

Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório n.º 14/2021 – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada: Município de Viseu



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 5/2021 – ARF-DA IX – EP
2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

- Recurso ao ajuste direto previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), sem estarem reunidos os requisitos aí previstos
- Continuação de prestação de serviços após a caducidade do contrato, sem recurso a qualquer procedimento pré-contratual-Decisão Arbitral.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	4
FICHA TÉCNICA.....	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I. INTRODUÇÃO.....	7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO.....	7
III. DOS FACTOS.....	8
3.1. PEQD 223/2020- Contrato de ajuste direto ao abrigo do artigo 24.º n.º 1 alínea c).....	8
3.2. PEQD 15/2021- Prestação de serviços sem adoção de procedimento pré-contratual	10
IV. DO DIREITO	14
4.1. Contrato de ajuste direto celebrado ao abrigo do artigo 24.º n.º 1, alínea c).....	14
4.2. Prestação de serviços sem adoção de Procedimento pré-contratual	20
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	24
5.1. Da responsabilidade financeira no âmbito do contrato de ajuste direto celebrado ao abrigo do artigo 24.º n.º 1, alínea c)	24
5.2. Da responsabilidade financeira no âmbito de prestação de serviços sem adoção de Procedimento pré-contratual.....	27
VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO.....	30
6.1. Das Alegações.....	30
6.1.1. Quanto ao Contrato Celebrado ao abrigo do artigo 24.º n.º 1 c).....	30
6.1.2. Quanto à prestação de serviços sem adoção de procedimento pré-contratual	35
VII. CONCLUSÕES.....	39
VIII. EMOLUMENTOS.....	41
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	41
X. DECISÃO.....	42
Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras	44

FICHA TÉCNICA

Execução Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe



SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CAAD	Centro de Arbitragem Administrativa
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DR	Diário da República
DA	Decisão Arbitral
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MP	Ministério Público
MUV	Mobilidade Urbana de Viseu
MV	Município de Viseu
NATRD	Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo
PA	Processo Administrativo
PCV	Presidente da Câmara de Viseu
PEQD	Processos de participações, exposições, queixas ou denúncias
RFALEI	Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais
RJAL	Regime jurídico das autarquias locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TAFV	Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu
TCA Norte	Tribunal Central Administrativo do Norte
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo do artigos 2.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC¹, bem como do artigo 129.º do RTC².
2. O relato foi remetido para contraditório, institucional e pessoal, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, no âmbito do qual foram notificados os eventuais responsáveis, tendo as alegações dado entrada neste Tribunal no prazo devido.
3. A análise das alegações remetidas ao TdC consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI).

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente auditoria encontram-se dois PEQD, os quais têm na sua base:
 - ✓ O PEQD n.º 223/2020, uma comunicação do Procurador da República junto do TAFV, dirigida ao TdC, dando conta do teor do despacho de arquivamento, proferido no processo n.º 7566/19.oT9CBR, que tinha sido instaurado com base numa denúncia assinada por um “Grupo Anónimo de Munícipes de Viseu”, no qual se descrevem irregularidades relativas à contratação de serviços de limpeza, pelo Município à empresa “A”, pelo valor de €200 880,00, por ajuste direto, ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea c) do CCP;
 - ✓ O PEQD n.º 15/2021, a Decisão Arbitral (DA), relativa ao processo n.º 67/2020-A, proferida pelo Centro de Arbitragem Administrativa, no âmbito de uma ação promovida pela empresa “B”, contra o MV, solicitando o pagamento de prestação de serviços que não foi titulado por contrato público, ao abrigo do CCP, nem sequer por um ajuste direto.

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 do Tribunal de Contas 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.

5. Ambos os PEQD foram objeto de uma primeira análise pelo NATDR, tendo concluído existirem indícios de eventuais infrações financeiras e, assim, a necessidade de prosseguir para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.
6. Não obstante os dois PEQD incidirem sobre questões diversas, tratando-se do mesmo município, entendeu-se por razões de economia, racionalidade e celeridade processual, proceder à sua análise numa única ARF, tendo os mesmos sido apensados, em 25 de março de 2021, na sequência de Despacho da Exma. Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, na informação 10/2021, que requereu a abertura de ARF à ST.
7. A ARF foi iniciada em 25 de março de 2021 e visa dar cumprimento aos despachos exarados pela Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, nas informações 182/2020 e 17/2021, ambas do NATDR³.

III. DOS FACTOS

3.1. PEQD 223/2020- Contrato de ajuste direto ao abrigo do artigo 24º n.º 1 alínea c)

8. Em 03 de junho de 2020 foi recebida no TdC uma certidão extraída dos autos do PA n.º 5/2020, que corre termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu, dando conhecimento do teor do despacho de arquivamento, proferido em processo⁴ que tinha sido instaurado com base numa denúncia de um grupo anónimo de munícipes de Viseu, que se remetia ao TdC para *“eventual acionamento de responsabilidade financeira a que porventura haja lugar”*.
9. A denúncia versava a contratação de serviços a uma empresa, “A”, por ajuste direto, ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea c) do CCP, cujo único sócio gerente era membro da Assembleia Municipal de Viseu.
10. Assim, em sede própria, no Tribunal Administrativo, foram analisados os factos relativos à nulidade dos contratos celebrados com essa empresa e uma eventual perda de mandato, por parte de “C”,

³ A fls. 267 do PEQD n.º 223/2020 e a fls. 16 do PEQD n.º 15/2021.

⁴ Processo n.º 7566/19.oT9CRB.

que, enquanto membro da Assembleia Municipal de Viseu e único sócio gerente da sociedade “A”, celebrou contratos com o Município suprarreferido.

11. No âmbito do processo administrativo, o Procurador da República junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu (TAFV) foi informado que o acima visado renunciou ao mandato em 04.12.2019⁵, e, assim, como refere o Procurador junto do TAFV “*não pode vir a ser declarada a perda de um mandato que já não subsiste...*”. Contudo prosseguiu a ação para a declaração de nulidade do contrato a qual ainda corre os seus termos.
12. E, remeteu certidão ao TdC para que este analise a eventual existência de irregularidades financeiras nos contratos celebrados entre o MV e a referida empresa.
13. Esta análise foi previamente efetuada pelo NATDR, no âmbito do PEQD 223/2020⁶ que suscitou dúvidas quanto à legalidade financeira do contrato que se segue, tendo em conta o critério material invocado para a escolha do procedimento de ajuste direto.

Quadro 1- Contrato de ajuste direto com base em critérios materiais

Objeto do contrato	Tipo do Procedimento	Entidade Adjudicatária	Preço Contratual (€)	Data da Celebração do Contrato	Fundamentação
Serviços de Limpeza nas instalações Municipais (Lote 2 do PAQ 308/18)	Ajuste direto	“A”	200 880,00	06/09/2019	Artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP

14. É, pois, este contrato que nos incumbe analisar:
 - a) No relatório detalhado da Distribuição, EDOC/2019/55967⁷, em 18.09.2019, mediante proposta de técnicos, a Vice-Presidente da CMV, determinou a resolução do contrato anterior, a título sancionatório, em virtude de incumprimento definitivo;
 - b) O novo procedimento foi aberto em 19 de setembro de 2019, com o preço base acima indicado (€200 880,00) e fundamentado na “*necessidade dos serviços de limpeza nas instalações municipais*”.⁸ No relatório de distribuição EDOC /2019/58498, invoca-se que a falta destes serviços de limpeza poderá colocar em perigo a salubridade e higiene de vários equipamentos municipais, sendo justificação para o procedimento em causa;

⁵ A fls. 56 do PEQD referido.

⁶ Inf.144/2020 e 223/2020, a fls. 173 a 177 e 267 a 274 do PEQD respetivo.

⁷ Sistema de gestão e informação do MV - A fls. 189 a 192, do PEQD referido.

⁸ A fls. 112, e fls. 191 verso, o técnico Nelson Seco propõe o procedimento de ajuste direto por urgência.

- c) O objeto do procedimento foi *“a prestação de serviços de limpeza nas diversas instalações municipais, correspondente ao Lote 2, pelo período de 34 meses, a partir de 1 de outubro de 2019”*;
 - d) A escolha do procedimento de ajuste direto, invocou critérios materiais, de acordo com o artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP;
 - e) A decisão de contratar teve lugar em 25.09.2019, pela Vice-Presidente da CMV, no uso de competência delegada da respetiva área, pelo presidente da CMV;
 - f) O convite foi feito à empresa “A” por *“ser uma entidade que normalmente trabalha com o Município e presta um bom serviço”*.
 - g) A adjudicação foi efetuada através de despacho da Vice-Presidente, Conceição Azevedo, em 30/09/2019, sujeito a ratificação em reunião da CMV;
 - h) O contrato de aquisição de serviços foi celebrado em 22/10/2019, e foi publicitado no Portal base no mesmo dia;
15. A ratificação, por parte do órgão executivo da CMV, ocorreu em de 9 de outubro de 2019. Assim, as razões que determinaram a necessidade de celebração deste contrato prendem-se com resolução sancionatória do contrato antecedente⁹ e a impossibilidade de deixar os serviços sem limpeza.

3.2. PEQD 15/2021- Prestação de serviços sem adoção de procedimento pré-contratual

16. Conforme já foi referido no ponto 2, alínea b), o presente processo tem origem num acórdão do CAA¹⁰, proferido em ação arbitral, cujo demandante é a empresa “B” e o demandado o MV.
17. No âmbito da referida ação, a demandante solicitou a condenação do MV no pagamento do valor de € 115.072,55 (cento e quinze mil, setenta e dois euros e cinquenta e cinco cêntimos), acrescido dos juros de mora vencidos e vincendos, a título de enriquecimento sem causa.
18. Alegou, em síntese, que no período entre 01.02.2019 e 30.06.2019, prestou ao demandado, a pedido e no interesse deste, serviços de operação, manutenção e condução do funicular da Calçada do Viriato, em Viseu, os quais não foram pagos até essa data.

