

# Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 3/2021

2.ª Secção

Entidade Fiscalizada : Município de Bombarral



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS

PROCESSO N. º 10/2020 – ARF

2.ª Secção

(RELATÓRIO)



## ÍNDICE

FICHA TÉCNICA .....	2
I INTRODUÇÃO .....	4
II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO .....	5
III DOS FACTOS.....	8
III.1 ADJUDICAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS .....	8
III.2 INSCRIÇÃO IRREGULAR DE RECEITA NO ORÇAMENTO DE 2019 – FINANCIAMENTO FEDER.....	16
IV DO DIREITO .....	18
IV.1 REGIME JURÍDICO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS .....	18
IV.1.1. <i>Empreitada de Construção de Rotunda – Av. Dr. Joaquim Albuquerque.....</i>	20
IV.1.2. <i>Empreitada de Remodelação das Casas de Banho Públicas do Carvalhal .....</i>	22
IV.1.3. <i>Empreitada de Ligação do Coletor Pluvial Doméstico à Rede existente-Sobral do Parelhão .....</i>	23
IV.2 COFINANCIAMENTO DO FEDER – INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL.....	24
V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	25
VI ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO .....	27
VII CONCLUSÕES .....	34
VIII RECOMENDAÇÃO .....	36
IX EMOLUMENTOS.....	36
X VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	36
XI DECISÃO.....	37
ANEXOS.....	39

---

FICHA TÉCNICA

---

**Coordenação Técnica**

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

**Execução Técnica**

Isilda Gallois Albuquerque Costa

Técnica Verificadora Assessora



## I INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º/1-c), 5.º/1-e) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC).
2. Ao abrigo do art.º 13.º da LOPTC foi o relato de auditoria remetido aos responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações dado entrada no Tribunal dentro do prazo fixado nas notificações efetuadas.
3. A análise das alegações produzidas no contraditório consta do ponto VI deste relatório.

## II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Através do despacho exarado na Informação n.º 410/19-NATDR<sup>1</sup>, no Processo n.º 156/2019 – PEQD, a Exma. Juíza Conselheira da Área de Responsabilidade IX determinou a abertura de uma auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras (ARF), dirigida às situações analisadas naquele PEQD.
  
5. O referido PEQD teve por objeto uma denúncia anónima, que deu entrada no TdC em 11.06.2019, relativa a eventuais irregularidades cometidas pelo Município de Bombarral, na gerência de 2018, acompanhada de cópias de vários documentos. Foram denunciadas as seguintes situações:<sup>2</sup>
  - ✚ Divergências entre valores registados no balanço e no controlo orçamental da receita, relativos a “dívidas a receber” e a “empréstimos”;
  
  - ✚ Irregularidades/ilegalidades cometidas no âmbito da adjudicação de três empreitadas: a) de “Construção de Rotunda – Av. Dr. Joaquim de Albuquerque – Bombarral”; b) de “Remodelação das Casas de Banho Públicas do Carvalhal”; e c) de “Ligação do Coletor Pluvial Doméstico à Rede existente- Sobral do Parelhão”. Nos termos da denúncia, foram efetuados pagamentos no valor aproximado de 900 mil euros, antes da publicitação dos contratos no portal dos contratos públicos<sup>3</sup>;
  
  - ✚ Irregularidades relativas a uma situação de licença sem vencimento de longa duração de um trabalhador da Câmara Municipal de Bombarral, iniciada em 1998 e terminada em 2018 (20 anos depois), com o reinício de funções por parte do trabalhador, sem que tenha havido previamente um concurso;

---

<sup>1</sup> Fls. 406 e seguintes do PEQD.

<sup>2</sup> Fls. 1-36 do PEQD.

<sup>3</sup> [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)

- ✚ Uma situação de desorçamentação no orçamento de 2019, em que as despesas obrigatórias, com funcionamento de carácter permanente, estão abaixo das dotações necessárias para o ano económico de 2019, face aos consumos regulares em anos transatos;
  - ✚ Inscrição no orçamento das receitas para 2019 de um cofinanciamento do FEDER para realização de obras do Mercado Municipal e nas instalações do Instituto da Vinha e do Vinho, no montante de 272 000,00 euros, sem que tivesse havido submissão de candidatura ao financiamento do Fundo para esse fim, não podendo aquela verba, consequentemente, constar como receita no orçamento para 2019;
  - ✚ Falta de inscrição no orçamento para 2019 de um montante de 100 000,00 euros, entregues pelo “Banco A”, para realização de obras destinadas a permitir a extensão da rede pública de abastecimento de água a uma urbanização habitacional, propriedade do banco;
  - ✚ Por último, várias irregularidades cometidas no âmbito de um concurso para “*cargos de dirigentes*”. Apesar do procedimento se ter concluído em “*outubro e meados de dezembro de 2018*”, seis meses depois (data da denúncia) continuaram em funções dirigentes em regime de substituição, tendo havido uma só nomeação em resultado do concurso.
6. Na sequência da Informação n.º 217/19 – NATDR, o Presidente da Câmara Municipal de Bombarral foi ouvido ao abrigo do art.º 10.º da LOPTC, para se pronunciar sobre o teor da denúncia, tendo remetido ao TdC os documentos que lhe foram solicitados, relativos aos procedimentos de adjudicação das empreitadas identificadas acima (parágrafo 4), incluindo as respetivas autorizações de despesa e de pagamento<sup>4</sup>.
7. Feita a análise das situações denunciadas, supra descritas, de acordo com o enquadramento jurídico e factual resultante da legislação aplicável e dos esclarecimentos prestados pelo autarca,

---

<sup>4</sup> Documentos constantes do PEQD, Volume I: Informação n.º 217/19 – NATDR, fls. 39/secs.; Ofício n.º 26778/2019, de 26.08.2019, ref. º: NATDR – Proc.º PEQD n.º 156/2019, fls. 45; Resposta do autarca: fls. 46/secs.

o NATDR concluiu que a maior parte não configurava ilícitos financeiros (nem outros), não havendo assim lugar a eventuais responsabilidades financeiras, exceto nas situações relativas à adjudicação das três empreitadas e à inscrição no orçamento das receitas para 2019 do cofinanciamento do FEDER<sup>5</sup>.

8. A Exma. Juíza Conselheira da Área concordou com as conclusões daquela Informação e determinou a auditoria de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras conforme o proposto, pelo que o objeto deste relatório fica cingido às questões identificadas no parágrafo anterior.

---

<sup>5</sup> Informação n.º 410/19 – NATDR (fls. 406/segs. do PEQD).

### III DOS FACTOS

#### III.1 Adjudicação de empreitadas de obras públicas

9. Dos factos constantes dos autos, relativos aos procedimentos de adjudicação de obras públicas efetuados pelo Município na gerência de 2018 e mencionados na denúncia, resulta o seguinte:

##### A. Empreitada de construção de rotunda – Avenida Dr. Joaquim de Albuquerque – Bombarral

- i) De acordo com a denúncia, a empreitada *“foi adjudicada pelo Sr. Vice-Presidente da Câmara Municipal de Bombarral, Nuno Vicente, em 30/07/2018 à empresa “B, S.A”. O contrato n.º 28/2018 entre as partes foi assinado no dia 3/08/2018, pelo Presidente da Câmara Municipal, Dr. Ricardo Fernandes e o Adjudicatário [...]”*. Previamente, houve consulta a duas empresas, tendo sido escolhida a “B, S.A.”, nos termos do relatório final de análise de propostas, datado de 26/07/2018. A duração da obra seria de 30 dias.
- ii) O denunciante enuncia vários factos que, na sua opinião, indicam que a obra foi executada antes de ter sido assinado o contrato – 03.08.2018, a saber:
  - Em 16.07.2018, o *site* do Município informava os munícipes que se estava a proceder à construção da rotunda, prevendo-se um período de 30 dias para a conclusão da obra, durante o qual a circulação pelo local sofreria condicionamentos;
  - Fotografias tiradas no local, em 18.07.2018, mostram o início da obra;
  - Em 03.08.2018, data da assinatura do contrato, o *site* do Município mostrava a inauguração da obra, através de fotos, estando *“presentes na inauguração, o Presidente da Câmara Ricardo Fernandes, [...] o empreiteiro, o Vice-Presidente Nuno-Vicente, o Vereador Vítor Fonseca, e representantes do Posto da GNR de Bombarral”*;

- Em 16.07. e 18.07.2018, ainda decorria a fase de análise das propostas, conforme resulta das datas dos respetivos relatórios, preliminar e final (respetivamente, 19.07.2018 e 26.07.2018);
- iii) O Presidente da Câmara Municipal de Bombarral pronunciou-se sobre o teor da denúncia, ao abrigo do art.º 10.º da LOPTC, tendo alegado, em síntese, que *“não existiu qualquer tipo de preferência nos empreiteiros e decorreu tudo dentro dos trâmites legais. Contudo houve atraso na publicação dos contratos em [www.base.pt](http://www.base.pt). Acresce que não houve nenhum tipo de inauguração da obra, como é referido, apesar da presença do executivo na mesma”*. Dos documentos que enviou relativos à empreitada, verifica-se que<sup>6</sup>:
- ✓ O Vice-Presidente da Câmara tem competências delegadas no âmbito das *“obras municipais – empreitadas”*, nos termos do despacho de *“delegação e subdelegação de competências do presidente nos vereadores”*, n.º 29/2017, de 27.10, podendo autorizar empreitadas de obras públicas até ao montante de € 149.639,37<sup>7</sup>;
  - ✓ Houve cabimento prévio da despesa conforme consta da ficha de cabimento com o número sequencial 8911, emitida em 28.05.2018;
  - ✓ O procedimento pré-contratual escolhido foi a consulta prévia, ao abrigo do art.º 19.º/c) do CCP, face ao valor base da empreitada de 47.500,00€;
  - ✓ Foram enviados convites, nos termos do art.º 115.º do CCP, a três empresas: *“C, S.A.”*; *“B, S.A.”* e *“D, LDA.”*, para execução da *“Empreitada de construção de rotunda – Av. Dr. Joaquim de Albuquerque – Bombarral”*<sup>8</sup>;
  - ✓ O caderno de encargos foi aprovado por despacho do Vice-Presidente da Câmara Municipal, em 13.07.2018, e enviado com o convite às empresas escolhidas;

---

<sup>6</sup> Fls. 72/segs. do PEQD.

