

Auditoria Orientada para o Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 2 /2020 – ARF – 2.ª SECÇÃO

Entidade Fiscalizada :

União das Freguesias de Azeitão



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 5/2019 – ARF-DA IX -EP

2.ª SECÇÃO

Índice

FICHA TÉCNICA.....	3
I – INTRODUÇÃO	4
II – ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA	4
III – DOS FACTOS	4
Ultrapassagem dos Limites dos Preços Contratuais Acumulados.....	5
Divisão do Contrato Público em Lotes	7
IV – DO DIREITO.....	9
Ultrapassagem dos Limites dos Preços Contratuais Acumulados – Artigo 113.º, n.º 2 CCP.....	9
Divisão do Contrato Público em Lotes – Artigo 22.º do CCP.....	12
V – INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS E RESPONSÁVEIS FINANCEIROS	16
VI – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	17
VII – CONCLUSÕES	22
VIII – EMOLUMENTOS	23
IX – VISTA ao MINISTÉRIO PÚBLICO	23
X – DECISÃO	23

FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Diogo Gomes Carvalhas

Técnico Verificador Superior estagiário

I – INTRODUÇÃO

O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2º n.º 1 c) e 55.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas.

II – ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA

2.1. Na origem do presente relatório encontra-se uma denúncia remetida ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, pelo A.

2.2. A denúncia é relativa a vários aspetos da gestão da **União das Freguesias de Azeitão (São Lourenço e São Simão) – Setúbal**, atinentes a diversos procedimentos de contratação pública, no âmbito da adjudicação de diferentes empreitadas de obras públicas, levadas a cabo pela **Junta da União das Freguesias**.

III – DOS FACTOS

3.1. Previamente, refira-se que os factos denunciados dizem respeito ao período em que a Junta da União das Freguesias de Azeitão foi constituída pelos seguintes membros:

- Presidente: Celestina Maria Agostinho Brito Neves;
- Secretária: Graça Maria da Silva Pereira;
- Tesoureiro: David José Matias Marques;
- Vogal: Bento António Galheto Passinhas;
- Vogal: Pascale Céline Charlotte Lagneaux.

3.2. Tais factos referem-se a duas situações de incumprimento do disposto no Código dos Contratos Públicos pela Junta da União das Freguesias de Azeitão (São Lourenço e São Simão).

3.3. A primeira situação diz respeito à ultrapassagem dos limites dos preços contratuais acumulados para a contratação pública através de ajuste direto, nos termos conjugados das disposições dos artigos 113.º, n.º 2 e 19.º, al. a) do Código dos Contratos Públicos, na versão em vigor à data dos factos¹.

3.4. A segunda situação concerne ao fracionamento ou divisão do contrato em lotes, infringindo a disposição do artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos. Apresentamos, de seguida, os factos com maior detalhe.

Ultrapassagem dos Limites dos Preços Contratuais Acumulados

3.5. Em 7 de janeiro de 2016, em reunião da Junta da União das Freguesias de Azeitão, na qual estiveram presentes todos os membros, foi aprovada por unanimidade a decisão de contratar, respetiva autorização de despesa e efetuada a escolha do ajuste direto como procedimento pré-contratual, bem como a(s) entidade(s) a convidar para apresentar proposta, para a empreitada designada por *Pavimentação da Rua José M. da Fonseca*².

3.6. Em 21 de janeiro de 2016, foi adjudicado o contrato à sociedade comercial B, pelo valor de €9.419,01 em reunião de Junta onde estiveram presentes todos os elementos, tendo a proposta de adjudicação sido votada por unanimidade³.

3.7. Em 28 de janeiro de 2016, foi celebrado o respetivo contrato⁴.

3.8. Em 7 de janeiro de 2016, em reunião da Junta da União das Freguesias de Azeitão, na qual estiveram presentes todos os membros, foi aprovada por unanimidade a decisão de contratar, respetiva autorização de despesa e efetuada a escolha do ajuste direto como procedimento pré-contratual, bem como a(s) entidade(s) a convidar para apresentar proposta, para a empreitada designada por *Requalificação da Praça da República*⁵.

¹ Atualizado até ao Decreto Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

² Cfr. certidão da ata 1/2016, a fls. 16-17.

³ Cfr. certidão da ata 2/2016, a fls. 18-20.

⁴ Cfr. print do portal BASE, a fls. 67

⁵ Cfr. certidão da ata 1/2016, a fls. 22-23.

3.9. Em 21 de janeiro de 2016, foi adjudicado o contrato à B, pelo valor de €87.225,45 em reunião de Junta onde estiveram presentes todos os elementos, tendo a proposta de adjudicação sido votada por unanimidade⁶.

3.10. Em 10 de fevereiro de 2016, foi celebrado o respetivo contrato⁷.

3.11. Em 14 de abril de 2016, em reunião da Junta da União das Freguesias de Azeitão, na qual estiveram presentes todos os membros, foi aprovada por unanimidade a decisão de contratar, respetiva autorização de despesa e efetuada a escolha do ajuste direto como procedimento pré-contratual, bem como a(s) entidade(s) a convidar para apresentar proposta, para a empreitada designada por *sistema de drenagem e fixação de peça escultória*⁸.

3.12. Em 16 de maio de 2016, foi adjudicado o contrato à B, pelo valor de €32.520,13 em reunião de Junta onde estiveram presentes todos os elementos, tendo a proposta de adjudicação sido votada por unanimidade⁹.

