

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório N.º1/2021

2.ª SECÇÃO

Entidade Fiscalizada:

Município de Monchique



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 12/2020 – ARF-DA IX – EP

2.ª SECÇÃO

Análise de Denúncia ao Município de Monchique
Incumprimento da Obrigatoriedade de Publicitação de Contratos
Públicos

ÍNDICE

FICHA TÉCNICA.....	4
SIGLAS E ABREVIATURAS	5
I. INTRODUÇÃO.....	6
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	6
III. DOS FACTOS.....	7
IV. DO DIREITO	10
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES	14
VI. ANÁLISE do CONTRADITÓRIO	17
VII. CONCLUSÕES.....	20
VIII - EMOLUMENTOS	21
IX – RECOMENDAÇÃO.....	21
X – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	22
XI – DECISÃO	22

FICHA TÉCNICA

Execução Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
CCP	Código dos Contratos Públicos
DA IX	Departamento de Auditoria IX
DR	Diário da República
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MM	Município de Monchique
NATRD	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno
PCMM	Presidente da Câmara Municipal de Monchique
PEQD	Processos de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

- 1.1. A presente auditoria foi realizada ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º da LOPTC¹, bem como do art.º 129.º do RTC².
- 1.2. O relato foi submetido a contraditório pessoal e institucional não tendo os visados colocado em causa as infrações. No entanto, foi possível concluir pela existência de “*estação competente*” e pelo facto de estarem reunidos os requisitos para ponderar a relevação de infração financeira ao responsável, conforme ponto V deste relatório.

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

- 2.1. Na origem da presente auditoria encontra-se uma comunicação da Procuradora Adjunta do Tribunal de Portimão, informando o TdC de ter proferido despacho de arquivamento nos autos de inquérito, identificado com o n.º de processo 150/17.4T9SAT, que teve na sua base uma denúncia anónima, apresentada junto da Polícia Judiciária de Portimão.
- 2.2. Tal denúncia, relatava vários factos que, a ser verdade, poderiam, eventualmente, configurar vários crimes, imputáveis ao Presidente da Câmara Municipal de Monchique (PCMM) e a uma vereadora daquele Município, a saber: corrupção ativa e passiva; participação económica em negócio; e/ou, abuso de poder.
- 2.3. Conforme se referia na denúncia, estes titulares de cargos políticos teriam procedido à adjudicação, diretamente a empresas pertencentes a militantes do mesmo partido, de vários serviços de arranjo e manutenção de viaturas, com o objetivo de obter benefícios para ambas as partes.

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

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

- 2.4. O referido Tribunal, considerou que a prova coligida nos autos é manifestamente insuficiente para sustentar *“uma acusação contra os denunciados e sociedades identificadas na denúncia, pela prática dos crimes acima indicados”*.
- 2.5. Mas considerou existir a eventualidade de infração financeira, pelo facto de *“ter sido omitida a regra da publicitação, prevista no Código dos Contratos Públicos (CCP)”*, tendo desse facto dado conta ao TdC.
- 2.6. A denúncia foi objeto de tratamento pelo NATDR³, tendo sido produzida informação, na qual foi exarado despacho de concordância pela Conselheira da área de responsabilidade IX, que concluiu no mesmo sentido do já referido Tribunal de Portimão e que constatou, ainda, existirem outros contratos em que essa obrigatoriedade não foi cumprida.
- 2.7. Nesta sequência e dando cumprimento ao Despacho referido no parágrafo anterior, é elaborado o presente relatório para apuramento de responsabilidade financeira.

III. DOS FACTOS

- 3.1. O processo em análise deu entrada no TdC em 26.07.2019, proveniente do Tribunal de Portimão, como referido no ponto anterior. No despacho de arquivamento dos autos de inquérito, identificado com o n.º de processo 150/17.4T9SAT, pode ler-se que a prova coligida nos autos é manifestamente insuficiente para sustentar uma acusação no âmbito do processo crime.
- 3.2. Mas, o mesmo despacho, considera a eventualidade de infração financeira, pelo facto de *“ter sido omitida a regra da publicitação, prevista no Código dos Contratos Públicos (CCP)”*, tendo por esse facto enviado o processo ao TdC.