<sup>7</sup> Fls. 367-370 do PEQD.

<sup>8</sup> Ofício n.º 25/CP-UOGF/18 (fls. 73/ss).

- ✓ De acordo com o relatório de análise de propostas, elaborado pelo júri do procedimento, em 19.07.2018, “D, LDA” foi excluída por não ter apresentado uma proposta. A proposta de adjudicação da empreitada recaiu sobre a “B, S.A.” por ter sido ordenada em 1.º lugar em resultado da aplicação do único critério de adjudicação fixado: proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade prevista no art.º 74.º/1 – b) do CCP “*avaliação do preço ou do custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar*”. A diferença de valor entre as duas propostas é de, somente, 1,39€ (um euro e trinta e nove cêntimos)<sup>9</sup>;
- ✓ O Vice-Presidente concordou com a proposta e determinou a audiência prévia dos concorrentes, através do despacho de 20.07.2018, exarado no relatório. Da conjugação dos artigos 123.º/1 do CCP e 87.º do CPA, e consultado o calendário de 2018, resulta que o prazo acabava no dia 25.07;
- ✓ Os concorrentes não se pronunciaram no decurso do prazo de audiência prévia. O relatório final, elaborado em 26.07.2018, manteve a proposta de adjudicação da empreitada à “B, S.A.”. O Vice-Presidente aprovou a adjudicação e a minuta do contrato, através de despacho exarado em 30.07.2018 no relatório final;
- ✓ O contrato, com o n.º 28/2018, foi celebrado em 03.08.2018, ficando a execução da empreitada sujeita às condições estabelecidas no caderno de encargos, por força da cláusula V do contrato. Nos termos da cláusula 9.ª do caderno de encargos, o prazo de execução da obra foi fixado em 30 dias a contar da data da sua consignação;
- ✓ O auto de consignação foi celebrado na mesma data do contrato, 03.08.2018<sup>10</sup>;
- ✓ Foi elaborado um auto de medição dos trabalhos em 24.09.2018<sup>11</sup>;

---

<sup>9</sup> Conforme consta do quadro com a lista dos concorrentes numerada pela ordem de entrada nos serviços, via plataforma eletrónica, a proposta da “C, SA” foi entregue no dia 18.07.2018, às 09:44:40, com o valor de 47.498,64€; a proposta da “B, S.A.” foi entregue, também, no dia 18.07.2018, às 18:05:32, com o valor de 47.497,25€. (fls. 144/secs. PEQD).

<sup>10</sup> Fls. 335.

<sup>11</sup> Fls. 336.

- ✓ A ordem de pagamento n.º 3099/2018, foi emitida em 23.10.2018, e o pagamento do valor total efetuado em 19.11.2018. Do documento constam as assinaturas e/ou rubricas do funcionário da contabilidade que emitiu a ordem de pagamento, do responsável da UOGF que conferiu, do Presidente do Órgão Executivo que autorizou o pagamento e do Tesoureiro que o efetuou<sup>12</sup>;
- iv) Consultado o “Portal BASE”, verifica-se que o contrato foi publicado em 03.01.2019, cinco meses após a data da respetiva celebração e dois meses após o pagamento efetuado em 19.11.2018.
- v) Sobre as alegações do autarca e a análise dos documentos reproduzidos atrás, observou o NATDR<sup>13</sup> que *“os elementos documentais relativos à execução do contrato parecem não coincidir com a realidade, [...] o procedimento adjudicatório veio apenas formalizar uma situação já consumada, sendo esclarecedor que o MB não se tenha pronunciado especificamente sobre esta questão. [...] à data da deliberação de abertura do procedimento tendente à adjudicação daqueles trabalhos – 30 de julho de 2018 – já estes tinham sido iniciados conforme resulta das várias publicações nas redes sociais referidas pelo denunciante”*. Do ponto de vista jurídico, concluiu que *“a adjudicação e a celebração de um contrato cujo objeto já havia sido concretizado, são nulos atento o disposto na alínea c) do n.º 2 do art.º 161.º do CPA e no n.º 2 do art.º 284.º do CCP/18, respetivamente e viola o regime procedimental da formação dos contratos públicos, designadamente os arts. 17.º, 36.º, 74.º e 88.º deste diploma, que têm como fundamento legal a escolha de um procedimento pré-contratual cujo pressuposto é a contratação de prestações a realizar pelo adjudicatário, e não uma mera formalização de situações já constituídas. Esta situação é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) e al. h) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC”*. No que diz respeito ao pagamento efetuado antes da publicitação do contrato celebrado, o NATDR concluiu que viola o art.º 127.º/3 do CCP, configurando uma situação *“suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al b) e al. h) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC”*.

---

<sup>12</sup> Fls. 166, verso. Ver também fls. 367 (ofício n.º 230/GAPOM/2019, de 02.12.2019).

<sup>13</sup> Inf. n.º 410/19-NATDR (fls. 406/ss).

- vi) Para confirmar a veracidade dos factos denunciados, foi consultada a página do *Facebook* do Município de Bombarral no âmbito desta ARF, constatando-se que, em 16.07.2018, os munícipes foram informados de que o trânsito estaria condicionado por um período previsível de 30 dias, devido à construção da rotunda e, em 03.08.2018, foram publicadas nessa página cinco fotos de uma rotunda concluída, estando presentes várias pessoas, numa das fotos<sup>14</sup>. Na resposta que acompanhou os documentos supracitados, o autarca não contestou que a obra estivesse concluída naquela data, limitou-se a alegar que “*não houve nenhum tipo de inauguração da obra* (o que é sugerido na denúncia), *apesar da presença do executivo na mesma*”, confirmando implicitamente que a rotunda estava concluída à data em que o contrato foi celebrado.
- vii) Refira-se, também, que na ata n.º 18/2018, da reunião ordinária da CMB, realizada em 08.08.2018, cinco dias após a celebração do contrato de empreitada, o executivo é felicitado pela “*recente construção da rotunda da Escola Fernão do Pó*”. Feita uma consulta ao *Google Maps* conclui-se que se trata da mesma rotunda<sup>15</sup>.

**B. Empreitada de remodelação das instalações sanitárias públicas na localidade do Carvalhal**

- a) Neste caso é denunciada a adjudicação da empreitada pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Bombarral à empresa “*E, Lda.*”, por convite, em 16.07.2018, um mês depois de ter sido publicada uma foto na “*página*” da Junta de Freguesia do Carvalhal onde se referia que “*começaram as obras nas casas de banho do Carvalhal*” (18.06.2018)<sup>16</sup>.
- b) O autarca negou os “*factos ilícitos que lhe estão imputados na denúncia*”. Os documentos relativos ao procedimento demonstram o seguinte<sup>17</sup>:
- Estamos perante uma empreitada de “*remodelação das instalações sanitárias públicas na localidade do Carvalhal*”, no prazo de 15 dias, com o valor contratual de 9.900,00 euros, através do procedimento de ajuste direto simplificado, ao abrigo do art.º 128.º do CCP;

---

<sup>14</sup> Fotos incluídas no anexo I deste relatório.

<sup>15</sup> Ver anexo II deste relatório.

<sup>16</sup> O denunciante juntou essa foto à denúncia (fls. 33).

<sup>17</sup> Fls. 167/ss.

- O serviço competente elaborou a informação n.º 42/DOPU-OIM/2018, de 16.07.2018, a fundamentar a necessidade de abertura do procedimento e a indicar a empresa a convidar para o efeito. O Vice-Presidente da Câmara autorizou a abertura do procedimento e a respetiva despesa, através do despacho exarado na informação;
  - A empresa adjudicatária apresentou orçamento com a descrição dos trabalhos a realizar, condições de pagamento e prazo de execução<sup>18</sup>;
  - A adjudicação foi precedida de requisição e de cabimento prévio pelos serviços competentes<sup>19</sup>;
  - Quanto ao pagamento efetuado verifica-se, da análise dos documentos respetivos, que foi autorizado e pago após emissão da fatura por parte da empresa adjudicatária<sup>20</sup>.
- c) O NATDR concluiu que *“existem elementos credíveis que apontam no sentido de que as obras foram iniciadas em data anterior à abertura do procedimento e autorização da despesa, uma vez que, em 18 de junho (fls. 33), a junta de Freguesia do Carvalhal publicitou o começo dos trabalhos relativos à remodelação das casas de banho do Carvalhal. Esta situação, cuja materialidade é reduzida, pode, também, configurar um ilícito financeiro e consequente responsabilidade financeira, atenta a similitude com a situação descrita [...]”* (refere-se à empreitada de construção da rotunda).
- d) À semelhança do que foi feito na empreitada anterior, no âmbito desta ARF, foi consultada a página do Facebook da Junta de Freguesia do Carvalhal, que se presume ser a referida na denúncia, mas não se encontrou a foto mencionada pelo denunciante.
- C. Empreitada de Ligação do Coletor Pluvial Doméstico à Rede existente-Sobral do Parelhão
- 1) Nesta situação, o denunciante foi mais parco nos elementos probatórios das suas alegações, limitando-se a sugerir tratar-se de mais um caso de ajuste direto com pagamentos efetuados antes da publicação do contrato no “Portal BASE”.

---

<sup>18</sup> Fls. 333 e 334.

<sup>19</sup> Pedido de cabimento prévio n.º 1034 de 2018, de 13.07. (fls. 166-167).

<sup>20</sup> Pagamento efetuado através da ordem de pagamento n.º 2392/2018, emitida em 23.08, autorizado e pago em 27.08, conforme as assinaturas no documento, respetivamente, do Vice-Presidente e do Tesoureiro (vd. fl. 169). A fatura da adjudicatária, com o n.º FAC 1/157, foi emitida em 21.08.2018 (vd. fls. 333).

