diligência devida, em respeito de todas as normas legais e regulamentares, ao ter detetado o erro, conforme resulta do referido relatório preliminar de 23.11.2017, o interesse público subjacente ao Acordo Quadro em questão iria ficar prejudicado com a continuidade do procedimento”* e que *“recorreu o município ao **ajuste direto em crise**, por entender que não existia outra forma de garantir a respetiva prestação em condições que cumprissem o interesse público, senão a de recorrer ao procedimento por ajuste direto, tendo em conta a urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis para a entidade adjudicante, para a prestação dos referidos serviços, de acordo com o previsto na alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, uma vez que estavam em causa valores e interesses tão essenciais como a vida, a integridade física de pessoas e bens e a salvaguarda da ordem pública, que não podiam ficar paralisados”*.

No que diz respeito à imputação da responsabilidade que lhe é feita, o alegante fundamenta os atos praticados com *“informações e pareceres técnicos dos serviços”* que o levaram a *“estar convicto do cumprimento de todas as normas legais aplicáveis, convicção que ainda mantém”*.

Por fim, foi solicitada a relevação da responsabilidade financeira nos termos do art.º 65.º/9 da LOPTC.

²² Págs. 20-25 do processo n.º 2/2019 2.ª Secção-ARF.

Porque os documentos inicialmente pedidos não esclareciam devidamente a existência das *“informações e pareceres técnicos dos serviços”*, foram estes solicitados por email aos serviços técnicos competentes, tendo a resposta sido obtida pela mesma via²³. De facto, precedendo a aprovação e autorização do Presidente da Câmara, houve uma informação da Chefe de Divisão de Manutenção e Serviços Logísticos, fundamentando a necessidade de aquisição dos serviços em causa, submetida e aprovada pelo vereador competente.

A existência destes documentos não afasta a afirmação de que não foram totalmente preenchidos os requisitos cumulativos estabelecidos no art.º 24.º/1-c) do CCP. São, no entanto, relevantes para a não imputação da responsabilidade financeira de natureza sancionatória ao Presidente da Câmara, nos termos conjugados dos artigos 67.º/3 e 61.º/2 da LOPTC. Com efeito, dessa conjugação e remissão de normas jurídicas, resulta que *“os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais”* que *“tenham ouvido as estações competentes”* previamente à prática dos atos, não são responsáveis financeiramente pelos mesmos. Esta exclusão da responsabilidade estende-se ao Vereador que aprovou aquela informação, também ele membro do órgão executivo da autarquia.

Todavia, não podemos deixar de constatar a evidência de que existe, em todo este processo, uma vontade clara de manter uma empresa que não ganhou nenhum dos concursos efetuados (embora anulados), sendo de censurar a conduta do Presidente da Câmara e dos intervenientes neste procedimento por colocar em causa importantes princípios da contratação pública como seja o princípio da imparcialidade, da concorrência e da igualdade de tratamento.

Acresce que, imputar a responsabilidade à Chefe de Divisão acima citada, enquanto *“estação competente”*, não parece razoável por não existir, no caso concreto, nexo de causalidade entre a sua informação e o incumprimento do regime estabelecido no art.º 24.º/1-c) do CCP.

VII. CONCLUSÕES

1. Das considerações de facto e de direito atrás expostas, resulta que, apesar de não estarem preenchidos os requisitos cumulativos do art.º 24.º/1-c) do CCP, norma invocada para fundamentar o recurso ao ajuste direto consubstanciado no designado DCOP-4/2018, não há lugar a responsabilidade financeira do Presidente da Câmara de Cascais, por estarem preenchidos os pressupostos do regime que resulta, da conjugação e remissão, dos artigos 67.º/3 e 61.º/2 da LOPTC.
2. Tendo em conta as circunstâncias contextuais, designadamente, a complexidade da fórmula que levou à anulação do procedimento mais solene e, sobretudo, a

²³ Emails a fls. 42-43.

necessidade imperiosa em prosseguir a vigilância e segurança dos equipamentos municipais, afigura-se que, o recurso ao ajuste direto era a única forma de salvaguardar a situação.

3. Apesar das considerações anteriores, é notória a preferência reiterada na aquisição dos serviços de vigilância à mesma entidade, apesar de existirem outras empresas prestadoras do mesmo tipo de serviços. De facto, essa preferência resulta indubitavelmente dos dados do Portal BASE, conforme atrás descrito. Refira-se que, em março de 2019, foram celebrados dois contratos com a “C. Lda.”, a 15 e a 21. Este último, na véspera do acordo-quadro celebrado com o Consórcio A.²⁴.
4. Assim sendo, censura-se a atuação do Presidente da Câmara e dos restantes intervenientes no procedimento em causa, por colocarem em causa importantes princípios da contratação pública como seja o princípio da imparcialidade, da concorrência e da igualdade de tratamento.

VIII. RECOMENDAÇÃO

Em face do exposto, recomenda-se ao executivo camarário bem como a todos os intervenientes nos procedimentos de contratação pública, um maior rigor no lançamento dos concursos, bem como o cumprimento rigoroso dos princípios da contratação pública, em especial os princípios da concorrência e da igualdade de tratamento de todos os concorrentes.

IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 122.º do Regulamento do Tribunal de Contas, foi remetido ao Ministério Público o projeto de relatório, para emissão de parecer.

O referido parecer foi emitido em 16.01.2020, ao abrigo do n.º 5 do art.º 29.º da LOPTC, nos seguintes termos:

1. *“o presente Projeto de Relatório (PR) foi elaborado ao abrigo dos artigos 2.º/1/-c) e 55.º da LOPTC, bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas e teve origem numa denúncia remetida ao Tribunal de Contas pelo consórcio A, relativa a eventuais irregularidades cometidas pelo agrupamento formado pelo Município de*

²⁴ DCOP-1/AQ/2018: “acordo-quadro para aquisição de serviços de vigilância humana e serviços de portaria para as instalações municipais”.

Cascais e pelas empresas municipais Cascais Dinâmica, Cascais Envolvente e Agência DNA Cascais.

2. *No P.R. considerou-se – e bem a nosso ver – que apesar de não estarem preenchidos os requisitos cumulativos do artigo 24.º/1-c) do CCP, norma invocada para fundamentar o recurso ao ajuste direto em causa, não haver lugar a responsabilidade financeira do Presidente da Câmara, por estarem preenchidos os pressupostos do regime que resulta da conjugação e remissão dos artigos 67.º/3 e 61.º/2 da LOPTC.*
3. *Não havendo, por ora, outros elementos e observações a apontar, nada mais temos a referir relativamente ao presente PR.”*

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, incluindo a recomendação dele constante;
2. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Cascais em 5.650,56 euros, 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 Cascais;
 - 3.3 Aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório;
4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do art.º 29.º da Lei n.º 98/97;
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 16 de janeiro de 2020

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Conselheiros Adjuntos

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)