⁹ Fls. 181 verso, 186 e 189.do PEQD 223/2020.

¹⁰ A fls 2 a 13 do PEQD 15/2021.

19. O demandado, por sua vez, na contestação, concluiu que *“Deve a ação ser julgada procedente ou improdente, consoante o entendimento que vier a ser sufragado por este Tribunal quanto à aplicação das regras do melhor direito que se impetra”*.
20. Neste processo arbitral foram provados os seguintes factos com relevância em matéria de responsabilidade financeira:
- A Demandante prestou ao Demandado, serviços de operação, manutenção e condução do funicular da Calçada do Viriato, em Viseu, até 30.06.2019;
 - Para a execução destes serviços o MV lançou vários procedimentos, na sequência dos quais os serviços foram adjudicados à empresa “B” (a demandante);
 - O último contrato para a prestação dos referidos serviços foi assinado em 06.11.2018, pelo preço contratual de € 115.999,90, sem IVA¹¹ e antecedido de concurso público¹²;
 - O prazo contratual estabelecido para a execução dos serviços foi de 6 meses a contar do início da vigência do contrato, com termo em 31.01.2019, data em que se estimava que os serviços de operação, manutenção e condução do funicular da Calçada do Viriato viriam a ser assumidos pela concessionária Serviço de Mobilidade Urbana de Viseu;
 - Após esta data, a empresa em causa, continuou a prestar os referidos serviços, sem qualquer interrupção;
 - Por vicissitudes várias, a referida concessionária só veio a assumir os serviços a partir de julho de 2019, o que levou a que tais serviços continuassem a ser prestados pela empresa demandante, desde 01.02.2019 até 30.06.2019, data em que se deu por concluída a prestação dos serviços, por parte da mesma¹³, em virtude da entrada em funções, no mês seguinte, da nova entidade da Mobilidade Urbana de Viseu (MUV) naquele tipo de transporte público de passageiros;
 - Durante o período suprarreferido a demandante prestou os serviços sem qualquer oposição do demandado, uma vez que se tratava de um serviço essencial do qual o demandado não podia prescindir;
 - Em 14.01.2019, os serviços propuseram a abertura de concurso público para *“prestação de serviço de operação, manutenção e condução do funicular da calçada do Viriato em 2019,*

¹¹ A fls.114 do presente processo de ARF.

¹² Com a referência PAQ. 246/2018/INT-CMV/2018/10877. Sistema de informação-EDOC 2018/42764. Fls. 110 a 113 do presente processo.

¹³ Auto de receção a fls. 101 do processo.

*pelo valor de €205.830,00*¹⁴, sendo que o contrato anterior terminava em 31 de janeiro de 2019;

- O atual Vice-Presidente, que tinha delegação de competências nesta matéria, recebeu a informação para autorizar o procedimento e cabimento em 07.02.2019 e em 21.02.2019 questionou o seguinte *“com o aproximar do MUV faz sentido?”*¹⁵
- Pelo que essa proposta não chegou a ser aprovada, referindo-se na etapa n.º 23 do referido EDOC que *“o procedimento em causa consiste no prolongamento do contrato já existente, acompanhado pelo DOE”*¹⁶;
- Na etapa 26, 27 e 30 do mesmo EDOC¹⁷, propõe-se a abertura de novo procedimento, desta vez por ajuste direto, pelo valor de 67.491,45 (mais IVA), resultante do cálculo de três meses, contemplando o tempo já prestado e aquele que ainda viria a ser prestado até 30 de abril;
- O qual também não foi aprovado superiormente, tendo em conta que *“o prazo de execução proposto, 3 meses, com início a 1 de fevereiro e término a 30 de abril de 2019, sendo que hoje é dia 11 de abril..., uma eventual adjudicação ocorreria já depois de ultrapassado o prazo de execução do contrato, depois do seu período de vigência”*¹⁸.
- Pelo que o Demandado não adotou qualquer procedimento pré-contratual para contratualizar os serviços prestados pela Demandante entre 01.02.2019 e 30.06.2019, nem celebrou por escrito um contrato com vista à sua formalização;
- Os órgãos competentes do Demandado não autorizaram a despesa com a aquisição desses serviços, nem foi posteriormente emitido um número de compromisso válido e sequencial relativo aos mesmos;
- Todos os serviços foram pagos pelo Demandado à Demandante, com exceção dos relativos ao período decorrido entre 01.02.2019 a 30.06.2019, tendo o valor em dívida relativo aos serviços a que se reportam as faturas, ascendido à quantia global de €115.072,55 (com IVA incluído)¹⁹;
- O Demandado reconheceu que os serviços foram todos executados pela Demandante em perfeita conformidade com o solicitado, reconhecendo, na contestação *“sem reservas, a existência e efetivação plena dos serviços supra descritos, os quais determinaram benefício*

¹⁴ EDOC/2019/2530, etapa 8, a fls23, verso, deste processo.

¹⁵ Etapa 13, do mesmo EDOC- fls. 24.

¹⁶ Fls. 24, verso.

¹⁷ Fls. 25.

¹⁸ Fls. 37.

¹⁹ Os quais vieram a ser pagos na sequência da Decisão Arbitral.

económico para o interesse público” não querendo, por conseguinte, “beneficiar deste sem pagar a respetiva contrapartida”²⁰.

21. Com base nestes factos, o Tribunal Arbitral decidiu:

- a) Declarar a nulidade do contrato de facto firmado entre o Demandado e a Demandante, a coberto do qual esta prestou àquele, entre 01.02.2019 e 30.06.2019, serviços de manutenção, operação e condução do funicular da Calçada do Viriato, em Viseu;
- b) Condenar o Demandado a pagar à Demandante a quantia de € 93.554,90 (noventa e três mil quinhentos e cinquenta e quatro euros e noventa cêntimos), valor sem IVA, acrescida de juros legais, contados desde a data da citação do Demandado, isto é, 27 de julho de 2020;
- c) Determinar que o pagamento, referido na alínea anterior, seja feito no prazo de 60 dias, conforme previsto na cláusula 6.ª do Compromisso Arbitral.

22. Com base na DA, o MV pôde efetuar todas as etapas necessárias (designadamente, cabimentação, compromisso, autorização, ratificação pelo órgão executivo da CMV), para proceder aos pagamentos, bem como o efetivo pagamento pelos serviços prestados e, ainda, o pagamento dos juros respetivos, no valor de quatro mil quinhentos e noventa e três euros e dezasseis cêntimos²¹.

²⁰ Fls. 94 deste processo (contestação) e fls 6 do PEQD 15/2021 (da Decisão Arbitral).

²¹ Fls. 102 a 108 deste processo de ARF.

IV. DO DIREITO

4.1. Contrato de ajuste direto celebrado ao abrigo do artigo 24.º n.º 1, alínea c)

23. Está em causa a análise de um contrato celebrado ao abrigo do artigo 24.º n.º 1, alínea c), tendo a entidade adjudicante invocado que estavam reunidos os pressupostos para que, à situação concreta, se aplicasse a referida norma. Vejamos o que foi invocado:
- a) Na génese da necessidade de contratar por ajuste direto, estão os sucessivos incumprimentos da anterior prestadora de serviço de limpeza, em junho de 2019 (ou seja, quase quatro meses antes da celebração do contrato com a “A”, em outubro do mesmo ano);
 - b) Tratando-se de instalações municipais com grande afluência do público (aeródromo, biblioteca municipal...) a ausência de contrato implicaria colocar em perigo a salubridade e higiene de vários equipamentos municipais, podendo conduzir ao próprio encerramento ao público, além de todos os danos “reputacionais” e de imagem para o Concelho;
 - c) Não deram causa a esta situação, nem a poderiam prever.

Analisemos:

24. Nos termos do artigo 112.º do CCP²², o ajuste direto “*é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta*”, podendo ter lugar em função do valor (inferior a €20.000), nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea d), ou em função de critérios materiais, nos termos do artigo 24.º, do mesmo código.
25. O procedimento de ajuste direto é uma exceção à regra da concorrência e, por isso, este tipo de procedimento, com base em critérios materiais, deve ser utilizado de forma estrita, rodeado de fortes condicionalismos e com apertados requisitos.
26. Ao abrigo do artigo 24.º n.º 1 alínea c), o ajuste direto só pode ter lugar, independentemente do valor, quando, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstas

²² Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e suas sucessivas alterações.

para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes.

27. Como se escreve no sumário do acórdão do TdC n.º 8/20011, de 12 de abril, da 1ª S/PL, *“a interpretação das exceções à obrigatoriedade de utilização de procedimentos concursais deve ser estrita, ou seja, deve garantir a máxima salvaguarda da concorrência. Isso implica que se avaliem com rigor as exceções à regra da concorrência, verificando-se escrupulosamente se ocorreu efetivamente cada um dos pressupostos exigidos por lei.”*
28. A referida norma exige vários requisitos cumulativos, a saber:
- a) Existência de uma urgência imperiosa;
 - b) Essa urgência resultar de acontecimentos imprevisíveis;
 - c) As circunstâncias invocadas não serem imputáveis à entidade adjudicante;
 - d) Ser impossível cumprir os prazos ou formalidades exigidas para outros procedimentos;
 - e) Daí resultar a necessidade de realizar um ajuste direto, o qual deve manter-se na medida do estritamente necessário.
29. Sobre tais requisitos tem havido entendimento uniforme e sedimentado do TdC, desde 2004, quanto a uma interpretação estrita, pelo que teremos de verificar se, no caso em apreço, todos os requisitos se encontram reunidos, cumulativamente, para que o contrato pudesse ser celebrado ao abrigo deste preceito²³. De notar que basta a ausência de um requisito para que a norma já não possa ser invocada.
30. No tocante ao requisito “urgência imperiosa” entendeu a entidade adjudicante²⁴ *que “tratando-se de instalações com grande afluência de público estamos perante uma emergência, uma urgência imperiosa...cuja não resolução coloca em perigo a salubridade e higiene dos equipamentos municipais.”* E acrescenta *que “não poderia prever tal situação uma vez que não lhe deu causa”*.