- 2) O autarca contestou a denúncia “*negando os factos ilícitos que lhe estão imputados*” e remeteu ao TdC os seguintes documentos<sup>21</sup>:
- Informação n.º 89/DOPU-OIM/2017, de 29.12, a fundamentar a necessidade de abertura de procedimento de ajuste direto<sup>22</sup> para adjudicação da empreitada de execução de “*Infraestruturas de saneamento básico – ligação do coletor pluvial e doméstico à rede existente – Sobral do Parelhão – Bombarral*”, com o valor contratual máximo de 45.667,81€ (sem IVA);
  - Caderno de encargos e convites a 4 empresas, juntos à informação atrás referida;
  - Ficha de cabimento com o n.º sequencial 7820, de 29.12.2017;
  - Despacho do Vice-Presidente exarado naquela informação, em 29.12.2017, autorizando a realização da despesa e aprovando a composição do júri, o convite, o caderno de encargos e a abertura do procedimento;
  - Relatório final de análise das propostas admitidas, de 31.01.2018. Despacho do Vice-Presidente de 02.02.2018 a autorizar a adjudicação à empresa “B, S.A.”, de acordo com o proposto no relatório;
  - Aprovação da minuta do contrato por despacho do Vice-Presidente exarado em 05.03.2018;
  - Documentos de habilitação, ao abrigo do art.º 81.º do CCP;
  - Contrato n.º 18/2018, celebrado em 15.03.2018;
  - Auto de consignação celebrado em 24.04.2018;
  - Autos de medição dos trabalhos n.ºs 1 e 2, respetivamente, de 30.05. e 19.06, ambos de 2018;
  - Faturas relativas aos trabalhos executados de acordo com os autos de medição;
  - Ordens de pagamento n.ºs 1663/2018, de 19.06, e 2057/2018, de 19.07. Correspondem aos pagamentos de 25.416,91 € e 22.272,86 €, efetuados em 26.06 e 23.07, respetivamente.<sup>23</sup>
- 3) Consultado o “Portal BASE” verifica-se que o contrato celebrado foi publicitado em 07.11.2018, ou seja, após os pagamentos efetuados.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Fls. 170 a 340.

<sup>22</sup> Apesar de o terem designado como ajuste direto, houve consulta prévia a 4 empresas.

<sup>23</sup> Fls. 220 e 221.

<sup>24</sup> Em 07.11.2018 foram publicados no “Portal BASE” 11 contratos em que foi adjudicante o Município de Bombarral.

- 4) O NATDR concluiu, na informação supracitada, que *“verifica-se a mesma situação de ilicitude financeira encontrada a respeito da empreitada da rotunda da Av. Dr. Joaquim de Albuquerque, quanto à não publicitação dos contratos no Portal Base, cuja fundamentação jurídica se dá aqui por reproduzida”*.

### III.2 Inscrição irregular de receita no orçamento de 2019 – financiamento FEDER

10. Nos termos da denúncia, *“o cofinanciamento inscrito na receita de FEDER no orçamento para 2019 é ilegal (€ 272.000,00), pois as obras do Mercado Municipal e Instituto da Vinha e do Vinho, à data de elaboração do Orçamento, não foram alvo de qualquer submissão de candidatura e, muito menos, foram alvo de qualquer homologação pela Autoridade de Gestão, pelo que não poderiam constar no orçamento da receita para 2019”*.
11. Pronunciando-se sobre a questão, o Presidente da Câmara justificou a regularidade da inscrição da receita nos seguintes termos <sup>25</sup> *“o orçamento é um documento que deverá conter todas as receitas e todas as despesas que se preveem cobrar e realizar no período financeiro considerado [...].Na elaboração do orçamento, e de acordo com as regras previsionais, só podem ser consideradas as importâncias relativas às transferências correntes e de capital, no orçamento, em conformidade com a efetiva atribuição pela entidade competente. Situação que o Município acautelou na elaboração do seu orçamento [...]”*.
12. O autarca enviou, como documentos de suporte da referida operação, uma adenda ao contrato PARU (celebrado em 14.12.2016), entre o Município e a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro, e um parecer jurídico de uma sociedade de advogados a sustentar a inscrição daquela verba no Orçamento para 2019.<sup>26</sup>
13. Através da adenda, celebrada em 11.09.2018,<sup>27</sup> foi alterada a cláusula 3.ª do contrato, com efeitos a essa data, que define a dotação financeira nos seguintes termos *“para o financiamento do*

---

<sup>25</sup> Fls. 303/ss.

<sup>26</sup> Fls. 303/ss.

<sup>27</sup> Pela sua relevância quanto ao enquadramento normativo, salienta-se os considerandos da Adenda: “Considerando que o atual contexto macroeconómico denota uma forte necessidade de reforço do investimento público e que o investimento municipal assume uma importância relevante face ao seu papel na melhoria das condições de vida das populações e na promoção da coesão territorial, foi criado, em julho de 2016, o Acelerador de Investimento Municipal com o objetivo de incrementar a dinâmica de apresentação, contratação e execução de projetos de natureza municipal. Nesta conformidade a Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria (CIC Portugal 2020), em reunião ordinária de 2 de novembro de 2016, aprovou o modelo de operacionalização do Acelerador de Investimento Municipal, que se encontra consubstanciado na Deliberação n.º 21/2016, com a redação que lhe foi dada pela Deliberação n.º 6/2017, de 11 de janeiro de 2017, o qual prevê a aplicação de uma taxa de majoração na dotação contratada no âmbito dos Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU). Considerando que o PARU do Município de Bombarral reúne as condições para a aplicação de uma taxa de majoração na dotação contratada, nos termos da referida Deliberação n.º 21/2016 da CIC Portugal 2020(....)”.

*PARU o primeiro outorgante assegura para o período de vigência do Programa um apoio global do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional que totaliza 1.235.001,20 euros, em resultado da aplicação de uma taxa de majoração de 10% na dotação inicialmente contratada, correspondendo a 112.272,84 euros, para participar as ações indicativas constantes do anexo I". As ações constantes do referido anexo dizem respeito, respetivamente, à reabilitação do Mercado Municipal e das instalações do antigo IVV – Instituto da Vinha e do Vinho, fases 1 e 2.*

14. A adenda do contrato foi enviada ao Presidente da Câmara Municipal de Bombarral, junto com o ofício com a ref. <sup>a</sup> Centro 2020 288/18, de 16.09.2018, assinado pela Presidente da Comissão Diretiva do Programa Operacional Regional do Centro.
15. No orçamento para 2019 a autarquia inscreveu, no lado da receita, uma verba no montante de 272.000,00 euros, relativa a transferências de capital, na rubrica 10030701-FEDER. A verba diz respeito às obras de *“reabilitação do mercado municipal-edificado e envolvente-fase 2”*, cuja despesa foi orçamentada, para o ano de 2019, no montante de 303.750,00 euros, conforme consta da rubrica 0102 0701030301 do orçamento para 2019.
16. A ação *“Reabilitação do Mercado Municipal – Edificado e Envolvente – Fase 2”* consta do anexo I à adenda, com um montante FEDER final de 304.456,00 euros.
17. Sobre a questão, o NATDR considerou que a adenda ao contrato PARU não faz qualquer referência ao valor aprovado, pela entidade competente, para o projeto de reabilitação do mercado municipal, não estando preenchidos, conseqüentemente, os requisitos da inscrição orçamental da receita. Nesta conformidade, *“não foi observada a al. b) do ponto 3.3. do POICAL, situação que, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória”*.
18. No âmbito desta auditoria foi feita a consulta aos projetos aprovados pelo Programa Operacional Centro 2020, tendo como beneficiário o Município de Bombarral. Constatam 7 projetos aprovados, entre os quais, a *“Reabilitação das instalações do antigo IVV - Instituto da Vinha e do Vinho - Edificado - Fase 1”* e a *“Reabilitação do Mercado Municipal - Edificado e Envolvente - Fase 2”*. (vd. anexo III).

## IV DO DIREITO

### IV.1 Regime jurídico das empreitadas de obras públicas

19. Do ponto de vista do seu enquadramento legal, as empreitadas de obras públicas estão sujeitas ao regime jurídico definido no Código do Contrato Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, e profundamente revisto e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08. A revisão produzida entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018, aplicando-se, assim, às empreitadas que são objeto desta ARF, face ao período em que ocorreram as respetivas adjudicações e execuções, apesar de, num dos casos, o pedido de abertura do procedimento e respetiva autorização terem ocorrido em 29.12.2017, três dias antes daquela data.
20. O art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 18/2008 remeteu para uma portaria conjunta *“a criação de um portal único da Internet dedicado aos contratos públicos”* e a *“definição de requisitos e condições para a utilização das plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes”*, bem como a definição das regras de funcionamento dessas plataformas e *“as condições de interligação com o portal único da Internet [...] para os efeitos do disposto no artigo 465.º do Código dos Contratos Públicos”*.
21. Por sua vez, o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017 prevê *“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”*. As regras de funcionamento e de gestão desse portal constam da Portaria n.º 57/2018, de 26.02, dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas, que o denominou como *“Portal BASE”*. Este portal congrega a informação relativa aos contratos públicos celebrados desde 2008, isto é, desde a entrada em vigor do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008.
22. A Portaria n.º 57/2018 aprovou, ainda, os modelos dos dados a transmitir ao portal pelas entidades adjudicantes, para efeitos do disposto no CCP, que constituem, fundamentalmente, a informação

sobre a formação e execução dos contratos públicos a ser disponibilizada publicamente pelo “Portal BASE”. Ao abrigo do seu art.º 16.º, a portaria produziu efeitos à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, ou seja, a 1 de janeiro de 2018, sendo, portanto, também aplicável às empreitadas aqui analisadas.

23. Do exposto resulta que, desde 2008 as entidades adjudicantes estão obrigadas a informar o portal único dos contratos públicos, atualmente denominado “BASE”, sendo que, os dados a transmitir, são desde sempre, essencialmente os mesmos.
24. Por último, o CCP estabelece *“a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo”*, nos termos das normas incluídas nas partes II e III do Código, aplicáveis, respetivamente, à formação dos contratos públicos que sejam celebrados pelas entidades adjudicantes elencadas no seu art.º 2.º e *“à execução, modificação e extinção das relações contratuais administrativas”*.
25. Estamos perante duas fases da contratação pública: a da formação do contrato, ou fase pré-contratual, que se dirige essencialmente à adjudicação de uma proposta (que decorre desde que é tomada a decisão de contratar até ao momento em que o contrato é celebrado), em que a entidade pública é designada por entidade adjudicante, e a da execução do contrato, emergente da proposta adjudicada (que decorre a partir do momento da celebração do contrato até ao seu termo), em que aquela entidade passa a ser designada por contraente público<sup>28</sup>. A formação de certos contratos está excluída da disciplina do CCP, nos casos expressamente previstos nos artigos 4.º a 6.º-A, onde não se incluem as empreitadas de obras públicas aqui analisadas.
26. Para efeitos do Código, as autarquias locais são entidades adjudicantes (art.º 2.º/1-c)) e as empreitadas de obras públicas são contratos administrativos (título II da parte III), estando subordinadas aos procedimentos e disciplina do diploma, que têm, por objetivo máximo, que a despesa com a contratação pública seja efetivada com respeito pela concorrência, pela transparência, pela igualdade e pela publicidade (entre outros). De acordo com a denúncia, as

---

<sup>28</sup> Ver artigos 1.º a 3.º do CCP.

adjudicações efetuadas pela autarquia não respeitaram os procedimentos estabelecidos no CCP, o que nos cumpre verificar no âmbito desta ARF.

