

# Auditoria Orientada para Apuramento de responsabilidades financeiras

RELATÓRIO N.º 3 /2020-ARF – 2.ª Secção –

MUNICÍPIO DE CASTRO MARIM



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS



Processo n.º 4/2019 – DAIX - EP

## INDICE

I – INTRODUÇÃO.....	5
II – ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA .....	5
III – DOS FACTOS.....	6
IV – DO DIREITO .....	7
V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	19
VI – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO .....	20
VII – CONCLUSÕES E PROPOSTA .....	25
VIII – EMOLUMENTOS .....	25
IX – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	25
X – DECISÃO .....	26

## 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 (RTC).

## II – ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA

2.1. Na origem da presente análise encontra-se uma denúncia dirigida ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, rececionada neste Tribunal em 14.01.2019, descrevendo várias situações que considera *“feridas de ilegalidade e, consubstanciam eventualmente matéria merecedora de análise (...) eventualmente levadas a cabo pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim, Dr. o Francisco Amaral.”*

2.2. Os factos denunciados prendem-se primordialmente com alegadas ilegalidades no âmbito da contratação pública, designadamente procedimentos de ajuste direto, matéria que será analisada no decurso do presente relato.

2.3. O Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno (NATDR) analisou a denúncia e produziu a informação n.º 133/2019<sup>1</sup> que tivemos em conta na elaboração do presente relato.

2.4. Importa também salientar que, em conformidade com o Plano de Fiscalização concomitante do Tribunal de Contas (TdC) para 2015, foi efetuada uma auditoria cujo principal objetivo consistiu *“nas relações contratuais estabelecidas entre o município de Castro Marim e as entidades compreendidas na sua administração indireta, sob a forma empresarial”*. O relatório desta auditoria foi aprovado em 17 de setembro de 2019.

No âmbito da mesma foram detetadas várias irregularidades financeiras e imputadas as respetivas responsabilidades. Algumas das irregularidades – tipo aí descritas foram, também, denunciadas no presente processo, embora relativas a anos diferentes, pelo que também este relatório foi tido em conta na nossa análise.

---

<sup>1</sup> A Fls. 76 a 87 do processo apenso.

### III – DOS FACTOS

3.1. Os factos denunciados são os seguintes:

- a) Celebração de contratos de Aquisição de Serviços para a Coordenação e Gestão dos Trabalhos de Execução de Sistema Autónomo de Abastecimento de Água, nos anos de 2015, 2016 e 2017, à empresa A, cuja representante legal é a cónjuge de um ex. Vice-Presidente da CMCM, através de três procedimentos de ajuste direto concretizados nos anos de 2014, 2015 e 2016;
- b) Aquisição de trabalhos de execução do sistema Autónomo de Abastecimento de Água em aglomerados urbanos de pequena dimensão à empresa B, cujo montante de despesas remontou a algumas centenas de milhares de euros sem que tivesse sido desencadeado um procedimento de concurso público, fracionando as verbas por área localizada de intervenção;
- c) Aquisição de serviços por ajuste direto à empresa C, nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, destinados à Coordenação e Produção Artística do Evento "Dias Medievais em Castro Marim", sendo que as áreas e obrigações que assentam no caderno de encargos, são especificamente aquelas que sempre foram da responsabilidade e execução da Empresa Municipal NovBaesuris.
- d) Aquisição de Serviços de Gestão de Combustíveis - Faixas de Interrupção de Combustíveis - Prevenção Florestal, ao abrigo e com base no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 87/2017, de 27 de junho, num montante aproximado de 200.000,00 €, mediante um procedimento de ajuste direto *"(...) com recurso a 4 empresas a quem lhes foi aleatoriamente entregues os Blocos de intervenção a saber:*
  - *Bloco A- empresa B - 79.466,00 Euros;*
  - *Bloco B – empresa D - 33.593,00 €;*
  - *Bloco C – empresa B - 33.345,50 Euros e*
  - *outro Bloco sem definição – empresa E - 49.500,00 Euros",*  
*sendo que esta "(...)divisão foi feita por simpatia e sem qualquer critério para a adjudicação, mas os trabalhos que foram adjudicados à Firma E foram efetuados também pela Firma B Coincidências (...)"*.

- e) Celebração de dois contratos de Aquisição de Serviços de apoio médico à população junto da Santa Casa da Misericórdia de Castro Marim, em 2017 e 2018, pelo valor de € 19.000,00 e € 45.000,00, respetivamente, para fazer face às despesas com o condutor e médicas contratadas pela própria Santa Casa da Misericórdia de Castro Marim.
- f) Aquisições efetuada à empresa F, para produção de filmes e fitas de vídeo e afins em 2016, pelo valor de 52.500.00€, *“sem sujeição a qualquer concurso para respeitar as regras de aquisição de serviços públicos”*

3.2. No decurso da análise pelo NATDR<sup>2</sup>, foi solicitado ao denunciado – Dr.º Francisco Amaral, Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim – que se pronunciasse sobre os factos, o que fez através da resposta rececionada neste Tribunal em 14.03.2019, e que também analisamos neste relatório<sup>3</sup>.