3.13. Em 19 de maio de 2016, foi celebrado o respetivo contrato¹⁰.

3.14. Em 30 de março de 2017, em reunião da Junta da União das Freguesias de Azeitão, na qual estiveram presentes todos os membros, foi aprovada por unanimidade a decisão de contratar, respetiva autorização de despesa e efetuada a escolha do ajuste direto como procedimento pré-contratual, bem como a(s) entidade(s) a convidar para apresentar proposta, para a empreitada designada por *Requalificação da Praça da Portela*¹¹.

3.15. Em 12 de abril de 2017, foi adjudicado o contrato à B, pelo valor de €32.717,81 em reunião de Junta onde estiveram presentes todos os elementos, tendo a proposta de adjudicação sido votada por unanimidade¹².

3.16. Em 18 de abril de 2017, foi celebrado o respetivo contrato¹³.

⁶ Cfr. certidão da ata 4/2016, a fls. 24-26.

⁷ Cfr. print do portal BASE, a fls. 68.

⁸ Cfr. certidão da ata 10/2016, a fls. 28-29.

⁹ Cfr. certidão da ata 13/2016, a fls. 30-32.

¹⁰ Cfr. print do portal BASE, a fls. 69.

¹¹ Cfr. certidão da ata 9/2017, a fls. 34-35.

¹² Cfr. certidão da ata 11/2017, a fls. 36-38.

¹³ Cfr. print do portal BASE, a fls. 70.

3.17. Em 6 de julho de 2017, em reunião da Junta da União das Freguesias de Azeitão, na qual estiveram presentes todos os membros, foi aprovada por unanimidade a decisão de contratação, respetiva autorização de despesa e efetuada a escolha do ajuste direto como procedimento pré-contratual, bem como a(s) entidade(s) a convidar para apresentar proposta, para a empreitada designada por *Urbanização Quinta dos Foios*¹⁴.

3.18. Em 20 de julho de 2017, foi adjudicado o contrato à B, pelo valor de €6.230,10 em reunião de Junta onde estiveram presentes todos os elementos, tendo a proposta de adjudicação sido votada por unanimidade¹⁵.

3.19. Em 24 de julho de 2017, foi celebrado o respetivo contrato¹⁶.

Divisão do Contrato Público em Lotes

3.20. Em 13 de junho de 2018, foi realizada reunião da Junta da União das Freguesias de Azeitão estando presentes todos os membros do órgão e votadas unanimemente a decisão de contratar, a autorização de despesa e o procedimento pré-contratual de consulta prévia, bem como as entidades a convidar para apresentação de proposta, relativamente à obra designada por *requalificação do Mercado Mensal de Azeitão*.

3.21. Em 28 de junho de 2018, foi adjudicada por unanimidade, em reunião do órgão executivo da União das Freguesias de Azeitão, a empreitada pelo valor de €147.179,67 à B¹⁷.

3.22. No entanto, nos termos da denúncia e documentos anexos, foram integrados nesta empreitada bens e serviços que, no total, elevaram o valor da obra para € 300.223,44.

¹⁴ Cfr. certidão da ata 19/2017, a fls. 40-41.

¹⁵ Cfr. certidão da ata 20/2017, a fls. 42-44.

¹⁶ Cfr. print do portal BASE, a fls. 71.

¹⁷ Cfr. certidão da ata da reunião de 28/06/2018, a fls. 145-146 do Processo de Esclarecimentos e Denúncias (PEQD) n.º 322/2018.

- 3.23.** A diferença para o valor mais elevado discrimina-se nos seguintes itens¹⁸:
- a. Fornecimento de 800 toneladas de betão betuminoso, para o qual foi contratada a compra à sociedade comercial, através do procedimento de consulta prévia, pelo preço de €33.352,29 à C¹⁹.
 - b. Fornecimento de agregado, através de ajuste direto, pela empresa C, pelo preço de €13.191,76.
 - c. Empreitada de construção da rede de distribuição e iluminação no Mercado Mensal pela D, no valor de €82.892,00 ou €75.235,00 (o primeiro corresponde ao valor apresentado no quadro mencionado²⁰ e o segundo valor corresponde ao publicado no portal Base²¹).
 - d. Aquisição de 570 argolas à E, pelo preço de €3.232,84.
 - e. Aquisição de Placa de Identificação a F, pelo preço de €329,64.
 - f. Aquisição de placas de informação e setas à G, por €645,75.
 - g. Aquisição de tomadas de água e bens para rega à H, por €923,14.
 - h. Aquisição de areia e brita a I, no montante de €82,52.
 - i. Aquisição de torneiras a J, pelo preço de €254,49.
 - j. Aquisição de mobiliário, lambrim pinho, sancas, tampo, buchas e etc. no K, pelo preço de €522,67.
 - k. Aquisição de projetores, Led's e manga na L, pelo preço de €260,48.
 - l. Aquisição de tintas, diluentes, trinchas, rolos, etc. à M, pelo preço de €351,43.
 - m. Trabalhadores com um custo de €7.617,37.

3.24. Do processo, nomeadamente dos esclarecimentos prestados pela Junta da União das Freguesias de Azeitão, não resulta a existência de qualquer parecer ou informação de técnicos que apoie as deliberações tomadas e que tenham originado as situações em análise.

3.25. Do PEQD consta a deliberação de adjudicação da aquisição de bens e serviços referida em 3.23.a) aprovada por unanimidade dos membros da Junta da União, no dia 7 de agosto de 2018²².

¹⁸ Quadro nos esclarecimentos prestados ao denunciante pela denunciada – PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S, a fls. 70.

¹⁹ Cfr. print do portal base, a fls. 72.