#### IV.1.1. Empreitada de Construção de Rotunda – Av. Dr. Joaquim Albuquerque

27. Tendo em consideração as datas em que os atos descritos foram praticados, designadamente, o relatório final do júri do procedimento, em 26.07.2018, a aprovação da adjudicação e da minuta do contrato, em 30.07.2018, e a celebração do contrato e do auto de consignação, em 03.08.2018, em confronto com as fotos antes referidas, a felicitação constante da ata da reunião da Câmara e, ainda, a não contestação por parte do presidente do executivo de que, em 03.08.2018, a obra estava concluída, resulta que houve uma subversão dos princípios e fases da contratação pública a que a empreitada estava subordinada. De facto, parece que as partes envolvidas agiram em conluio, criando uma mera aparência do cumprimento dos procedimentos estabelecidos no CCP aplicáveis à consulta prévia, procedimento que se exigia face ao valor do contrato, nos termos do art.º 19.º/c), quando, na realidade, tudo parece indicar que o procedimento utilizado foi um ajuste direto simplificado.
28. Confirmando-se que a obra estava executada à data da adjudicação e da celebração do contrato, salvo melhor opinião, estes atos são nulos, por impossibilidade do objeto, ao abrigo da conjugação dos artigos 161.º/2-c) do CPA com o 284.º/2 do CCP. Não nos cabe aqui apreciar as consequências, na esfera do direito administrativo, da eventual nulidade desses atos, mas tão só os eventuais efeitos financeiros dos mesmos. Em sede do contraditório os visados não se pronunciaram expressamente sobre esta questão, não afastando deste modo a convicção de que há fortes indícios de que a obra já estava executada na data da celebração do contrato. Embora, aparentemente, todo o procedimento esteja correto do ponto de vista formal, o simples facto de existirem suspeições relativas à forma como o procedimento decorreu é altamente censurável, não podendo verificar-se, de novo, em futuras adjudicações.
29. Como corolário do princípio da transparência na contratação pública, o CCP impõe à entidade adjudicante a publicitação dos contratos celebrados no “Portal BASE”, nos termos dos artigos 127.º e 465.º. Nas situações dos contratos celebrados na sequência de consulta prévia ou de ajuste

direto, independentemente da sua redução ou não a escrito, estabelece o art.º 127.º que a publicitação é condição de eficácia do contrato, nomeadamente para efeitos de pagamentos. Isto é, a produção dos efeitos financeiros dos contratos está condicionada à prévia publicitação no “Portal BASE”: o contrato não é válido enquanto não for publicitado e, conseqüentemente, não pode haver lugar a pagamentos. A única dispensa permitida à obrigação de publicitação do contrato é a prevista no art.º 128.º, relativamente ao ajuste direto simplificado<sup>29</sup>.

30. No caso em análise, os dados constantes do processo, acima elencados, demonstram que houve lugar a ordem de pagamento e efetivação do mesmo antes da publicitação do contrato, sensivelmente dois meses antes desse ato, contrariando o disposto no n.º 3, do art.º 127.º do CCP.
31. Apesar do contrato ter sido publicitado, tal sucedeu 5 meses após a celebração, muito depois do limite de 20 dias úteis, prazo previsto no art.º 8.º/j) da Portaria n.º 57/2018.
32. O pagamento efetuado antes da publicitação do contrato violou o disposto no art.º 127.º/3 do CCP, preenchendo o ilícito financeiro previsto no art.º 65.º/1-b), da LOPTC.
33. Dos elementos constantes dos autos, resulta que aquele pagamento foi autorizado pelo Presidente da Câmara.

---

<sup>29</sup> Permitido, no caso das empreitadas públicas, se o preço contratual não for superior a 10.000 euros. Apesar de dispensados da publicitação do contrato, no ajuste simplificado, a entidade adjudicante deve transmitir ao “Portal BASE” o respetivo relatório de execução, nos termos da Portaria n.º 57/2018, de 26.02 (art.º 7.º/1-o) por remissão do n.º 3-a) do mesmo artigo.

#### IV.1.2. Empreitada de Remodelação das Casas de Banho Públicas do Carvalhal

34. Da consulta às atas das reuniões da Câmara Municipal verifica-se que a inauguração dos sanitários é mencionada na Ata n.º 19/2018, não sendo possível inferir que foi realizada antes da adjudicação, ao contrário do que parece resultar da denúncia. Também não foi possível confirmar a foto mencionada na denúncia (vd. III.1-B) - d)).
35. No que diz respeito ao cumprimento do CCP, esta empreitada estava subordinada à tramitação dos ajustes diretos simplificados, prevista no art.º 128.º do diploma, face ao valor contratual inferior a 10.000 euros. Ora, os ajustes diretos celebrados no âmbito de aplicação dessa previsão legal não estão obrigados à publicitação no “Portal BASE”<sup>30</sup>. De facto, de acordo com o artigo 128.º do CCP, estamos perante um procedimento de ajuste direto que dispensa quaisquer formalidades procedimentais, consumando-se quando o órgão competente para a decisão de contratar aprova a fatura, ou documento equivalente, apresentada pela entidade convidada, comprovativa da aquisição ou da execução da obra, consoante o objeto do contrato. No caso presente, como atrás referido, o pagamento foi efetuado após a emissão da fatura pela entidade adjudicatária relativa aos trabalhos efetuados.
36. Das considerações de facto e de direito explanadas, não se confirma a existência das irregularidades denunciadas no caso da empreitada de remodelação dos sanitários do Carvalhal.

---

<sup>30</sup> No entanto, o BASE recolhe informação estatística dos ajustes diretos simplificados nos termos dos artigos 8.º/n) e 5.º/2, da Portaria n.º 57/2018.

#### IV.1.3. Empreitada de Ligação do Coletor Pluvial Doméstico à Rede existente-Sobral do Parelhão

37. Da análise dos documentos remetidos ao TdC pelo autarca, supra descritos no ponto III.1-C), resulta, em síntese, que foram respeitados os requisitos legais estabelecidos no CCP para a fase pré-contratual do procedimento. No entanto, à semelhança do que se verificou na empreitada de construção da rotunda, supra analisada, também, neste caso, o pagamento efetuado antes da publicitação do contrato violou o disposto no art.º 127.º/3 do CCP, preenchendo o ilícito financeiro previsto no art.º 65.º/1-b) da LOPTC. A imputação financeira do ato referido consta do ponto V.

## IV.2 Cofinanciamento do FEDER – inscrição orçamental

38. Em síntese, a questão em concreto diz respeito ao eventual incumprimento da regra previsional estabelecida no ponto 3.3.1., alínea b) do POCAL, por parte da autarquia, ao inscrever no orçamento da receita para 2019 uma verba de 272.000,00 euros, relativa a transferências de capital, na rubrica 10030701-FEDER, e que diz respeito à execução de obras de *“reabilitação do Mercado Municipal - edificado e envolvente – fase 2”*, cuja despesa foi inscrita na rubrica 0102 0701030301, no valor de 303.750,00 euros, sem que tivesse havido prévia aprovação do projeto pela entidade competente.
39. A regra previsional prevista no citado ponto do POCAL, estabelece que “as importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efetiva atribuição ou aprovação pela entidade competente, exceto quando se trate de receitas provenientes de fundos comunitários, em que os montantes das correspondentes dotações de despesa, resultantes de uma previsão de valor superior ao da receita do fundo aprovado, não podem ser utilizadas como contrapartida de alterações orçamentais para outras dotações”.
40. Conforme descrito no ponto III.2 deste relatório, em 2016 foi celebrado um contrato entre a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro e o Município de Bombarral, para financiamento de projetos incluídos no Plano de Regeneração Urbana (PARU) do município. A cláusula 3.ª, relativa à dotação financeira, foi atualizada, através da adenda celebrada em 11.09.2018, entre as mesmas entidades, referindo expressamente a reabilitação do Mercado Municipal, como uma das ações a participar no âmbito do financiamento assegurado, estabelecendo como valor final da comparticipação do FEDER, para essa reabilitação, 304.456.00 euros.
41. Salvo melhor opinião, o contrato celebrado, acima citado, e a respetiva alteração ao art.º 3.º consubstancia a aprovação pela entidade competente, não se verificando, no caso concreto, a violação daquela regra previsional.

## V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

42. Das considerações de facto e de direito atrás explanadas, resulta que as situações denunciadas que configuram, eventualmente, ilícitos de natureza sancionatória se reconduzem à existência de pagamentos efetuados no âmbito de duas das empreitadas adjudicadas, nos seguintes termos:

- 1º. Empreitada de “Construção de Rotunda – Av. Dr. Joaquim Albuquerque”: o pagamento efetuado no montante de 49.711,06 euros, conforme a ordem de pagamento n.º 3099/2018, de 23.10, autorizado e pago em 19.11.2018, violou o disposto no art.º 127.º do CCP, que faz depender a eficácia dos contratos celebrados, na sequência de consulta prévia ou de ajuste direto, da sua publicitação no “Portal BASE”, não permitindo quaisquer pagamentos antes dessa publicitação.
- 2º. O contrato foi publicitado em 03.01.2019, quase dois meses após o referido pagamento. A violação daquela disposição do CCP configura o ilícito financeiro de natureza sancionatória previsto e punido nos termos do art.º 65.º/1-b), da LOPTC, sendo eventualmente responsáveis o presidente da Câmara, Ricardo Manuel Silva Fernandes, que autorizou o pagamento, a responsável da UOGF, Sandra Carminda Lino Pereira, que conferiu a ordem de pagamento, e a tesoureira, Anabela da Fonseca Tomáz, que o efetuou.<sup>31</sup>
- 3º. Empreitada de “Infraestruturas de saneamento básico – ligação do coletor pluvial e doméstico à rede existente – Sobral do Parelhão”: o contrato foi celebrado em 15.03.2018, e publicado no “Portal BASE” em 07.11.2018. Antes da publicitação do contrato foram efetuados dois pagamentos, um de 25.416,91 euros, em 26.06.2018, e o outro de 22.272,86 euros, em 23.07.2018, respetivamente. Tal como na situação anterior, estamos perante a violação do disposto no art.º 127.º do CCP, o que configura o ilícito financeiro de natureza sancionatória previsto e punido nos termos do art.º 65.º/1- b) da LOPTC.

---

<sup>31</sup> Fls. 367.

- 4º. Os eventuais responsáveis são, relativamente ao primeiro pagamento, conforme os dados constantes da respetiva ordem de pagamento, n.º 1663/2018, de 19.06, o Presidente da Câmara, Ricardo Manuel Silva Fernandes, que autorizou o pagamento, e a tesoureira, que efetuou o pagamento, Anabela da Fonseca Tomáz.
- 5º. Quanto ao segundo pagamento, são eventualmente responsáveis, o Vice-Presidente da Câmara, Nuno Alexandre Gomes Vicente, que autorizou, e a tesoureira substituta, Cristina Loureiro, que efetuou o pagamento, conforme consta da ordem de pagamento n.º 2057/2018, de 19.07. As ordens de pagamento não foram conferidas pela responsável da UOGF, visto não terem sido assinadas pela mesma<sup>32</sup>. Em sede do contraditório a chefe da UOGF veio informar que as ordens de pagamento não foram assinadas por não existir nenhum responsável nomeado, à data em que foram emitidas (vd. ponto VI, parágrafo 54, deste relatório).
43. Sobre esta matéria, no que diz respeito aos pressupostos da responsabilidade financeira do Presidente e do Vice-Presidente da Câmara Municipal, remete-se para as alegações produzidas em sede de contraditório, analisadas infra no ponto VI, nos parágrafos 46, 47 e 48. Face aos argumentos aí invocados, será de concluir que as autorizações dos pagamentos em causa foram efetuadas no pressuposto de que todos os procedimentos prévios, exigidos legalmente, tinham sido cumpridos pelos funcionários ou agentes responsáveis, de acordo com as funções e competências definidas no “Regulamento da Organização dos Serviços Municipais”, verificando-se, assim, os requisitos previstos no art.º 80.º-A, do RFALEI<sup>33</sup> e 61.º/2 da LOPTC, que afastam a responsabilidade financeira dos membros do órgão executivo quando estes tenham ouvido os serviços competentes.
44. Quanto aos restantes responsáveis pelos pagamentos efetuados antes da publicitação dos contratos celebrados, considera-se que invocaram razões atendíveis para afastar a respetiva responsabilidade, conforme decorre das alegações analisadas no ponto VI, relativo ao exercício do contraditório.

---

<sup>32</sup> Fls. 220-221 PEQD.

<sup>33</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03.09, sucessivamente alterada pelas leis n.ºs 82-D/2014, de 31.12; 697/2015, de 16.07; 132/2015, de 04.09; 7-A/2016, de 30.03; 42/2016, de 28.12; 114/2017, de 29.12; 51/2018, de 16.08; 71/2018, de 31.12; 2/2020, de 31.03, e 66/2020, de 04.11.

## VI ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

45. Em 18.01.2021, foi o relato de auditoria enviado aos responsáveis, para o respetivo exercício do contraditório, pessoal e institucional, por correio registado com aviso de receção e capeado por ofício. Todos os visados exerceram aquele direito, tendo remetido as suas alegações ao Tribunal de Contas, dentro do prazo fixado<sup>34</sup>. Ao abrigo do art.º 13.º/4, da LOPTC, procede-se à análise dos argumentos e observações produzidos, transcrevendo-se em itálico o que for relevante.
46. As alegações produzidas nos contraditórios, institucional e pessoais, do Presidente da Câmara, Ricardo Manuel Silva Fernandes, e do Vice-Presidente, Nuno Alexandre Gomes Vicente, são idênticas, *ipsis verbis*. Em síntese, começam por salientar *“a oportunidade que a Auditoria em apreço concedeu ao Município e aos demais visados de reavaliação, reponderação e ajustamento dos procedimentos e normas internas”*. Apesar de concordarem que *“efetivamente, os contratos das referidas empreitadas não foram atempadamente publicados no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, o que se lamenta (...)”* rejeitam as eventuais responsabilidades financeiras de natureza sancionatória, decorrentes dos pagamentos efetuados antes da publicitação no portal BASE desses contratos, imputadas nos termos expostos no ponto V do relato de auditoria, por considerarem que não se verifica, em concreto, o *“pressuposto da culpa”*.
47. Relativamente às competências para autorizar despesas públicas, designadamente com empreitadas, e os montantes máximos permitidos, à data dos factos, invocam o despacho de delegação de competências do Presidente, publicado através do Edital n.º 30/2017, de 27.10, e o Despacho n.º 26/2017, de 24.10, nos termos do qual, o Vice-Presidente da Câmara substituiu o Presidente nas suas ausências e impedimentos.
48. Para fundamentar a sua atuação no âmbito das autorizações dos pagamentos efetuados antes da publicitação dos contratos no portal BASE, os autarcas trazem à colação as competências definidas no Regulamento da Organização dos Serviços Municipais, designadamente, as cometidas aos dirigentes dos serviços municipais, ao abrigo do art.º 8.º, alíneas d) e h), isto é,

---

<sup>34</sup> Ofícios com os números de entrada no Tribunal de Contas: 1775, 1776, 1780, 1781, 1782 e 1783, todos de 2021.

*“preparar o expediente e as informações necessárias para as deliberações dos órgãos municipais competentes, decisões do Presidente da Câmara ou Vereadores com responsabilidades políticas na direção da Unidade Orgânica” e “cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares sobre as matérias da sua respetiva competência”.* Por sua vez, invocam o disposto no art.º 9.º, alíneas b), c), h) e l), do mesmo diploma, que elencam as competências dos coordenadores técnicos ou responsáveis por setor *“executar, fazer executar e orientar o serviço a seu cargo, para que tudo tenha andamento e se efetive nos prazos estipulados, sem atrasos ou deficiências”, “entregar ao superior hierárquico os documentos, devidamente registados, conferidos e informados, sempre que careçam do seu visto ou assinatura ou mereçam decisão superior”, “conferir todos os documentos de receita e despesa emitidos pelo serviço a seu cargo” e “colaborar na preparação dos procedimentos de contratação pública, nomeadamente de anúncios de concurso, programas de concurso, cadernos de encargos e toda a documentação necessária à concretização dos projetos da competência da secção ou setor”.* Por fim, a Unidade Orgânica de Gestão Financeira tem competência para *“dar cumprimento às ordens de pagamento, após verificação das necessárias condições legais”,* de acordo com o disposto no art.º 13.º, n.º 5, alínea f), daquele Regulamento.

49. Com fundamento nas competências descritas, concluem os autarcas que *“um pedido de autorização de pagamento de fatura inerente a um contrato vigente, com a garantia de que a despesa se encontra devidamente cabimentada e comprometida e de que os serviços correspondentes foram efetivamente prestados conforme contratualmente estabelecido, de acordo com os autos de medição validados, não pode ser exigível ao Presidente da Câmara ou ao Vice-Presidente da Câmara, conforme o caso, a realização de uma auditoria/fiscalização integral ao cumprimento de funções e competências acometidas e já exercidas pelos responsáveis, pois tal consubstanciaria a repetição de todo o processo de autorização da legalidade da despesa, não obstante a verificação e o escrutínio efetuados por quem habilitado para o efeito”.*
50. No caso em apreço, alegam os autarcas *“agiram com a diligência e zelo exigíveis em face dos elementos que lhes foram apresentados, considerando as funções atribuídas a cada um dos agentes envolvidos no processo de autorização e verificação da legalidade da despesa, pelo que,*

*com o devido respeito, não lhes pode ser imputada qualquer responsabilidade financeira sancionatória pela autorização do pagamento das faturas em apreço.”*

51. Quanto aos atrasos na publicação dos contratos de empreitada no portal BASE, os autarcas apresentam as seguintes justificações:

- i) No portal surgem “(...) *recorrentemente erros técnicos e bloqueios, que obstaculizam e atrasam a submissão dos contratos.*” Refere também que “(...) *as sucessivas falhas de interoperabilidade entre o Portal BASE e as plataformas eletrónicas de contratação pública colidem com as rotinas e necessária cadência de trabalhos*”;
- ii) No período em que ocorreram os factos analisados, a “*senha de acesso ao Portal Base existente em 2018, [...] foi alterada pelo setor dos recursos humanos, verificada a necessidade de proceder à alteração de senha para aceder ao portal do Diário da República*”, esta alteração impossibilitou o acesso ao BASE, a partir de 26.03.2018, tendo sido concedida uma nova senha em 14.08.2018 “*mas ainda assim, não foi possível aceder ao Portal Base nessa data, tendo o acesso sido permitido apenas mais tarde, com intervenção do apoio dos técnicos do portal*”;
- iii) Aqueles constrangimentos “*reiterados e constantes*” aliados a “*uma situação de escassez de recursos humanos na área da contratação pública, [...] provocaram os atrasos na publicação dos contratos sub judice no Portal Base, situação que não foi verificada aquando da submissão das despesas correspondentes para autorização e pagamento*”;
- iv) Alegam ainda que “*a legislação sobre contratação pública e autorização da despesa é vasta e entroncada e, inevitavelmente, por muita atenção e diligência que se empregue nos procedimentos, situações como a presente ocorrem. Nenhum dos visados estava consciente de que a publicação dos contratos no Portal Base não havia sido efetuada e, muito menos, que a autorização e pagamento das despesas consubstanciava a prática de um ato ilícito*”. De outro modo, “*não havia qualquer razão para não devolver os documentos da despesa para autorização e pagamento e ordenar a publicação prévia dos contratos na plataforma adequada*”;
- v) Por fim, com o objetivo de evitar a repetição de situações semelhantes “*foi elaborada uma check-list de condições legais a verificar previamente para efeitos de autorização e*

*pagamento de despesas com locação e aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas”.*

52. Em conclusão alegam que *“não poderá ser imputada qualquer responsabilidade financeira sancionatória aos visados por manifesta ausência de culpa pela autorização do pagamento das faturas em apreço sem a exigida publicação dos contratos respetivos no Portal Base”.* Caso o TdC assim não entenda, o autarca solicita que seja aplicado o regime previsto nos números 7 e 8 do art.º 65.º da LOPTC, sobre atenuação ou dispensa de multa nas situações de culpa diminuta.
53. A chefe da Unidade Orgânica de Gestão Financeira (UOGF), Sandra Carminda Lino Pereira, alega a ocorrência do mesmo tipo de constrangimentos, atrás referidos, como causa dos atrasos verificados na publicitação dos contratos de empreitada, no portal BASE. Juntou ao contraditório, documentos comprovativos de que o último acesso ao portal, por parte do utilizador responsável, se verificou em 26.03.2018 e de que a nova senha de acesso lhes foi enviada pela INCM em 14.08.2018<sup>35</sup>, dados que parecem comprovar as alegações aqui reproduzidas.
54. No que diz respeito às ordens de pagamento, alega que conferiu a n.º 3099/2018, de 23.10, no âmbito do exercício de funções de chefe da Unidade Orgânica de Gestão Financeira, que desempenhava em regime de substituição desde 01.10.2018, e informa que *“(…) nos documentos apresentados para efeitos de pagamento, fatura e auto de medição, estava patente a regularidade e conformidade dos mesmos, não sendo verificados todos os procedimentos que o antecederam, considerando que os serviços responsáveis já haviam exercido a necessária constatação”.*
55. Quanto às ordens de pagamento não assinadas pelo responsável financeiro, relativas à empreitada de Ligação do Coletor Pluvial Doméstico à rede existente – Sobral do Parelhão, informa que nessa data *“não existia nenhum responsável nomeado”.* Acrescenta que *“não houve nenhuma intenção de ocultar, obviar ou distorcer qualquer aspeto da regularidade e transparência, necessários e obrigatórios aos procedimentos de contratação pública, nem intenção de prática de infração aquando do pagamento dos mesmos, verificaram-se atrasos na publicação dos contratos, motivados por constrangimentos que não dependiam unicamente da vontade deste Município.”*

---

<sup>35</sup> Nesses documentos é possível verificar que estamos perante dois utilizadores diferentes. O último acesso ao Base foi efetuado pelo primeiro utilizador em 26.03.2018.

56. A responsável da UOGF informa também que *“(...) atualmente a publicação dos contratos celebrados, é feita logo após a respetiva assinatura, conforme o disposto no art.º 127.º do CCP”*.
57. Relativamente aos procedimentos pré-contratuais os alegantes, atrás mencionados, informam que *“[...] analisada a documentação, os contratos em apreço foram precedidos do adequado procedimento pré-contratual, com integral respeito pelas regras aplicáveis à consulta prévia, em respeito dos princípios da concorrência, igualdade de tratamento, não discriminação e transparência, tendo o procedimento tramitado integralmente através de plataforma eletrónica de contratação pública e tendo a decisão de adjudicação recaído sobre a proposta economicamente mais vantajosa, por aplicação dos critérios definidos no Convite.”* No entanto, não se pronunciam sobre a questão da eventual conclusão da rotunda Dr. Joaquim de Albuquerque à data da celebração do contrato de empreitada respetivo, não afastando, deste modo, a convicção de que tal aconteceu de facto.
58. Sobre os factos que lhe são imputados na sua qualidade de tesoureira, Anabela da Fonseca Tomáz invoca uma norma de controlo interno em vigor na autarquia, aplicável aos pagamentos de acordo com a qual *“as ordens de Pagamento só entram na Tesouraria para se proceder ao pagamento, depois de efetuada toda a tramitação do Processo de Liquidação/Pagamento descrita na Secção III (...)”*. Após a autorização do *“órgão executivo”* a *“Tesouraria verifica e confere a documentação existente em anexo à ordem de pagamento, procede à assinatura da transferência bancária, no momento em que autoriza o pagamento.”* *“Nos documentos de suporte da despesa após efetuado o pagamento, a Tesouraria assinala como “PAGO”, através de carimbo, com a respetiva data, e assina, extraindo da aplicação informática a folha de caixa e o resumo diário de tesouraria, assina-os no campo destinado para o efeito, e remete-os para a Contabilidade, conforme estipulado (...)”*.
59. Quanto ao pagamento ter sido efetuado dois meses antes da publicitação do contrato no Portal BASE, a Tesoureira argumenta que a *“(...) responsabilidade não compete à Tesouraria, mas sim à secção da Contratação Pública, em momento algum a tesouraria terá de verificar essa situação, uma vez que cada funcionário é responsável pelas tarefas que lhe são atribuídas ao longo de todo o processo de pagamento, que culmina com a entrada na Tesouraria para o processamento do pagamento”*. Neste contexto, a alegante diz que não lhe deve ser imputada qualquer

responsabilidade financeira sancionatória, *“por manifesta ausência de culpa pelo processamento dos pagamentos das faturas em apreço sem a exigida publicação dos contratos respetivos no Portal Base”*.

60. A tesoureira substituta, Cristina Loureiro, invoca os mesmos fundamentos e argumentos que a Tesoureira Anabela da Fonseca Tomáz, e informa que é assistente técnica, auxilia em todo o procedimento administrativo e substitui a Tesoureira nas suas faltas e impedimentos. Afirma que não lhe pode ser *“imputada qualquer responsabilidade financeira sancionatória pelo processamento dos pagamentos das faturas em apreço.”*
61. Nenhum dos alegantes trouxe à colação qualquer dado que afaste a prática das infrações financeiras referidas no relato de auditoria. Reconhecem que os contratos celebrados no âmbito das empreitadas de “Construção de Rotunda-Av. Dr. Joaquim Albuquerque – Bombarral” e de “Ligação do Coletor Pluvial Doméstico à rede existente – Sobral do Parelhão” foram publicitados no portal BASE fora do prazo estabelecido legalmente, tendo sido efetuados pagamentos antes de cumprida essa formalidade. Ora, o art.º 127.º do CCP estabelece um dever acessório, na sequência da realização da contratação pública, quando esta é feita por ajuste direto. Sendo a publicitação condição de eficácia do respetivo contrato, enquanto não houver publicitação não há contrato válido. Em consequência, não havendo contrato válido não é possível proceder a quaisquer pagamentos, conforme decorre do n.º 3 do art.º 127.º do CCP.
62. Neste contexto, reafirma-se que os pagamentos efetuados nas circunstâncias descritas nos pontos IV.1.1, IV.1.3 e V, são suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração tipificada no art.º 65.º/1-b), da LOPTC, por violação de normas sobre o pagamento de despesas públicas.
63. Dos dados e alegações trazidos à colação no âmbito do contraditório, relativamente às competências dos serviços municipais e respetivos funcionários e dirigentes nos procedimentos que conduzem à autorização das despesas, pode concluir-se que não há lugar à responsabilidade financeira do Presidente da Câmara Municipal nem do respetivo Vice-Presidente por se verificarem os pressupostos estabelecidos nos artigos 80.º-A, do RFALEI e 61.º/2 da LOPTC
64. Quanto aos restantes eventuais responsáveis identificados, apesar de não caber neste relatório a avaliação do respetivo grau de culpa, é de referir os vários constrangimentos no acesso ao

portal BASE, alegados no exercício do contraditório, como fator relevante para os atrasos verificados, sendo que parecem estarem reunidos os pressupostos previstos no artigo 65.º n.º 9 para relevação de responsabilidade financeira.

## VII CONCLUSÕES

65. Do que ficou exposto, conclui-se:

- 1º. Em 11.06.2019, deu entrada no TdC uma denúncia anónima sobre eventuais irregularidades cometidas pelo Município de Bombarral, na gerência de 2018, acompanhada de cópias de vários documentos, que deu origem ao processo PEQD n.º 156/2019;
- 2º. Dos factos apurados, no âmbito do PEQD, concluiu-se pela necessidade da abertura de uma auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras (ARF) por haver indícios de ilícitos de natureza financeira em três adjudicações de empreitadas efetuadas pelo Município, e numa situação de inscrição orçamental de receita proveniente do FEDER;
- 3º. Da análise dos documentos relativos à adjudicação da empreitada de *“Construção de Rotunda – Av. Dr. Joaquim Albuquerque”* e de fotos publicadas na página do *Facebook* da autarquia, há indícios de que a obra estava executada à data da adjudicação e da celebração do contrato. Em sede de contraditório os responsáveis não se pronunciaram sobre esta questão em concreto, tendo antes alegado que todos os contratos de empreitada, identificados, foram precedidos dos procedimentos exigidos no âmbito do CCP. Não obstante, aparentemente, os procedimentos se apresentarem corretos do ponto de vista formal é altamente censurável que exista suspeição sobre os mesmos.
- 4º. Verificou-se, também, que foi efetuado o pagamento à entidade adjudicatária em data anterior à publicitação no *“Portal BASE”* do contrato celebrado, violando o disposto no art.º 127.º do CCP, o que configura um ilícito financeiro, de natureza sancionatória, previsto e punido nos termos do art.º 65.º/1-b), da LOPTC (vd. pontos IV.1.1. e V);
- 5º. Dos documentos que consubstanciam a adjudicação da empreitada *“remodelação das instalações sanitárias públicas na localidade do Carvalhal”* não resulta a prática de qualquer ilegalidade (vd. ponto IV.1.2.);

- 6º. À semelhança do que se verificou na empreitada de construção da rotunda, foram efetuados pagamentos à adjudicatária em datas anteriores à publicitação do contrato celebrado, em violação do art.º 127.º do CCP, no âmbito da empreitada *“Infraestruturas de saneamento básico – ligação do coletor pluvial e doméstico à rede existente – Sobral do Parelhão”*, o que configura o ilícito financeiro de natureza sancionatória, previsto e punido no art.º 65.º/1-b) da LOPTC (vd. pontos IV.1.3. e V);
- 7º. São eventualmente responsáveis financeiramente, pela prática daqueles ilícitos, os autores descritos no ponto V;
- 8º. A inscrição orçamental da receita no montante de 272.000,00 euros, relativa ao financiamento do FEDER para execução de obras no mercado municipal, não viola a regra previsional constante do ponto 3.3.1. b) do POCAL (vd. ponto IV.2);
- 9º. Ao abrigo do art.º 13.º da LOPTC, em cumprimento do princípio do contraditório, foram ouvidos todos os visados no relato de auditoria. As respetivas alegações permitiram isentar de responsabilidade os autarcas, de acordo com o conceito de “estação competente”, plasmado nos artigos 80.º-A, do RFALEI e 61.º/2 da LOPTC. No entanto, não trouxeram à colação elementos suscetíveis de afastar as conclusões do relato de auditoria sobre a prática das infrações financeiras, decorrentes dos pagamentos efetuados antes da publicitação dos contratos no Portal BASE, contrariando o disposto no art.º 127.º do CCP.
- 10º. Contudo, é de salientar que os alegantes atribuíram os atrasos na referida publicitação à verificação de vários constrangimentos, a que foram alheios, circunstância que deverá ser tida em conta na avaliação do grau de culpa dos responsáveis.
- 11º. Do exposto acima, conclui-se que se encontram reunidos os pressupostos da relevação da responsabilidade financeira ao abrigo do disposto no artigo 65.º/9, da LOPTC.

## VIII RECOMENDAÇÃO

66. Dos elementos constantes do processo e do que foi possível apurar, verifica-se uma atuação negligente por parte dos serviços e responsáveis do Município, no que diz respeito à desvalorização, na fase de formação dos contratos, das regras e princípios estabelecidos, no regime jurídico a que a contratação pública está subordinada. Neste contexto, recomenda-se à autarquia o cumprimento escrupuloso dessas regras e, especialmente, dos princípios da concorrência, da boa-fé, da publicidade e da transparência, entre outros.

## IX EMOLUMENTOS

67. Ao abrigo 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, são devidos emolumentos pela Câmara Municipal de Bombarral no valor de 7.063,20 Euros.

## X VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º o relatório foi remetido ao Ministério Público, que emitiu parecer em 9 de abril de 2021, ao abrigo do art.º 29.º n.º 5 da LOPTC, tendo considerado justa e adequada a proposta de relevação da responsabilidade financeira, analisados os autos e as circunstâncias das referidas condutas.

## 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 Apuramento de Responsabilidade Financeira.
2. Relevar a responsabilidade financeira, tendo em conta as conclusões n.ºs 10 e 11 e o facto de se encontrarem reunidos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Bombarral em 7 063,20 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 pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04.
4. Remeter cópia deste Relatório:
  - 4.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
  - 4.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Bombarral;
  - 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, 15 de abril de 2021

A Juíza Conselheira, relatora

Maria dos Anjos Capote

Os Juízes Conselheiros, adjuntos

António Manuel Fonseca da Silva

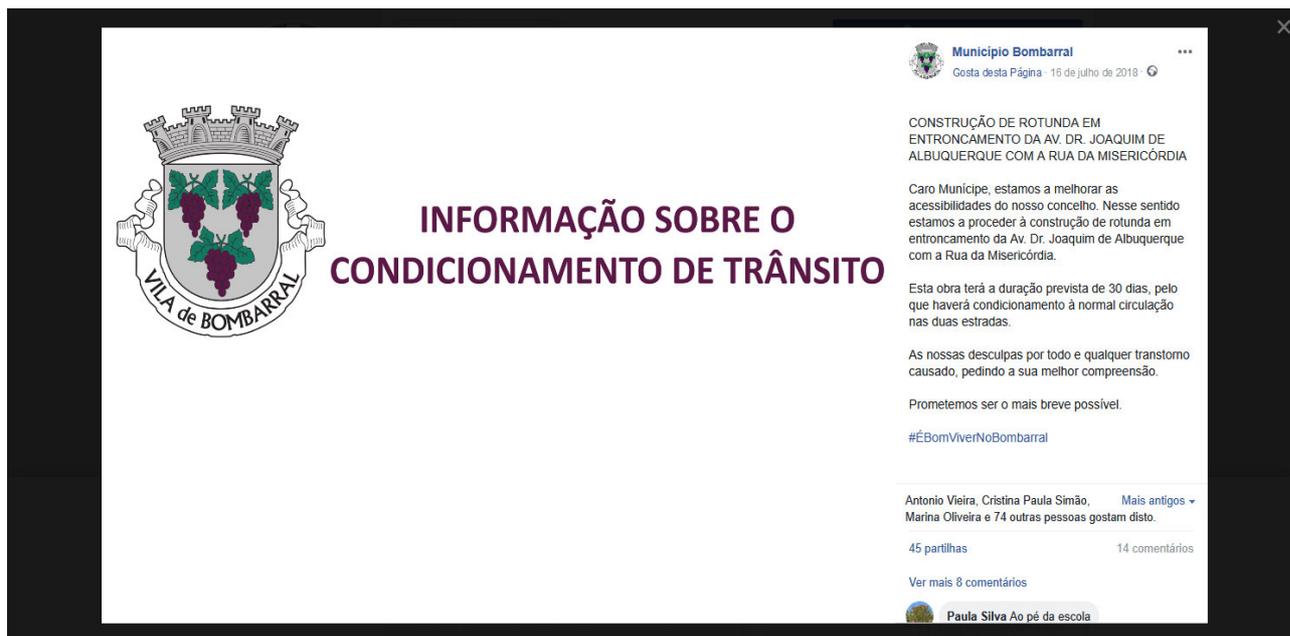
Ana Leal Furtado

## ANEXOS

## ANEXO I

(fotos relativas à rotunda Av. Dr. Joaquim de Albuquerque/rua da Misericórdia)

fonte: página do Facebook do Município de Bombarral



**Município Bombarral**  
Gosta desta Página · 16 de julho de 2018

**INFORMAÇÃO SOBRE O CONDICIONAMENTO DE TRÂNSITO**

CONSTRUÇÃO DE ROTUNDA EM ENTRONCAMENTO DA AV. DR. JOAQUIM DE ALBUQUERQUE COM A RUA DA MISERICÓRDIA

Caro Município, estamos a melhorar as acessibilidades do nosso concelho. Nesse sentido estamos a proceder à construção de rotunda em entroncamento da Av. Dr. Joaquim de Albuquerque com a Rua da Misericórdia.

Esta obra terá a duração prevista de 30 dias, pelo que haverá condicionamento à normal circulação nas duas estradas.

As nossas desculpas por todo e qualquer transtorno causado, pedindo a sua melhor compreensão.

Prometemos ser o mais breve possível.

#ÉBomViverNoBombarral

Antonio Vieira, Cristina Paula Simão, Marina Oliveira e 74 outras pessoas gostam disto.

45 partilhas 14 comentários

Ver mais 8 comentários

Paula Silva Ao pé da escola

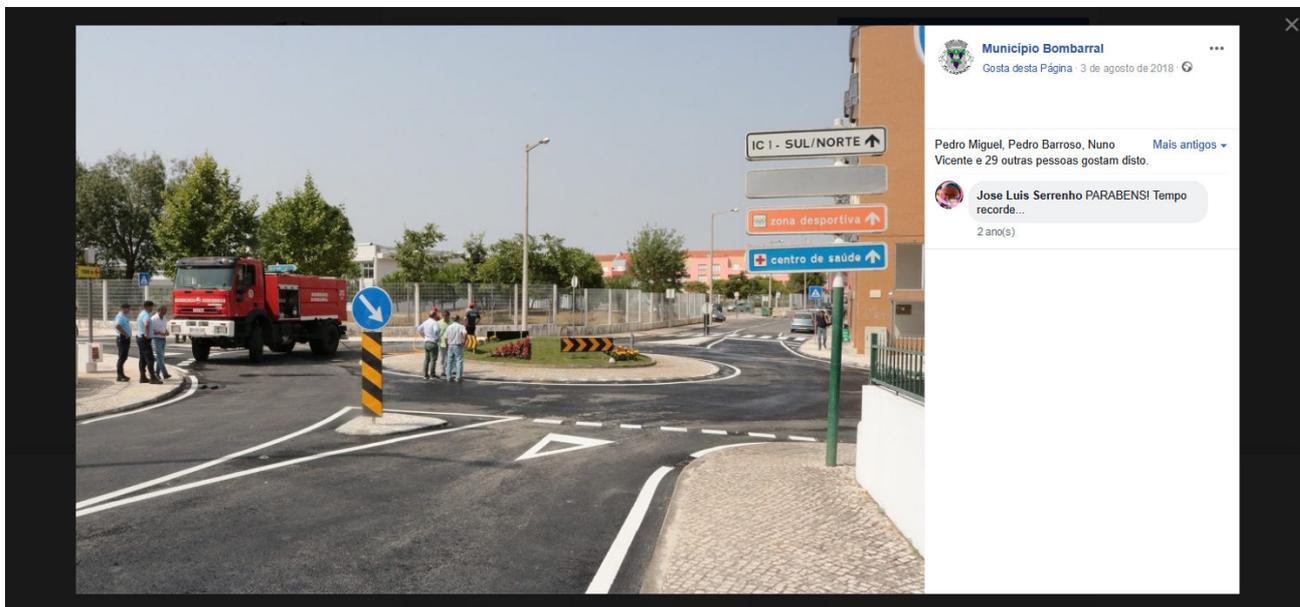
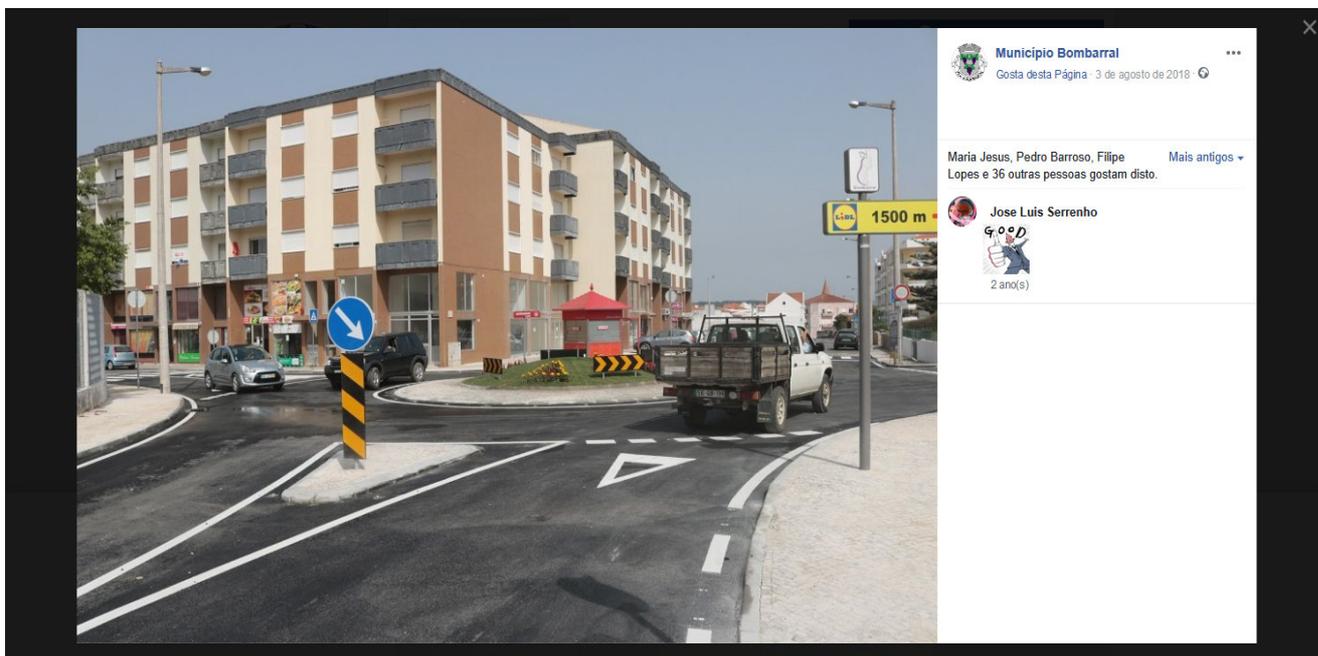


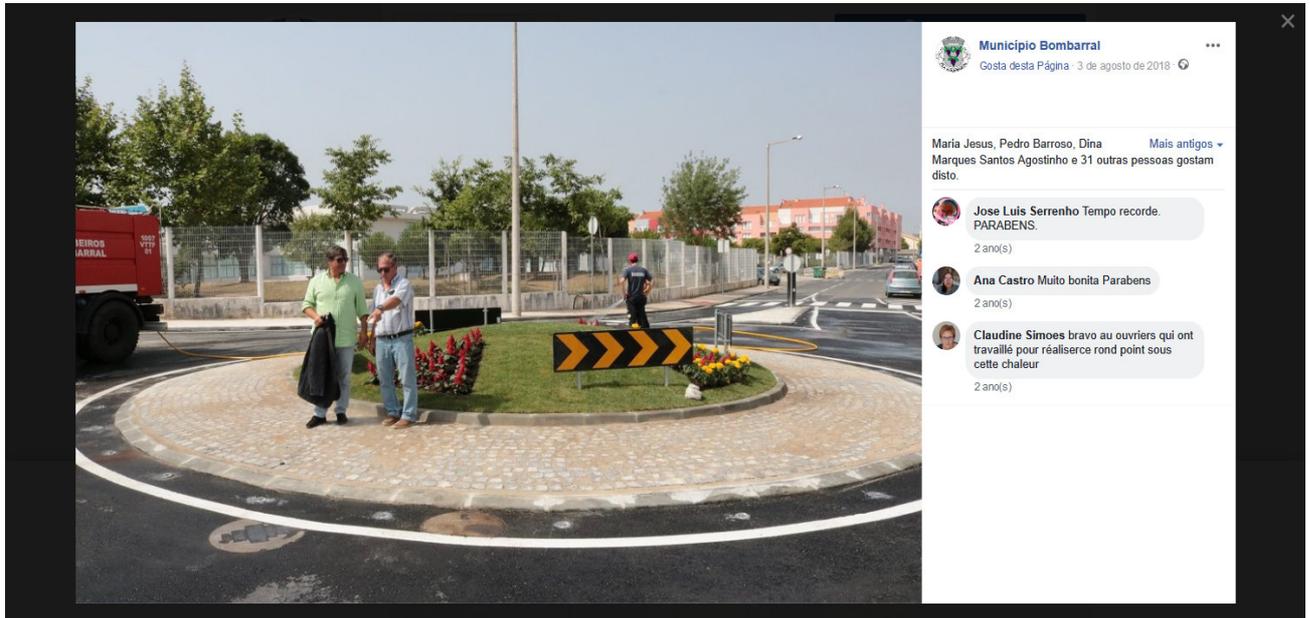
**Município Bombarral**  
Gosta desta Página · 3 de agosto de 2018

Pedro Barroso, Carlos Jorge Serafim, Nuno Vicente e 29 outras pessoas gostam disto.

Jose Luis Serrenho  
G.O.D.  
2 ano(s)

Maíor fã  
Ana Pereira  
2 ano(s)





ANEXO II

(rotunda Av. Dr. Joaquim de Albuquerque/Rua da Misericórdia)

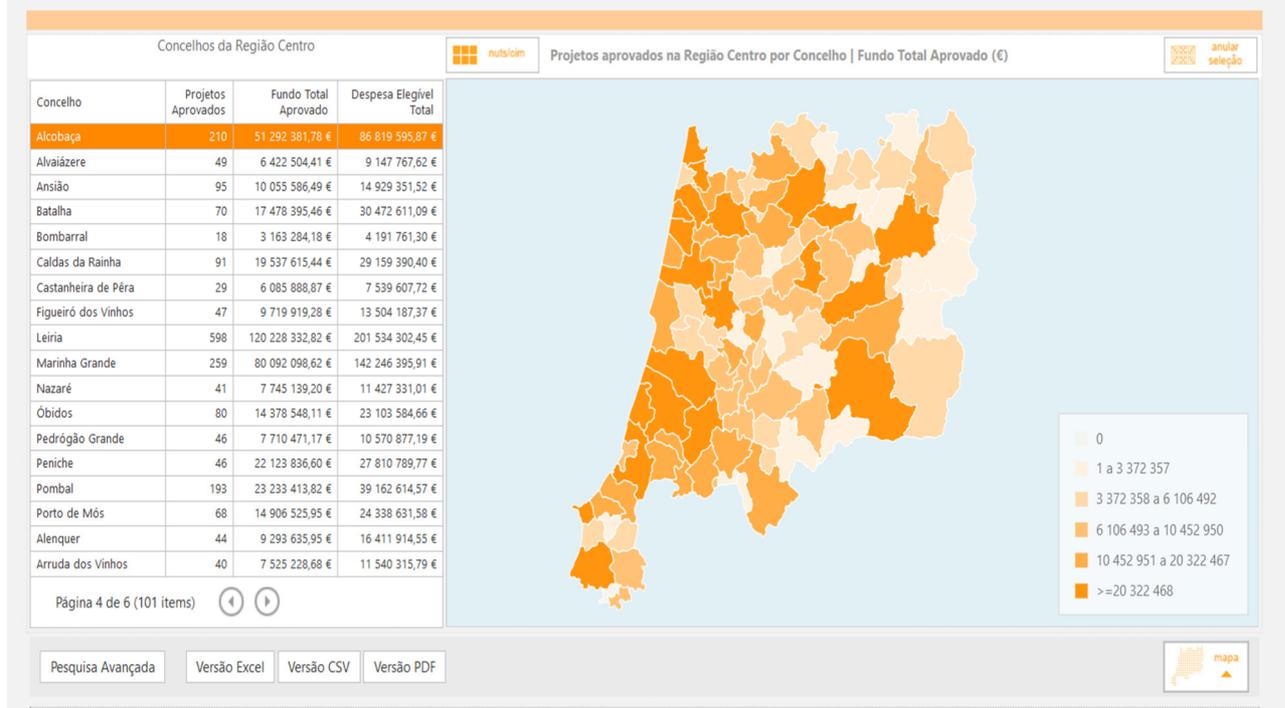


(Fonte: Google Maps)



ANEXO III – financiamento FEDER

## Projetos aprovados



Projetos aprovados: 7 | Investimento Total Elegível: 3 097 917,72 € | Fundo Total Aprovado: 2 633 230,06 € | Última Atualização: 31-10-2020

(Agrupar) Arraste o cabeçalho de uma coluna para aqui

	Código da Operação	Nome do Beneficiário	Nome da Operação	Concelho	CIM/NUTSIII	Investimento Elegível	Fundo Total Aprovado
		MUNICÍPIO DE BOMBARRA					
+	CENTRO-06-1204-FEDER-000034	MUNICÍPIO DE BOMBARRAL	Reabilitação da Habitação Social do Vale Covo (eficiência energética)	Bombarral	Oeste	84 039,82 €	71 433,85 €
+	CENTRO-06-1406-FEDER-000057	MUNICÍPIO DE BOMBARRAL	Projeto PAMUS - Melhoria da Acessibilidade do Caminho das Escolas	Bombarral	Oeste	1 111 928,20 €	945 138,97 €
+	CENTRO-07-2316-FEDER-000036	MUNICÍPIO DE BOMBARRAL	Requalificação da Envolvente do Mercado - Fase 1	Bombarral	Oeste	29 393,03 €	24 984,07 €
+	CENTRO-07-2316-FEDER-000232	MUNICÍPIO DE BOMBARRAL	Reabilitação das instalações do antigo IVV - Instituto da Vinha e do Vinho - Edificado - Fase 1	Bombarral	Oeste	1 150 000,00 €	977 500,00 €
+	CENTRO-07-2316-FEDER-000197	MUNICÍPIO DE BOMBARRAL	Reabilitação do Mercado Municipal - Edificado e Envolvente - Fase 2	Bombarral	Oeste	352 583,87 €	299 696,29 €
+	CENTRO-04-3118-FSE-000015	MUNICÍPIO DE BOMBARRAL	Integração de jovens e/ou adultos no mercado laboral - PEPAL	Bombarral	Oeste	19 972,80 €	16 976,88 €
+	CENTRO-08-0550-FEDER-000019	MUNICÍPIO DE BOMBARRAL	Loja do Cidadão de Bombarral	Bombarral	Oeste	350 000,00 €	297 500,00 €
Projetos aprovados: 7						3 097 917,72 €	2 633 230,06 €

Página 1 de 1 (7 itens) Número de registos por página: 50

Fonte: Programa Operacional Centro 2020