²³ A título exemplificativo vejam-se os seguintes acórdãos: Acórdãos n.ºs 1/04, de 3/2, n.º16/06, de 14/03, n.º 4/05 de 2/2, n.º 37/06, de 6/6, n.º 5/07, de 24/4, Ac. 3/2008, 22/01, 1.ª S/PL; Ac. 8/2011, 12 de abril, 1.ª S/PL; Ac. 45/2011, 1ª S/SS; Ac. 11/2013, 23 outubro, 1.ª S/PL; Ac. 21/2013, 18 de julho-1ª S/PL). n.º 5/2008, 22/01.2008 - 1ª S/SS, n.º 7 /2008-1.ª S/PL-08.04 2008, n.º 8 /2011 – 12.04-1ª S/PL, n.º16 /08, de 11/11/2008 – 1ª S/PL, n.º 35/2008, 06/04/2008 - 1ª S/SS, n.º 45/11, de 07/06/2011/1ª S/PL, n.º 4/14.de 02/.2012/1ª S/SS, n.º 26/2013, de 23/10, n.º 13 /2014, de 06/05, 1ª S; 12/2017, 1.ª S, mantido pelo Ac. 1/2018,12/2018, de 09/2018, 3ª S/PL;

²⁴ A fls. 202 e 203 do PEQD 223/2020.

31. No entendimento do TdC urgência imperiosa é aquela que é impreterível, significando com isso que a prestação tem de realizar-se naquele momento (sentido amplo), sob pena de não mais ser possível realizá-la ou a sua não realização causar prejuízos irreparáveis, por não mais atingíveis os fins a que se destina²⁵.
32. Face ao invocado pela entidade adjudicante, e focando-nos apenas neste requisito, afigura-se-nos de considerar haver uma “urgência imperiosa” para continuar a manter o serviço de limpeza nos locais públicos mencionados, os quais têm de se encontrar em condições ótimas para serem visitados, sob pena de se colocarem questões de salubridade e higiene.
33. Mas esta urgência tem de resultar de acontecimentos imprevisíveis. Na base do procedimento em análise, encontram-se os sucessivos incumprimentos da anterior prestadora de serviço de limpeza, iniciados em junho de 2019²⁶, e que deram lugar a posterior resolução sancionatória do contrato, em 9 de setembro do mesmo ano. *Em sede de contraditório os respondentes alegam que as situações de incumprimento são frequentes neste tipo de processos, mas que são resolvidos com diplomacia e que por isso não esperavam que o contrato viesse a ser objeto de resolução.*
34. Assim, consideramos que embora o contrato devesse ser acompanhado de perto, não sendo previsível a resolução do mesmo, em face dos primeiros incumprimentos, os respondentes teriam dificuldade, desde logo, em iniciar um novo procedimento²⁷.
35. No entendimento do TdC, algo imprevisível é algo inesperado, que surge sem que um agente diligente o pudesse prever. Se era previsível tinha que ser acautelado. Como pode ler-se no acórdão n.º 1/2018, de 29 de janeiro, 1.S/PL, *“Circunstâncias imprevisíveis são aquelas que resultam de acontecimentos que qualquer pessoa, por mais diligente que seja, não pode em qualquer caso prever ou antecipar. Enquadram-se no âmbito deste conceito, as calamidades naturais, por exemplo. Mas não se enquadram nele os incidentes processuais inerentes a um qualquer procedimento aquisitivo, como sejam as reclamações ou os recursos judiciais, que, apesar da sua ocorrência ocasional, são*

²⁵ Veja-se a título exemplificativo o que se escreve no Acórdão n.º 1/2018, de 29 de janeiro, 1ªS/SS, que manteve o acórdão 12/2017, 1.ª S/SS “para aplicação da exceção em causa, não basta a verificação de uma qualquer situação de urgência. Exige-se, para este efeito, que a urgência seja imperiosa, isto é, uma urgência categórica, imposta por uma situação a que não pode deixar de se acorrer com rapidez. Trata-se, pois, de uma situação de urgência impreterível, significando-se com isto que a prestação não pode ser “adiada”, sob pena de não ser mais possível realiza-la, ou que a sua não realização imediata virá a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação”.

²⁶ Fls 184 a 186 do PEQD n.º 223/2020.

²⁷ Ver ainda os outros argumentos no ponto VI.

acontecimentos marcados por alguma previsibilidade". Tais acontecimentos devem constituir uma total surpresa para a entidade adjudicante.

36. Ora, embora não se possa afirmar que a resolução do contrato constituiu uma total surpresa para a entidade adjudicante, como resulta da correspondência que foi sendo trocada com a empresa onde se refere que os incumprimentos sucederam logo no início do contrato, constata-se que existiu sempre vontade de os solucionar²⁸, sendo aceitáveis as justificações em sede de contraditório que se prendem com a dificuldade de abertura de um novo procedimento quando ainda estava em curso o procedimento que veio a ser objeto de resolução, sem se saber se o mesmo chegava ao fim.
37. Entendemos, assim, que na situação em concreto, se verificou um contexto de imprevisibilidade.
38. Mas é necessário o preenchimento de um outro requisito para a aplicabilidade do preceito em causa, ou seja, o ter de se conter "*(...) na medida do estritamente necessário*". Ora, o contrato foi celebrado pelo período de 34 meses, ou seja, até ao fim do contrato celebrado com a empresa anterior e não pelo tempo adequado até um novo procedimento ter lugar.
39. Com efeito, a entidade adjudicante não se socorreu deste preceito para suprir um espaço temporal até que estivesse concluído novo procedimento que deveria ter sido lançado, antes usou o preceito, excecional, para uma situação de âmbito muito mais vasto, ou seja um período de tempo de quase três anos.
40. Em *sede de contraditório invocam os alegantes a dificuldade de encontrar no mercado empresas que prestem estes serviços e que logo que se verificou a rutura do contrato começaram a procurar outras empresas dispostas a executar o contrato mas só a "A" se mostrou interessada*²⁹. *Invocam, ainda, a aplicabilidade do artigo 318.º - A do CCP*". Ora, como melhor se explicita no ponto VI, este preceito, relativo à cessão da posição contratual por incumprimento do cocontratante, só é aplicável se essa possibilidade estiver prevista no contrato objeto de resolução, o que não sucedeu no caso concreto³⁰.

²⁸ Fls. 186 a 192 do PEQD n.º 223/2020.

²⁹ Embora não tenham enviado evidências destas diligências.

³⁰ Contrato a Fls. 384 a 388.

41. Tal como refere Catarina Custódio Alves³¹: *“(...) Não se mostra plausível que a duração da contratação por ajuste direto tenha um arco temporal demasiado curto - sob pena de se ter de recorrer novamente a este procedimento - nem desmedido - ao ponto de a entidade adjudicante ficar refém de um contrato do qual, entretanto, deixa de necessitar. A contratação por ajuste direto deve, portanto, estar delimitada de forma estrita e proporcional à situação concreta que se vai satisfazer.*
42. Concluímos, assim, que não se encontravam reunidos todos os requisitos para que a entidade adjudicante pudesse recorrer ao ajuste direto previsto no artigo 24.º, n.º 1 c).
43. É ainda de censurar que num contrato de valor considerável (€200 828,00), se consulte uma única empresa, celebrando com ela um contrato pelo período de quase três anos, e não na *“medida do estritamente necessário”*. Como se refere no artigo 127-A do CCP³² *“nas situações previstas nos artigos 24.º a 27.º, deve adotar-se o procedimento de consulta prévia sempre que o recurso a mais de uma entidade seja possível e compatível com o fundamento invocado para a adoção deste procedimento.”*
44. Acresce que pertencendo tal empresa a “C”, à data membro da Assembleia Municipal, facto pelo qual correu ação administrativa no âmbito do TAFV, ao abrigo do artigo 70.º, n.º 1, alínea f), a proposta desta empresa nem deveria ser considerada. Por outro lado, esta circunstância acarretou suspeições, como as que deram origem à denúncia que se encontra na base desta auditoria, que devem ser evitadas pelos decisores públicos³³.
45. A propósito da escolha desta empresa um dos técnicos esclarece³⁴, no relatório de distribuição EDOC/2019/58498, que *“só para registo, relativamente à escolha da firma “A”, a mesma resultou da consulta ao relatório final do procedimento 308/2018 (contrato agora objeto de resolução) sendo esta a proposta posicionada em segundo lugar. O recurso a um novo procedimento de consulta iria adiar a prestação dos serviços por um período mais longo e, naturalmente, com valores que iriam ser superiores aos obtidos no primeiro procedimento”*;
46. Contudo, uma vez que não houve recurso a novo procedimento não podemos saber que daí resultaria um preço mais caro, embora em sede de contraditório se invoque que tal conclusão *“é*

³¹ In “A urgência imperiosa enquanto fundamento material de recurso ao ajuste direto” - Julgar online - dezembro de 2015.

³² Aditado pelo artigo 5.º do Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

³³ Não obstante em sede de contraditório terem alegado desconhecerem o facto uma vez que a pessoa em causa não tinha notoriedade.

³⁴ A fls. 205 do PEQD n.º 223/2020.

*extraída da experiência noutros procedimentos recentes com o mesmo objeto*³⁵, enviando-se cópia de alguns exemplos.