²⁰ Cfr. PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S, a fls. 70.

²¹ Cfr. print do portal base, a fls. 73.

²² PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S, fls. 109.

3.26. Do PEQD consta a deliberação de adjudicação da empreitada de obras públicas referida em 3.3.c) aprovada por unanimidade dos membros presentes²³ (Presidente – Celestina Neves; Secretária – Graça Pereira; Vogal – Bento Passinhas) na reunião da Junta da União, no dia 20 de setembro de 2018²⁴, as faturas e respetivos comprovativos dos pagamentos realizados.

3.27. Do PEQD consta a deliberação de adjudicação de trabalhos complementares na empreitada referida no ponto anterior, aprovada por unanimidade dos membros presentes (Presidente – Celestina Neves; Secretária – Graça Pereira; Vogal – Pascale Lagneux) na reunião de Junta da União, no dia 11 de outubro de 2018²⁵.

3.28. Pela unanimidade sempre verificada na votação, conclui-se que os elementos da Junta da União das Freguesias sempre estiveram ao corrente de todos os factos, e em concordância com as decisões tomadas.

IV – DO DIREITO

Ultrapassagem dos Limites dos Preços Contratuais Acumulados – Artigo 113.º, n.º 2 CCP

4.1. A tabela que se segue apresenta todos os contratos, efetuados mediante procedimento pré-contratual de ajuste direto, entre a denunciada e a sociedade comercial B:

	Data da celebração	Procedimento	Adjudicatário	Valor	Valor acumulado
1	28/01/2016	Ajuste Direto	B	€9.419,01	€9.419,01
2	10/02/2016			€87.225,45	€96.644,46
3	19/05/2016			€32.520,13	€129.164,59
4	18/04/2017			€32.717,81	€161.882,40
5	24/05/2017			€6.230,10	€168.112,50

²³ PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S, a fls. 223 e 311-312.

²⁴ PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S, a fls. 316-316.

²⁵ PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S, a fls. 251 e 313.

4.2. O procedimento de ajuste direto, “*um procedimento agilizado, destinado a servir o interesse de uma maior margem de actuação da entidade adjudicante*”²⁶, é aplicado a contratos públicos, tendo por base o seu valor – à data dos factos, o valor máximo de contratação por ajuste direto era de €150.000,00 –, ou outros critérios materiais.

4.3. Compulsados os esclarecimentos e documentos remetidos pela denunciada, onde se contam deliberações e contratos, não se encontra qualquer fundamentação ou sequer menção ao recurso a critérios materiais previstos no Código dos Contratos Públicos. Refere-se, de contrário, que: “*não deveria ter sido convidada a apresentar proposta para a empreitada de Requalificação de espaço público na Urbanização Quinta dos Foios, pois após a adjudicação da empreitada Requalificação da Praça da Portela, atingiu valor superior a 150.000 € mas, de facto, não se percebeu o erro*”²⁷.

4.4. Ou seja, a escolha do procedimento de ajuste direto prendeu-se apenas com o valor dos contratos, conforme resulta das alegações da denunciada.

4.5. Analisados isoladamente, todos os ajustes diretos poderiam ter sido celebrados, através de procedimentos deste tipo.

4.6. Numa análise global de todos os contratos celebrados constatamos que no período entre 28 de janeiro de 2016 e 24 de maio de 2017, portanto num período de sensivelmente um ano e meio, a sociedade comercial B foi adjudicatária em 5 procedimentos de ajuste direto.

4.7. Os procedimentos de ajuste direto totalizaram um valor de €168.112,50., um valor superior àquele que, à data dos factos, o artigo 113.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto Lei n.º 223/2009, de 11 de setembro e alterado pelo Decreto Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, permitia. Dispõe o referido preceito:

“Não podem ser convidadas a apresentar propostas, entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste directo adoptado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objecto seja

²⁶ NOGUEIRA DE BRITO, Miguel (2010, p. 297), “Ajuste Directo”, *in* GONÇALVES, Pedro Costa, *Estudos de Contratação Pública vol. II*, Coimbra: Coimbra Editora.

²⁷ PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S., fls. 80-280; 292-322. O excerto transcrito encontra-se a fls. 81.

constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas.”

4.8. Para aplicação da disposição transcrita exige-se que os contratos a celebrar tenham por objeto prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, o que sucede na situação em análise, e que o valor não ultrapasse os €150.000 no período de referência. Estão, assim, reunidos os pressupostos de aplicação ao caso *sub judice* da disposição.

4.9. Celebrado o quarto contrato com a B, o montante cifrou-se em €161.112,50, pelo que a partir daí não poderia ser adjudicado mais nenhum contrato a esta empresa antes do ano económico de 2019²⁸.

4.10. No contrato subsequente, celebrado em 24 de maio de 2017, com o valor de €6.230,10, infringiram-se as regras de contratação pública, designadamente o artigo 113.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos, conjugado com o artigo 19.º, al. a) do mesmo Código, na versão em vigor à data dos factos.

4.11. Quanto a este ponto, em sede de Processo de Esclarecimentos, Queixas e Denúncias (PEQD), a Exma. Sra. Presidente da Junta da União das Freguesias de Azeitão respondeu enunciando as obras adjudicadas à sociedade comercial B, através de ajuste direto.²⁹

4.12. Admite que a referida empresa *“não deveria ter sido convidada a apresentar proposta para a empreitada de Requalificação de espaço público na Urbanização Quinta dos Foios, pois após a adjudicação da empreitada Requalificação da Praça da Portela, atingiu valor superior a 150.000 € mas, de facto, não se percebeu o erro”*³⁰.