³ PEQD n.º 200/2019

- 3.3. O processo foi objeto de análise pelo NATDR, no âmbito do PEQD já referido, tendo a análise sido consubstanciada em duas informações. Após análise dos documentos solicitados na sequência da informação n.º 279/2019, de 2.08.2019⁴, o NATDR concluiu, na informação n.º 41/2020-NATDR⁵, que *“todas as aquisições foram precedidas do procedimento pré-contratual aplicável em função do valor das despesas em causa pelo que não merece qualquer censura a prática de contratação pública dos responsáveis do MM relativamente a esta matéria.”*⁶
- 3.4. Todavia, *“relativamente aos contratos identificados nos pontos I e II supra (da referida informação) os respetivos pagamentos foram efetuados sem que se tenha verificado a publicação no Portal Base...”*.
- 3.5. Da análise da documentação constatamos que os contratos de prestação de serviços onde tal omissão se verificou foram os seguintes:

⁴ Inf. n.º 279/2019 de 12.08.2019, na qual se propõe que sejam remetidos ao TdC *“cópia dos procedimentos aquisitivos conexos com as faturas liquidadas às empresas A..., e B..., incluindo as autorizações de despesa e autorizações/ordens de pagamento e os idênticos documentos relativos ao contrato de Reparação do equipamento Rectro JCB 4CX, celebrado com a empresa C..., em 17/07/2018.”*

⁵ De 07.02.2020, despachada pela Conselheira da Área de Responsabilidade IX em 12.02.2020.

⁶ De referir, ainda, que os documentos solicitados ao Presidente da Câmara Municipal de Monchique só foram disponibilizados após várias insistências e após a notificação para contraditório, em 17.01.2020, *“por falta injustificada de remessa de documentos e de colaboração com o Tribunal de Contas”*.

Quadro 1

	N.º de ordem	Tipo de procedimento e data contrato	Objeto do procedimento	Data do pagamento	Valor Euros (sem IVA)	Data da publicitação
A...	1	Consulta prévia - com consulta a três fornecedores. Data contrato - 07.01.2019.	Limpeza e desobstrução de caminhos florestais e beneficiação de aceiros.	16.04.2020 (ordem de pagamento a fls. 245 do PEQD).	4 125,00	Sem publicitação. (ver ponto 4.2.7).
	2	Ajuste direto simplificado. Data contrato 17.10.2018.	Abertura de descontinuidades de combustíveis florestais e beneficiação de caminhos de acesso a povoamentos florestais, Barranco de Mexilhão	25.10.2018 (ordem de pagamento a fls.250 do PEQD)	4.875,00	Não obrigatória por força do n.º 3 do artigo 128.º.
	3	Ajuste direto - art.º 24.º n.1 c) do CCP, por via do DL 70/2018. Data contrato 06.11.2018	Serviço de máquinas de rasto e vigilância ativa	19.11.2018 (ordem de pagamento a fls.256 do PEQD)	15 581,25	Sem publicitação.
	4	Ajuste direto- art.º 24.º n.1 c) do CCP, por via do DL 70/2018. Data contrato 06.11.2018	Serviço de porta máquinas e segurança ativa	19.11.2018 (ordem de pagamento a fls.261 do PEQD)	9.180,00	Sem publicitação
B...	5	Ajustes direto- art.º 24.º n.1 c) do CCP, por via do DL 70/2018. Data contrato 06.11.2018	Serviço de porta máquinas e segurança ativa.	21.11.2018 (ordem de pagamento a fls.266 do PEQD)	6.650,00	Sem publicitação.
C...	6	Consulta prévia Data contrato 17.07.2018	Reparação de equipamento Rectro JCB 4 CX	17.07.2018 (contrato a fls.129 a 132 do PEQD) Fecho do contrato 04.09.2018	12 984,94	26.07.2019

3.6. Como se verifica no quadro supra estão em análise seis (6) contratos de prestação de serviços, celebrados pelo Município de Monchique.

- 3.7. Desses contratos, quatro (4) deles foram celebrados através de ajuste direto, três⁷ (3) com a empresa A...e outro com a empresa B..., não tendo sido para três (3) deles, em que a publicidade era obrigatória, até à data de hoje, publicitados, como se constata pela consulta ao Portal-base.
- 3.8. Nestes últimos, já decorreram mais de dois anos após a celebração do contrato.
- 3.9. Foram ainda celebrados dois (2) contratos de consulta prévia, um com a empresa A..., Lda. cujo valor é abaixo de €5 000⁸, não tendo sido publicitado, e o outro com a empresa C..., o qual só foi publicitado após decorridos mais de 12 meses do contrato.

IV. DO DIREITO

4.1. Da Escolha do Procedimento

- 4.1.1. De acordo com a documentação remetida pelo MM⁹, enquadrada no quadro 1, verificamos que foram celebrados por este Município 6 contratos de aquisição de serviços, dois (2) de consulta prévia, um de ajuste direto simplificado, e 3 de ajuste direto ao abrigo do artigo do artigo 24.º, n.º1, alínea c), por força do Decreto-Lei n.º 70/2018, de 30 de agosto.
- 4.1.2. De notar que este último diploma estabelece as medidas excecionais de contratação pública, por ajuste direto, relacionadas com os danos causados pelos incêndios ocorridos em agosto de 2018, nos concelhos de Monchique, Silves, Portimão e Odemira. Nesta linha pretende conciliar a simplificação dos contratos celebrados com a rigorosa transparência dos dinheiros públicos.

⁷ Um deles através de ajuste direto simplificado.

⁸ Para o montante em causa bastaria o ajuste direto simplificado que não está sujeito a publicitação.

⁹ A pedido do NATDR.

- 4.1.3. Refira-se, ainda, que todos os contratos de ajuste direto celebrados ao abrigo deste preceito e diploma se encontram abaixo dos €20 000, pelo que poderia ter sido adotado este tipo de procedimento, independentemente de se tratar ou não de medidas excecionais de incêndio. Daí que, a nosso ver, o facto de não ter sido observado o artigo 3.º do DL n.º 70/2018¹⁰, acima referido, não tem consequências uma vez que os contratos poderiam ter sido celebrados ao abrigo do artigo 20.º, alínea d), do CCP, sem esta exigência.
- 4.1.4. Assim, nada de realce se oferece referir sobre a escolha do procedimento.
- 4.1.5. Todavia, verifica-se que não foi cumprida a obrigatoriedade de publicitação dos contratos, não obstante todos os montantes dos contratos terem sido pagos.

4.2. Da Obrigatoriedade de Publicitação

- 4.2.1. Dispõe o artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos¹¹ sob a epígrafe “*publicitação e eficácia do contrato*” que:

“1 - A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III ao presente Código, do qual faz parte integrante.

2 - (Revogado.)

3- A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.

¹⁰ Que exige a consulta de pelo menos três entidades.

¹¹ Contém as alterações da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, e DL n.º 111-B/2017, de 31/08.

- 4.2.2. O Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018¹², aplicável aos casos em apreço, prevê, no art.º 2.º, o portal dos contratos públicos *“como meio de divulgação de informação pública sobre os contratos sujeitos ao regime do CCP, constituindo ainda o instrumento central de produção de informação estatística sobre a contratação pública nacional, nomeadamente para efeitos de elaboração dos relatórios estatísticos a remeter à Comissão Europeia”*. Remete para uma portaria, dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas, as regras de funcionamento e de gestão desse portal.
- 4.2.3. Nessa sequência, foi aprovada a Portaria n.º 57/2018, de 26.02¹³, que o designou como “Portal BASE”, o qual reúne a informação relativa aos contratos públicos celebrados desde 2008.
- 4.2.4. Do exposto resulta que, desde 2008, as entidades adjudicantes estão obrigadas a informar o portal único acerca dos contratos públicos celebrados, com exceção dos ajustes diretos simplificados, conforme preceitua o n.º 3 do art.º 128¹⁴ do CCP.
- 4.2.5. Em suma, também a publicitação dos ajustes diretos é obrigatória e deverá ser efetuada no portal dos contratos públicos, denominado “Portal Base”. A publicitação só é dispensada, nos termos do n.º 3 do artigo 128.º, nos casos de regime simplificado, tal como descrito nesse preceito.
- 4.2.6. Tendo em conta o **tipo de procedimento** dos contratos que constam do quadro 1 apenas o referido com o n.º de ordem (2) não estava sujeito à obrigação de publicitação, por força do n.º 3 do artigo 128.º acima referido.

¹²Procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e transpõe as Diretivas n.ºs 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014. Alterou profundamente o CCP.

¹³ A referida Portaria aprovou, ainda, os modelos dos dados a transmitir ao “Portal Base” pelas entidades adjudicantes, para efeitos do disposto no CCP.

¹⁴ Dispõe o n.º 3 deste preceito que: *3 - O procedimento de ajuste direto regulado na presente secção está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no presente Código, incluindo as relativas à celebração do contrato e à publicitação prevista no artigo 465.º”*

- 4.2.7. Todavia, no procedimento com o número de ordem (1), não obstante o tipo de procedimento escolhido ser a consulta prévia, o valor sem IVA é inferior a €5 000, o que significa que poderia ter sido escolhido o procedimento de ajuste direto simplificado e, desse modo, não existiria obrigatoriedade de publicitação. Assim sendo, é nosso entendimento que o facto de ter havido um procedimento mais transparente e concorrencial não pode ter a consequência negativa para o adjudicante, de considerar que a falta de publicitação neste contrato consubstancia uma irregularidade financeira.
- 4.2.8. Nos restantes quatro (4) contratos identificados no quadro 1, foram violados os n.ºs 1 e 3, do art.º 127.º do CCP, e a alínea f), do artigo 8.º, da Portaria 57/2008¹⁵, de 26 de fevereiro. Com efeito, em três deles (3) não foi feita a publicitação até à data deste relatório, ou seja, decorridos 24 meses após as respetivas datas de contrato, e o contrato com o n.º de ordem (6) foi publicitado, mas após decorridos 12 meses, quando deveria tê-lo sido até 20 dias após a celebração do contrato.
- 4.2.9. Importa salientar que a publicitação não só é obrigatória como determinante para a própria eficácia do contrato, já que, sem ela, não será possível começar a executá-lo, nem efetuar quaisquer pagamentos. Está em causa o cumprimento do princípio da transparência, mas que, neste caso, tem reflexos diretos na eficácia do pagamento.
- 4.2.10. E, como referido acima, todos os pagamentos foram efetuados sem que os contratos tivessem sido publicitados.
- 4.2.11. A este respeito, tem sido entendimento uniforme deste Tribunal¹⁶ que, ao efetuar-se o pagamento sem que tenha havido publicitação do contrato sendo esta obrigatória, o pagamento é ilegal por não cumprir todos os requisitos legais exigíveis, ao abrigo do art.º 42.º n.º 6 da LEO, de 2001¹⁷ e também do ponto 2.3.4.2 alínea d) do POCAL.

¹⁵ De 26 de fevereiro de 2018.

¹⁶ Vidé Sentenças n.ºs 17/2015, 3.ª S; 4/2019, 3.ª S; 4/2020, 3.ª S; 14/2019 3.ª S; 14/2020, 3ª S; 36/2020, 3.ª S, e Acórdãos n.ºs 14/2019, 3.ª S; 28/2020, 3.ª S e 36/2020, 3.ª S

¹⁷ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, sucessivamente alterada, aplicável a estes contratos por força do art.º n.º 2 do art.º 8.º da LEO de 2015, Lei 151/2015, de 11 de setembro.

4.2.12. De acordo com várias sentenças e acórdãos da 3.^a secção do TdC¹⁸, quer a autorização do pagamento, quer a ordem de pagamento sem que tenham sido publicitados os respetivos contratos, enquadram situações suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração sancionatória, prevista na alínea b), do n.º 1, do art.º 65.º, da LOPTC.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

- 5.1. Analisada a documentação remetida pela CMM, no âmbito do PEQD, necessária para a imputação de responsabilidades, verificou-se que os documentos, relativamente a cada um dos procedimentos de aquisição de serviços ora em análise, incluindo as ordens de pagamento, estavam assinados por várias pessoas, mas sem a identificação das referidas rubricas/assinaturas, não obstante essa obrigatoriedade estar prevista no ordenamento jurídico¹⁹.
- 5.2. Houve, assim, necessidade de solicitar a identificação das referidas assinaturas que constam nos documentos, em particular, os que constam na autorização e ordem de pagamento²⁰, tendo a referida informação sido remetida no prazo solicitado²¹.
- 5.3. De acordo com várias sentenças e acórdãos da 3.^a secção do TdC²², quer a autorização do pagamento, quer a ordem de pagamento, sem que tenham sido publicitados os contratos em causa, enquadram situações suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração sancionatória, prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º, da LOPTC, sendo responsáveis o proponente da autorização do pagamento, o autorizador do pagamento e outros intervenientes que, tendo competência para o efeito, tenham conferido a documentação em causa sem terem alertado para tal.

¹⁸ Sentença 7/2015, 3.^a S; 4/2020, 3.^a S; 14/2020, 3.^a S; Acórdão 36/2020, 3.^a S.

¹⁹ Art.º 23.º n.º 1 do Decreto Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio “1 - *Os documentos escritos que constituem os processos administrativos internos, bem como todos os despachos e informações que sobre eles forem exarados, devem sempre identificar os trabalhadores em funções públicas seus subscritores e a qualidade em que o fazem, ...*”

²⁰ Através do mail de 04.11.2020, a fls. 6 do presente processo.

²¹ Resposta através de mail de 09.11.2020, a fls 7 do presente processo.

²² Sentenças n.ºs 7/2015, 3.^a S; 4/2020, 3.^a S; 14/2020, 3.^a S; Acórdão 36/2020, 3.^a S

5.4. No caso presente, os contratos com os n.ºs de ordem do quadro 1:(3), celebrado com a empresa A... FT 2019/18/44²³; (4), com a empresa A... FT/18/45²⁴; (5), celebrado com a empresa B..., FT/1/330/2018/FT²⁵, e (6), celebrado com a empresa – C..., FT 2018/00330²⁶, foram conferidos e autorizados os pagamentos por:

- Rui Miguel Adelino da Silva (secção de contabilidade) que conferiu, sem alertar para a ilegalidade, ainda mais sendo que “*esta matéria é da exclusiva responsabilidade dos técnicos da divisão administrativa e financeira*”²⁷, onde ele está afeto, como se comprova pelo mapa de pessoal.
- Arminda de Lurdes Andrez, Vice-Presidente, autorizou os pagamentos e assinou as ordens de pagamento, ao abrigo de delegação de competências²⁸. Todavia, autoriza os pagamentos na sequência da conferência pela divisão que tem a cargo estas competências, sem que tenha sido alertada para a irregularidade.
- Maria da Graça Alves Maio (tesoureira), assinou a ordem de pagamento, após a conferência pelo serviço que tinha a incumbência de publicitar os contratos e, assim, confiando que todos os procedimentos tinham sido observados.

5.4.1. Ora, no caso concreto, a ordem de pagamento foi conferida pelo coordenador técnico da secção de contabilidade, da divisão administrativa e financeira, sem que tenha tido o cuidado de verificar se os contratos tinham sido publicitados, sabendo, ou tendo a obrigação de saber, que na falta de publicitação os pagamentos seriam ilegais.

5.4.2. Resulta do que antecede que este técnico, ao “conferir”, deveria ter tido o cuidado de verificar se os contratos ainda não tinham sido publicitados, e alertar para tal a Vice-presidente e a tesoureira, evitando assim que fossem efetuados pagamentos ilegais.

²³ Para além de constarem no PEQD como referido no quadro 1, juntamos também a este processo fls. 8,10 e 11.

²⁴ Para além de constarem no PEQD como referido no quadro 1, juntamos também a este processo fls. 8 e 9.

²⁵ Para além de constarem no PEQD como referido no quadro 1, juntamos também a este processo fls. 12 a 14.

²⁶ Para além de constarem no PEQD como referido no quadro 1, juntamos também a este processo fls. 15 a 24.

²⁷ Auto de declarações, da vereadora, no inquérito do DCIAP, a fls. 24 do PEQD.

²⁸ Despachos do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Monchique n.ºs 17 e 18/2017, a fls. 25 a 28 do presente processo.

- 5.4.3. Tal como refere o n.º 4 do art.º do artigo 61.º da LOPTC a responsabilidade pode recair *“nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência, de acordo com a lei”*.
- 5.4.4. Por outro lado, dispõe o n.º 2 do artigo 61.²⁹ que a responsabilidade financeira³⁰ *“recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e nas condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 22257, de 25 de fevereiro”*
- 5.4.5. Também o artigo 80.º- A do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais dispõe que a responsabilidade financeira *“recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente”*.
- 5.4.6. Daqui decorre que era incumbência dos serviços competentes alertar para a situação. Não o tendo feito e tendo apostado um despacho de “conferi”, os posteriores intervenientes, de boa fé, podem pressupor que todo o processo se encontra regular.
- 5.4.7. Neste caso, eventualmente, poderá existir responsabilidade financeira imputável ao coordenador técnico da área responsável pelas funções aqui em análise, ou seja, de assegurar a publicitação dos contratos.
- 5.4.8. O artigo 64.º da LOPTC dispõe que *“o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.”*

²⁹ Nova redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei 42/2016, de 28 de dezembro.

³⁰ Aplicável à responsabilidade sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º.

5.4.9. Tendo em conta o valor diminuto dos contratos e a insuficiência de recursos humanos que transparece do mapa de pessoal³¹ que foi remetido ao TdC, no âmbito do contraditório, e estando reunidos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, poderá o Tribunal ponderar a relevação da responsabilidade financeira imputada ao coordenador técnico da secção de contabilidade, que conferiu a ordem de pagamento sem alertar para a irregularidade, tendo a incumbência de o fazer.

VI. ANÁLISE do CONTRADITÓRIO

6.1 A resposta ao contraditório foi recebida dentro do prazo, tendo os visados remetido um único contraditório em nome de todos³². Por sua vez, também o Presidente da Câmara do Município de Monchique, visado apenas no contraditório institucional, se associou aos mesmos argumentos considerando este documento a resposta ao contraditório institucional.

6.2 Os visados vêm solicitar a relevação da responsabilidade financeira por considerarem estar reunidos os requisitos previstos no artigo 65.º da LOPTC. Não negam as infrações que lhe são imputadas, apenas apresentam argumentos visando a atenuação da culpa.

6.3 Nesta linha invocam que:

- i) a falta de publicitação dos contratos não se deveu a falta de vontade de cumprir a obrigação legal, mas, única e simplesmente, à falta de pessoal, justificando a afirmação com o envio do mapa de pessoal 2020 do Município de Monchique. Referem ainda que a publicitação dos contratos não foi efetuada pelo facto de os dois únicos juristas do quadro de pessoal se encontrarem em situação de mobilidade.
- ii) Não agiram com o intuito de cometer qualquer infração, tendo pautado a sua conduta pela transparência e conformidade legal de todos os procedimentos.

³¹ A título exemplificativo na secção de contabilidade apenas estão afetos o coordenador técnico e o assistente administrativo. E a própria divisão administrativa e financeira não tem chefe de divisão, encontrando-se em comissão de serviço.

³² A fls 51 a 82.

Análise:

6.4 Relativamente aos argumentos invocados:

- iii) O mapa de pessoal do MM de 2020 apenas refere que nessa data os juristas se encontram em mobilidade, mas não prova se, na data em que os contratos deveriam ser publicitados, os mesmos já se encontravam nessa situação. Mas, ainda que assim fosse, o envio dos contratos para publicitação não requer especial complexidade, pelo que não é condição ser efetuado por um jurista. Não obstante, não podemos deixar de salientar que resulta do mapa de pessoal uma escassez de recursos humanos qualificados.
- iv) As funções estão cometidas a técnicos da divisão administrativa e financeira, como foi referido em sede do inquérito judicial³³, pela vereadora da Câmara Municipal de Monchique, Arminda de Lurdes Andrez, que sobre a falta de publicitação de um contrato respondeu que tal *“matéria é da exclusiva responsabilidade dos técnicos da divisão administrativa e financeira...”*.
- v) Ora, no caso concreto, a ordem de pagamento foi conferida pelo coordenador técnico da secção de contabilidade, inserido na divisão administrativa e financeira, sem que tenha tido o cuidado de verificar se os contratos tinham sido publicitados, sabendo, ou tendo a obrigação de saber que, se assim não fosse, os pagamentos seriam ilegais.
- vi) Resulta do que antecede que este técnico, ao “conferir”, deveria ter tido o cuidado de verificar se os contratos ainda não tinham sido publicitados e alertar, para tal, quer a Vice-Presidente quer a tesoureira, evitando assim que fosse efetuado um pagamento ilegal.
- vii) Daqui decorre que competia aos serviços alertar para a situação. Não o tendo feito e tendo apostado um despacho de “conferi”, faz os posteriores intervenientes pressupor que todo o processo se encontra regular.
- viii) Os alegantes vêm invocar o artigo 64.º da LOPTC que dispõe *“o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada*

³³ A fls 24 do PEQD.

responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.”

- ix) Tendo em conta o valor diminuto dos contratos e a insuficiência de recursos humanos que transparece do mapa de pessoal que foi remetido ao TdC com as alegações, no âmbito do contraditório pessoal, e estando reunidos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º, da LOPTC, pode o Tribunal ponderar a relevação da responsabilidade financeira imputada ao coordenador técnico da secção de contabilidade, que conferiu a ordem de pagamento sem alertar para a irregularidade, tendo a incumbência de o fazer.
- x) Nesta linha, procedeu-se à adaptação do ponto V deste relatório, tendo em conta os n.ºs 2 e 4 do artigo 61.º da LOPTC, e o artigo 8o-A do RJALEM.
- xi) Por último, não podemos deixar de frisar que, até à data, as situações destes contratos ainda não foram regularizadas, nada referindo as alegações a este respeito.
- xii) No que respeita ao teor do ponto 4 das alegações³⁴, os visados só podem ter compreendido mal o conteúdo do relatado, designadamente o escrito no ponto 4.2.7. Com efeito, em nenhum ponto do mesmo se censura a adoção de um procedimento mais transparente, pelo contrário, é um argumento para defender que, na situação do contrato referido com o n.º de ordem (1), do quadro 1, não obstante pelo tipo de procedimento houvesse lugar a publicitação obrigatória, atendendo ao valor do contrato a lei permitia um procedimento de ajuste direto simplificado, logo não seria obrigatório a publicitação do contrato, donde não existiria infração. Aliás no ponto da imputação de responsabilidades e no quadro das infrações financeiras enviado com o relato, apenas se imputavam infrações relativamente aos contratos com os n.ºs de ordem 3, 4, 5, e 6.

6.5 Em conclusão, das alegações resultou a adaptação do ponto V e conseqüentemente suprimiu-se o mapa das infrações financeiras.

³⁴ Fls 52 “sempre será de referir....na informação.º41/2020-NATDR todas as aquisições foram precedidas do procedimento pré-contratual aplicável em função do valor em causa...pelo que muito se estranha a censurabilidade aludida no relatório....”

VII. CONCLUSÕES

- 7.1 Na origem da presente ARF encontra-se uma comunicação da Procuradora Adjunta do Tribunal de Portimão, informando o Tribunal de Contas de ter proferido despacho de arquivamento nos autos de inquérito, relacionado com factos denunciados anonimamente, junto da Polícia Judiciária de Portimão, mas em que alertou para a eventualidade de existir infração financeira, pelo facto de *“ter sido omitida a regra da publicitação, prevista no Código dos Contratos Públicos (CCP)”*.
- 7.2 Analisada a documentação, concluiu-se que todos os contratos de ajuste direto e consulta prévia, celebrados ao abrigo do DL n.º 70/2018, se encontram abaixo dos €20 000, podendo ser sempre adotado este tipo de procedimento, independentemente de se tratar ou não de medidas excecionais de incêndio. Daí que, a nosso ver, o facto de não ter sido observado o artigo 3.º do diploma acima referido, nalguns ajustes diretos, não tem consequências ao nível do procedimento, uma vez que podiam ter sido celebrados ao abrigo do artigo 20.º alínea d) do CCP sem esta exigência.
- 7.3 Ao invés, verifica-se que não foi cumprida a obrigatoriedade de publicitação em quatro dos contratos analisados, não obstante todos os contratos terem sido pagos e tendo já decorrido um prazo de 24 meses após as respetivas datas de contrato, ou, no caso do contrato com o n.º de ordem (6), só ter sido publicitado após decorridos 12 meses da data de celebração do contrato.
- 7.4 Foram violados os n.ºs 1 e 3 art.º 127.º do CCP e a alínea f), do artigo 8.º da Portaria 57/2008, de 26 de fevereiro.
- 7.5 A publicitação não só é obrigatória como determinante para a própria eficácia do contrato, já que, sem ela, não será possível começar a executá-lo, nem efetuar quaisquer pagamentos, estando em causa o cumprimento do princípio da transparência que, neste caso, tem reflexos diretos na eficácia do pagamento.
- 7.6 Tem sido entendimento uniforme deste Tribunal considerar que o pagamento sem a precedente publicitação, sendo esta obrigatória, determina a ilegalidade do pagamento, por incumprimento de um requisito legal exigível, ao abrigo do art.º 42.º, n.º 6, da LEO, de

2001, e, também, do ponto 2.3.4.2 alínea d) do POCAL, integrando, assim, a previsão objetiva da infração sancionatória, prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

7.7 É, eventualmente, responsável o coordenador técnico da área financeira que conferiu a ordem de pagamento e após um despacho de “conferi” sem verificar toda a documentação em causa e sem alertar para a falta de publicitação.

7.8 Dada a função que exercia e as competências que detinha tinha obrigação de saber ou de se informar, sobre a legalidade e regularidade dos atos em causa. Não obstante, tendo em conta o art.º 64.º e 65.º n.º 9 da LOPTC, ponderou-se a relevação da responsabilidade financeira.

7.9 O relato foi submetido a contraditório pessoal e institucional não tendo os visados colocado em causa as infrações. No entanto, foi possível concluir pela existência de “*estação competente*” e pelo facto de estarem reunidos os requisitos para ponderar a relevação de infração financeira ao responsável.

7.10 Por fim, é de realçar que até à data as irregularidades ainda não foram sanadas.

VIII - EMOLUMENTOS

De acordo com o artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo 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 Monchique no valor de €3 531,60.

IX – RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se ao órgão executivo do Município de Monchique que mande publicitar os contratos constantes do quadro 1 com os n.ºs de ordem n.º 3, 4, e 5, informando este Tribunal no prazo de 60 dias.

Recomenda-se também que, para futuro, sejam observadas todas as disposições legais antes do pagamento dos contratos, designadamente a publicitação dos mesmos.

X – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 122.º do Regulamento do Tribunal de Contas, o projeto de relatório foi remetido ao Ministério Público, tendo sido emitido parecer ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/08, que concordou com a relevação da eventual responsabilidade financeira imputada ao coordenador da área financeira, conforme ponto V deste relatório, por se encontrarem reunidos os requisitos previstos no ponto 9 do artigo 65.º da LOPTC.

XI – 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 art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório de auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras.
2. Tendo em conta as conclusões n.ºs 7.7 a 7.9, e o facto de se encontrarem reunidos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, relevar a responsabilidade financeira imputada ao responsável identificado no ponto 5.4, primeiro parágrafo, deste relatório.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Monchique em €3 531,60, 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.
4. Remeter cópia deste Relatório:
 - 4.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 4.2 Ao Presidente da Câmara Municipal de Monchique;
 - 4.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.
5. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do art.º 29.º da LOPTC.
6. 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, 04 de fevereiro de 2021

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)