47. Também em sede de contraditório se invoca que *“logo que foi do conhecimento dos visados a relação do sócio e gerente da empresa em causa com a Assembleia Municipal, iniciaram todos os procedimentos para a anulação dos contratos celebrados com esta empresa*³⁶ *e que neste momento já foi proposta pela Exma. Senhora Procuradora do MP junto do Tribunal de Viseu, ação administrativa para anulação dos contratos.”*
48. As questões inerentes a este procedimento, foram também colocadas na reunião da CMV, de 3 de outubro de 2019³⁷, que aprovou a ratificação de adjudicação, onde os vereadores da oposição, apesar de se terem absterido na votação, apresentaram a seguinte declaração de voto *“Queremos intervir neste ponto para afirmar que se é verdade que o assunto parece ficar agora resolvido com a votação deste ponto e do anterior, também é verdade que temos algumas dúvidas sobre a forma como, ao mesmo tempo, se abre e encerra este procedimento, através da documentação a que tivemos acesso.*
Ou seja, todos queremos que isto se resolva rapidamente, mas porquê esta e só esta empresa? Porque é que não há um concurso? Porque é que não se selecionaram algumas empresas para serem convidadas, mesmo que isso obrigasse naturalmente a esperarmos mais um tempo?”
49. Face ao atrás exposto, conclui-se pela violação das normas referidas do CCP, designadamente dos artigos 24.º, n.º 1, alínea c), bem como dos princípios da concorrência e da transparência, previstos no artigo 1º-A, do CCP e artigos 3.º e seguintes, do CPA.
50. Decorrente desse contrato ilegal, foram sendo feitos pagamentos pelos serviços prestados³⁸, donde resulta também a violação do ponto 2.3.4.2. do POCAL, e do artigo 52º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, Lei de Enquadramento Orçamental.
51. Nos termos do referido preceito nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente, obedeça a vários requisitos entre os quais, o facto gerador da obrigação respeitar as normas legais aplicáveis.

³⁵ Envia alguma documentação relativa a outros procedimentos para justificar a afirmação.

³⁶ No processo existem documentos que confirmam estas diligências.

³⁷ Fls. 205 verso do PEQD n.º 223/2020.

³⁸ Fls. 208 verso a 255 do PEQD n.º 223/2020.

52. Tal situação é subsumível no artigo 65.º, n.º 1, b) e l), pelo que poderá haver lugar a responsabilidade financeira sancionatória.

4.2. Prestação de serviços sem adoção de Procedimento pré-contratual

53. Com relevância para a análise jurídica do eventual apuramento de responsabilidade financeira, importa reter os seguintes factos provados:
- ✓ Não foi adotado qualquer procedimento pré-contratual previsto no CCP, tendente à formalização da aquisição dos serviços em causa, nem sequer um ajuste direto;
 - ✓ Foram adquiridos serviços sem que exista autorização expressa para a sua contratação;
 - ✓ O compromisso de todas essas despesas ocorreu em 2020, após ter sido proferida a decisão arbitral, portanto, em momento posterior à prestação dos serviços;
 - ✓ O reconhecimento das despesas ocorreu em 2020, após o conhecimento da decisão arbitral, tal como os pagamentos.
54. Em sede de contraditório os respondentes invocam, em pormenor, as circunstâncias que rodearam este procedimento, juntando os documentos respetivos, como sejam *“os recursos interpostos por uma das concorrentes preteridas no concurso público internacional e que chegou ao Tribunal Constitucional, atrasando a entrada em funções do novo serviço MUV”*. Invocam também que *“a abertura de um novo concurso não traria maior transparência ao concurso uma vez que dadas as especificidades do objeto do mesmo, manutenção e condução de um funicular, que constitui matéria muito específica e que, provavelmente, a empresa que continuou a prestar o serviço durante o período em causa seria a única opositora”*.
55. Todavia, e embora as circunstâncias que rodearam o atraso da entrada em vigor do novo serviço MUV sejam relevantes para a apreciação da culpa e fosse provável que a empresa em causa pudesse vir a ser a única opositora ao concurso, a verdade é que não foi cumprida a legislação aplicável.
56. O demandado é uma autarquia local logo, nos termos do artigo 2.º, n.º 1 c), do CCP, é uma entidade adjudicante. Esta qualificação implica que qualquer aquisição de serviços, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, alínea e), levada a cabo pelo demandado tem que obrigatoriamente ser precedida de um dos procedimentos contratuais tipificados no artigo 16.º, n.º 1, do CCP.

57. No caso em apreço nem um ajuste direto foi efetuado. Como escreveu o TdC³⁹, em casos semelhantes, *“foi feita uma aquisição direta. Houve, pois, ausência absoluta de formalidades essenciais do contrato”*.
58. A absoluta carência de forma constitui causa de nulidade do contrato de facto, firmado entre o demandado e a demandante, conforme se dispõe no artigo 161.º, do CPA, o que não invalida, em conformidade com a Decisão Arbitral (DA), que a demandada tenha de proceder ao pagamento dos serviços prestados sob pena de *“outra posição conduzir a uma vantagem abusiva e injustificada por parte da AP...”*⁴⁰
59. Refere o artigo 36.º, n.º 1, do CCP, que: *“O procedimento de formação de qualquer contrato se inicia com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, (...)”*
60. Da decisão de contratar deverá constar a indicação do procedimento escolhido, em função do valor ou de critérios materiais, devendo ambos ser fundamentados, aprovadas as peças do procedimento, o preço base do procedimento, entre outros aspetos.
61. Seguidamente há que prosseguir com os trâmites do procedimento escolhido, nos termos do CCP (em função do valor, deveria, no caso concreto, haver lugar a concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação).
62. A decisão de contratar e a autorização da despesa cabem à mesma entidade, a qual é aferida, em função do valor, nos termos do artigo 18.º, do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de fevereiro, repristinado⁴¹. No caso concreto, a despesa apenas foi autorizada após a prolação do Acórdão Arbitral, e não na sequência de um processo de contratação desenvolvido previamente, sem que se tenha garantido, nessa data, a existência de fundos disponíveis e o subsequente registo de compromisso válido. Existiu, assim, uma clara subversão das regras relativas à autorização da despesa, subjacentes à LCPA.
63. Assim, e para além do cumprimento dos preceitos do CCP, mediante a escolha dos procedimentos pré-contratuais adequados e devidamente fundamentados, em respeito pelos trâmites dos

³⁹ Ac. 08/2015,1ª S/SS, de 30 de junho.

⁴⁰ Ac. Do TCA Norte, de 08.04.2016, processo n.º 02730/14.OBEPRT.

⁴¹ Resolução n.º 86/2011, de 11 de abril.

procedimentos aí estabelecidos e o acompanhamento devido da execução dos contratos, qualquer despesa de uma autarquia está obrigada ao cumprimento das seguintes normas e requisitos financeiros:

- a) verificação da conformidade legal (prévia existência de lei que autorize a despesa);
- b) regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação daquela despesa);
- c) economia, eficiência e eficácia, tudo nos termos, em especial, do ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL e artigo 42.º da LEO;
- d) cumprimento da LCPA e seu diploma regulamentar;
- e) cumprimento das regras relativas à competência para autorização da despesa, nos termos do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho e do RJAL.

64. Segundo o POCAL, no seu ponto 2.3.4.2., d), *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”*.
65. Por sua vez, a LCPA, no seu artigo 5.º, refere que *“Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente são, para todos os efeitos, nulos.”*
66. E o artigo 9.º, n.º 1, dispõe que *“Nenhum pagamento pode ser realizado (...) sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na lei e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas.”*
67. Sendo que o seu artigo 11.º, n.º 1, contém a seguinte cominação: *“Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira sancionatória ou reintegratória, nos termos da lei em vigor.”*
68. No caso concreto, não obstante os fundos estarem previstos para o novo serviço MUV que não entrou em funções, como referido em sede de contraditório, foram violadas as normas financeiras relativas à cabimentação, autorização de despesa e assunção de compromissos. Não foi emitido,

nem inscrito, um número de compromisso sequencial e válido exigido pelo artigo 5.º, n.º 3, da LCPA. Com efeito, só com a prolação de decisão condenatória, o MV pode inscrever no seu orçamento o encargo aqui em apreço (€93.554,90 sem IVA), mais juros (€ 4593,16) e, com tal cabimento, proceder ao pagamento dos débitos contraídos perante a demandante, *“passando a ser a própria Decisão Arbitral - e não o contrato que entretanto foi declarado nulo - o título que vai legitimar o pagamento⁴²”*.

69. Acresce que o incumprimento das normas e requisitos enunciados, implica, ainda, o desrespeito pelos princípios da legalidade, da imparcialidade, da concorrência e da transparência, entre outros, previstos nos artigos 1.º-A, n.º 1, do CCP, e 3.º e seguintes do CPA, princípios que devem pautar a atividade de qualquer entidade pública, onde se enquadra a relativa à contratação pública.
70. Conclui-se, assim, que no caso em apreço, já o dissemos, houve subversão das regras relativas à autorização da despesa e do pagamento⁴³, subjacentes à LCPA, uma vez que a mesma só foi autorizada após a prestação dos serviços, na sequência da prolação do Acórdão Arbitral, e não na sequência de um processo de contratação desenvolvido previamente.
71. A não observância dos normativos legais anteriormente invocados, é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC.
72. O MV foi ainda condenado a pagar, para além do equivalente aos serviços prestados, os juros contados desde a citação do demandado, ou seja, a partir de 27 de julho até ao efetivo pagamento⁴⁴.
73. Esta obrigação, de pagamento de juros, advém do facto de o MV ter incumprido as regras atrás explicitadas e o serviço não ter sido atempadamente pago.

⁴² Decisão Arbitral, fls. 12, do PEQD 15/2021.

⁴³ Ordem de pagamento verso da fls. 104.