²⁸ De notar que embora com a celebração do quarto contrato se tenha ultrapassado o limiar de €150.000, no momento anterior à celebração, ainda não tinham sido adjudicados contratos que no total ultrapassassem o referido valor, portanto era ainda legítimo celebrar aquele quarto contrato. Com efeito, no cômputo do referido limite não entra o valor do contrato que se pretende celebrar com o operador económico em causa, mas somente os já celebrados no período – V. GONÇALVES, Pedro Costa (2018, pp. 546-547), Direito dos Contratos Públicos, 3.ª ed., vol. I.

²⁹ Nesta altura não prestou esclarecimentos quanto à obra identificada como *Pavimentação da Rua José M. da Fonseca*, alegando em nova comunicação, já no processo presente, a fls. 10 e ss., ter-se tratado de lapso. Não trataremos esta obra em detalhe, uma vez que os esclarecimentos prestados são *mutatis mutandis* os mesmos que foram utilizados para as restantes obras.

³⁰ Esclarecimentos prestados pela Exma. Sra. Presidente da Junta da denunciada – doc. 6; PEQD n.º 322/201 a fls. 80-83.

“Efetivamente, na análise realizada decorrente da diligência em curso, por lapso, fruto da falta da experiência dos serviços deste tipo de procedimento, não foram observadas as necessidades em tempo útil.”³¹

4.13. Verifica-se, portanto, aquando da celebração em julho de 2017, mediante prévio procedimento de ajuste direto, de empreitada de *Requalificação de Espaço Público na Urbanização Quinta dos Foios* (contrato referido no ponto 3.17 a 3.19), que a Junta da União das Freguesias já havia efetuado, nesse ano e no ano económico anterior, adjudicações por ajuste direto do mesmo tipo de contratos à sociedade B, no valor de €161.882,40, o que é confessado nos esclarecimentos prestados.

4.14. Do processo, nomeadamente, dos esclarecimentos prestados pela Junta da União das Freguesias de Azeitão não resulta a existência de qualquer parecer ou informação de técnicos que apoie as deliberações tomadas e que tenham originado as situações em análise.

4.15. Esta situação consubstancia a eventual prática de infração financeira, prevista no artigo 65.º n.º 1, al. I da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Divisão do Contrato Público em Lotes – Artigo 22.º do CCP

4.16. No contrato celebrado, mediante procedimento pré-contratual de consulta prévia, entre a denunciada e a B em 2 de julho de 2018, para requalificação do *Mercado Mensal de Azeitão*, constavam outros bens e serviços contratados pela denunciada que integram os bens discriminadas no ponto 3.23 deste relatório. Foram, assim, celebrados vários contratos no âmbito da mesma empreitada. A este propósito dispõe o artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos:

1 – Quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam contratadas através de mais do que um procedimento, a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta:

- a) O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar ocorra em simultâneo; ou*
- b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de*

³¹ Idem, ibidem.

um ano, desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes.

2 – As entidades adjudicantes ficam dispensadas do disposto no número anterior relativamente a procedimentos de bens e serviços cujo valor seja inferior a € 80 000, ou a empreitadas de obras públicas cujo valor seja inferior a € 1 000 000, desde que o valor do conjunto dos procedimentos não exceda 20 % deste limite.

4.17. Conforme esclarece Pedro Costa Gonçalves: *“em termos rigorosos, parece-nos que são «prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato» as prestações que se concretizem na realização de «uma obra», a prestação de «um serviço» ou no fornecimento de «um bem»”³².*

4.18. Afigura-se-nos que as prestações mencionadas para a realização da obra em causa constituem prestações do mesmo tipo, porquanto o que ocorreu foi a integração de bens e serviços na empreitada de obras públicas principal, adjudicada à B.

4.19. Os contratos referidos não são dispensados desta obrigação de soma na escolha do procedimento, uma vez que o artigo 22.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos deve ser lido de acordo com a Diretiva 2014/224/UE, da seguinte forma: *“não obstante o n.º 1 – que exige a consideração do valor conjunto de todos os contratos separados e a aplicação, em cada procedimento, das regras aplicáveis em função do valor acumulado –, quando o valor estimado de todos os contratos fracionados implicar a adoção de um determinado procedimento de adjudicação em função do valor acumulado, as entidades adjudicantes poderão, todavia, adjudicar contratos individuais através dos procedimentos que poderiam adotar em função do valor isolado dos contratos em causa, desde que este valor seja inferior a 80.000 EUR no caso de bens ou serviços ou a 1.000.000 EUR no caso das empreitadas de obras públicas. Contudo, o valor total dos contratos adjudicados por um procedimento diferente daquele que deveria adotar-se em função do valor acumulado de todos os contratos não pode exceder 20 % do valor total dos contratos em que a obra, a aquisição de serviço ou a aquisição de produtos análogos foram divididas.”³³.*

4.20. Assim, não se encontram preenchidos os requisitos de dispensa, uma vez que:

- a. Foram adjudicados contratos no valor de €300.223,44.

³² GONÇALVES, Pedro Costa (2018, p. 449), Direito dos Contratos Públicos, 3.ª ed., vol. I.

³³ GONÇALVES, Pedro Costa (2018, p. 452), Direito dos Contratos Públicos, 3.ª ed., vol. I.

- b. Foram adjudicados contratos através do procedimento de consulta prévia no montante de €180.531,96.
- c. A percentagem de procedimentos realizados por consulta prévia em relação ao total é de 60,13 %, sendo a restante percentagem adjudicada mediante ajuste direto.