## IV – DO DIREITO

4.1. A primeira situação denunciada comporta duas questões e duas empresas diferentes:

- a) **Celebração de contratos de Aquisição de Serviços para a Coordenação e Gestão dos Trabalhos de Execução de Sistema Autónomo de Abastecimento de Água, nos anos de 2015, 2016 e 2017, à empresa A, cuja representante legal é a cónjuge de um ex Vice-Presidente da CMCM, através de três procedimentos de ajuste direto concretizados nos anos de 2014, 2015 e 2016.**

Em pronúncia levada a cabo pelo NATDR o denunciado argumentou:

- *“A Câmara Municipal de Castro Marim, lançou um procedimento pré-contratual na modalidade de ajuste direto para aquisição de serviços de coordenação e gestão dos trabalhos de execução de sistemas autónomos de abastecimento de água. Pretendia-se que a entidade adjudicatária coordenasse os trabalhos, efetuados pelo Município de Castro Marim, por administração direta, referentes à construção de redes locais de*

---

<sup>2</sup> Informação n.º 133/2019- NATDR, a fls 76 a 87 do processo apenso – PEQD 25/2019.

<sup>3</sup> A Fls. 71 a 74 do processo apenso – PEQD 25/2019.

*abastecimento de água (domiciliária através de sistemas autónomos nas povoações que eram servidas apenas por fontanários (44 povoações — cerca 750 habitantes).*

- *Considerando que o valor em causa se encontrava abaixo do limiar previsto na alínea a), do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (CCP), foram lançados ajustes diretos nos termos dos artigos 112.º e seguintes do mesmo diploma.*
- *Na sequência do convite que lhe foi endereçado, a Firma A apresentou proposta da qual faziam parte integrante os curricula dos consultores técnicos e do coordenador. Tratava-se de uma firma legalmente constituída cujos membros detinham no curriculum vasta experiência nessa área. A adjudicatária apresentou todos os documentos solicitados e exigidos por Lei.*
- *Foi inclusivamente solicitada à Câmara Municipal a emissão de parecer prévio vinculativo favorável nos termos do previsto nas sucessivas Leis de Orçamento do Estado.*
- *Foi considerado o faseamento da implantação dos investimentos tendo-se proposto que numa primeira fase, a desenvolver até ao final do ano 2014 o objetivo era servir 10% da população ainda não servida. Tal objetivo foi atingido pois a concretização das redes de Campeiros Serro do Enho e Alcarias Grandes corresponde a cerca de 70 habitantes dos cerca de 750 que não dispunham de abastecimento domiciliário.*
- *Uma vez que se mantiveram válidas as premissas que levaram à contratação daquela entidade, foi lançado um segundo procedimento, com o mesmo escopo, considerando a concretização de uma segunda fase a desenvolver até ao final de 2015 com o objetivo de servir mais 20% da população alvo.*
- *Os contratos de prestação de serviços foram celebrados nos anos de 2014, 2015 e 2016, sendo que os trabalhos foram executados de acordo com os contratos celebrados, como pode confirmar-se nos relatórios que constam nos respetivos processos (...)*

Importa analisar se a escolha deste tipo de procedimento - ajuste direto - observou todas as regras previstas no Código dos Contratos Públicos (CCP). Assim:

- O procedimento de ajuste direto é um dos procedimentos previstos no artigo 16.º a) do CCP e regulado, em especial, nos artigos 20.º<sup>4</sup> 112.º e 113.º do CCP.
- Este tipo de procedimento permite à entidade adjudicante convidar diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta.
- A escolha das entidades convidadas a apresentar proposta neste tipo de procedimento cabe ao órgão competente para a decisão de contratar (artigo 113.º n.º 1).
- Não podem ser convidadas a apresentar proposta as entidades relativamente às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior a 75 000 Euros.

No caso em apreço, a CM de Castro Marim, no triénio referido, celebrou os seguintes contratos com a empresa em causa:

Objeto do Contrato	Tipo Procedimento	Tipo contrato	Preço contratual	Data celebração contrato
Coordenação e gestão dos trabalhos de execução de sistemas autónomos de abastecimento de água.	Ajuste direto	Aquisição de serviços	36 000 €	04.04.2014
Coordenação e gestão dos trabalhos de execução de sistemas autónomos de abastecimento de água	Ajuste direto	Aquisição de serviços	33 120 €	01.04.2015
Coordenação e gestão dos trabalhos de execução de sistemas autónomos de abastecimento de água	Ajuste direto	Aquisição de serviços	33 132.80 €	03.05.2016

<sup>4</sup> Esta versão foi alterada através da redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B-2017 de 31 de agosto. A partir desta alteração, para estes valores, é necessário o convite a 3 entidades.

Quando a empresa em causa foi convidada, em 2016, a apresentar proposta, os valores somados dos dois últimos anos encontravam-se abaixo do limiar dos 75 000 Euros, fixado no art.º 113.º n.º 2 do CCP, podendo, assim, ser convidada a mesma empresa a apresentar proposta e a celebrar 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 nos dois anos anteriores.

Anos	Montantes (Euros)
2014	36 000
2015	33 120
<b>Total</b>	<b>69 120</b>

Não obstante entendermos que um gestor diligente deveria convidar mais que uma entidade, para poder escolher a melhor proposta à luz da boa gestão financeira, a legislação à data não o exigia.

Assim, podemos concluir que não se afigura existir ilegalidade na adjudicação dos três contratos, nos anos de 2014, 2015 e 2016 à empresa A.

Relativamente ao facto de a empresa ter como única sócia a esposa de um seu ex-vereador também não configura nenhum impedimento legal previsto no Código de Procedimento Administrativo<sup>5</sup>.

- b) Aquisição de trabalhos de execução do sistema Autónomo de Abastecimento de Água em aglomerados urbanos de pequena dimensão à empresa B cujo montante de despesas remontou a algumas centenas de milhares de euros sem que tivesse sido desencadeado um procedimento de concurso público, fracionando as verbas por área localizada de intervenção.**

Sobre esta situação o Presidente da Câmara de Castro Marim não se pronunciou na resposta que remeteu ao NATDR.

---

<sup>5</sup> Poderá suscitar questões éticas, mas que não consubstanciam infração financeira.