⁴⁴ DA, a fls. 13 do PEQD 15/2021.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

5.1. Da responsabilidade financeira no âmbito do contrato de ajuste direto celebrado ao abrigo do artigo 24.º n.º 1, alínea c)

74. O procedimento em causa, na sequência da resolução do contrato com a empresa anterior, firma “D”, teve os seguintes desenvolvimentos:
- a. O procedimento foi autorizado pela Vice-Presidente, Conceição Azevedo, em 18.09.2019, tendo a adjudicação à empresa em causa sido feita na mesma data.
 - b. A autorização do procedimento e a consequente adjudicação foi precedida de informação dos serviços. No relatório de distribuição EDOC/2019/58498⁴⁵, o procedimento propondo o ajuste direto com base no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), iniciou-se com a elaboração de proposta, do modelo C, pela técnica superior Filomena Lopes, a pedido do Chefe de Divisão da SG, Nelson Seco, seguido de informação, do mesmo Chefe de Divisão, que informou estarem reunidos os requisitos necessários para aplicar, no caso concreto, o artigo 24.º, n.º 1, alínea c), *“tratando-se de instalações municipais com grande afluência de público, caso do COM, aeródromo e biblioteca municipal, estamos perante uma situação de emergência, urgência imperiosa que a CM não poderia prever e à qual não deu causa, mas cuja resolução coloca em perigo a salubridade e higiene de vários equipamentos municipais, podendo conduzir ao seu próprio encerramento ao público, além de todos os danos reputacionais e de imagem para o Concelho.”*
 - c. Esta informação foi corroborada pela dirigente intermédia de 3.º grau da Unidade Orgânica de Contratação e Logística, Teresa Loureiro, sistematizando argumentos para invocar o artigo 24.º, n.º 1, alínea c).
 - d. Em 24.09.2019, o coordenador técnico da DFL – contratação pública - António Barros questiona sobre as datas de execução do contrato;
 - e. No mesmo dia a técnica Filomena Lopes informa que as datas do contrato são entre 1 de outubro de 2019 e 30 de abril de 2022.
 - f. O contrato foi assinado em 22.10.2019 pela então Vice Presidente⁴⁶.
 - g. No mesmo dia, em 24.09.2019, o coordenador técnico da DFL – contratação pública, informa que está aberto o “PAQ.307/19, serviços de limpeza do lote 2, por ajuste direto, artigo 24.º, n.º 1, alínea c) e solicita despacho de autorização da despesa.

⁴⁵ A fls. 202 a 205 do PEQD 223/2020.

⁴⁶ Contrato fls 159 a 160.

- h. Em 25/09/2019 foi efetuado o cabimento da despesa, pela técnica e conferido pela responsável que, na mesma data, submeteu à Vice-Presidente Conceição Azevedo a autorização da despesa;
 - i. As etapas para a realização de despesa (compromisso, cabimento) foram realizadas;
 - j. A Vice-Presidente Conceição Azevedo autorizou o procedimento, o convite à empresa, a respetiva adjudicação e a despesa⁴⁷, sujeita a ratificação do órgão executivo. De facto, e tendo em conta o valor do contrato em causa, a competência para autorizar despesa seria do órgão executivo camarário, nos termos do n.º 2, do artigo 18.º, do DL n.º 197/99;
 - k. Estes atos foram ratificados pelo executivo, na reunião camarária de 9 de outubro de 2019, com os votos favoráveis do Presidente e Vereadores do PSD e a abstenção dos Vereadores do PS, que, ainda, assim, apresentaram a declaração de voto mencionada no ponto 43, deste relatório. Mas, não se trata de voto vencido, tanto mais que não votaram vencidos, antes se abstiveram. Com a ratificação ficou sanado o vício de falta de competência.
 - l. O contrato foi assinado em 22.10.2019, por Conceição Azevedo⁴⁸.
75. Assim e no que respeita à imputação de responsabilidades ela seria, em primeira linha, da Vice-Presidente, bem como do Presidente e dos vereadores que votaram favoravelmente ou que não votaram vencidos. Em conformidade com o n.º 3 do artigo 58.º do RJAL, apenas os vereadores que tendo votado vencidos e façam uma declaração nesse sentido, não são responsáveis financeiramente.
76. Todavia, conforme se refere no n.º 4, 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”*.
77. E o n.º 2, do artigo 61.º⁴⁹ dispõe que a responsabilidade financeira⁵⁰ *“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 nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 22257, de 25 de fevereiro”*.

⁴⁷ Invoca competência delegada nos termos do n.º 2 do artigo 36.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro e do despacho 070/P datado de 2 de agosto de 2019

⁴⁸ Contrato fls. 159 a 160.

⁴⁹ Nova redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei 42/2016, de 28 de dezembro.

⁵⁰ Aplicável à responsabilidade sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º.

78. Esta disposição é corroborada pelo artigo 80.º-A, do RFAL, de acordo com o qual 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”*.
79. No caso em apreço, e como ficou demonstrado, todas as autorizações, no que respeita a este contrato, foram precedidas de informação dos serviços competentes para o efeito, que a fizeram crer, ainda mais não sendo a Vice-Presidente licenciada em direito, que todos os requisitos estavam reunidos para, de acordo com a lei, poder invocar o artigo 24.º n.º 1, alínea c).
80. Daqui decorre que a responsabilidade financeira sancionatória é imputável:
- a. Ao Chefe de Divisão da SG, Dr.º Nelson Seco, que informou estarem reunidos os requisitos necessários para aplicar, no caso concreto, o artigo 24.º n.º 1 c): *“tratando-se de instalações municipais com grande afluência de público, caso do COM, aeródromo e biblioteca municipal, estamos perante uma situação de emergência, urgência imperiosa que a CM não poderia prever e à qual não deu causa, mas cuja resolução coloca em perigo a salubridade e higiene de vários equipamentos municipais podendo conduzir ao seu próprio encerramento ao público, além de todos os danos reputacionais e de imagem para o Concelho.”*
 - b. À dirigente intermédia de 3.º grau da Unidade Orgânica de Contratação e Logística, Teresa Loureiro que corroborou o parecer supra e *informou “1- Considerando a informação do Sr. C/DSG entendemos que a mesma sustenta os pressupostos de aplicação do ajuste direto por critério material previsto na c) do n.º 1 do artigo 24.º. O recurso ao AD previsto na c) do n.º 1 do artigo 24.º, é permitido desde que cumulativamente se verifique a urgência imperiosa inviabilizadora do cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos e as circunstâncias invocadas para tal procedimento não sejam imputáveis à entidade adjudicante. Sendo que a urgência imperiosa deve resultar de acontecimentos imprevisíveis, que são aqueles que surgem de modo inopinado, não esperado pelo Município. Também a circunstância que suporta este procedimento, não é imputável ao Município”*.
81. Refira-se que, em sede de contraditório, se invocaram, pormenorizadamente, vários condicionalismos que rodearam o contrato e que, também a nosso ver, diminuem a culpa, para além

de enviarem os “*CV demonstrativos da dedicação ao trabalho e de nunca terem sido anteriormente censurados pelo TdC, solicitando a relevação da responsabilidade financeira por estarem reunidos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC*”.

5.2. Da responsabilidade financeira no âmbito de prestação de serviços sem adoção de Procedimento pré-contratual

82. Como foi explanado no ponto IV deste relatório, decorre responsabilidade financeira sancionatória, das infrações aí descritas e que se prendem com a falta de procedimento pré-contratual, com preterição absoluta de formalidades essenciais do contrato.
83. Para além do incumprimento dos preceitos do CCP e do CPA aí referidos, pelo facto de não ter havido nenhum procedimento pré-contratual, adequado e devidamente fundamentado, também não se respeitaram as normas e requisitos financeiros a que uma autarquia está obrigada, tendo havido incumprimento do ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL e artigo 42.º, da LEO, bem como as normas relativas à autorização da despesa, previstas no artigo 18.º, do DL n.º 197/99, de 8 de junho, e do RJAL;
84. No caso em apreço, como decorre da DA e da documentação solicitada à atual Presidente da CMV⁵¹, os serviços competentes, por duas vezes, propuseram a abertura de um procedimento:
- Em 14.01.2019 os serviços, na pessoa do gestor do contrato (António Lopes), propuseram a abertura de concurso público para “*prestação de serviço de operação, manutenção e condução do funicular da calçada do Viriato em 2019, pelo valor de €205.830,00*”, sendo que o **contrato anterior terminava em 31 de janeiro de 2019**;
 - O vereador à data, Eng.º João Paulo Gouveia, que detinha delegação de competências nesta matéria⁵², recebeu a informação para autorizar o procedimento e cabimento em 07.02.2019 e, em 21.02.2019, questionou o seguinte “*com o aproximar do MUV faz sentido?*”
 - Pelo que essa proposta não chegou a ser aprovada, referindo-se na etapa n.º 23 do referido EDOC⁵³ que “*o procedimento em causa consiste no prolongamento do contrato já existente, acompanhado pelo DOE*”.

⁵¹ Fls. 23 a 62-EDOC/2019/2530.

⁵² Fls.17 a 18.

⁵³ Fls. 24 verso.