4.21. Não cumpre assim o último dos requisitos, ou seja, o montante do conjunto dos lotes realizado por um procedimento diferente daquele que caberia ao caso, uma vez feita a soma, é manifestamente superior a 20 % do total do valor do procedimento.

4.22. Pelo que, na escolha do procedimento deve ser tido em conta o valor de €300.223,44.

4.23. Logo, o procedimento a adotar deveria ser o concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos do artigo 19.º do Código dos Contratos Públicos.

4.24. Assim, deveria ter sido este o procedimento adotado para a realização da empreitada (de todos os contratos) do *Mercado Mensal de Azeitão*.

4.25. Verificou-se, deste modo, infração das regras da contratação pública por desrespeito do artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos, através de divisão do contrato público em lotes, para fugir à aplicação de um procedimento mais solene exigido na Lei.

4.26. Esta situação consubstancia uma infração das normas de contratação pública, eventualmente enquadrável no tipo do artigo 65.º, n.º 1, al. l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

4.27. Quanto a este ponto, a Exma. Sra. Presidente da Junta denunciada, referiu o seguinte:

b) Mercado mensal

O espaço onde se realiza o tradicional mercado mensal de Azeitão, que tem lugar todos os primeiros domingos do mês, carecia de requalificação urgente, quer para os comerciantes quer para os visitantes.

A obra de requalificação do espaço do mercado mensal foi uma obra de grande dimensão para uma Junta de Freguesia e contou com a indispensável parceria da Câmara Municipal de Setúbal.

A 1.ª fase desta obra englobou os trabalhos de demolição, infraestruturas de água, rede de esgotos, pavimentos (nivelamento e compactação para implantação de arruamentos) e outros, designadamente, fornecimento e assentamento de marcos de incêndio. De acordo com cálculos efetuados por técnicos do Município foi possível fixar o preço base, que não excederia os € 150.000,00;

O início do procedimento com vista à execução desta empreitada só foi possível após a 1.ª revisão aos documentos previsionais, onde, com recurso ao saldo da gerência anterior se reforçou a dotação da respetiva rubrica e do projeto do Plano Plurianual de Investimentos (aliás como previsto aquando da elaboração do Plano Plurianual de Investimentos).

Reunidas as condições deu-se início ao procedimento por consulta prévia, nos termos da alínea c) do artigo 19.º do Código dos Contratos Públicos, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, tendo sido convidadas a apresentar proposta 3 entidades, conforme estipulado na citada disposição legal.

Numa segunda fase, após o nivelamento e compactação feita no pavimento com vista à implantação de arruamentos em asfalto, foi efetuado procedimento por consulta prévia com vista à aquisição de betão betuminoso calcário – os trabalhos de espalhamento e compactação foram efetuados pela Câmara Municipal de Setúbal, no âmbito da parceria já antes referida (sombreado nosso).

A atribuição por parte da Câmara Municipal de um apoio para estas obras no valor de € 40.000,00 (submetido à aprovação da Assembleia de Freguesia na sessão ordinária de 05 de setembro) possibilitou, através de revisão aos documentos previsionais, o reforço da dotação da respetiva rubrica orçamental e do projeto constante do Plano Plurianual de Investimentos, pelo que se considerou reunidas as condições para se iniciar o procedimento por consulta prévia para a construção de rede de distribuição e iluminação.

Anexa-se, conforme solicitado, cópia dos documentos que constituem os citados procedimentos.”

4.28. A particularidade referida pela União das Freguesias de as obras terem sido executadas em parte pela Câmara Municipal de Setúbal, mediante o fornecimento de materiais pela Junta de

Freguesia, não altera a conclusão infra referida, uma vez que o denominador comum dos contratos celebrados é a execução de um mesmo projeto construtivo relativo à *Requalificação do Mercado Mensal de Azeitão*.

V – INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS E RESPONSÁVEIS FINANCEIROS

5.1. Na exposição efetuada foram evidenciadas situações contrárias a normas legais relativas à contratação pública e suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

5.2. Conforme exposto anteriormente, durante o período entre 28 de janeiro de 2016 e 24 de maio de 2017, a Junta da União das Freguesias de Azeitão adjudicou cinco contratos públicos no valor total de €168.112,50, mediante um procedimento pré-contratual de ajuste direto, sendo que no momento de adjudicação do último contrato o valor já ultrapassara o limiar dos €150 000 permitidos. Assim a adjudicação através do procedimento de ajuste direto no valor de €6.230,10 é ilegal, nos termos do artigo 113.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos na versão em vigor à data dos factos.

5.3. Tal violação é enquadrável no artigo 65.º, n.º 1, al. l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

5.4. Responsáveis por essas infrações são os *agentes da ação* (artigo 61.º, n.º 1, *ex vi* do artigo 67.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

5.5. Sendo a responsabilidade assacada a estes na modalidade direta (artigo 62.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 67.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

5.6. Logo, no caso da ultrapassagem dos limites dos preços acumulados, como se discorre nos *factos*, todos os membros do órgão executivo são responsáveis financeiramente, na modalidade sancionatória, uma vez que todos eles participaram nas reuniões onde foi decidida a contratação, o procedimento pré-contratual a adotar, as entidades a convidar e a adjudicação ao mesmo contraente privado, votando sempre favoravelmente.

5.7. Por outro lado, ocorreu ainda divisão do contrato público em lotes no procedimento de *requalificação do Mercado Mensal de Azeitão*, conforme acima explicitado, não tendo desse modo sido respeitado o procedimento mais solene aplicável por força dos artigos 22.º e 19.º do Código dos Contratos Públicos.