Todavia, através do Portal Base - Sistema de Informação dos Contratos Públicos - e dos documentos remetidos ao TdC verificamos que, entre 2015 e 2019, a Câmara Municipal de Castro Marim adjudicou à empresa B, relacionados com a situação denunciada, quatro (4) contratos de aquisição de serviços com o mesmo objeto<sup>6</sup>.

Dentro dos contratos de aquisição de serviços, um deles teve por objeto o aluguer de máquinas e três foram relativos a movimentação de terras.

Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Tipo contrato	Preço contratual	Data celebração contrato
Movimentação de terras no Cabeço da Junqueira	Ajuste direto	Aquisição de serviços	13.650 €	07.09.2015
Aluguer de retroescavadora com manobrador para atividades da Unidade Ambiente da VRSA SGU no concelho de Vila Real de Santo António.	Ajuste direto	Aquisição de serviços	52 500 €	30.09.2015
Movimentação de terras e mão-de-obra na Corte Gago	Ajuste direto	Aquisição de serviços	14 299,50 €	16.12.2015
Movimentação de terras e maode-obra no Vale das Zorras e Lavajinho	Ajuste direto	Aquisição de serviços	10 520 €	14.09.2016

Nenhum dos contratos suprarreferidos violou o disposto no CCP, quer no tocante aos limites fixados para a escolha do procedimento de ajuste direto, quer porque não podemos considerar que houve fracionamento da despesa uma vez que a soma dos três contratos com o mesmo objeto não obrigaria a um procedimento mais solene<sup>7</sup>.

4.2. O terceiro caso denunciado ***“Aquisição de serviços por ajuste direto à empresa C***, nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, destinados à Coordenação e Produção ***Artística do Evento “Dias Medievais em Castro Marim”***, sendo que as áreas e obrigações que assentam no caderno de

<sup>6</sup> Com a entrada em vigor do novo Código dos Contratos Públicos em 1 de janeiro de 2018, para o cômputo do valor previsto no artigo 113.º, n.º 2 desapareceu a exigência de os contratos terem “o mesmo objeto”.

<sup>7</sup> No triénio em curso (2018 a 2020) foram ainda adjudicados mais 4 contratos de aquisição de serviços pela CMCM a esta empresa, quatro dos quais com o mesmo objeto - aquisição de serviços de gestão de combustível- que são a base da situação denunciada no ponto 4 que será analisada mais à frente no presente relatório.

encargos, são especificamente aquelas que sempre foram da responsabilidade e execução da Empresa Municipal NovBaesuris<sup>8</sup>.

Na denúncia recebida no TdC refere-se que existe “*uma ação de Fiscalização Concomitante – processo n.º 3/2016-AUDIT/1ª secção, de 22 de outubro de 2018 que considerou existir uma violação do art.º 6.º, n.º 2 do RJAEL*”.

Por sua vez, em resposta ao NATDR o visado argumentou o seguinte:

*“(...) São mencionados contratos que foram celebrados para um evento específico de duração limitada — Dias Medievais em Castro Marim — cujas obrigações do prestador de serviços eram de resultado, encontravam-se bem definidas nos contratos e seriam recompensadas mediante uma contrapartida direta e sinalagmática. (...)*

*Ora os serviços, à data, a cargo da Novbaesuris distinguem-se perfeitamente dos serviços contratados à empresa C pelo que, não se pode considerar que esta última estivesse a prosseguir atividades que competiam à Novbaesuris.*

*A contratação da empresa C não representou qualquer dano para o erário público, sendo que a prestação de serviços por parte desta empresa foi cumprida integralmente pois o evento atingiu as expetativas dentro dos elevados padrões de qualidade dos anos anteriores.*

*Note-se que têm vindo a ser convidadas a apresentar proposta sempre duas entidades, a empresa C e a G, tendo ambas as competências necessárias para as prestações pretendidas e experiência no evento em causa. Deve recordar-se que à data dos factos o Código dos Contratos Públicos o ajuste direto permitia o convite a uma ou várias entidades até um valor de 75.000,00 €, pelo que, os procedimentos decorreram de forma regular e legal.*

*Mais informamos que este assunto já foi apreciado de forma exhaustiva no processo com a V/ referência n.º 3/2016-AUDIT/I a secção (...).”*

Esta situação, relativa à contratação de serviços de coordenação e produção artística do evento dias “Medievais em Castro Marim”, à empresa C, nos anos de 2015 e 2016 foi, como referido pelo Próprio Presidente da CMCM, objeto de análise no âmbito de uma ação de Fiscalização Concomitante do Tribunal de Contas<sup>9</sup>, onde se conclui que esta prática, por parte do Município de Castro Marim, viola o disposto no n.º 2 do art.º 6.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações

---

<sup>8</sup> De acordo a informação constante do site institucional da autarquia, a *NovBaesuris* estava encarregada da gestão de serviços de interesse geral tendo como objetivo, a promoção e gestão de equipamentos coletivos e a prestação de serviços na área da educação, ação social, cultura, saúde e desporto, o abastecimento de água, o saneamento de águas residuais urbanas, a gestão dos resíduos urbanos e a limpeza pública.

<sup>9</sup> Processo 3/2016-Audit/1.ª secção, de 22 de outubro de 2018, aprovado na sessão de 24.09.2019 em plenário da 1.ª S.

Locais (RJAEL) e consubstancia uma eventual infração financeira relativamente à qual se imputa a consequente responsabilidade no dito relatório.

Todavia, não obstante o relatado, constata-se que nos anos de 2017 e 2018, o Município de Castro Marim reiterou a prática ilegal atrás referida, continuando a contratar os serviços de coordenação e produção artística do evento "Dias Medievais em Castro Marim", à empresa C.