- Mais tarde (ver etapas 26, 27 e 30 do mesmo EDOC⁵⁴), propõe-se (António Lopes) a abertura de novo procedimento, desta vez por ajuste direto, pelo valor de €67.491,45 (mais IVA), resultante do cálculo de três meses, contemplando o tempo já prestado e aquele que ainda viria a ser prestado até 30 de abril;
 - O qual também não foi aprovado superiormente, tendo em conta que *“o prazo de execução proposto, 3 meses, com início a 1 de fevereiro e término a 30 de abril de 2019, sendo que hoje é dia 11 de abril, uma eventual adjudicação ocorreria já depois de ultrapassado o prazo de execução do contrato, depois do seu período de vigência”*⁵⁵.
85. Pelo que os visados formularam duas propostas para um novo procedimento concursal, mas o MV não chegou a adotar qualquer procedimento pré-contratual para contratualizar os serviços prestados pela empresa “B”, entre 01.02.2019 e 30.06.2019, nem celebrou, por escrito, um contrato com vista à sua formalização.
86. Ora, quando foi proposta a abertura de procedimento de concurso público já o contrato em curso estava quase a terminar, pelo que tal procedimento estaria terminado já depois de *“ultrapassado o prazo de execução do contrato, depois do seu período de vigência”*, ainda que estas diligências relevem, a nosso ver, para a atenuação da culpa.
87. E, também, a proposta de abertura para procedimento de ajuste direto, em 29.03.2019, de novo pelo gestor do contrato, peca por tardia e por não ser o procedimento correto a propor⁵⁶, uma vez que a empresa em causa já tinha prestado serviços durante dois meses sem qualquer tipo de procedimento, tendo o vereador responsável pela área escrito na etapa 28 do EDOC que *“se avalie o desempenho do funcionário que não acompanhou o procedimento de modo a não ocorrerem os incumprimentos referidos - trabalho sem contrato.”*
88. E o próprio funcionário, gestor do contrato, Dr. ° António Lopes, reconhece as falhas, e escreve na etapa 22 para a chefe do departamento onde desenvolve funções que *“Face aos incumprimentos verificados por lapso deste funcionário, o qual solicita que seja relevado.”*

⁵⁴ Fls. 24 verso e 25.

⁵⁵ Fls. 37.

⁵⁶ O procedimento adequado, para o valor proposto, seria o de consulta prévia, embora seja de salientar que no último concurso público só concorreu o concorrente a quem foi adjudicado o serviço

89. Resulta, do que fica dito, que o responsável pelas infrações financeiras é o Eng.º António Lopes, responsável por gerir o contrato de prestação de serviços da operação, manutenção e condução do funicular da Calçada do Viriato em Viseu, pois tendo dúvidas sobre a data de *terminus* do contrato deveria, com a antecedência necessária, ter solicitado os esclarecimentos necessários aos serviços jurídicos.
90. Também o Coordenador do Departamento do Ambiente, Obras e Sustentabilidade, onde o funcionário se insere, e a Chefe de Divisão, tinham obrigação de acompanhar o contrato em causa, dentro da respetiva área, ainda que acompanhado de perto pelo funcionário, pelo que são também responsáveis, o Eng.º Henrique Custódio de Oliveira Domingos (Coordenador do Departamento) e Célia Teresa Carrilho Gomes Coelho⁵⁷.
91. Assim, embora a competência para autorizar o procedimento bem como a autorização da despesa fosse do vereador à data, João Paulo Gouveia, ele não o fez porque considerou que os serviços não apresentaram as propostas em tempo oportuno.
92. Conforme dispõe o n.º 2, do artigo 61.º⁵⁸, a responsabilidade financeira⁵⁹ *“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 nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 22257, de 25 de fevereiro”*.
93. Sendo que esta disposição é corroborada pelo artigo 80.º- A, do RFAL, de acordo com o qual 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”*.
94. Saliente-se, contudo, que todo o processo foi rodeado de uma série de circunstâncias complexas e imprevistas, não imputáveis ao Município e aos técnicos, que atrasaram a entrada em vigor do novo serviço de MUV e que também contribuíram para o desfecho deste processo, sendo, a nosso ver, atenuantes da culpa dos visados.

⁵⁷ EDOC fls.23 e seguintes e 116 do presente processo.

⁵⁸ Nova redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei 42/2016, de 28 de dezembro.

⁵⁹ Aplicável à responsabilidade sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º.

95. Por último refira-se que em sede de contraditório enviaram os CV para demonstrar a defesa contínua do interesse público e solicitaram a relevação da responsabilidade por entenderem ser a culpa diminuta e nunca terem sido censurados pelo TdC.

VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

6.1. Das Alegações

96. O relato foi enviado para contraditório em 08.06.2021, tendo todos os visados remetido uma única resposta ao contraditório pessoal e institucional, em nome de todos eles, com exceção da respondente Filomena Lopes, subscrita pela sociedade de advogados “José M.S.Moniz, Marçal Antunes, Ricardo Brazete § Associados”, dentro do prazo fixado⁶⁰ e ⁶¹.
97. No tocante à visada técnica superior Filomena Seco, a mesma respondeu às alegações isoladamente, dentro do prazo fixado⁶².

6.1.1.Quanto ao Contrato Celebrado ao abrigo do artigo 24.º n.º 1 c)

A. Alegações

98. Filomena Seco refuta qualquer decisão ou formulação de proposta no âmbito do procedimento em causa. Invoca que o seu nome apenas consta do EDOC/2019/5848 porque elaborou a base para o modelo C e o que escreveu “foi ditado” pelo seu chefe Nelson Seco, não conhecendo quaisquer contornos do contrato.
99. Também o facto de não ter sido integrada nas alegações dos respondentes, que nunca a referem no desenvolvimento do processo, parecem ir no sentido da ausência de culpa desta respondente, não existindo, assim, responsabilidade pela eventual infração em causa. Assim sendo, suprimiu-se o seu nome no ponto relativo à imputação de responsabilidades.

⁶⁰ Após pedido de prorrogação de 10 dias úteis, a que foi dado anuência.

⁶¹ Fls. 174 a 382 deste processo de ARF.

⁶² Fls.161 a 168 deste processo de ARF.

100. Quanto aos respondentes Município de Viseu, António Lopes, Henrique Custódio de Oliveira Domingues e Célia Teresa Carrilho Gomes Coelho, dividem as alegações em duas partes:

- 1) Começam por fazer um enquadramento factual para demonstrar a dificuldade de contratação de serviços na área da limpeza, quer na escolha de entidades, quer do próprio sucesso dos concursos, que muitas vezes ficam desertos, quer, ainda, no cumprimento dos contratos. Relatam, a natureza destes serviços que são essenciais e imprescindíveis, dado que a ausência deles acarreta consequências nefastas para a saúde pública, tendo pela sua urgência o regime algumas particularidades, como seja a não sujeição a visto.
- 2) Uma segunda parte em que enumeram as vicissitudes deste contrato, a saber os vários incumprimentos, muitos deles motivados por greves das funcionárias de limpeza, enfatizando também que devido à falta de oferta deste tipo de serviços, se tenta ir sempre resolvendo os incumprimentos com diplomacia, sem partir desde logo para a quebra do contrato. Assim:
 - ✓ Discordam da afirmação contida no relato quanto ao não preenchimento do requisito de imprevisibilidade e ainda que tenham recorrido à forma mais fácil de resolver a questão. Com efeito, uma vez que os incumprimentos noutros contratos, do mesmo tipo, sempre se tinham resolvido e chegado a “bom porto”, consideraram não haver razões para preparar um novo procedimento logo que se depararam com incumprimentos.
 - ✓ Referem, ainda, que logo que se verificou a rutura do contrato começaram a procurar outras empresas no mercado dispostas a executar o contrato, mas que só a “A” se mostrou interessada. Estando perante um caso de urgência imperiosa, a única forma de resolver a questão era lançar mão do Artigo 24.º n.º 1 c) do CCP.
 - ✓ Acresce que tendo esta empresa ficado no segundo lugar do concurso que tinha sido aberto inicialmente e, ainda tendo em conta o artigo 318.º-A, do CCP, desde a revisão operada pelo DL n.º 111-B/2017, de 31.08, tendo-se mantido, com a introdução dum novo número (9) na recente revisão operada pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, a decisão adotada foi proporcional e adequada às concretas circunstâncias da contratação da “A”, para o período que faltava para completar os três anos do anterior contrato.
 - ✓ E, o valor/hora da “A” era até inferior ao de outros contratos celebrados posteriormente.
 - ✓ Entendem que não foi violado o artigo 24.º n.º 1, alínea c), nem os princípios norteadores da contratação pública.

- ✓ Por último e quanto à questão do único sócio e gerente da “A” ser deputado da Assembleia Municipal (entre várias dezenas de outros nomes), invocam ser tal facto desconhecido para os técnicos daquele serviço. E, quando tal assunto veio a ser do seu conhecimento, o mesmo foi, de imediato, levado à apreciação jurídica que concluiu no sentido da extinção do contrato, nos termos dos artigos 283.º e 330.º do CCP. Para além disso, enquanto eleito local - que era - entende-se, com o devido respeito, que cabia ao mesmo, em primeiro lugar, esse cuidado.
- ✓ Concluem que não pode ser imputada qualquer responsabilidade financeira tanto ao Município, como aos seus técnicos Teresa Loureiro ou Nelson Seco. Ambos exercem funções públicas há vários anos, alguns como dirigentes, com enorme zelo e responsabilidade, com conhecimentos e formação contínua na área da contratação pública e tidos como pessoas sensatas, sabedoras das suas responsabilidades e que servem o bem público, com longas carreiras dedicadas à causa pública e com escrupuloso respeito das regras de contratação pública – conforme CV que juntam.
- ✓ As situações em apreço, nestes autos, foram as únicas que até hoje envolveram cada um dos visados, quer como funcionários, quer como dirigentes, não obstante o elevado nível de responsabilidades que lhes é exigido nos variadíssimos processos que têm a cargo.
- ✓ Até à data nenhum dos visados sofreu qualquer censura/condenação por parte do Tribunal de Contas.
- ✓ Por fim, e caso o TdC não considere a absolvição, só pode ter havido alguma negligência, que se pede seja relevada face à diminuta gravidade da sua conduta e aos antecedentes circunstanciadamente relatados, sendo dispensados de multa.