5.8. Tendo todos os passos do procedimento de empreitada principal sido aprovados por unanimidade dos membros da Junta da União das Freguesias de Azeitão, todos eles são responsáveis por uma infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. São assim responsáveis por ambas as eventuais infrações financeiras todos os membros da Junta da União de Freguesias de Azeitão:

- a. Presidente: Celestina Maria Agostinho Brito Neves;
- b. Secretária: Graça Maria da Silva Pereira;
- c. Tesoureiro: David José Matias Marques;
- d. Vogal: Bento António Galheto Passinhas;
- e. Vogal: Pascale Céline Charlotte Lagneaux.

VI – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

6.1. O relato foi remetido para contraditório em 29/11/2019, por correio registado com aviso de receção e capeado por ofício para cada um dos visados, bem como para a Junta da União das Freguesias de Azeitão. Todos os visados contraditaram o relato, enviando ao Tribunal de Contas as respetivas respostas dentro do prazo fixado, cuja análise consta no presente relatório.

6.2. O contraditório apresentado pelos visados consiste num exercício de direito de resposta por parte da Junta da União das Freguesias – contraditório institucional – tendo os restantes notificados entregue uma declaração de adesão aos argumentos expendidos naquele contraditório. Procedeu-se à análise da resposta da Junta da União das Freguesias de Azeitão, devendo considerar-se sempre que esta análise consiste também na análise do contraditório de cada responsável financeiro elencado supra.

6.3. O contraditório exercido divide-se em duas partes, de resto conforme o relato produzido e notificado. Na primeira, os notificados pronunciaram-se quanto à ultrapassagem de limites dos preços

acumulados (pontos 4-27). Numa segunda parte, os notificados pronunciam-se quanto à divisão de contratos públicos (pontos 28- 60).

6.4. Na primeira parte mencionada, constata-se a confirmação da ocorrência dos factos descritos no relatório, no ponto 4: *“[q]uanto ao convite do qual resultou a adjudicação de empreitada no valor de € 6.230,10, reconheceu já a Junta de Freguesia, nas informações oportunamente prestadas ao Tribunal de Contas, que efetivamente o facto ocorreu, e que se ficou a dever, tão só e apenas, a um lapso administrativo.”*

6.5. Nos pontos seguintes (pontos 5-16), os requerentes alegam factos que, no seu entendimento, evidenciam a ausência de culpa, designadamente referem as várias dificuldades administrativas, falta de pessoal, falta de experiência profissional ou habilitação académica na área da contratação pública (o que tentam provar pela junção dos currículos de todos os responsáveis financeiros), alegam também que mesmo não estando legalmente estabelecido para o ajuste direto, sempre convidaram mais que uma entidade a apresentar proposta – intentando a demonstração de que privilegiam os princípios da contratação pública, mormente do princípio da concorrência –, tudo para concluir no ponto 16 *“No caso em apreciação, apresenta-se evidente a ausência de culpa”*.

6.6. Do ponto 17 ao ponto 19, são alegados factos também na intenção de afastar a culpa, nomeadamente que a *vontade ab initio manifestada pela Junta de Freguesia* não era de convidar a mesma empresa dos procedimentos anteriores, mas sim convidar outra, só que esta entrou em incumprimento, tendo a Junta de convidar a empresa que havia já contratado nos anteriores procedimentos e assim violando *sem culpa* as disposições de contratação pública.

6.7. Do ponto 20 ao ponto 21, frisando a falta de currículo na área jurídica, realçam a Sentença 7/2019, proferida no âmbito do processo n.º 8/2019-JRF/3.ª Secção do Tribunal de Contas, tudo para concluir de novo pela ausência de culpa.

6.8. Nos pontos 22 e 23, alegam a ausência do *intuito*, elemento típico subjetivo da infração financeira, considerando para o efeito, os factos alegados anteriormente e sumariados nos parágrafos antecedentes.

6.9. No ponto 24, alega-se a irrelevância da infração, como também do respetivo valor.

6.10. Acumulando os factos já referidos e os dos pontos 25 e 26, onde sumariamente é alegado que os notificados nunca foram objeto de censura ou recomendação por parte do Tribunal de Contas

ou de outro órgão de controlo interno, bem como que a referida empreitada não resultou em prejuízo para o interesse público, os notificados concluem pedindo no ponto 27 que se releve a eventual responsabilidade financeira, conforme artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

6.11. Da análise desta primeira parte do contraditório resulta a confirmação da verificação do tipo objetivo de ilícito imputado, os visados alegam apenas fundamentos que pretendem afastar a verificação do tipo subjetivo de ilícito e também afastar a culpa ou pelo menos atenuá-la.

6.12. Por confirmação dos visados, mantêm-se as considerações e conclusões do relato quanto à primeira parte do contraditório, referindo-se que a análise do preenchimento do tipo subjetivo de ilícito, bem como da existência e graduação da culpa ou da eventual relevação da responsabilidade financeira deverá ser realizada em sede própria.

6.13. Quanto à segunda parte da pronúncia em contraditório, os notificados acrescentam que as aquisições de bens e serviços realizadas para a Requalificação do Mercado Mensal de Azeitão não apresentam “*relação de incindibilidade e nem a separação contratual poderia resultar em prejuízo para a adjudicante* (pontos 31 e 32)”. Sequencialmente, afirma-se que nunca poderiam as aquisições de material de escritório, fornecimento de cabides, balde para lixo e produtos de higiene ser incluídos num único contrato de empreitada, sujeitando mesmo a que se considerasse violada a regra do artigo 32.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos, assumindo-se por essa via um contrato com objeto misto (pontos 33 e 34, sendo o ponto 35 uma referência de Direito acerca da matéria e o ponto 36 um ponto conclusivo).