Objeto do Contrato	Tipo Procedimento	Tipo contrato	Preço contratual	Data celebração contrato
Aquisição de serviços para planeamento, coordenação e produção artística do evento "Dias Medievais em Castro Marim 2017".	Ajuste direto	Aquisição de serviços	18 400€	06.04.2017
Aquisição de serviços para planeamento, coordenação e produção artística do evento "Dias Medievais em Castro Marim 2018".	Consulta prévia	Aquisição de serviços	18 400€	11.04.2018

Nas informações elaboradas pelos técnicos<sup>10</sup>, para dar início ao procedimento, invoca-se a necessidade desta contratação com *"a redução significativa de recursos humanos afetos à área da cultura tanto do lado da Câmara Municipal como da empresa municipal, parceira do Município na preparação deste complexo evento"*, sem que seja demonstrado este facto.

Em síntese, nos anos de 2017 e 2018, tal como é referido na denúncia, reiterou-se a violação do art.º 6.º n.º 2 do RJAEL.

Nos termos do disposto nos artigos 59.º n.º 2 c) do RJAEL e 4.º n.º 2 do RFAL, são nulas as autorizações de realização das despesas destes ajustes diretos.

Por sua vez, estas situações configuram infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º n.º 1 al. b) da LOPTC.

---

<sup>10</sup> Fls. 11 (e verso).

- 4.3. **Aquisição de Serviços de Gestão de Combustíveis - Faixas de Interrupção de Combustíveis - Prevenção Florestal, ao abrigo e com base no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 87/2017, de 27 de junho, num montante aproximado de 200.000,00 €, mediante um procedimento de ajuste direto "(...) com recurso a 4 empresas a quem lhes foi aleatoriamente entregues os Blocos de intervenção a saber: Bloco A – empresa B – 79.466,00 Euros, Bloco B – empresa D – 33.593,00 €, Bloco C – empresa B – 33.345,50 Euros e outro Bloco sem definição – empresa E, a 49.500,00 Euros", sendo que esta "(...)divisão foi feita por simpatia e sem qualquer critério para a adjudicação, mas os trabalhos que foram adjudicados à firma E foram efetuados também pela firma B, Coincidências (...)"**

Em resposta ao NATDR deste Tribunal, o Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim, alegou:

- *"(...) Os procedimentos foram lançados ao abrigo do n.º 2, do Decreto-Lei n.º 87/2017, de 27 de julho, aplicável por via disposto no n.º 8 do artigo 153.º da Lei de Orçamento do Estado para 2018, aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.*
- *Os convites às entidades foram feitos nos termos do n.º 1, do artigo 113.º do CCP aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.*
- *Os valores de adjudicação dos procedimentos oscilaram entre 33.345,50 € e 79.466,00 €. O ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta, sendo que a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta nos procedimentos de consulta prévia ou de ajuste direto cabe ao órgão competente para a decisão de contratar, pelo que, não é perceptível a afirmação contida na denúncia de que a "divisão foi feita por simpatia e sem qualquer critério". Estamos perante procedimentos perfeitamente regulares cujas peças poderão ser consultadas a qualquer momento".*

De acordo com a documentação remetida a este Tribunal (peças dos procedimentos em causa), em 03.06.2019<sup>11</sup> e posteriormente em 08.11.2019, foram celebrados os seguintes contratos para

---

<sup>11</sup> Juntam-se, em anexo 1,2, 3 e 4 (fls. 20 a 112) ao presente relatório.

aquisição de serviços de gestão de combustível, tendo por base legal o Decreto-Lei 87/2017, de 27 de julho, conjugado com o n.º 8 do art.º 153.º da LOE para 2018:

Objeto do Contrato	Tipo Procedimento	Tipo contrato	Preço contratual	Data celebração contrato	Entidade Adjudicatária
Aquisição de serviços de gestão de combustível – Bloco A	Ajuste direto	Aquisição de serviços	79 466 €	18.07.2018	B
Aquisição de serviços de gestão de combustível – Bloco B	Ajuste direto	Aquisição de serviços	33.593,00 €	27.07.2018	D
Aquisição de serviços de gestão de combustível – Bloco C	Ajuste direto	Aquisição de serviços	33.345,50 €	20.09.2018	B
Aquisição de serviços de gestão de combustível	Ajuste direto	Aquisição de serviços	49.500,00€	20.09.2018	E

Quanto a esta matéria, constata-se que as adjudicações indicadas pelo denunciante, para a aquisição de serviços de gestão de combustível, foram efetuadas ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 87/2017, de 27/07, conjugado com o n.º 8 do artigo 153.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (OE 2018), que alargou o âmbito temporal e geográfico da medida.

O Decreto-Lei n.º 87/2017 estabeleceu a possibilidade de recorrer a procedimento de ajuste direto, de forma excecional, permitindo a utilização do ajuste direto até ao limite de 221 000€, em trabalhos e ações relacionadas com os danos causados pelos incêndios florestais ocorridos nos Municípios de Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penela e Sertã.

Por sua vez, o número 8 art.º 153.º da LEO, para 2018, alargou a medida, dispondo do seguinte modo:

*“8 - Durante o ano de 2018, aplicam-se aos municípios e ao ICNF, I. P., as medidas excecionais de contratação pública por ajuste direto a que se refere o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 87/2017, de 27 de julho, para a realização das ações e trabalhos de gestão de combustível previstas no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual.”*

Ou seja, da aplicação das supracitadas normas à situação em apreço, em circunstâncias excecionais e tratando-se de aquisições de serviços cujo valor seja inferior a 221 000€, as entidades adjudicantes,

como é o caso do Município de Castro Marim, podiam recorrer ao procedimento por ajuste direto, impondo, o n.º 1 do Artigo 3.º do DL n.º 87/2017, algumas exigências, sobre a epígrafe “*Escolha das entidades convidadas*”<sup>12</sup>:

*“Para efeitos de aplicação do artigo 112.º do CCP, nos procedimentos de ajuste direto adotados ao abrigo do regime estabelecido no n.º 1 do artigo 2.º, deve a entidade adjudicante convidar pelo menos três entidades distintas para apresentação de propostas.”*

A conjugação da análise da documentação constante no Portal Base dos contratos públicos com a documentação remetida pelo Presidente da Câmara de Castro Marim,<sup>13</sup> permite-nos concluir que em nenhum dos quatro contratos celebrados foram enviados convites **a pelo menos três entidades** como a legislação aplicável exige, mas somente à empresa adjudicatária, violando assim o disposto no preceito acima referido.

Nas informações elaboradas pelos técnicos da Câmara Municipal de Castro Marim com vista ao início dos procedimentos<sup>14</sup>, nunca se alerta para a exigência acima referida, referindo apenas uma empresa como possível prestadora do serviço, não obstante nelas constar que do enquadramento legal aplicável faz parte o art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 87/2017.

**Esta violação faz incorrer o(s) responsável (eis) em responsabilidade sancionatória nos termos da alínea l) do art.º 65.º da LOPTC.**

**4.4. Celebração de dois contratos de Aquisição de Serviços de apoio médico à população junto da Santa Casa da Misericórdia de Castro Marim, em 2017 e 2018, pelo valor de € 19.000,00 e € 45.000,00, respetivamente, para fazer face às despesas com o condutor e médicas contratadas pela própria Santa Casa da Misericórdia de Castro Marim.**

---

<sup>12</sup> Note-se que quando este diploma foi publicado ainda não tinha sido alterada a redação do artigo 20º do CCP, não existindo o procedimento de consulta prévia.

<sup>13</sup> Foram remetidas as faturas, as ordens de pagamento, os cadernos de encargos e os contratos celebrados da entidade convidada e as informações para início do procedimento.

<sup>14</sup> Documento interno n.º 2175/2018 de 14.06.2018, relativa à aquisição de Gestão de Combustível dos blocos A e B, documento interno n.º 2785 de 01.08.2018, relativa à aquisição de Gestão de Combustível do bloco C e documento interno n.º 2128 de 11.06.2018, remetidas pela CMCM já no âmbito desta análise, a nosso pedido.

No tocante a este ponto da denúncia foram consultados os referidos contratos no Portal Base dos contratos públicos. Apenas o primeiro contrato se refere a serviços de apoio médico à população. Este contrato tem o valor de 19 000 Euros e foi autorizado e adjudicado pelo Presidente da Câmara de Castro Marim, no âmbito das suas competências.

Observou os limites legais no procedimento que adotou pelo que quanto a este aspeto nenhum reparo se impõe, em conformidade com a alínea d) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

Quanto à segunda situação foi também efetuado o procedimento adequado em face do valor do contrato - um procedimento de consulta prévia a três entidades<sup>15</sup>, tal como obriga a alínea c) do n.º do art.º 20.º do CCP, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, pelo que também nenhum reparo se impõe, quanto a este aspeto.

Contudo, o denunciante invoca que este contrato - de serviços de apoio médico à população - veio retirar *“serviços à Empresa Municipal Novbaesuris que vinha desenvolvendo estes serviços”* e ainda que o PCM de Castro Marim o fez com um simples despacho, não tendo competência para tal.

Na resposta ao NATDR<sup>16</sup>, o denunciado não se pronunciou sobre estas duas questões esclarecendo, contudo, que os procedimentos cumpriram todos os requisitos legais, pelo que se remeteu, no âmbito desta auditoria, ofício<sup>17</sup> ao PC Castro Marim a solicitar esclarecimentos.

Na sua resposta<sup>18</sup>, o Senhor presidente da Câmara Municipal de Castro Marim, refere o seguinte: *“a empresa Municipal NOVbaesuris – Empresa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana, EM., SA, foi objeto da deliberação de dissolução a que se refere o artigo 62.º da Lei 50/2012, de 31 de agosto e que enquanto exerceu atividade nunca desempenhou tarefas no âmbito do apoio médico à população”*.

Esta afirmação é suportada pelo teor do relatório de fiscalização concomitante já referido<sup>19</sup>.

O contrato de 45 000 Euros é referente a aquisição de serviços para assegurar a componente de apoio à família no ensino pré-escolar de Castro Marim, área que era desenvolvida pela NOVbaesuris.

---

<sup>15</sup> Santa Casa da Misericórdia de Castro Marim, Associação Cegonha Branca e Associação Social da Freguesia de Odeleite.

<sup>16</sup> A fls 71 a 74 do processo apenso.

<sup>17</sup> Ofício 30162/2019 de 30.09.2019, a fls. 5 e 6 vol I deste processo.

<sup>18</sup> Que deu entrada neste Tribunal em 08.10.2019, fls.9 do presente processo.

<sup>19</sup> Vidé fls. 16 desse relatório, ponto 2.2.4 al. a).

Todavia este contrato foi celebrado em 31.10.2018, altura em que já se preparava o início da dissolução da sociedade<sup>20</sup>, daí que já não fosse aconselhável a contratação de serviços para o futuro. Assim e quanto a este ponto da denúncia não se afigura de apontar nenhuma irregularidade financeira.

**4.5. Aquisições efetuada à empresa F para produção de filmes e fitas de vídeo e afins em 2016, pelo valor de 52.500.00€, sem qualquer concurso.**

Segundo o denunciante, *"(...) foram entregues cinco mil cópias em cassetes para o município e depois a empresa municipal Novbaesuris" adquiriu 2.500 pelo valor de 25.000 Euros para divulgação através de venda aos cidadãos que visitam Castro Marim. Diz-se que as cassetes estão encaixotadas nas instalações da empresa municipal e outras na câmara municipal e que a aquisição constituiu um fiasco para favorecer o senhor H, proprietário da empresa F. "*

O denunciado esclareceu que:

*"(...) Procedeu-se à abertura de um procedimento pré-contratual para aquisição de serviços para realização de um documentário e de filme promocional sobre o sal e os salineiros de Castro Marim. Uma vez que se estimava que o valor total da aquisição não seria superior a 52.500,00 €, logo inferior a 75.000,00 € o procedimento revestiu a modalidade de ajuste direto nos termos do previsto na al. a) do artigo 20.º do CCP conjugado com a prescrições vertidas nos artigos 112.º e seguintes.*

*A título informativo deve frisar-se que a ação foi alvo de uma candidatura aprovada pelo Programa Operacional Pesca (PROMAR) que culminou com a atribuição de uma parte significativa do seu financiamento. Toda a tramitação do procedimento foi acompanhada pela Autoridade de Gestão do PROMAR criada através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 79/2008, de 16 de maio.*

*O respetivo contrato foi outorgado em 23 de maio de 2016 tendo sido cumprido por ambas as partes contratantes (...)"*

No que concerne à aquisição de filmes e fitas de vídeo para promoção turística do MCM, no valor de 52 500€, constatamos que o município não estava obrigado a efetuar um procedimento mais solene para aquele efeito, uma vez que, à data em que decorreu o procedimento (2016), as aquisições cujo valor máximo do benefício económico pretendido pela entidade pública adjudicante

---

<sup>20</sup> Precisamente na sequência de auditoria da 1ª S, do TdC, atrás referida. Foi deliberada a dissolução da empresa em 21.12.2018, na Assembleia Municipal de Castro Marim. No site institucional da empresa Novbaesuris, consta a nota de se encontrar em processo de liquidação e dissolução desde o dia 21 de dezembro de 2018.

fosse inferior a 75.000,00€, podiam ser contratualizadas mediante procedimento de ajuste direto nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP<sup>21</sup>.

## V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

### Dos Eventuais Ilícitos Financeiros e dos Responsáveis

5.1 A situação descrita no ponto 4.2 é contrária à proibição constante do artigo 6.º n.º 1 do RJAEL.

Nos termos do disposto nos artigos 59.º n.º 2 c) do RJAEL e 4.º n.º 2 do RFAL, são nulas as autorizações de realização das despesas destes ajustes diretos.

O mesmo tipo de infração já tinha sido evidenciado no relatório 3/2019 – Audit, 1ª S, para os anos de 2015 e 2016.

Podemos assim concluir que se trata de duas eventuais infrações financeiras sancionatórias (contratos de 2017 e 2018), enquadradas no art.º 65.º n.º 1 al. b).

A primeira infração, relativa ao ano de 2017, é imputada à chefe de serviços, Clementina Castro, que elaborou a informação de início do procedimento sem alertar para a violação do n.º 2 do art.º 6.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL).

Tendo em conta que o Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim, Dr.º Francisco Amaral, ouviu a estação competente a infração não lhe é imputável, de acordo com o n.º 2 do art.º 61.º conjugado com o n.º 3 do art.º 67.º, da LOPTC.

A segunda eventual infração, relativa ao ano de 2018, é também imputada à chefe de serviços, Clementina Castro, que elaborou a informação de início do procedimento sem alertar para a violação do n.º 2 do art.º 6.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL). Tendo em conta que o Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim, Dr.º Francisco Amaral, ouviu a estação competente a infração não lhe é imputável, de acordo com o n.º 2 do art.º 61.º conjugado com o n.º 3 do art.º 67.º, da LOPTC.

---

<sup>21</sup> Foi ainda referido, pelos responsáveis, que de acordo com a deliberação do executivo, datada de 16/03/2016, a “*Aquisição de serviços para realização de documentário e de filme promocional sobre o sal e os salineiros de Castro Marim*”, foi objeto de candidatura ao Programa Operacional de Pesca (PROMAR), com acompanhamento da Unidade técnica deste programa operacional.

5.2. No ponto 4.3 deste relatório foi evidenciada situação que desrespeita normas legais, relacionadas com a contratação pública, mais precisamente, o n.º 1 do artigo 3.º do DL n.º 87/2017, de 27/07.

Esta violação configura eventual infração financeira sancionatória, nos termos da alínea l) do artigo 65.º da LOPTC, pela qual é responsável o técnico que elaborou a informação sem alertar para o requisito previsto no n.º 1 do art.º 3º do DL n.º 87/2017, de 27/07, Victor Manuel de Figueiredo Fernandes Rosa, Coordenador Municipal de Proteção civil. O Presidente da Câmara de Castro Marim, Dr.º Francisco Amaral, que autorizou o procedimento e adjudicou os serviços em causa, não é responsável ao abrigo, do n.º 2 do art.º 61.º conjugado com o n.º 3 do art.º 67.º, da LOPTC, uma vez que “ouviu” a estação competente.

## VI – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

6.1. O relato foi remetido para contraditório em 04.09.2019, por correio registado com aviso de receção e capeado por ofício para cada um dos visados, bem como para o Presidente da Câmara do Município de Castro Marim, no que respeita ao contraditório institucional. 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 do Município de Castro Marim – contraditório institucional – tendo os restantes notificados entregue declaração de adesão aos argumentos expendidos naquele documento. Procede-se, assim, à análise da resposta do Município de Castro Marim, devendo considerar-se sempre que esta análise consiste também na análise do contraditório de cada eventual responsável financeiro elencado supra.

6.3 A resposta, comum ao Município e a cada um dos eventuais responsáveis financeiros como acima referimos, centra-se na matéria relativa às duas eventuais infrações financeiras referidas nos pontos 4.2 e 4.3, louvando, em primeiro lugar, o facto de o Tribunal de Contas apenas ter considerado duas das situações denunciadas passíveis de consubstanciar infração financeira.

A. No tocante à situação descrita no ponto 4.2 – Violação do n.º 2 do art.º 6.º do Regime Jurídico da atividade empresarial local e das participações locais – invocam, os eventuais responsáveis:

*“Trata-se de um entendimento que foi vertido, recentemente, no Relatório n.º 3/2019, Audit., 1.ª Secção (Ação de fiscalização concomitante ao Município de Castro Marim), por referência aos contratos com aquele âmbito celebrados em 2015 e 2016 e sobre qual o signatário já se pronunciou, em sede de contraditório, no respetivo processo de auditoria(...)*

*Aliás, sempre com o devido respeito, na opinião deste Município, deve-se sublinhar que a putativa irregularidade encontrada se deve, única e exclusivamente, a uma (porventura compreensível) incompreensão do âmbito, relevância e impacto de o evento Dias Medievais em Castro de Marim.*

*Ora, o setor empresarial do Município de Castro de Marim era constituído por uma única Empresa local – a Novbaesuris, Empresa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana, EM, S.A.; esta foi constituída ao abrigo da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro (que revogou a Lei n.º 58/98, de 18 de agosto) – Lei que aprovava o regime do setor empresarial local (RJEL).*

*Nessa altura, o objeto social da Empresa incluía a gestão de serviços de interesse geral e a promoção do desenvolvimento local e regional (cf., a propósito, os artigos 18.º e 21.º do RJEL). No âmbito dessas atribuições, incluíam-se diversas atividades (indicadas nos Estatutos da Empresa).*

*Mais tarde, com a revogação do RJEL pela Lei n.º 50/2012, de 30 de agosto (RJAEL), procedeu-se à alteração dos Estatutos (05 de novembro de 2012); assim, à Empresa foi atribuída a missão de gerir serviços de interesse geral (nos termos dos artigos 20.º e 45.º, ambos do RJAEL) – concretamente, nos seguintes domínios: promoção e gestão de equipamentos coletivos; prestação de serviços nas áreas da educação; ação social; cultura; saúde e desporto; abastecimento público de água; saneamento de águas residuais urbanas; gestão de resíduos urbanos e limpeza pública (cf. artigo 4.º, n.º 1, dos Estatutos) –, por um lado; e as de promoção do desenvolvimento local (como o permitiam, e permitem, os artigos 20.º e 48.º, do RJAEL) – especificamente, através da prossecução de atividades de promoção, manutenção, e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana; renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado e promoção e gestão de imóveis de habitação social (cf. artigo 4.º, n.º 2, alíneas a) a c), dos Estatutos) –, por outro. (...)*

*17. À Novbaesuris vinha sendo atribuída pelo Município, desde 2011, a realização de determinadas tarefas no âmbito dos Dias Medievais de Castro Marim, mas nunca lhe foi confiada a realização da totalidade das atividades exigidas por esse evento e isto não apenas em razão da real capacidade e dos recursos efetivos da Empresa em causa – que seriam insuficientes para o efeito –, mas, também, em consequência da dimensão do referido evento, que corresponde ao evento de recriação histórica mais significativo de toda a região de Algarve e a um dos principais de todo o País e que sempre envolveu a atuação, quer do Município, quer da Novbaesuris, quer de outras entidades.*

*E isto de tal forma que as atividades cuja prossecução foi confiada à empresa C, eram diferentes das concretamente atribuídas à Novbaesuris – em ambos os casos, aliás, nos termos de contratos celebrados com cada uma delas em cada ano, sendo que rigorosamente nada no Relato aponta, sequer, para algum indício do contrário. (...)*

*Nesse preciso sentido, afirma PEDRO COSTA GONÇALVES, “[não] há, portanto, uma proibição de exercício do mesmo tipo de atividade, mas apenas da mesma atividade concreta: assim, por exemplo, este regime não impede que empresa local e o município que a constitui se dediquem à gestão de equipamentos culturais (mesma atividade), desde que fique claro quais os equipamentos em concreto geridos por cada entidade”.*

*(...)*

*Logo, não se pode considerar (como resulta dos n.ºs 3 e 2 do artigo 6.º do RJAEL), que a atividade de organização dos Dias Medievais em Castro Marim fosse uma atividade concreta a cargo da Novbaesuris. Nem é correto afirmar que a organização do evento configura uma competência estatutária da Empresa Municipal.*

*E, não sendo uma atividade concreta a cargo da Novbaesuris, então o Município pode perfeitamente optar, especialmente perante um cenário de maior complexificação da organização do evento e, conseqüentemente, das prestações objeto do contrato de aquisição de serviços, recorrer ao mercado. (...)*

*Além disso, em março de 2015, um administrador da Novbaesuris – o qual, pessoalmente e independentemente da sua inserção institucional, sempre fora essencial na realização dos Dias Medievais – cessou as suas funções e isto resultou numa notável perda de know-how para o efeito da realização dos Dias Medievais.*

*Perante este cenário, o Município viu-se forçado a recorrer ao mercado – dada a absoluta ausência de condições humanas e técnicas para organizar o evento através dos seus próprios meios, incluindo a Empresa Municipal (sendo que no âmbito desse recurso ao mercado não teria justificação alguma prescindir de convidar a participar a estrutura em que o referido antigo administrador passou a exercer a sua atividade profissional).*

*No que diz respeito à questão da escassez de recursos humanos no serviço de Cultura do Município de Castro Marim, explica-se / descreve-se que, à data das informações em causa, contava este serviço com os seguintes recursos humanos: 1 chefe de serviços; 1 técnico superior de comunicação; 1 técnico superior de cultura e 1 assistente técnico.*

*Da parte da empresa local NovBaesuris, contabilizavam-se apenas 1 assistente técnico e 2 técnicos superiores.*

*Resta, quanto a esta matéria, deixar anotado que, dada a extinção recente da Novbaesuris, a situação que releva na presente sede é insuscetível de repetição no futuro, o que sempre teria como consequência a inexistência de quaisquer finalidades de prevenção na prossecução de um eventual processo de responsabilidade financeira – finalidades de prevenção essas que, como é evidente, são as primaciais em todo e qualquer processo respeitante a supostas infrações e que aqui se encontram totalmente ausentes.”*

Do contraditório ressaltam dois argumentos:

1. O primeiro prende-se com o **conceito de externalização** defendendo os contraditados que o facto da realização do evento “Dias Medievais de Castro Marim” ter sido atribuído à empresa Novbaesuris não significa que o Município não pudesse contratar serviços para ajudar a realizar o evento.

Ora, da análise dos contratos de aquisição de serviços entre o Município de Castro Marim e a empresa NovBaesuris, no âmbito do evento “Dias Medievais de Castro Marim” quer para 2017, quer para 2018, verificamos que foi contratada a realização do evento, transferindo o Município para a EL o valor de €275 000 e €266 396,22, respetivamente. O Município celebrou contratos com esta empresa no sentido de lhe atribuir a realização do evento como se comprova pelo objeto dos contratos<sup>22</sup>, pelo que

---

<sup>22</sup> A fls 154 e 159.

a concluir-se que os recursos humanos e materiais não eram suficientes deveria ser a NovBaesuris a subcontratar serviços e não o Município<sup>23</sup>.

2. Também quanto ao argumento relativo à diminuição dos recursos humanos não foram remetidas ao TdC evidências que provem o alegado. Deste modo mantêm-se todas as afirmações contidas no presente relatório.
- B. Quanto à segunda situação passível de consubstanciar eventual infração financeira - recurso ao regime excecional previsto no Decreto-Lei 87/2017, de 27 de julho – ponto 4.3. do presente relatório, nas alegações, após se descrever todo o regime excecional deste diploma legal e o contexto da respetiva aplicação, invoca-se também a má legística do diploma e a sua deficiente estrutura como causas que conduziram à violação da lei.

*“Ora, estando em causa um regime excecional, que utiliza expressamente a designação ajuste direto no seu artigo 2.º e que, num artigo isolado (o artigo 3.º), acrescenta a exigência adicional de terem de ser convidadas pelo menos três entidades; concluímos que se trata de um regime que facilmente induz em erro quem o mobilize pela primeira vez, em particular quando – como foi o caso – essa mobilização não foi protagonizada por jurista algum.”*

Invoca também a falta de recursos e o facto do técnico que lidou com este procedimento não ser jurista, para concluir que:

*“Não existiu, em momento algum, qualquer intenção por parte do Município, dos titulares dos respetivos órgãos ou dos seus trabalhadores de ignorar aquela que era uma exigência adicional e excecional referida no n.º do artigo 3º do DL n.º 87/2017”.*

Ou seja: no âmbito do contraditório o Município e os visados no contraditório pessoal, assumem a irregularidade, embora invoquem argumentos para provar a falta de culpa, a qual será analisada em sede própria por este Tribunal.

---

<sup>23</sup> Nesta linha acompanhamos o defendido no recente relatório 3/2019, Audit – 1.ª secção, onde esta questão foi analisada a propósito de anos anteriores.

Tendo em conta o n.º 2 do art.º 61.º conjugado com o n.º 3 do art.º 67.º da LOPTC, retira-se no texto a eventual imputação das infrações assinaladas ao Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim.

## VII – CONCLUSÕES E PROPOSTA

### Conclusões

- 7.1. Este relatório tem na sua origem uma exposição dirigida ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, descrevendo várias situações que considera “*feridas de ilegalidade*” e que se prendem com alegadas irregularidades no âmbito da contratação pública, algumas das quais relacionadas com a empresa local Novbaesuris, a qual se encontra em dissolução desde finais de 2018.
- 7.2. As situações denunciadas tiveram uma análise prévia pelo NATDR, que remeteu ao DA IX o processo para “*eventual apuramento das responsabilidades financeiras conexas com as situações descritas*”.
- 7.3. Da análise efetuada com vista ao apuramento de responsabilidade financeira, bem como do exercício do contraditório, conclui-se pela existência de factos suscetíveis de configurar infrações financeiras, sancionatórias, imputáveis aos responsáveis referidos no ponto V.

## VIII – EMOLUMENTOS

De acordo com o 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, são devidos emolumentos pelo Município de Castro Marim no valor de €4.855,95.

## 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 4.2 e 5.1 e 4.3 e 5.2 suscetíveis*”

*de integrar infrações financeiras de natureza sancionatória (...), com indicação dos eventuais responsáveis”.*

## X – DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório, bem como o mapa das infrações financeiras que dele faz parte integrante;
2. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Castro Marim em quatro mil, oitocentos e cinquenta e cinco euros e noventa e cinco cêntimos (€4.855,95), 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 Castro Marim;
  - 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, 20 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)