B. Apreciação das Alegações

101. Em primeiro lugar é de salientar que as alegações dos respondentes não colocaram em causa os factos relatados apenas vieram acrescentar algumas circunstâncias que poderão atenuar a culpa dos visados.
102. Em face dos circunstancialismos invocados e do enquadramento que é feito das dificuldades sentidas no Município de Viseu, no tocante à dificuldade de contratação deste tipo de serviços, sentida também noutros municípios, é plausível que se tenha tentado resolver o assunto com diplomacia, tudo fazendo para que o contrato chegasse ao seu termo. Assim, parece-nos justificado⁶³ que o MV não tenha iniciado um novo procedimento logo que surgiram os incumprimentos, uma vez que detinham a experiência de outros contratos onde tais situações de incumprimento acabaram por ser resolvidos.
103. E, embora não se possa afirmar que a resolução do contrato constituiu uma total surpresa para a entidade adjudicante, também se entende a dificuldade em iniciar um novo procedimento sem saber se as dificuldades, daquele que estava em curso, se resolviam. Deste modo aceita-se que o requisito de a urgência imperiosa ter de *“resultar de acontecimentos imprevisíveis”* se encontrava cumprido.
104. E, assim sendo, foram acolhidas estas observações nos pontos correspondentes (36 e 37), deste relatório.
105. Já quanto ao requisito de o contrato celebrado, ao abrigo do preceito em análise, ter de se conter *“(…) na medida do estritamente necessário”*, consideramos, não obstante os argumentos invocados, que não se encontrava cumprido.
106. Com efeito, a entidade adjudicante não se socorreu deste preceito para suprir um espaço temporal até que estivesse concluído novo procedimento que deveria ter sido lançado, antes usou o preceito, excecional, para uma situação de âmbito muito mais vasto, ou seja o período de tempo de quase três anos (34 meses), o tempo que faltava à empresa incumpridora.
107. Invocam os respondentes que aplicaram o artigo 318.ºA, do CCP:

⁶³ Ver articulado das alegações, nos seus n.ºs 1 a 23, Fls.174 a 176 deste processo de ARF.

“Cessão da posição contratual por incumprimento do co-contratante

1 - O contrato pode prever que, em caso de incumprimento, pelo cocontratante, das suas obrigações, que reúna os pressupostos para a resolução do contrato, o cocontratante ceda a sua posição contratual ao concorrente do procedimento pré-contratual na sequência do qual foi celebrado o contrato em execução, que venha a ser indicado pelo contraente público, pela ordem sequencial daquele procedimento.

2 - Para o efeito previsto na parte final do número anterior, o contraente público interpela, gradual e sequencialmente, os concorrentes que participaram no procedimento pré-contratual original, de acordo com a respetiva classificação final, a fim de concluir um novo contrato para a adjudicação da conclusão dos trabalhos.

*3 - A execução do contrato ocorre **nas mesmas condições** já propostas pelo cedente no procedimento pré-contratual original.*

4 - A cessão da posição contratual opera por mero efeito de ato do contraente público, sendo eficaz a partir da data por este indicada.

5 - Os direitos e obrigações do cocontratante, desde que constituídos em data anterior à da notificação do ato referido no número anterior, transmitem-se automaticamente para o cessionário na data de produção de efeitos daquele ato, sem que este a tal se possa opor.

6 - As obrigações assumidas pelo cocontratante depois da notificação referida no n.º 4 apenas vinculam a entidade cessionária quando este assim o declare, após a cessão.

7 - A caução e as garantias prestadas pelo cocontratante inicial são objeto de redução na proporção do valor das prestações efetivamente executadas e são liberadas seis meses após a data da cessão, ou, no caso de existirem obrigações de garantia, após o final dos respetivos prazos, mediante comunicação dirigida pelo contraente público aos respetivos depositários ou emitentes.

8 - A posição contratual do cocontratante nos subcontratos por si celebrados transmite-se automaticamente para a entidade cessionária, salvo em caso de recusa por parte desta.

9 - A cessão da posição contratual nos termos do presente artigo constitui uma circunstância imprevisível para efeitos do disposto na subalínea ii) da alínea c) do do n.º 2 do artigo 370.º”.

108. Mas, o primeiro pressuposto para que este artigo seja aplicável é que o contrato preveja essa possibilidade. Ora, analisando o contrato⁶⁴ objeto de resolução, entre o Município de Viseu e a empresa “D”, constata-se que esta situação não estava prevista, logo o Município não podia socorrer-se deste preceito.

109. E, o que se esperava é que o Município recorresse ao artigo 24.º, n.º 1, alínea c), apenas até um novo procedimento, que deveria ter sido iniciado, estar concluído. Dizem que contactaram outras empresas antes da “A” e nenhuma respondeu, mas não juntam comprovativo de tais diligências.

110. No tocante ao desconhecimento, por parte dos visados, do único sócio e gerente da empresa “A” ser deputado (entre várias dezenas de outros nomes) da Assembleia Municipal, este argumento não

⁶⁴ A ffs. 384 a 387 deste processo de ARF.

procede, tanto mais que na denúncia se enviam fotografias de comemorações onde estão presentes o Presidente da CMV à data e a pessoa em causa. E, se bem que, em primeira linha, competia ao próprio indicar os impedimentos se os houvesse, tal não significa que os serviços camarários não devam ter a diligência de verificar se os mesmos existem. No entanto, as diligências posteriores para anulação dos contratos com a empresa em causa⁶⁵, (que culminou com a propositura pela Exma. Senhora Procuradora do Ministério Público, junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu de ação administrativa para anulação de contratos), relevam na apreciação da culpa.

111. Conclui-se, deste modo, que no recurso ao artigo 24.º n.º 1 al. c), existiu infração financeira por não estarem reunidos todos os requisitos para aplicação do preceito em causa, neste caso o requisito de se conter dentro do “estritamente necessário”. Todavia, e não obstante os argumentos e documentos apresentados nas alegações diminuam a culpa dos visados, entende-se que era exigível aos visados uma atuação diferente, devendo abrir novo procedimento e mantendo a empresa em causa, apenas até o procedimento estar concluído.

6.1.2. Quanto à prestação de serviços sem adoção de procedimento pré-contratual

A. Alegações

112. Em primeiro lugar é de salientar que as alegações dos respondentes não colocaram em causa os factos relatados, apenas vieram acrescentar algumas circunstâncias que poderão atenuar a culpa dos visados.
113. Os respondentes, para além da factualidade constante da Decisão Arbitral e do relatório vêm trazer ao conhecimento do TdC outros elementos que se prendem:
- ✓ Com os recursos interpostos por uma das concorrentes preteridas no concurso público internacional, até ao tribunal Constitucional (que decidiu não conhecer do objeto do recurso), e depois para a Conferência, tendo em 16.12.2018, desistido do pedido. Esta informação transmite a ideia de que foi um processo complexo e que, a partir desse

⁶⁵ A Divisão Jurídica da CMV, elaborou parecer que concluiu no sentido de se promover a extinção dos contratos, nos termos dos artigos 283.º e 330.º do CCP, tendo, sobre o mesmo, recaído despacho do ex PCMV, determinando a extinção do contrato em causa e de outros eventuais contratos com a mesma empresa, a adoção de medidas internas preventivas, bem como a comunicação às entidades competentes.

momento, 16 de dezembro de 2018, havia a expectativa forte de início, a breve trecho, da operação do novo serviço MUV que incluía a operação de manutenção e condução do funicular;

- ✓ O desconhecimento por parte do gestor do contrato, ainda mais não sendo jurista, das formalidades processuais e o facto de ainda ser necessário o processo baixar ao Tribunal de 1.^a instância para homologar a desistência do pedido, o que fez atrasar ainda mais o processo.
- ✓ Enfatizam, ainda, alguns factos já constantes do relatório, como seja o facto da “B” ser, provavelmente, a única opositora ao concurso, uma vez que a operação de manutenção e condução de um funicular constitui matéria muito específica, que exige conhecimentos muito especializados, de que poucos são detentores em Portugal, pelo que, o cenário mais provável, caso o procedimento concursal fosse tempestivamente aberto, seria a adjudicação à mesma empresa que esteve a prestar o serviço nesse intervalo de tempo.
- ✓ Também não foram postos em causa quaisquer princípios orçamentais, porquanto as verbas em causa estavam orçamentadas, uma vez que se previa o pagamento no âmbito das responsabilidades para o Município decorrentes do serviço MUV concessionado em 2017 e cuja operação se expectava pudesse ter iniciado, se não antes, pelo menos no início de 2019.
- ✓ E que não foram os técnicos respondentes os responsáveis por o concurso não ter sido aberto.
- ✓ E, ainda, quanto à responsabilidade reintegratória afastam a responsabilidade pelos juros pagos, uma vez que não foram eles os responsáveis por a CMV não ter pago o serviço na data devida.
- ✓ Por último invocam os CV e a dedicação à causa pública, bem como o facto de nunca terem sido censurados em muitos outros procedimentos que acompanharam e acompanham no exercício das suas funções. E, nessa medida, caso o TdC não considere a absolvição, só pode ter havido alguma negligência, que se pede seja relevada face à diminuta gravidade da sua

B. Análise das Alegações

114. No que toca às circunstâncias concretas que levaram ao atraso da operação do novo serviço MUV, que incluía a operação, manutenção e condução do funicular, já foram relatadas, mas acrescentou-se o ponto 54 a este relatório. Estas circunstâncias poderão considerar-se atenuantes da culpa.

115. Também o argumento de que se tivessem aberto o procedimento, para este período de tempo (após 31 de janeiro de 2019, até o novo operador do MUV iniciar o serviço de concessão) o cenário mais provável seria o de que a “B” seria a única opositora ao concurso tal como já tinha sucedido no passado, dadas as funções muito específicas do serviço em causa, não releva uma vez que, se assim fosse, haveria um procedimento contratual e não a total ausência de procedimento, como sucedeu no caso concreto.
116. Quanto ao argumento de não terem sido colocados em causa os princípios orçamentais, porquanto as verbas em causa estavam orçamentadas e cabimentadas, pois previa-se o seu pagamento no âmbito das responsabilidades para o Município, decorrentes do serviço MUV concessionado e cuja operação se expectava pudesse ser iniciado, se não antes, pelo menos no início de 2019, refira-se que, mesmo existindo fundos disponíveis, os valores a pagar, pela continuação dos serviços da empresa “B”, não podiam ter sido cabimentados e compromissados, uma vez que foram adquiridos sem qualquer procedimento concursal e sem que tenha existido qualquer autorização expressa. Como se comprova pela documentação tida em conta no âmbito do relatório, as várias etapas orçamentais necessárias ao pagamento dos serviços prestados só ocorreram após ter sido proferida a decisão arbitral. No entanto, refletiu-se este argumento no ponto respetivo deste relatório.
117. Dizem, também, não terem sido os responsáveis pela não abertura do procedimento, o que em parte é verdade, pois embora ele não tenha sido proposto em tempo oportuno, a primeira proposta é de janeiro, uns dias antes do procedimento em curso terminar. E, não foi aberto, como relatado, porque o vereador, que detinha competências à data, questionou a sua abertura uma vez que havia a expectativa de o serviço concessionado iniciar funções dali a um mês, o que também não sucedeu por várias circunstâncias imprevistas. Contudo, se o procedimento tivesse sido proposto atempadamente, pelos técnicos que estavam encarregues de acompanhar este processo, tal teria permitido a continuidade do serviço concursado, a partir de fevereiro de 2019 e até à entrada em vigor do novo serviço, não existindo qualquer infração.
118. Não podemos, contudo, deixar de notar que todo o processo foi rodeado de uma série de circunstâncias complexas e imprevistas, não imputáveis ao Município e aos técnicos, que atrasaram a entrada em vigor do novo serviço de MUV e que, em muito, contribuíram para o desfecho deste processo.
119. E estas circunstâncias são, a nosso ver, atenuantes da culpa dos respondentes.

120. Não havendo lugar a responsabilidade reintegratória, adaptou-se o texto deste relatório em conformidade⁶⁶.

⁶⁶ Uma vez que apenas estão em causa os juros pagos pelo atraso do pagamento dos serviços prestados e não decorrentes do n.º 5 do artigo 69.º da LOPTC.

VII. CONCLUSÕES

Assim, e concluindo:

121. Na base desta ARF encontram-se dois PEQD, que embora incidindo sobre questões diversas, tratando-se do mesmo município, entendeu-se por razões de economia, racionalidade e celeridade processual, proceder à sua análise numa única ARF.
122. O relato foi remetido para contraditório, sendo de salientar que as alegações dos respondentes não colocaram em causa os factos relatados, apenas vieram acrescentar algumas circunstâncias que poderão atenuar a culpa dos visados.
123. No primeiro PEQD está em causa a análise de um contrato celebrado ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, tendo a entidade adjudicante invocado que estavam reunidos os pressupostos para que, à situação concreta, se aplicasse a referida norma.
124. Sobre tais pressupostos tem havido entendimento uniforme e sedimentado do TdC, desde 2004, em vários acórdãos enumerados no relatório, quanto a uma interpretação estrita e cumulativa dos mesmos.
125. Da análise efetuada constatou-se que a urgência invocada não se *“conteve (...) na medida do estritamente necessário”*.
126. Acresce que, independentemente das questões administrativas que correm termos no TAFV (e da relação da empresa em causa com um órgão municipal), seria sempre de censurar que num contrato de valor considerável (€200 828,00), se consulte uma única empresa, celebrando com ela um contrato pelo período de quase três anos, quando o artigo 127-A, do CCP, preceitua que se deve adotar o procedimento de consulta prévia, sempre que o recurso a mais de uma entidade seja possível e compatível com o fundamento invocado para a adoção deste procedimento.
127. E, pertencendo tal empresa a “C”, à data membro da Assembleia Municipal, facto pelo qual corre ação administrativa no âmbito do TAFV, ao abrigo do artigo 70.º, n.º 1, alínea f), a proposta desta empresa nem deveria ser considerada. Por outro lado, esta circunstância acarretou suspeições, como as que deram origem à denúncia que se encontra na base desta auditoria, que devem ser evitadas pelos decisores públicos.

128. Existiu violação das normas referidas do CCP, designadamente dos artigos 24.º n.º 1, alínea c), bem como dos princípios da concorrência e da transparência, previstos no artigo 1º- A, do CCP e artigo 3.º e seguintes do CPA. E, tendo sido feitos pagamentos ao abrigo de um contrato ilegal, houve também violação do ponto 2.3.4.2., do POCAL, e do artigo 52º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, Lei de Enquadramento Orçamental.
129. A não observância dos normativos legais anteriormente invocados, é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, b) e l), da LOPTC.
130. Embora os condicionalismos que levaram à resolução do contrato em causa atenuem a culpa dos visados, era exigível aos responsáveis uma conduta diferente, de modo a cumprir os normativos aplicáveis. Com efeito poderiam ter aberto um novo procedimento mantendo a empresa em causa tão somente pelo período de tempo até à conclusão do mesmo.
131. No tocante ao segundo PEQD, a eventual infração é resultante da (continuidade) da prestação de serviços ao MV, sem que exista um procedimento concursal e um contrato anteriores, ou seja, uma prestação de serviços com ausência absoluta de formalidades essenciais do contrato.
132. A continuidade dos serviços, sem procedimento contratual, resultou de circunstâncias complexas que conduziram à impossibilidade do novo serviço concessionado - MUV - iniciar funções na data prevista, circunstâncias não imputáveis aos visados.
133. A absoluta carência de forma constitui causa de nulidade do contrato de facto, firmado entre o demandado e a demandante, conforme se dispõe no artigo 161.º, do CPA, o que não invalida, em conformidade com a Decisão Arbitral (DA), que a demandada tenha de proceder ao pagamento dos serviços prestados, o que efetivamente sucedeu após a DA.
134. Foram violados vários preceitos do CCP, em particular, o artigo 36.º, n.º 1, do CCP, art.º 18º, do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de fevereiro, repristinado, uma vez que a despesa apenas foi autorizada após a prestação dos serviços e na sequência da prolação do Acórdão Arbitral, e não na sequência de um processo de contratação desenvolvido previamente, e assim, com clara subversão das regras relativas à autorização da despesa, subjacente à LCPA.

135. Foram também violados o ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL, artigo 42.º da LEO, art.º 5º e 9.º da LCPA, bem como os princípios da legalidade, imparcialidade, concorrência e transparência, entre outros, previstos nos artigos 1.º-A, n.º 1, do CCP e 3.º e seguintes do CPA, princípios que devem pautar a atividade de qualquer entidade pública, onde se enquadra a relativa à contratação pública.
136. A não observância dos normativos legais anteriormente invocados, é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, b) e l), da LOPTC.
137. Em resultado do incumprimento das regras atrás explicitadas e bem assim no atraso do pagamento dos serviços, o MV foi ainda condenado a pagar, para além do equivalente aos serviços prestados, os juros contados desde a citação do demandado, ou seja, a partir de 27 de julho, até ao efetivo pagamento.
138. Todavia, todo o processo foi rodeado de uma série de circunstâncias complexas e imprevistas, não imputáveis ao Município e aos técnicos, que atrasaram a entrada em vigor do novo serviço de MUV e que, em muito, contribuíram para o desfecho deste processo, sendo tais circunstâncias atenuantes da culpa dos respondentes.

VIII. EMOLUMENTOS

De acordo com o artigo 10.º do Decreto-lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pelo Município de Viseu no valor de 6 886,62 €, conforme ficha anexa.

IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º do RTC, foi remetido ao Ministério Público o projeto de relatório para emissão de parecer. O referido parecer com o n.º 67/2021, foi emitido em 26.10.2021, ao abrigo do n.º 5 do art.º 29.º da LOPTC, concordando, nesta primeira análise, com as conclusões do relatório.

X. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras que dele faz parte integrante;
2. No tocante ao apuramento de responsabilidades financeiras relativas à continuação da prestação de serviços após a caducidade do contrato, sem procedimento pré-contratual, relevar a eventual responsabilidade financeira imputada aos responsáveis, tendo em conta as circunstâncias complexas em que a eventual infração ocorreu, conforme conclusão contida no ponto 138 deste relatório, 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 Viseu em seis mil, oitocentos e oitenta e seis euros e sessenta e dois cêntimos de (€6 886,62), 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:
 - 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 3.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Viseu;
 - 3.3. Aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório;
5. Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.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, 4 de novembro de 2021

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Conselheiros Adjuntos

(Ana Margarida Leal Furtado)

(Helena Abreu Lopes)

Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relatório	Descrição dos factos	Normas Violados	Valor	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória: Sancionatória:	
8 a 15; 23 a 52; 74 a 81	<p>Procedimento de ajuste direto, por critérios materiais, sem estarem reunidos todos os requisitos previstos no artigo 24.º, n.º 1, alínea c).</p> <p>Por conseguinte, decorrente desse contrato ilegal, foram sendo feitos pagamentos pelos serviços prestados.</p>	<p>Artigos 24.º n.º 1 alínea c), 1.º-A do CCP e artigo 3.º e seguintes do CPA.</p> <p>Donde resulta, também, a violação do ponto 2.3.4.2. do POCAL, e do .do artigo 52º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.</p>	N.A.	<p>- Chefe de Divisão da SG, Dr.º Nelson Seco;</p> <p>-Dirigente intermédia de 3.º grau, Dr.ª Teresa Loureiro.</p>	N.A.	<p>Artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e l), da LOPTC.</p> <p>Art.º 80.º- A do RFALEI e 61.º n.º 2 da LOPTC.</p>