6.14. Não se pode concordar com esta última incursão, devendo, todavia, considerar-se os argumentos apresentados na primeira parte. De facto, da ponderação dos elementos apresentados, conclui-se que aquelas aquisições poderiam ser realizadas em separado sem prejuízo para a entidade adjudicante, isto porque não resulta provado que as aquisições de material de escritório, fornecimento de cabides, balde para lixo e produtos de higiene estivessem diretamente relacionados com a empreitada, distinguindo-se como se faz no contraditório entre projeto de empreitada e empreitada. A sua análise conjunta no relato apenas aconteceu, porquanto um documento da Junta da União das Freguesias fazia o somatório dos valores dessas aquisições com a empreitada, não se podendo concluir da sua incindibilidade apesar desse documento.

6.15. Altera-se essa parte no texto do projeto do relatório, retirando-se as alíneas m; n; o; p; q; r e s (esta porque corresponde a uma oferta) do ponto 3.23, renumerando as restantes alíneas e realizando-se os ajustes necessários³⁴. Pese embora retiradas estas alíneas, os valores totais da empreitada continuam a ultrapassar em mais do dobro o limiar mínimo a partir do qual se torna obrigatório o recurso ao concurso público como procedimento pré-contratual, nos termos do artigo 19.º do Código dos Contratos Públicos.

6.16. Nos pontos 37-42, a argumentação procura afastar o *intuito* de fracionamento da despesa relativamente à empreitada mencionada no ponto 3.23.c) do relato e deste anteprojecto da restante empreitada do Mercado Mensal de Azeitão. O *intuito* é elemento subjetivo do tipo, pretendendo-se com a referência normativa afastar do tipo as condutas onde não se revele o *intuito* de fracionamento de despesa para subtração a determinado procedimento legal. Por outro lado, admite-se o referido fracionamento, mostrando-se preenchido o elemento objetivo do tipo, ou seja, o fracionamento de despesa com subtração do procedimento a determinado procedimento legal.

6.17. Nos pontos 43-53, aduzem-se fundamentos para a não verificação do *intuito*, novamente, mas desta vez procura-se demonstrar a não existência daquele elemento, através da demonstração de que a possibilidade de adjudicação conjunta da empreitada não existia, dado que o Mercado Municipal de Azeitão é propriedade do Município de Setúbal, cabendo a gestão à União das Freguesias de Azeitão, e por acordo entre estas duas entidades decidiu-se realizar as obras em causa no relatório, tendo numa primeira fase ficado acordado que a União das Freguesias era responsável pela realização dos trabalhos correspondentes à empreitada que viria a ser adjudicada à B, ficando o Município responsável pelos demais trabalhos.

6.18. Alega-se que houve alteração da orientação por parte do Município, decidindo este pela transferência de verbas para a realização da obra pela União das Freguesias, o que concluem os

³⁴ As alíneas agora retiradas continham o seguinte:

- m.** Aquisição de cabides, balde para lixo, produtos de higiene e limpeza no *Espaço Sonho*, pelo preço de €149,35.
- n.** Aquisição de Material de Escritório na *Staples*, pelo preço de €16,14.
- o.** Aquisição de estante na *JYSK*, pelo preço de €139,90.
- p.** Aquisição de tubos, varões e perfis à *Ferlito, SA*, pelo preço de €213,21.
- q.** Aquisição de painéis de rede à *Sirede*, pelo preço de €199,90.
- r.** Aquisição de chaves a *Pedro Portugal*, pelo preço de €8,75.
- s.** Obras de beneficiação da secretaria/portaria – oferta da construções Manuel Rodrigues Gomes, com um valor estimado de €6.000,00.

requerentes impediu a contratação conjunta das duas empreitadas, afastando o referido *intuito* fraudulento.

6.19. Quanto a este ponto deve ser tomado em conta que a empreitada principal de requalificação do Mercado Mensal de Azeitão foi aprovada em 13/06/2018, conforme resulta do processo³⁵ e do próprio contraditório. Tendo-se procedido à adjudicação em 28/06/2018³⁶. A deliberação da Câmara Municipal de Setúbal para atribuição de subsídio ocorreu no dia 20/08/2018³⁷, tendo-se procedido de seguida à decisão de contratar em 06/09/2018³⁸, à adjudicação em 20/09/2018³⁹.

6.20. A sequência dos atos parece *prima facie* indica uma atuação cronológica baseada na atribuição do referido apoio pelo Município de Setúbal. No entanto, a deliberação de 06/09/2018, mencionada acima contém a seguinte introdução: *“Estando já concluída a obra de requalificação do espaço do mercado mensal, bem como o asfaltamento dos arruamentos, consideramos reunidas as condições para se iniciar o procedimento com vista à construção da rede de distribuição e iluminação, pelo que se propõe (...)”*. Retira-se que a sequência de realização do projeto foi previamente ponderada, estando apenas a aguardar-se a realização da primeira empreitada para se lançar a segunda.

6.21. Mais, a deliberação de 20/08/2018 da Câmara Municipal de Setúbal refere o seguinte: *“Com a entrada em vigor da nova legislação que rege o funcionamento dos mercados de levante e a necessidade de adequar o espaço às novas realidades, nomeadamente do tipo de procura de novos vendedores e conseqüentemente novos clientes, foi necessário executar um conjunto de obras. | Assim, a Junta de Freguesia, reordenou a localização dos vendedores, dividindo os arruamentos por áreas de negócio, procedeu à pavimentação dos arruamentos, instalou nova iluminação e criou vias de serviço para as viaturas dos comerciantes. | Também foram instaladas novas redes de águas e esgotos e tidas em conta as questões de segurança. | As obras acima descritas ultrapassam os 300.000,00 (trezentos mil euros, sendo suportadas na sua totalidade pela Junta de Freguesia, pelo que se propõe a atribuição de 40.000,00 € (quarenta mil euros), como participação do Município para as obras em curso.”* Resulta clara a admissão de que o projeto construtivo que teve lugar no Mercado Mensal de Azeitão era uno, portanto deveriam ter sido somados os valores de

³⁵ Cfr. PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S, a fls. 60-61-v.

³⁶ Cfr. PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S, a fls. 62.

³⁷ Cfr. Processo n.º 5/2019 – 2.ª S, a fls 126.

³⁸ Cfr. PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S, a fls. 188-188-v.

³⁹ Cfr. PEQD n.º 322/2018 – 2.ª S, a fls. 222-223.

todos os contratos celebrados para aquele projeto construtivo a fim de se determinar o procedimento pré-contratual aplicável a cada um deles, nos termos do artigo 22.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos, o que não se realizou.

6.22. Portanto, mantêm-se neste ponto as considerações e conclusões que já constavam do relato.

6.23. Nos pontos seguintes (54-60), esgrimem-se argumentos para concluir pela falta de culpa, pedindo-se a título subsidiário a relevação da responsabilidade financeira.

6.24. Reitera-se, *mutatis mutandis*, o mencionado acima no ponto 6.12, estão verificados e admitidos os elementos objetivos do tipo, mantendo-se as considerações e conclusões do relato, devendo a análise do preenchimento do tipo subjetivo de ilícito, bem como da existência e graduação da culpa ou da eventual relevação da responsabilidade financeira ser realizada em sede própria.

6.25. Os pontos seguintes e até final do contraditório são matéria conclusiva e de síntese de tudo o que antes é referido.

VII – CONCLUSÕES

7.1. Na origem do presente relatório encontra-se uma denúncia remetida ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, pelo A do Partido Socialista de Setúbal, relativa a vários aspetos da gestão da União das Freguesias de Azeitão (São Lourenço e São Simão) – Setúbal, atinentes a diversos procedimentos de contratação pública, no âmbito da adjudicação de diferentes empreitadas de obras públicas, levadas a cabo pela Junta da União das Freguesias.

7.2. A análise dos factos e do direito aplicável permite-nos concluir que as infrações descritas e consubstanciadas na ultrapassagem dos limites dos preços acumulados nos termos do artigo 113.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos, em vigor à data dos factos e a divisão do contrato público relativa à empreitada de requalificação do Mercado Mensal de Azeitão, desrespeitando o disposto no artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos, configuram eventuais financeiras sancionatórias.

7.3. Tais condutas encontram-se previstas e punidas no artigo 65.º, n.º 1, al. l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, gerando responsabilidade financeira, a assacar a todos os responsáveis diretos, que no caso são todos os membros do órgão executivo da Junta da União das Freguesias, porquanto estiverem presentes nas respetivas reuniões e votaram

favoravelmente quando foram decididas as contratações em que se traduzem as infrações financeiras verificadas.

7.4. Em conclusão, mantêm-se as infrações financeiras assinaladas no mapa das infrações financeiras que faz parte integrante deste relatório.

VIII – EMOLUMENTOS

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 pela União de Freguesias de Azeitão no valor de 6.445,17 Euros, conforme ficha que se junta.

IX – VISTA ao MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 122.º do Regulamento do Tribunal de Contas, foi enviado ao Ministério Público o projeto de relatório, tendo sido emitido parecer ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/08, que considerou “*as situações descritas nos pontos 3.5 a 3.19 e 3.20 a 3.28 (...) suscetíveis de ser enquadradas nos termos da responsabilidade financeira sancionatória*”.

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 Junta da União de Freguesias de Azeitão em de 6.445,17 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 À Senhora Presidente da Junta da União de Freguesias de Azeitão;
 - 3.3. Aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório;
4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.
 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, 13 de fevereiro 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)

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Montante	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
3.5 a 3.19 e 4.1 a 4.15	Ultrapassagem dos limites dos preços contratuais acumulados num conjunto de obras adjudicadas pela auditada a uma só entidade.	Artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos	€6.230.10	Membros da Junta de Freguesia de Azeitão Presidente: Celestina Maria Agostinho Brito Neves; Secretária: Graça Maria da Silva Pereira; Tesoureiro: David José Matias Marques; Vogal: Bento António Galheto Passinhas; Vogal: Pascale Céline Charlotte Lagneaux.	-	Artigo 65.º, n.º 1, al. I) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Montante	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
3.20 a 3.28 e 4.16 a 4.28	Divisão do contrato público em lotes sem respeito da obrigação de soma do valor de todos os contratos para determinação do procedimento pré-contratual aplicável.	Artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos	€300.223,44	Membros da Junta de Freguesia de Azeitão Presidente: Celestina Maria Agostinho Brito Neves; Secretária: Graça Maria da Silva Pereira; Tesoureiro: David José Matias Marques; Vogal: Bento António Galheto Passinhas; Vogal: Pascale Céline Charlotte Lagneaux.	-	Artigo 65.º, n.º 1, al. l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas