

Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 15/2021 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade Fiscalizada : Município de Marco de
Canaveses



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 8/2021 – ARF-DA IX – EP

2.ª SECÇÃO

Violação de normas do Código dos Contratos públicos, designadamente do artigo 113.º n.º 2 e do artigo 22.º n.º 1, alínea c)

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. PONTO PRÉVIO.....	8
3.2. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS.....	9
A. À EMPRESA “A”.....	9
B. À EMPRESA “B”.....	10
3.3. AQUISIÇÕES DE BENS MÓVEIS.....	11
A. ÀS EMPRESAS “C” e “D”.....	11
3.4. CONTRATOS DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	12
3.4.1 Fracionamento ilegal da despesa.....	12
3.4.2.Ultrapassagem do Limite Imposto pelo n.º 2 d0 artigo 113.º do CCP.....	14
3.4.3. Não Submissão a Fiscalização prévia.....	19
IV. - DO DIREITO.....	21
4.1. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS.....	21
A. ÀS EMPRESAS “A” e “B”.....	21
4.2. AQUISIÇÃO DE BENS MÓVEIS.....	22
ÀS EMPRESAS “C” e “D”.....	22
i. O limite imposto pelo artigo 113.º, n.º 2, do CCP.....	23
4.3. CONTRATOS DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS.....	26
4.3.1.Fracionamento ilegal da despesa/ Divisão (artificiosa) de contratos em lotes separados;.....	26
4.3.2.Ultrapassagem do limite máximo previsto no artigo 113.º n.º 2 do CCP.....	30
4.3.3.Não submissão de contratos a fiscalização prévia - Artigo 46.º da LOPTC.....	31
V. – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	34
VI. - ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO.....	36
6.1. Das Alegações.....	36
6.2. Análise das alegações.....	37
VII. – CONCLUSÕES E PROPOSTA.....	40
VIII. – RECOMENDAÇÃO.....	42
IX. - EMOLUMENTOS.....	42
X. - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	42
XI. - DECISÃO.....	42
Anexo 1 – Quadro das responsabilidades financeiras.....	44

FICHA TÉCNICA

Execução Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe



SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
CA	Conselho de Administração
CMMC	Câmara Municipal de Marco de Canaveses
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DR	Diário da República
EOP	Empreitada(s) de Obra(s) Pública(s)
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MMC	Município de Marco de Canaveses
NATRD	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo
PEQD	Processos de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias
RA	Relatório de Auditoria
RFAL	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
RTC	Regulamento do 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.

II. - ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

2. Na origem desta ARF encontra-se a documentação enviada pelo Município de Marco de Canavezes (MMC), em 01.07.2019, integrando um Relatório de Auditoria (RA), elaborado por uma empresa privada, “R”, por solicitação do executivo do mesmo Município, aos procedimentos de contratação pública, realizados no período de 2014 a 2017, ou seja, durante o mandato do anterior executivo da CMMC.
3. No sumário executivo do RA, salientam-se as seguintes ilegalidades³:
 - “Prestações de objeto único divididas em vários contratos” - fracionamento da despesa;
 - “Prestações de natureza semelhante com atribuição de CPV’s distintos” - Utilização indevida do procedimento de ajuste direto;
 - “Entidades com a mesma estrutura societária ou órgãos sociais” - Adjudicações por ajuste direto a entidades com aspetos comuns na sua estrutura societária ou com os mesmos órgãos sociais. Apesar de entidades distintas há um mesmo “beneficiário final”;
 - Existência de empreitada adjudicadas através de concursos públicos, os quais são seguidos de trabalhos complementares atribuídos à mesma entidade através de procedimentos de ajuste direto, cujos valores ultrapassam os limites estabelecidos no CCP;
 - “Despesas pagas sem o respetivo procedimento concursal” - Aquisição de combustíveis e lubrificantes, encargos com instalações e transportes escolares;
 - Não sujeição à fiscalização prévia de contratos.

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, 2/2020, de 31 de março, e 27-A/2020, de 24 de julho.

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.

³ Fls.4 a 8 do RA/8 a 12 do PEQD.

4. Os factos denunciados foram objeto de análise e instrução no NATDR, no âmbito do PEQD n.º 179/2019 –NADTR, tendo culminado com o Despacho da Exma. Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, de 29.12.2020, que recaiu sobre a Informação n.º 236/2020 – NATDR, 27-10-2020⁴, no sentido de serem apuradas eventuais responsabilidades financeiras.
5. Importa referir a dificuldade de análise de tão vasta informação, remetida pelo Município em vários CD, de forma parcelada, sendo difícil autonomizar e organizar a informação com relevo para esta ARF.
6. A análise do NATDR permitiu excluir algumas das irregularidades financeiras apontadas no RA da empresa privada, mas, ainda assim, subsistem várias situações que poderão configurar ilícitos financeiros que se prendem, essencialmente, com o desrespeito de normas relativas à contratação pública, no tocante quer à aquisição de serviços, quer de bens móveis, quer de empreitadas de obras públicas.
7. O presente relatório visa dar cumprimento a tal Despacho.

III. – DOS FACTOS

3.1. PONTO PRÉVIO

8. A análise do NATDR, na informação supramencionada, refere-se no ponto T⁵ à aquisição de bens sem o procedimento necessário para os adquirir, que se prendem, designadamente, com a aquisição de combustíveis e lubrificantes, gás propano a granel, gás natural, eletricidade e seguros.
9. Não obstante as situações poderem, em abstrato, consubstanciar ilícitos financeiros, por violação de várias normas⁶, tais aquisições foram feitas desde 2014 a 2017⁷, e abrangem um número de situações tão elevado que a sua análise, seria incomportável no âmbito deste tipo de auditoria.

⁴ Fls. 290 a 321 do PEQD.

⁵ Fls. 318 do PEQD.

⁶ Designadamente dos artigos 24.º, n.º 1, alínea c), dos princípios da concorrência e da transparência, previstos no artigo 1º-A, do CCP e artigos 3.º e seguintes, do CPA, 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 e ainda do artigo 162.º, n.º 2, alínea l) do CPA que determina que a preterição total do procedimento legalmente exigido determina a nulidade do procedimento, sendo consequentemente nulo o contrato.

⁷Referindo-se na informação do NATDR, já citada, e comprovada pela informação constante de CD, em anexo ao PEQD.

10. A questão abordada no ponto anterior, tal como outras, poderá vir a merecer futuras ações de controlo por parte deste Tribunal, formulando desde já, uma recomendação aos serviços camarários que têm competências na temática da contratação pública, para que, de futuro, não voltem a ocorrer situações idênticas.

3.2. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS

11. No tocante às aquisições de serviços consideramos apenas as situações que, de acordo com a análise do NATDR, consubstanciada na informação acima citada, têm elementos indiciadores de infração financeira.

A. À EMPRESA “A”⁸

12. O RA refere que relativamente aos dois contratos infra identificados, celebrados entre o MMC e a empresa acima identificada “(...) estamos perante prestações que poderiam constituir objeto de um único contrato⁹.”

Quadro 1 – Contratos de aquisição de serviços celebrados com “A”

Objeto do Contrato	Tipo de procedimento	Preço contratual (€)	Data celebração contrato	Data Publicitação
Aquisição Equipamento “Tongobriga/ Territorium-valorização de paisagem milenar” - Núcleo Expositivo-Vida Quotidiana.	Ajuste Direto Artigo 20.º, n.º 1 do CCP	71 750,00	11.02.2015	20.02.2015
Prestação de serviços “Núcleo Expositivo-Vida Quotidiana” e “Tratamento de cobertos Vegetais e Identificação da Via Romana”.	Ajuste Direto Artigo 20.º, n.º 1 do CCP	73 950,00	11.02.2015	18.02.2015
TOTAL		145 700,00		

13. Constata-se da análise aos contratos adjudicados a esta entidade:

⁸ RA, fls.11.

⁹ Fls. 12 do RA/76 do PEQD.

- Os procedimentos estão interligados, uma vez que ambos estão relacionados com o Núcleo Expositivo-Vida Quotidiana, sobre o tema da presença dos Romanos na Península Ibérica. Assim sendo, reportam a uma mesma prestação de serviços.
 - Em ambos os procedimentos foram convidadas mais que uma entidade, mas só uma, a “A”, apresentou proposta.
 - Os contratos foram celebrados na mesma data e reportam a 2015.
 - A entidade adjudicatária preparou as exposições e, seguidamente, forneceu os materiais de apoio e suporte à exposição;
 - A soma dos dois contratos cifrou-se em €145.700,00, valor muito acima do legalmente admissível para o procedimento de ajuste direto.
14. Todavia, o último contrato ocorreu em 11.02.2015, pelo que, eventualmente, o procedimento por responsabilidade financeira já prescreveu, análise que faremos no capítulo “Do Direito”.

B. À EMPRESA “B”

15. Refere-se no RA¹⁰ que no período compreendido entre 2012 e 2014, o MMC e a “B”, celebraram vários contratos de aquisição de serviços, através do procedimento de ajuste direto. No PEQD concluiu-se que existem indícios de violação do n.º 2 do artigo 113.º do CCP.

Quadro 2 – Contratos de aquisição de serviços celebrados com “B”

N.º	Objeto do Contrato	Preço Contratual (€)	Data do Contrato
1	Aquisição de <i>software</i> informático para a melhoria do sistema de informação geográfica no âmbito do planeamento de gestão territorial.	59.750,00	10.07.2012
2	Aquisição de quatro licenças (1 ano)	13.136,00	27.12.2012
3	Aquisição de licenças de <i>Software Autodesk</i>	13.369,00	12.07.2013
4	Aquisição de <i>software Autodesk</i>	8.632,00	
5	Aquisição de licenças de <i>software Autodesk</i> para apoio ao Balcão Único de Atendimento ao Município	18.310,00	27.12.2013
6	Aquisição de Solução de Gestão Documental e serviços WEB urbanismo	36.600,00	09.12.2014
7	Renovação de 3 subscrição <i>Auto card</i>	22.239,00	09.12.2014
	TOTAL	172.036,00	

¹⁰ Fls 12 do RA e fls. 76 e 87 do PEQD.

16. Como se pode constatar do quadro acima, do RA e do PEQD¹¹, no período de 2012 a 2014, “foram celebrados 7 contratos, com objeto idêntico, o que poderia indiciar violação do n.º 2 do artigo 113.º, n.º 2.”.
17. Não nos vamos deter na descrição destes factos uma vez que o último contrato celebrado no triénio teve lugar em 09.12.2014, pelo que, eventualmente, o procedimento por responsabilidade financeira, já prescreveu, análise que faremos no capítulo “Do Direito”.

3.3. AQUISIÇÕES DE BENS MÓVEIS

A. ÀS EMPRESAS “C” e “D”

18. No período compreendido entre 2014 e 2016, o MMC celebrou vários contratos de aquisição de bens móveis (aquisição de viaturas) e um de aquisição de serviços (de aluguer operacional de 3 viaturas) às empresas acima mencionadas.
19. As referidas empresas têm uma estrutura acionista/administração comum¹², e as aquisições, a estas duas empresas, foram as seguintes:

Quadro 3 – Contratos de aquisição de bens celebrados com “C”/”D”

N.º	Empresa	Objeto do Contrato	Preço Contratual (€)	Início procedimento	Data celebração do Contrato
1	“D”	Aquisição de Viatura Ligeira de cabine dupla	27 914,78	19.10.2016	16.12.2016
2		Aquisição de carrinha ligeira de 5 passageiros (com caixa Pick-UP).	20 317,07	31.10.2016	28.12.2016
3	“C”	Aquisição de uma viatura de 9 lugares	22 571,64	02.11.2016	16.12.2016
4		Aquisição de uma viatura ligeira de 5 lugares	14 033,39	02.11.2016	28.12.2016
5		Aluguer operacional de três viaturas comerciais ligeiras e uma viatura ligeira de cinco lugares.	56 429,01		19.09.2014
6		Aquisição de 2 Viaturas de 9 lugares para transporte coletivo de crianças.	39 843,96		05.02.2014
TOTAL			181 109,85		

¹¹ Fls. 294 do PEQD.

¹² Ações ao portador; a Administração de ambas é constituída por “E”; “F” e “G” – informação que consta no RA, fls. 16, fls.8o do PEQD e no Portal Base.

20. No RA escreve-se que, considerando as adjudicações às duas empresas, foram celebrados contratos, quando já tinha sido ultrapassado o limiar previsto no n.º 2 do artigo 113.º.
21. Do quadro acima, bem como da documentação respetiva¹³ retira-se que:
- Os primeiros três contratos celebrados (6, 2 e 1) somaram €88.075,00;
 - Ainda assim, no mesmo dia, iniciaram-se mais dois procedimentos de ajuste direto (n.ºs de ordem 3 e 4) cujos contratos vieram a ser celebrados com 12 dias de intervalo;
 - O valor global dos contratos, com o mesmo objeto, cifrou-se em €124 681,00;
 - Assim, os dois contratos com o n.º de ordem 3 e 4 foram celebrados após ter sido ultrapassado o limiar fixado no artigo 113.º, n.º 2, do CCP.

3.4. CONTRATOS DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

22. O RA da empresa “R”, refere que o MMC efetuou vários procedimentos de ajuste direto, para a realização de empreitadas de obras públicas, em datas muito próximas, cuja soma implicaria um procedimento mais solene e que, desse modo, desrespeitaram vários preceitos do CCP. Refere, também, algumas situações em que, na sua opinião, foi desrespeitado o artigo 113.º n.º 2, do CCP.
23. No tocante às EOP realizadas pelo MMC, consideramos apenas as situações que, de acordo com a análise do NATDR, consubstanciada na informação 236/2020, já referida, têm elementos indiciadores de infração financeira.
24. Dado o elevado número de situações a analisar, para melhor arrumação, vamos agrupar as situações por tipo de infração.

3.4.1 Fracionamento ilegal da despesa

A. À EMPRESA “H”, LDA.¹⁴ :

¹³ Fls. 110 a 119 do processo relativo a esta ARF.

¹⁴ RA, fls. 13.

Quadro 4 – Contratos de EOP celebrados com “H”

N.º	Objeto do Contrato	Tipo de procedimento	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (Euros)
1	Repavimentação em betuminoso em diversas freguesias	Ajuste Direto (Regime Geral)	04.09.2017	149 000,00
2	Repavimentação em betuminoso da rua de Mira Tâmega/Riba Boa de Quires e Maureles	Ajuste Direto (Regime Geral)	30.08.2017	138.717,50
Total				287.717,50

25. Ressalta do quadro, bem como da documentação junta ao processo¹⁵ que:

- As duas empreitadas juntas ultrapassam os €150 000,00;
- Cada uma delas foi celebrada por valores próximos do limite máximo legalmente admissível à data, para o procedimento de ajuste direto, regime geral;
- O objeto dos dois contratos é a repavimentação em betuminoso de vias do Concelho de MC, uma mais genérica e outra referente a ruas em concreto, sem que se perceba o porquê de tal autonomização;
- Nos dois procedimentos foram consultadas outras empresas, tendo a empreitada sido adjudicada, pelo critério do preço mais baixo;
- Entre a celebração dos dois contratos mediou um intervalo de quatro dias.

B. À EMPRESA “I”:

Quadro 5 – Contratos de EOP celebrados com “I”

N.º	Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Data do Contrato	Preço Contratual(Euros)
1	Repavimentação em betuminoso em diversas freguesias	Ajuste Direto (Regime Geral)	28.06.2017	107 420,00
2	Repavimentação em betuminoso em Constance e Banho Carvalhosa	Ajuste Direto (Regime Geral)	17.07.2017	94 280,00
Total				201 700,00

26. Ressalta do quadro supra, bem como da documentação junta ao processo¹⁶ que:

- Os procedimentos relativos aos contratos têm o mesmo objeto – repavimentação em betuminoso - sendo que um é relativo a repavimentação em várias freguesias, sem a identificação das mesmas e, no outro, sem se explicar porquê, autonomizam-se duas freguesias;
- Os procedimentos foram criados com 4 dias de intervalo:

¹⁵ Fls. 9 a 20 desta ARF.

¹⁶ Fls. 21 a 33-D desta ARF.

- Foram consultadas várias empresas em ambos os procedimentos, tendo a adjudicação tido por base o critério do preço mais baixo;
- O valor global dos 2 procedimentos ultrapassa o limite máximo para o procedimento de ajuste direto que era, à data, de €150.000.

C. À EMPRESA “J”

Quadro 6 – Contratos de EOP celebrados com “J”

N.º	Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (Euros)
1	Redes de percursos pedonais–Zonas envolventes às escolas	Ajuste Direto (Regime Geral)	28.06.2017	146 840,29
2	Redes de percursos pedonais–aglomerados urbanos	Ajuste Direto (Regime Geral)	05.06.2017	137 148,48
TOTAL				284 988,77

27. Do quadro que antecede e da documentação junta ao processo¹⁷ constata-se que:

- Os dois contratos inseridos no quadro apresentam um objeto similar (empreitadas nas redes de percursos pedonais);
- Um dos contratos diz respeito, especificamente, às zonas envolventes das escolas e o outro a aglomerados urbanos;
- O valor dos dois contratos, considerados globalmente, é de €283 988,77, o que obrigaria a um outro tipo de procedimento;
- Os procedimentos foram iniciados em data muito próxima (16.03.2017 e 03.04 de 2017), bem como a celebração dos contratos;
- Em ambas as empreitadas foram convidadas mais quatro empresas, sendo o critério de adjudicação o preço mais baixo.

3.4.2. Ultrapassagem do Limite Imposto pelo n.º 2 do artigo 113.º do CCP

A. À EMPRESA “K”

¹⁷ Fls. 34 a 46 desta ARF.

28. No RA escreve-se que as empreitadas constantes do quadro infra, têm objetos idênticos pelo que terá sido violado o artigo 113.º, n.º 2, salientando, ainda, que dois dos contratos foram celebrados no mesmo dia.

Quadro 7 – Contratos de EOP celebrados com “K”

N.º	Objeto do Contrato	Tipo de procedimento	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (Euros)
1	Requalificação da Zona Empresarial – Acesso desde a E.M. 210	Ajuste Direto (Regime Geral)	27-07-2016	134 954,00
2	Construção de passeios na área do Município	Ajuste Direto (Regime Geral)	11-08-2016	146 027,75
3	Repavimentação noutras zonas do Município – Vila Boa de Quires, Maureles e Sobretâmega	Ajuste Direto (Regime Geral)	30.08.2017	142 950,00
4	Sinalização horizontal em vias municipais –junho 2017 ¹⁸	Ajuste Direto (Regime Geral)	04-09-2017	37 255,95
5	Alargamento e infraestruturas da Rua e Travessa Eng.º Belmiro de Azevedo/Zona industrial	Ajuste Direto (Regime Geral)	30-08-2017	37 997,00
TOTAL				499 184,70

29. Do quadro e da informação junta ao processo¹⁹ evidencia-se o seguinte:

- Nos anos de 2016 e 2017 foram adjudicadas várias empreitadas do mesmo tipo a esta empresa;
- Após a celebração da empreitada com o n.º de ordem 2, foi ultrapassado o limiar previsto no n.º 2 do artigo do artigo 113.º, pelo que não podiam ser celebrados, com a mesma empresa, mais contratos de ajuste direto, do mesmo tipo ou similares, no triénio em causa;
- Assim os contratos com o n.º de ordem 3, 4 e 5 já não podiam ter sido celebrados com a mesma empresa através do procedimento de ajuste direto;
- Ignorando a imposição do preceito legal, foram celebrados os referidos 3 contratos do mesmo tipo (empreitada-obras em estradas) por ajuste direto, à mesma empresa, 2 dos quais celebrados no mesmo dia, 30.08.2017.

B. À EMPRESA “L”

Quadro 8 – Contratos de EOP celebrados com “L”

¹⁸ Os documentos relativos a esta empreitada foram solicitados por email, mas não foram remetidos. (fls. 119 deste processo)

¹⁹ Fls.47 a 57 desta ARF.

N.º	Objeto do Contrato	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (Euros)
1	Repavimentação da Rua de Porto Carreiro	06.12.2017	148.450,00
2	Calcetamentos em diversos arruamentos na área do Município	13.04.2017	147.304,50
3	Pavimentação em cubos de granito de diversas freguesias	30.08.2017	123.500,00
4	Repavimentação em betuminoso em Ariz, Vila Boa do Bispo, e S. Lourenço do Douro	30.08.2017	139.419,50
Total			558 673,50

30. Como se verifica no quadro acima e da documentação junta ao processo²⁰ :

- Em 2017 foram celebrados com a mesma empresa, empreitadas do mesmo tipo (repavimentação/calçetamento), no valor total de €558.673,50;
- Após a celebração do contrato com o n.º de ordem 2, a CMMC já tinha celebrado com esta empresa contratos de empreitadas de obras públicas no valor de €295. 755,00;
- E, ainda assim, celebrou mais dois contratos de empreitadas, com prestações do mesmo tipo (n.ºs de ordem 3 e 4), no valor de €262 920,00;
- Os contratos com os n.ºs de ordem 3 e 4 foram celebrados no mesmo dia (30.08.2018), e os procedimentos criados em datas muito próximas (18 e 24 .07.2017) o que parece sugerir, ainda, fracionamento ilegal da despesa;
- A adjudicação foi feita em 31.07.2017 e 11.08.2017, tendo sido feitas consultas a mais empresas, sendo o critério de adjudicação o do preço mais baixo.

C. À EMPRESA “M”

Quadro 9 – Contratos de EOP celebrados com “M”

N.º	Objeto do contrato	Tipo de procedimento	Data celebração do contrato	Preço contratual (Euros)
1	Requalificações urbanísticas – Diversos passeios	Ajuste direto (Regime geral)	21.03.2016	145 142,00
2	Reconstrução de diversos muros de suporte a vias municipais	Ajuste direto (Regime geral)	19.04.2016	50 573,00
3	Rede de percursos pedonais – Centro urbano de Alpendurada	Ajuste direto (Regime geral)	24.02.2017	143 970,00
4	Percursos pedonais – rua da Vista Alegre, Rua da Pena e Rua de Pisão Novo	Ajuste direto (Regime geral)	26.07.2017	144 853,00
TOTAL				484 538,00

31. Do quadro acima e da documentação junta ao processo²¹, ressalta que:

²⁰ Fls. 58 a 69 desta ARF.

²¹ Fls. 70 a 80 desta ARF.

- Os contratos celebrados com esta empresa, no biénio 2016/2017, são do mesmo tipo (empreitadas para construção e requalificação de vias para peões, construção de muros de suporte a vias municipais e passeios).
- Após a celebração do segundo contrato foi ultrapassado o limiar previsto no artigo 113.º n.º 2, pelo que já não poderiam ter sido celebrados os contratos com os n.ºs de ordem 3 e 4.
- O contrato com o n.º de ordem 3 foi iniciado em 12.01 2017, a adjudicação teve lugar em 08.02.2017, o contrato celebrado em 24.02.2017, e foram consultadas mais 3 empresas.
- O procedimento com o n.º de ordem 4 foi iniciado em 19.05.2017, a adjudicação feita em 04.07.2017 e o contrato celebrado em 26.07.2017 e foram consultadas mais 2 empresas.

D. À EMPRESA “N”

Quadro 10 – Contratos de EOP celebrados com “N”

N.º	Objeto do Contrato	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (Euros)
1	Pavimentações em cubos de granito – diversas freguesias-1ª fase	12.06.2014	148 809,00
2	Requalificações urbanísticas diversas – Torrão e Sade	15.07.2016	145 715,00
3	Construção de passeios na área do Município	11.08.2016	147 027,75
4	Execução da rede de saneamento em Granja	16.02.2017	57 720,00
5	Construção de muros de suporte a vias municipais	28.04.2017	57 500,00
6	Requalificação Urbana do Largo de Eiró	17.07.2017	38 419,00
7	Requalificação Urbana do Largo de Conde de Ariz	26.07.2017	138 480,00
Total			733 670,75

32. Do quadro supra e da documentação junta ao processo²² verificamos que:

- O MMC celebrou com esta empresa em 2 triénios (2014-2016 e 2017-2019) diversas empreitadas, na sequência de procedimento de ajuste direto;
- No triénio 2014 - 2016, com a celebração da empreitada com o n.º de ordem 2, foi ultrapassado o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 113.º, pelo que o MMC já não poderia adjudicar, à mesma empresa, mais empreitadas, do mesmo tipo;
- Ainda assim, adjudicou mais uma empreitada a esta empresa (com o n.º de ordem 3), sendo que o montante global, das 3 empreitadas cifrou-se em €441 552,00;
- Cada uma das 3 empreitadas foi contratada por um valor muito próximo do máximo admissível à data, no âmbito do procedimento de ajuste direto;
- A empreitada com o n.º de ordem 3 já não podia ser celebrada, tendo sido iniciado o procedimento em 29.06.2016, a data da decisão de adjudicação é de 21.07.2016, e o contrato foi

²² Fls. 81 a 86-M do processo referente a esta ARF.

celebrado em 11.08.2016. Foram consultadas mais 4 empresas para além da aqui em análise, tendo o critério de adjudicação sido o do preço mais baixo;

- No triénio seguinte, no ano de 2017, foram celebrados mais 4 contratos de EOP com esta empresa;
- A partir da celebração do contrato n.º 6 foi ultrapassado o limiar fixado no artigo 113.º n.º 2, pelo que o contrato n.º 7 já não poderia ser celebrado com esta empresa.

E. À EMPRESA “O”

33. Nos triénios 2015-2017, o MMC e esta empresa celebraram os seguintes contratos de empreitada, não tendo o MMC, de acordo com a opinião expressa no RA, observado o n.º 2, do artigo 113.º do CCP:

Quadro 11 – Contratos de EOP celebrados com a empresa “O”

N.º	Objeto do Contrato	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (Euros)
1	Pavimentações e infraestruturas diversas em diversas freguesias	17.09.2015	136 434,00
2	Pavimentações em diversas freguesias	04.04.2016	145 501,00
3	Repavimentação de um troço da Rua Nova/Rosém	07.09.2016	40 623,00
4	Infraestruturas de saneamento básico e repavimentação da rua monte da cruz e praceta das quintãs	30.06.2017	90 647,00
5	Repavimentação em betuminoso na freguesia de Soalhões	17.07.2017	128.616,00
Total			541 821,00

34. Como ressalta do quadro e da informação junta ao processo²³:
- Verificamos que a CMMC, no triénio 2015-2017, efetuou 5 adjudicações a esta empresa, através do procedimento de ajuste direto, no valor global de €541 821,00;
 - A partir da celebração do segundo contrato, já tinha sido ultrapassado o valor limite estabelecido no artigo 113.º n.º 2. Contudo o Município celebrou, ainda, mais 3 contratos com a mesma empresa, cujas prestações são idênticas;
 - O MMC não devia ter dirigido convite a esta empresa para os procedimentos 3, 4 e 5.

²³ Fls.87 a 98.

3.4.3. Não Submissão a Fiscalização prévia

A. EMPRESA “P”

35. Entre o MMC e a empresa “P”, no período de 2016 e 2017, foram celebrados cinco contratos, 3 deles através do procedimento de ajuste direto (n.ºs de ordem 1, 2, e 4).

Quadro 12 – Contratos de EOP celebrados com Teisil, Lda.

N.º	Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Data do Contrato	Preço Contratual (Euros)
1	Substituição de caixilharia de grades para a EB1 de Paços de Gaiolo.	Ajuste direto	28.09.2017	24 100,00
2	Ampliação da Escola Primária de Eiró – execução de cozinha e recreio coberto	Ajuste Direto	04.09.2017	79 982,87
3	Requalificação da escola do 1.º ciclo – EB1 do Cruzeiro	Concurso Público	17-07-2017	205 440,00
4	Remodelação de mercado municipal	Ajuste Direto	05-06-2017	39 200,00
5	Ampliação da Escola Primária de Eiró	Concurso Público	11-08-2016	520 000,00
6	Requalificação da Escola do 1.º ciclo do ensino básico	Concurso Público	27-07-2016	122 800,00
TOTAL				991 522,87

36. Como se constata do quadro supra e da documentação junta ao processo²⁴:

- No RA refere-se a este respeito que “(...) verificámos que no concurso público relativo à Escola primária de Eiró (520 000€) estava prevista a execução de uma copa, a qual foi posteriormente reconvertida para refeitório, sendo objeto de ajuste direto (79 983€). De acordo com as informações obtidas junto dos técnicos envolvidos, o projeto inicial previa apenas a construção de uma copa, sendo as refeições confeccionadas no jardim de infância e posteriormente transportadas para a Escola. No entanto, a pressão da Presidente da Junta de Freguesia de Soalhães e dos pais dos alunos levou a que o executivo reformulasse o projeto inicial, de forma a incluir a construção da cantina”;
- O procedimento pré-contratual para a empreitada, o concurso público, foi autorizado pelo Presidente da CMMC, à data, em 14.04.2016, adjudicada em 06.06.2016, mediante o critério do preço mais baixo e o contrato celebrado em 11.08.2016;
- Posteriormente, já em 2017, decorrido mais de um ano, foi necessário, por alegadas pressões da Junta de Freguesia respetiva, proceder à abertura de um novo procedimento (desta vez por ajuste

²⁴ Fls. 99 a 109 do processo referente a esta ARF.

direto), para construção da cozinha e recreio coberto, obra que não estava prevista na primeira empreitada;

- Este último procedimento foi iniciado em 28.06.2017, e a empreitada adjudicada em 11.08.2017 e contratada em 04.09.2017;
- Estando as obras relacionadas entre si, entenderam os auditores da empresa privada que esta última empreitada também deveria ter sido objeto de concurso público e remetida ao TdC, para fiscalização prévia (emissão de visto).

B. EMPRESA “Q”

37. Com esta empresa o MMC contratou as seguintes empreitadas²⁵:

Quadro 13 – Contratos de EOP celebrados com “Q”

N.º	Objeto do Contrato	Preço Contratual (Euros)	Data celebração do Contrato
Ajuste Direto			
1	Construção da copa e refeitório do EB1 de Marco Canaveses (C. Escolar de Fornos)	149.559,00	22.06.2015
2	Execução de cobertura e fornecimento e instalação de equipamento na copa do EB1 de Marco Canaveses (C. Escolar de Fornos)	47.349,00	17.09.2015
Concurso público			
3	Adaptação e ampliação do EB1 de Marco Canaveses (C. Escolar de Fornos)	624.448,00	23.09.2014
	TOTAL	821.356,00	

38. Resulta do quadro que:

- Foram efetuados 3 procedimentos distintos para a realização de obras desta escola. O primeiro (n.º de ordem 3), visava a ampliação da escola e incluía a disponibilização de um recreio coberto para os alunos, mas não previa a construção de copa ou cozinha para os alunos almoçar;
- Alegadamente, por pressão da associação de pais, foi feito um segundo procedimento concursal, com este objetivo (n.º de ordem 1), para construção da copa e refeitório que sacrificou grande parte do recreio coberto;
- O terceiro procedimento (n.º de ordem 2) visou a aquisição do equipamento para a copa e a execução do recreio coberto;

²⁵ Fls. 23 do RA/fls. 19 do PEQD.

- Nos dois procedimentos de ajuste direto apenas foi convidada esta empresa pelo facto dos contratos se encontrarem relacionados.
39. Os auditores do RA entenderam que as empreitadas relacionadas com a empreitada principal, deveriam ter tido lugar, também, na sequência de concurso público e deveriam ter sido remetidas ao TdC para emissão de visto²⁶, considerando que foi desrespeitado o artigo 22.º, n.º 2, do CCP e, ainda, a alínea d), do artigo 46.º, n.º 2, da LOPTC.

IV. - DO DIREITO

4.1. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS

A. ÀS EMPRESAS “A” e “B”

40. No que respeita às aquisições de serviços foram consideradas como irregulares, no PEQD, as situações referentes às empresas “A”, (ponto 3.2.A deste relatório), e à “B” (ponto 3.2 B).
41. Da descrição dos factos, parecem resultar evidenciadas duas infrações financeiras, na primeira situação uma infração financeira por eventual violação do artigo 22º e, na segunda situação, por violação do artigo 113.º, n.º 2, ambos do CCP.
42. Contudo, não vamos deter-nos na apreciação jurídica dos mesmos uma vez que o procedimento por infração financeira já se encontra prescrito, relativamente aos contratos celebrados com ambas as empresas.
43. Os contratos eventualmente irregulares, celebrados com a empresa “A” tiveram lugar em 11-02-2015, e os celebrados com a empresa “B”, em 2013 e 2014, o último dos quais em 09-12-2014.

²⁶ Fls.15 do PEQD.

44. De acordo de acordo com o artigo 70.º da LOPTC, que regula o instituto da prescrição, o prazo para prescrição do procedimento para a responsabilidade sancionatória, a única que poderia estar em causa, face aos factos descritos, é de cinco anos.
45. Ocorre a suspensão dos prazos da prescrição do procedimento com a entrada da conta de gerência no Tribunal de Contas ou com o início da auditoria e até à audição dos responsáveis, sem poder ultrapassar dois anos;
46. Os prazos da prescrição do procedimento contam-se a partir da data da infração, ou seja 11.02.2015, no caso da empresa “A”, e 09-12-2014 quanto à empresa “B”, e até ao início da auditoria, sendo que a mesma foi iniciada em 24.05.2021.
47. Mesmo a suspensão das prescrições resultante das normas excecionais aprovadas para fazer face à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus e pela doença COVID-19, constantes da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, nomeadamente por via da aplicação das disposições conjugadas do artigo 7.º, n.º 3, dessa Lei e do artigo 6.º, da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, o primeiro, que determinou a suspensão e o segundo, que a fez cessar, não foi suscetível de colocar em causa a verificação da prescrição no caso concreto.
48. Assim, e de acordo com as regras do instituto de prescrição, o procedimento relativamente a eventuais infrações financeiras quanto aos contratos celebrados com as duas empresas, extinguiu-se em fevereiro de 2020 e dezembro de 2019, respetivamente.
49. De acordo com o artigo 69.º da LOPTC, sob a epígrafe “Extinção de responsabilidades”, na alínea a) do seu n.º 2, o procedimento por responsabilidades sancionatórias, nos termos dos artigos 65.º e 66.º, extingue-se pela prescrição.

4.2. AQUISIÇÃO DE BENS MÓVEIS

ÀS EMPRESAS “C” e “D”

50. No tocante às aquisições de bens móveis às empresas em epígrafe, como resulta do explanado no ponto 3.3. A, quadro 3, verifica-se um conjunto de indícios, passíveis de integrar eventual infração

financeira, por ter existido violação das normas aplicáveis à contratação pública no tocante às aquisições ocorridas no triénio 2014-2016.

51. Foram celebrados contratos por ajuste direto a duas empresas com uma estrutura acionista e membros da administração comuns que, isoladamente, respeitaram os limites previstos na lei, mas que, no total, às duas empresas, desrespeitaram o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 113.º, na versão aplicável à data.
52. Os dois contratos, que constam no quadro 3 supra com o n.º de ordem 3 e 4, foram celebrados em desrespeito do n.º 2 do artigo 113.º, do CCP. Em sede de contraditório o respondente veio alegar que os contratos n.ºs 3 e 4 do quadro 3 visam o transporte coletivo de crianças com objeto e funcionalidades próprias. Mas como se desenvolve no ponto VI deste anteprojecto este preceito apenas exige que os contratos sejam *“constituídos por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar”*²⁷.

Analisemos:

i. O limite imposto pelo artigo 113.º, n.º 2, do CCP

53. Um dos procedimentos pré-contratuais que o CCP prevê para adjudicação de aquisição de bens móveis, em função do valor, é o ajuste direto²⁸.
54. A tramitação do ajuste direto encontra-se prevista nos artigos 112.º e sgs. do CCP, preceito que define este procedimento como aquele *“(…) em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta (…), cabendo a escolha à entidade com competência para a decisão de contratar”*²⁹.
55. Não obstante a escolha da(s) entidade(s) a convidar caber à entidade com competência para a decisão de contratar, cabe àquela entidade verificar, previamente, se existe alguma limitação de proceder ao convite a uma certa entidade, que era o caso na situação em apreço.

²⁷ Constata-se que o respondente, em toda a sua defesa, confunde os requisitos vertidos no artigo 113.º n.º 2 com os requisitos mais exigentes do artigo 22.º n.º 2.

²⁸ Artigos 16.º, n.º 1, alínea a), 20.º e 112.º e sgs. do CCP.

²⁹ Artigo 113.º, n.º 1, conjugado com o artigo 36.º, n.º 1, do CCP.

56. Com efeito, dispõe o n.º 2, do artigo 113.º, do CCP/2017, que; *“(…) Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste directo adoptado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objecto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas”.*
57. No caso sob análise, as prestações dos contratos são idênticas - a compra de viaturas - e, tendo em atenção os elementos constantes do quadro 3, verifica-se a adjudicação de contratos àqueles dois operadores económicos que, no seu conjunto, no triénio 2014-2017, ultrapassa o valor limite.
58. O objetivo principal deste preceito é fazer respeitar os vários princípios que devem nortear a contratação pública, como sejam os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, entre outros, para além de também poder prevenir práticas restritivas da concorrência, diminuindo também o risco de conluio e corrupção.
59. Na situação em análise, a violação do artigo em causa, assentou no facto do MMC contratar com duas empresas com os mesmos sócios/administradores, sendo que, para efeitos da violação do n.º 2 do artigo 113.º, do CCP, teremos de considerar tratar-se de uma única empresa.
60. Com efeito estas situações têm levado, quer a jurisprudência, quer a doutrina, a considerar que podem integrar, o conceito de fraude à lei que assenta num conjunto de pressupostos cumulativos³⁰:
- “(…) – Uma atuação jurídica, traduzida na prática de um ato ou de um conjunto de atos jurídicos;
- Uma atuação com aparência de licitude, enquanto tal não vedada diretamente pela Lei, e com (aparente) suporte numa outra lei (a designada “lei de cobertura”);
- O contorno (intencional ou não) de uma lei de natureza imperativa (a denominada “lei contornada”);
- A prossecução de um resultado não autorizado por lei caso de se eleger outra configuração jurídico-formal.”*
61. Ora, tais pressupostos verificam-se (cumulativamente) no caso presente, na medida em que, através de um ato, que aparenta ser lícito (o envio de convite a uma entidade para adquirir um bem móvel), contorna-se uma norma de natureza imperativa, como é o caso artigo 113.º, n.º 2, através do qual foi possível obter um resultado que a lei proibiu (a ultrapassagem dos limites estabelecidos pelo mesmo artigo 113.º, n.º 2).

³⁰ Veja-se Ana Filipa Morais Antunes in “A fraude à lei no Direito Civil Português”, Almedina, pág. 137.

62. Refere Fernando Batista³¹ : *“(...)a Administração pública tem o dever de «proteger», «produzir» e «fabricar» a concorrência, por esta ser, indubitavelmente, um princípio geral de direito público (...). Se tal não for conseguido, ficará irremediavelmente prejudicada a eficácia da contratação pública, com manifestas repercussões na boa utilização dos dinheiros públicos. (...) Não queremos deixar de referir que há uma significativa diferença entre os procedimentos abertos e a consulta prévia. Neste último caso, tendo a entidade adjudicante a faculdade de decidir a quem endereçar o convite, não pode deixar de ser objeto de censura o convite a mais do que um operador económico que se encontre associado por qualquer forma, pois dessa forma, estando-se a abrir à concorrência (ainda que restrita), não fica garantida que a mesma venha a existir, havendo um sério risco da concorrência vir a ser meramente aparente, uma vez que tal conduta da entidade adjudicante pode fechar artificialmente o mercado à “mesma” empresa, fingindo estar perante pelo menos três empresas diferentes.”*
63. Também a jurisprudência já demonstrou tal entendimento³².
64. E não se diga que se trata de entidades diversas, com NIF diferentes, pois, sendo a estrutura acionista a mesma, com os mesmos administradores³³, os adjudicatários, de forma direta ou indireta, são os mesmos.
65. Além de que, nestes casos, defende a doutrina³⁴ a *“desconsideração da pessoa coletiva”*,³⁵ verificando-se a instrumentalização da personalidade coletiva para a realização de um fim contrário ao Direito.

³¹ “Apresentação de propostas, num mesmo procedimento concorrencial, por operadores económicos ligados entre si” *in* Revista de Regulação e Concorrência, n.º 38, pág. 83 e sgs. Não obstante o autor se referir à consulta prévia, o mesmo vale para o ajuste direto, na mesma linha de raciocínio.

³² A título exemplificativo, o Acórdão n.º 115/09.0TBPTL, 1.ª Secção do STJ.

³³ Fls. 16. do RA, 80 do PEQD. O Conselho de Administração de ambas as empresas é “E”, “F” e “G”.

³⁴ Coutinho de Abreu, Direito Comercial II (2019, p. 172), 6.ª Ed., Almedina: Coimbra e Menezes Cordeiro, António (2000, p. 116), O levantamento da Personalidade Colectiva – no Direito Civil e Comercial, Almedina: Coimbra.

³⁵ Nestes casos, escreve o Prof. Coutinho de Abreu:

“As sociedades - pessoas jurídicas - são, dissemo-lo já, autónomos sujeitos de direito; estão “separadas” dos seus membros (sócios) - outros autónomos sujeitos de direito. Todavia, essa separação não deve obnubilar-nos. A sociedade não vive por si e para si, antes existe por e (principalmente) para o(s) sócio(s); destes é ela instrumento (há, pois, estreita ligação entre uma e outros). Por outro lado, o património da sociedade não está ao serviço de interesses da pessoa jurídica “em si”, mas sim do(s) sócio(s). Ora, é esta substancialista consideração da personalidade coletiva que abre vias para a “desconsideração” da mesma num ou noutro caso; é o tomar em conta do substrato pessoal e/ ou patrimonial da sociedade que induz, por vezes, a “levantar o véu” da personalidade, a derrogar o chamado “princípio da separação” (Trennungsprinzip).”

No mesmo sentido refere o Prof. Menezes Cordeiro:

“II – A confusão de esferas jurídicas verifica-se quando, por inobservância de certas regras societárias ou, mesmo, por decorrências puramente objectivas, não fique clara, na prática, a separação entre o património da sociedade e a do sócio ou sócios.”

66. Pelo que só pode concluir-se que as duas sociedades, constituem uma só e a mesma entidade jurídica para este efeito.
67. Foi, assim, violado o artigo 113.º n.º 2, bem como os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, que o preceito visa salvaguardar, previstos no artigo 1.º n.º 4 do CCP e 3.º e sgs. do CPA.
68. A violação destas normas consubstancia eventual infração financeira sancionatória, em conformidade com o artigo 65.º, n.º 1, alínea l).

4.3. CONTRATOS DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

69. Dado o elevado número de situações a analisar, por uma questão de melhor sistematização, apresentamos as situações em que o NATDR concluiu ter havido irregularidade, agrupadas consoante o tipo de infração que poderá estar em causa, em face dos elementos disponíveis.

4.3.1. Fracionamento ilegal da despesa/ Divisão (artificial) de contratos em lotes separados;

70. O MMC celebrou contratos de empreitada, resultando da análise do RA e da informação do NATDR, existem indícios de violação do artigo 22.º do CCP, com as seguintes empresas:
- ✓ Empresa “H” – 2 empreitadas, ambas de repavimentação em betuminoso; (quadro 4) do ponto 3.4.1 A);
 - ✓ “I” – 2 empreitadas ambas de repavimentação em betuminoso (quadro 5 do ponto 3.4.1. B);
 - ✓ Empresa “J” - 2 empreitadas de construção de Zonas para peões (quadro 6, do ponto 3.4.1 C).
71. No tocante às empresas “H”, “I” e “J”, a situação é idêntica, como se constata dos quadros acima referidos. Foram celebradas duas empreitadas, com cada uma das empresas, em datas muito próximas que, no total, em cada uma delas ultrapassam os 150 000,00, que é o limite máximo admissível para, de acordo com o artigo 19.º, n.º 1, al. c), do CCP, na versão aplicável à data, ser possível a aquisição de uma empreitada, através do procedimento de ajuste direto.

72. O objeto dos contratos no que concerne às duas primeiras empresas é a repavimentação em betuminoso de vias do Concelho de MC, um mais genérico, referente a diversas freguesias e outro referindo, especificamente, locais em concreto.
73. Quanto à terceira empresa, “J”, o objeto das duas empreitadas é a execução de redes de percursos pedonais sendo, nos outros aspetos, em tudo semelhante às situações anteriores.
74. As adjudicações e a celebração dos contratos, como já referido na descrição dos factos, em cada uma das empresas, ocorreram com poucos dias de intervalo.
75. Os factos descritos no tocante a cada uma das acima referidas empresas, remetem-nos para a possibilidade de ter sido desrespeitado o n.º 1, al. b), do artigo 22.º, conjugado com o artigo 19.º, al. a), ambos do CCP.
76. Com efeito, este último preceito, apenas permite escolher o procedimento de ajuste direto em contratos de valor inferior a €150.000.
77. E, o artigo 22.º, n.º 1, dispõe: ... “- *Quando prestações do mesmo tipo, susceptíveis de constituírem objecto de um único contrato, sejam divididas em vários lotes, correspondendo cada um deles a um contrato separado, a escolha, nos termos do disposto nos artigos anteriores, do ajuste directo, do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação cujo anúncio não seja publicado no Jornal Oficial da União Europeia, só permite a celebração do contrato relativo a cada lote desde que:*
- a) *O somatório dos preços base dos procedimentos de formação de todos os contratos a celebrar, quando essa formação ocorra em simultâneo, seja inferior aos valores mencionados, respectivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º*
- b) *O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e dos preços base de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano a contar do início do primeiro procedimento, seja inferior aos valores mencionados, respectivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º”.*

78. O princípio subjacente a este preceito é o de determinar que na presença de vários lotes com prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, deverá ser aplicado a cada lote, o procedimento que for aplicável, em função do valor, à soma de todos os lotes.
79. A questão fundamental que se coloca é a de saber se, no caso concreto, estamos perante “*prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato*”, sabendo que se trata expressões algo indefinidas e de difícil clarificação.
80. De acordo com João Diogo Stoffel³⁶, “*prestações do mesmo tipo*” são “*as do mesmo tipo contratual, como aliás parece resultar das diretivas comunitárias, e não a natureza concreta de cada prestação, pois tal seria limitar o escopo de previsão do preceito acima*”.
81. Quanto a este requisito as prestações são do mesmo tipo, pois são todas EOP.
82. E concordamos com esta interpretação pois, de contrário, o preceito acabaria por não alcançar os seus objetivos.
83. Mais difícil de concretizar é, contudo, a segunda exigência “*suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato*”, que sugere uma interpretação mais restritiva, apontando a doutrina para um critério mais objetivo, mas não único, que seriam as empreitadas do mesmo tipo, agrupadas dentro do mesmo CPV.- Vocabulário Comum para os Contratos Públicos - criado pelo legislador da UE, ou seja um sistema único de classificação, destinado a normalizar as referências que as entidades adjudicantes utilizam para caracterizar o objeto dos contratos³⁷.
84. Como escrevem João Amaral e Almeida e Pedro Fernandez Sanchez³⁸, os três primeiros números do CPV identificam o tipo de prestação contratual ou o segmento de mercado, sendo que o CPV não é critério suficiente para a concretização deste requisito. E, recorrendo também às Diretivas, mais precisamente à definição de obra e de acordo também com a doutrina citada, “*as prestações suscetíveis de constituir um único contrato serão as que desempenham a mesma função económica e técnica*” sendo, assim, o critério funcional o mais relevante para aferir este requisito, a que acrescem elementos casuísticos e temporais (1 ano).

³⁶ In “*O (novo) regime de divisão (artificial) de contratos em lotes separados, constante do CCP*”.

³⁷ Podem consultar-se os CPV de todas as empreitadas a fls.36 a 38 do PEQD.

³⁸ Temas de Contratação pública, Coimbra Editora “*O limite à contratação reiterada da mesma entidade no âmbito do procedimento de ajuste direto*”.

85. Assim, no caso em apreço, não restam dúvidas de que as duas empreitadas, em cada uma das empresas, são do mesmo tipo e suscetíveis de constituir objeto de um único contrato. De acordo com os critérios referidos, a empreitada deveria ter sido considerada única relativamente a cada empresa e, não o tendo sido, foi violado o artigo 22.º, n.º 2, porquanto:
- ✓ O tipo contratual é o mesmo (EOP);
 - ✓ O objeto da prestação também, contendo características definidoras idênticas (requalificações urbanísticas com a mesma funcionalidade);
 - ✓ As empreitadas celebradas, com cada uma das empresas, desempenham a mesma função económico e técnica, sendo os trabalhos a executar idênticos e com a mesma funcionalidade, melhorando a qualidade de circulação de peões e automóveis;
 - ✓ Acrescendo que o intervalo de tempo entre os 2 procedimentos e, mesmo entre os 2 contratos, foi diminuto e que os contratos em análise foram sempre adjudicados à mesma empresa.
86. Não se compreende, assim, a razão subjacente ao lançamento de dois procedimentos do mesmo tipo e com as mesmas características, trabalhos e funcionalidades idênticas, em relação a cada uma das empresas, a não ser pela vontade de o MMC se subtrair a um procedimento mais solene e complexo – concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação no JOUE - que seria aplicável, caso o procedimento fosse um só.
87. Nestes termos, consideramos que, nos procedimentos relativos a estas 3 empresas, foram violadas várias normas da contratação pública: artigo 22.º n.º 1 al. b), 19.º, al. a), ambos do CCP, bem como os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, que o preceito visa salvaguardar, previstos no artigo 1.º, n.º 4 do CCP e 3.º e sgs. do CPA.
88. E, ainda, o artigo 16.º, n.º 1 e 2, do DL 197/99, de 08 de junho, que proíbe “*o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma*”
89. A celebração dos dois contratos de ajuste direto, em cada uma das 3 empresas, consubstancia infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, pelo que os eventuais responsáveis poderão incorrer em responsabilidade financeira sancionatória.

4.3.2. Ultrapassagem do limite máximo previsto no artigo 113.º n.º 2 do CCP

90. As situações apontadas como indiciadoras de ilícitos financeiros, por violação do preceito acima citado, são os procedimentos que envolvem as seguintes empresas:
- ✓ Empresa “K” (contratos com os n.ºs de ordem 3, 4 e 5 - quadro 7, ponto 3.4.2 A);
 - ✓ Empresa “L”, (contratos n.ºs de ordem 3 e 4 do quadro 8, ponto 3.4.2 B);
 - ✓ Empresa “M” (contratos com n.º de ordem 3 e 4, quadro 9, ponto 3.4.2 C);
 - ✓ Empresa “N” (contrato com n.º de ordem 3 e 7, quadro 10, ponto 3.4.2 D);
 - ✓ Empresa “O” (contratos n.º de ordem 3, 4 e 5, quadro 11, ponto 3.4.2 E).
91. Relativamente a cada uma destas empresas, e a cada um dos contratos acima identificados, o MMC endereçou convite e celebrou os contratos que violaram o limite imposto pelo artigo 113.º, n.º 2, do CCP, na versão aplicável à data.
92. A violação deste preceito já foi escalpelizada no ponto 4.2³⁹, para o qual remetemos, mas ainda que com o risco de nos repetirmos, salientamos abaixo os pontos principais.
93. O ajuste direto é um dos procedimentos pré-contratuais que o CCP prevê para a aquisição de empreitadas. A escolha deste procedimento, em função do valor, está prevista no artigo 19.º alínea a), tendo como limite, à data, os €150.000,00.
94. A tramitação do ajuste direto encontra-se prevista nos artigos. 112.º e sgs. do CCP, preceito que define este procedimento como *aquele “(...) em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta (...), cabendo a escolha à entidade com competência para a decisão de contratar.”*
95. Em todos os procedimentos de ajuste direto, em análise, o MMC convidou mais que uma entidade, entre as quais a empresa relativamente à qual já não o poderia fazer, em face da proibição do n.º 2 do artigo 113.º do CCP.

³⁹ A propósito da aquisição de bens móveis.

96. De facto, cabe à entidade com competência para a decisão de contratar, verificar, previamente, se existe alguma limitação de proceder ao convite a uma certa entidade, que era o caso na situação em apreço.
97. E essa limitação estava prevista no n.º 2 do artigo 113.º do CCP, aplicável à data, não podendo *“ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste directo adoptado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objecto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas”*.
98. Pretende-se com este preceito, já o dissemos, impedir a violação dos vários princípios que devem nortear a contratação pública, como sejam os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, entre outros, para além de se tentarem prevenir práticas restritivas da concorrência, e até diminuir o risco de conluio e corrupção.
99. No caso sob análise, as prestações dos vários contratos são idênticas, em cada uma das empresas, a saber a repavimentação em diversas freguesias e a construção ou melhoramento de percursos pedonais.
100. Assim, e no tocante aos contratos em causa, foi violado o n.º 2 do artigo 113.º, em conjugação com o artigo 19.º a), ambos do CCP, bem como os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, que o preceito visa salvaguardar, previstos no artigo 1.º, n.º 4, do CCP e 3.º e sgs. do CPA.

4.3.3. Não submissão de contratos a fiscalização prévia - Artigo 46.º da LOPTC

101. O MMC celebrou contratos de empreitada, em que, poderá ter existido violação do artigo 46.º da LOPTC com as seguintes empresas:
- ✓ Empresa “P” (contrato n.º 2, quadro 12, ponto 3.4.3 A);
 - ✓ Empresa “Q” (contratos n.ºs 1 e 2, quadro 13, ponto 3.4.3 B).

Empresa “P”

102. O MMC celebrou com a empresa “P” dois contratos relativos à mesma empreitada, um através de concurso público (quadro 12, n.º de ordem 5) e outro através de ajuste direto (n.º de ordem 2 do mesmo quadro).
103. Os auditores da empresa privada, no RA em análise, suscitaram duas questões relativamente aos mesmos:
- ✓ A primeira relativa ao procedimento adotado na empreitada com o n.º de ordem 2, exprimindo a opinião⁴⁰ de que deveria ter sido adotado também o procedimento de concurso público por estar relacionado com o contrato com o n.º de ordem 5.
 - ✓ A segunda, relativa ao facto desse contrato (n.º de ordem 2) não ter sido submetido a visto, tal como o contrato com ele relacionado.
104. Isoladamente, considerando esta empreitada de modo autónomo, o procedimento efetuado foi o correto e, se o englobarmos no valor da empreitada inicial, o procedimento de concurso público continua a ser o adequado.
105. Pelo que o valor desta empreitada, em nada contendaria com o tipo de procedimento que deveria ter sido adotado, em termos legais, para a primeira empreitada, caso estes trabalhos já estivessem previstos, pelo que não se nos afigura existir infração financeira, no seguimento do também defendido na informação do NATDR.
106. No que concerne à segunda questão, foi entendimento dos auditores e do NATDR, ter sido praticada uma infração financeira pelo facto do segundo contrato, relativo à ampliação da Escola Primária de Eiró formalizar “(...) *modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras.*”, nos termos da alínea d) do citado artigo 46.º da LOPTC.
107. Concordamos com a opinião expressa acima, uma vez que a alínea d) do preceito supracitado é claro. Com efeito e tendo sido submetido a fiscalização prévia, tal como era devido, o contrato

⁴⁰ A fls. 22 do RA e 18 do PEQD.

relativo à empreitada principal, as modificações objetivas consubstanciadas noutros contratos e, portanto, com ela relacionadas, também se encontram sujeitas a fiscalização prévia do TdC.

108. A violação do artigo citado consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória em conformidade com o artigo 65.º, n.º 1, al. h).

Empresa “Q”

109. Como explanado no ponto 3.4.3.B, as questões suscitadas, no âmbito das empreitadas contratadas a esta empresa, são em tudo idênticas às relatadas a propósito da empresa anterior⁴¹.

110. Assim e no que toca à eventual violação do artigo 22.º, n.º 2, discordamos da opinião dos auditores da empresa privada, uma vez que o englobamento do valor total dos três contratos não alteraria o tipo de procedimento que foi escolhido, a saber o concurso público, como resulta do artigo 19.º, alínea b) do CCP.

111. Quanto ao facto dos contratos celebrados, na sequência dos procedimentos de ajuste direto, não terem sido submetidos a visto, consideramos existir violação do artigo 46.º al. d), pelas mesmas razões já aduzidas a propósito da empresa anterior, pelo que poderá estar em causa eventual infração financeira sancionatória, prevista no artigo 65.º, n.º 1, al. h).

112. Todavia, tendo em conta que o auto de consignação da empreitada teve lugar em 13.07.2015⁴², e que a data da prática da infração é 20 dias após o início da produção de efeitos, ou seja, em 11.08.2015, em conformidades com o n.º 2, do artigo 81.º da LOPTC, o procedimento pela responsabilidade financeira já se encontra prescrito, uma vez que já decorreram mais de cinco anos desde a prática da infração até ao início da auditoria⁴³ e ⁴⁴.

⁴¹ A fls. 23 do RA e 19 do PEQD.

⁴² A fls. 122 deste processo de ARF.

⁴³ Mesmo tendo em conta a suspensão das prescrições resultante das normas excepcionais aprovadas para fazer face à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus e pela doença COVID-19, constantes da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, nomeadamente por via da aplicação das disposições conjugadas do artigo 7.º, n.º 3, dessa Lei e do artigo 6.º, da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, o primeiro, que determinou a suspensão e o segundo, que a fez cessar, não foi suscetível de colocar em causa a verificação da prescrição no caso.

⁴⁴ Artigos 70.º e 69.º, n.º 2, al. a) da LOPTC.

V. – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

113. Na exposição efetuada foram evidenciadas situações contrárias a normas legais, relativas à contratação pública e à não sujeição de contratos a fiscalização prévia, suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
114. As eventuais infrações financeiras violaram, entre outros, para além dos princípios aplicáveis à contratação pública, os artigos 113.º 2, o artigo 22.º, n.º 1, al. b) e o artigo 46.º al. d) e referem-se aos seguintes contratos:
- ✓ Empresa “D” e “C”, contratos com os n.ºs de ordem 3 e 4 do quadro 3;
 - ✓ Empresa “H”, contratos do quadro 4;
 - ✓ Empresa “I”, contratos do quadro 5;
 - ✓ Empresa “J”, contratos do quadro 6;
 - ✓ Empresa “K”, contratos com os n.ºs de ordem 3, 4 e 5 - quadro 7;
 - ✓ Empresa “L”, contratos n.ºs de ordem 3 e 4 do quadro 8;
 - ✓ Empresa “M”, contratos com n.º de ordem 3 e 4, quadro 9;
 - ✓ Empresa “N”, contrato com n.º de ordem 3 e 7, quadro 10;
 - ✓ Empresa “O”, contratos n.º de ordem 3, 4 e 5, quadro 11;
 - ✓ Empresa “P”, contrato n.º de ordem 2 do quadro 12;
115. Tais infrações encontram-se escalpelizadas nos pontos respetivos deste relatório.
116. A responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, aplicável ex vi do artigo 67.º da LOPTC.
117. Foram agentes das ações que consubstanciam as irregularidades financeiras descritas⁴⁵, com exceção das referidas a propósito das empresas “C” e “P”.

⁴⁵ Os comprovativos encontram-se a fls. 9 a 98. (e CD junto ao PEQD).

- O Chefe de Divisão de Vias Municipais, engenheiro José Manuel Couto Pereira que propôs os procedimentos, inadequados, em informações para o efeito, bem como as entidades a convidar⁴⁶;
- Em princípio seria também responsável financeiro o Presidente da CMMC à data, Dr.º Manuel Maria Moreira⁴⁷, que autorizou o procedimento e a despesa, adjudicou e contratou os serviços e as empreitadas e ainda autorizou os pagamentos⁴⁸. Todavia em sede de contraditório invocou que se baseou sempre em informação dos serviços o que se constata ao longo do anteprojecto, pelo que tendo por base o artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC e o artigo 80.º - A do RFAL, este respondente não pode ser responsabilizado financeiramente.

118. No tocante à empresa “C”, foram responsáveis pelas infrações:

- O técnico superior, engenheiro Nuno Filipe Gonçalves Fresco Medon Ferreira que propôs o procedimento, sem alertar para o impedimento quanto à empresa seleccionada⁴⁹. Em sede de contraditório veio invocar que não foi ele que autorizou as empresas a convidar, nem tal lhe competia. Todavia, preparou e acompanhou todo o processo e fez parte do júri que seleccionou esta empresa, nunca alertando para o impedimento, pelo que, não usou da diligência exigível a um “bom chefe de família” e, ainda mais, sendo funcionário camarário, não agiu conforme ao padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos, com observância das normas legais aplicáveis.
- Em princípio seria também responsável financeiro o Presidente da CMMC à data, Dr.º Manuel Maria Moreira, que autorizou o procedimento e a despesa, adjudicou e contratou os serviços e as empreitadas e ainda autorizou os pagamentos. Todavia, em sede de contraditório, invocou que se baseou sempre em informação dos serviços o que se constata ao longo do anteprojecto, pelo que tendo por base o artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC e o artigo 80.º - A do RFAL, este respondente não pode ser responsabilizado financeiramente.

119. No tocante à empresa “P”, o agente da ação/responsável pela eventual infração é o Presidente da CMMC à data, Dr.º Manuel Maria Moreira, que não enviou para fiscalização prévia o contrato já identificado, que consta do quadro 12, sendo que a tal estava obrigado.

⁴⁶ Em todos os procedimentos existe sempre junto à informação de abertura do procedimento uma fl. A4 não assinada, com timbre da CM de MC, com as entidades a convidar.

⁴⁷ Fls. 120 deste processo de ARF.

⁴⁸ Quadro-resumo dos pagamentos a fls. 121 deste processo de ARF

⁴⁹ Fl. A4 não assinada, mas junta à informação de proposta do procedimento. Ver a título exemplificativo a documentação referente ao contrato n.º 4, do quadro 3, fls. 224 a 228, em especial a fls. 225, deste processo de ARF.

120. Com efeito, é competência do Presidente da CMMC enviar os contratos para fiscalização prévia em conformidade com o n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC.

VI. - ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

6.1. Das Alegações

121. O relato foi enviado para contraditório em 30.09.2021, tendo os visados remetido as alegações ao contraditório pessoal dentro do prazo previsto. Quanto ao relatório institucional não foi recebida nenhuma resposta.
122. O respondente Manuel Maria Moreira (PCMMC à data dos factos), quanto às infrações que lhe são imputadas alega que:
- (i) O facto de não ter qualquer ligação à CM desde o final do seu último mandato, ou seja, desde 21.10.2017, condicionou o acesso aos documentos necessários, dentro do prazo solicitado pelo TdC.
 - (ii) Baseou todas as suas decisões em informações técnicas dos serviços, designadamente nas situações em concreto de informações do Chefe de Divisão de Vias Municipais- Eng.º José Manuel Couto Pereira e pelo técnico Eng.º Nuno Filipe Gonçalves Fresco Medon Ferreira.
 - (iii) Enquanto PCMMC sempre propugnou pelo cumprimento escrupuloso das normas aplicáveis.
 - (iv) Faz suas as explicações que venham a ser prestadas pelos técnicos envolvidos nas situações em concreto.
123. O respondente Nuno Filipe Gonçalves Fresco Medon Ferreira, a quem foi imputada a infração financeira relativa à aquisição de bens móveis às empresas “C” e “D”, empresas com a mesma estrutura acionista, em desrespeito do limite imposto pelo n.º 2 do artigo 113.º n.º 2, vem argumentar o seguinte:
- (i) Em primeiro lugar invoca que quando realizou a informação a propor o procedimento não cometeu nenhuma infração porque a escolha das entidades a convidar é um momento posterior e que a escolha das entidades pertenceu à entidade com competência para autorizar a despesa, ou seja, neste caso concreto, ao Presidente da CMMC.

- (ii) Em segundo lugar vem invocar que o contrato com o n.º de ordem (6) não pode ser contabilizado para o cômputo dos €75 000 uma vez que se trata de um meio de transporte com características especiais;
- (iii) Posteriormente vem desenvolver uma “tese” sobre o fracionamento da despesa, invocando vários autores (alguns também por nós invocados a propósito de outras infrações) bem como um Acórdão do TdC sobre o fracionamento da despesa.

124. Por sua vez o respondente José Manuel Couto Pereira vem alegar o seguinte:

- (i) As infrações de que vem acusado prendem-se com a violação do artigo 22.º n.º 2 do CCP, sendo que discorda da interpretação constante do relato, uma vez que, segundo vários autores citados, para que exista violação deste preceito é necessário que se atente não só ao CPV, mas também à identidade funcional e económica da empreitada a realizar.
- (ii) Nesta senda, invoca variada doutrina e até jurisprudência do próprio TdC, no Acórdão 3/2017, onde a questão foi analisada, argumentando que as situações em causa possibilitariam a autonomização que foi feita. Salaria alguns extratos do mesmo, e cita doutrina também invocada no relatório, concluindo que “existirá fracionamento em violação do disposto no artigo 22.º do CCP, quando os contratos envolvidos integrem prestações do mesmo tipo e sejam suscetíveis de aglutinação no objeto de um único instrumento contratual, o que, de acordo com Pedro Sánchez, acontecerá nos casos em que «as prestações objeto dos diversos lotes são conexas e dirigidas ao mesmo segmento de mercado, provocando um potencial interesse em contratar no mesmo conjunto de operadores económicos»”;
- (iii) Defende que em cada caso concreto, de acordo com este autor, deverá confirmar-se “uma suscetibilidade funcional ou económica de reunir todas as prestações no mesmo contrato, sem que isso impeça ou dificulte a identificação de operadores económicos aptos a executar todas as prestações contratuais”
- (iv) Invoca ainda que o modus operandi do município é uma forma de “abrir a porta” à concorrência de empresas mais pequenas.
- (v) Posteriormente analisa cada uma das infrações defendendo a autonomização dos contratos em causa à luz dos critérios acima referidos.

6.2. Análise das alegações

125. Respondente Manuel Maria Moreira:

- a) No tocante ao primeiro argumento ele não procede, uma vez que o respondente poderia ter solicitado ao novo executivo o acesso à documentação necessária para se defender e, se o prazo para remeter a sua resposta ao TdC não fosse suficiente, poderia solicitar uma prorrogação do prazo ao Tribunal.
- b) No segundo argumento refugia-se no conceito de “estação competente”, referindo que todas as suas decisões se basearam em informação dos “serviços”. Embora do ponto de vista ético, não possamos deixar de salientar que os autarcas quando aceitam estas funções também devem estar preparados tecnicamente para as desempenhar e não se escudar, sistematicamente, atrás de informações dos serviços, desresponsabilizando-se de toda a gestão, a verdade é que nos termos do artigo 61.º n.º 2 da LOPTC e do artigo 80.º-A do RJAL, o respondente não pode ser responsabilizado, exceto quanto à eventual infração financeira constante dos pontos 104 a 109, que se prende com a não submissão a visto de contrato.
- c) No tocante à eventual infração financeira decorrente da não submissão a fiscalização prévia de contrato do quadro 12, nada foi dito mantendo-se a responsabilidade financeira do autarca uma vez que não existem informações dos serviços.

126. Respondente Nuno Filipe Gonçalves Fresco Medon Ferreira

- a) Quanto ao primeiro argumento, estamos de acordo que quando o respondente propõe o procedimento de ajuste direto não está a violar o artigo 113.º n.º 2. A violação ocorre quando o convite é dirigido a uma empresa a quem a entidade adjudicante já tenha adjudicado no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, um montante acumulado superior ao previsto para o procedimento de ajuste direto. No entanto não podemos esquecer que essa escolha é feita neste momento.
- b) E, vem negar qualquer participação na escolha das entidades a convidar, remetendo a responsabilidade pela escolha dessa empresa para o órgão competente pela decisão de contratar ao abrigo do n.º 1 do artigo 113.º. A este respeito esclarece-se que nos casos concretos, nas várias situações elencadas, existe uma folha A4⁵⁰, sem assinatura, com as empresas a convidar, junto à informação em que se propõe o procedimento de ajuste direto. Assim, ainda que o técnico não seja o responsável pela escolha, será responsável pela

⁵⁰ Vidé fls. 225 deste processo de ARF.

elaboração de listagem a apresentar superiormente, onde consta uma empresa que a legislação aplicável impede de enviar convite.

- c) Acresce que o respondente em causa integrou o júri que selecionou essa empresa, nunca alertando para a situação de irregularidade. Podemos concluir que o respondente não agiu com a diligência do *“bonus pater familiae”*, ou seja, não usou da diligência exigível a um “bom chefe de família” e, ainda mais, sendo funcionário camarário, tal diligência deve ser apreciada à luz do padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos, com observância das normas legais aplicáveis.

127. Respondente José Manuel Couto Pereira

- a) Os argumentos invocados e que se prendem com o fracionamento ilegal da despesa não colhem, porque na análise das situações em concreto que constam do relatório, foram tidos em conta não só o CPV como a identidade funcional e económica da empreitada a realizar como se lê nos pontos 85 e 86 do relatório. E, foram estes critérios que presidiram à análise de cada situação concreta e que nos levaram a concluir por irregularidade financeira. Reitere-se que os critérios que ressaltam do Acórdão do TdC citado, também foram tidos em conta na análise concreta que consta do relatório. Contudo clarificámos os pontos do relatório onde os critérios são abordados desenvolvendo um pouco mais para que não se suscitem dúvidas. De qualquer modo, sempre diremos que nas situações em análise os contratos que foram cindidos, para além de serem do mesmo tipo, revelam homogeneidade, têm a mesma função económica e social e visam satisfazer o mesmo interesse público.
- b) Atentando nalgumas das situações em concreto, para além dos critérios atrás descritos atentamos ainda noutras particularidades: os montantes de cada um dos procedimentos estão sempre no limite do ajuste direto, o tipo de empreitada é a mesma, e pode ser feita na mesma empreitada e pela mesma empresa. Aliás sucedeu que os contratos foram cindidos, mas sempre celebrados em datas muito próximas ou no próprio dia e ambos os contratos adjudicados à mesma empresa. Como se pode compreender que tenham função económica e técnica diversa, como parece pretender o alegante, dois contratos⁵¹ cujo objeto é o de repavimentação em betuminoso em diversas ruas e quando se atinge o limiar próximo dos 150 000 € celebra-se outro contrato de repavimentação de betuminoso só para uma rua?

⁵¹ Ver a título de exemplo o quadro 4.

- c) Argumenta, ainda, a propósito dos casos concretos que a separação teve em causa trabalhos específicos que deveriam ser executados por operadores devidamente habilitados. Ora este argumento também não procede pois, na maior parte dos casos, os trabalhos eram, de um modo geral, os mesmos, têm características definidoras idênticas e, além disso, foram adjudicados à mesma empresa.
- d) Em conclusão, e ao contrário do que é dito nas alegações, os contratos em causa nesta auditoria não têm trabalhos diferenciados nem funcionalidades distintas.
- e) Por outro lado, invocam que o facto de terem convidado sempre mais que uma empresa favoreceu a concorrência, esquecendo que a concorrência leal e sã é prosseguida através do concurso público e não através do ajuste direto, procedimento este que deve constituir uma exceção à regra, nos termos do CCP.
- f) Quanto às eventuais infrações consubstanciadas na violação do artigo 113.º n.º 2, não se pronuncia.

128. Do que antecede conclui-se que, de um modo geral, as alegações dos respondentes não alteram o texto do relatório, tendo-se procedido ao desenvolvimento do ponto 85 e 86, de modo a clarificar a opinião expressa. Adaptou-se, contudo, o ponto da imputação de responsabilidades para clarificar melhor no ponto 118, primeiro parágrafo, a responsabilidade financeira do respondente Nuno Filipe Gonçalves Fresco Medon Ferreira e, nos pontos 118 e 119, excluir da responsabilidade o respondente Manuel Maria Moreira, à data Presidente da Câmara deste Município, por se tratar de situações em que existe “estação competente”.

VII. – CONCLUSÕES E PROPOSTA

Concluindo:

- 1º) O presente relatório teve na sua base um relatório de auditoria enviado ao TdC, levado a cabo pela empresa “R”, solicitado pelo atual executivo do MMC, à análise dos procedimentos de contratação pública, levados a cabo pelo anterior executivo.

- 2º) O processo foi analisado pelo NATDR, no âmbito do PEQD n.º 179/2019, onde se considerou existir matéria suscetível de consubstanciar a prática de infrações financeiras, pelo que, por Despacho da Senhora Conselheira da Área, foi o processo remetido ao DA IX para *“eventual apuramento de responsabilidades financeiras”*.
- 3º) Da análise da documentação remetida pelo Município, dos factos e do direito aplicável, concluiu-se pela efetiva violação de normas legais, quer no âmbito da aquisição de bens móveis, quer de empreitadas de obras públicas.
- 4º) O procedimento de responsabilidade financeira já se encontra prescrito para algumas das eventuais infrações financeiras.
- 5º) Foram celebrados contratos na sequência de procedimento de ajuste direto, cujo objeto é constituído por prestações do mesmo tipo, com a mesma empresa, em violação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, (versão anterior a 2017) e dos princípios que o mesmo visa salvaguardar, princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, previstos no artigo. 1.º - A do CCP e 3.º e seguintes do CPA.
- 6º) Foram também celebrados contratos de EOP, na sequência de procedimento de ajuste direto, suscetíveis de constituir objeto de um mesmo contrato, cujo *“modus faciendi”* foi o de dividir em dois contratos, prestações suscetíveis de ser objeto de um único, fugindo ao procedimento mais solene (concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação) que seria aplicável caso não existisse essa divisão.
- 7º) Nestas situações foi violado o artigo 22.º, n.º 1, al. b), do CCP (anterior a 2017) e os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, previstos no artigo 1.º, n.º 4 do CCP e 3.º e seguintes do CPA, e, ainda, o artigo 16.º n.ºs 1 e 2 do DL 197/99, de 8 de junho.
- 8º) Em duas situações, não foram enviados para fiscalização prévia, no prazo estipulado, três contratos, tendo sido violado o artigo 46.º, n.º 1, al. d) da LOPTC, apesar de numa das empresas o procedimento por responsabilidade financeira já se encontrar prescrito.
- 9º) Tais situações consubstanciam eventual responsabilidade financeira sancionatória, subsumível no artigo. 65.º, n.º 1, alínea l) e h), da LOPTC, punível com multa, tal como se retira do Quadro de infrações financeiras que constitui o Anexo I ao presente Relatório.

VIII. – RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se aos serviços camarários de MC que implemente procedimentos, na área da contratação pública, de modo a evitar a ocorrência do tipo das situações descritas, ocorridas no mandato do anterior executivo, passando a cumprir todas as normas aplicáveis do CCP, bem como os princípios norteadores da sã concorrência, transparência e interesse público e seja dado conhecimento ao TdC, desses procedimentos, no prazo de 90 dias úteis.

IX. - 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 Marco de Canaveses no valor de oito mil quatrocentos e setenta e cinco euros e oitenta e quatro cêntimos (€8 475,84), conforme ficha anexa.

X. - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º remeteu-se o presente relatório ao Ministério Público, que emitiu o seu parecer, no qual acompanha o entendimento de que as condutas descritas poderão, eventualmente, consubstanciar infrações financeiras, remetendo a posição definitiva para mais tarde, após consulta integral de toda a documentação.

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 artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras que dele faz parte integrante;

2. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Marco de Canaveses em oito mil quatrocentos e setenta e cinco euros e oitenta e quatro cêntimos (€8 475,84) ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08;
3. Remeter cópia deste relatório:
 - 3.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 3.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Marco de Canaveses;
 - 3.3. Aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório;
4. Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 18 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 1 – Quadro das responsabilidades financeiras

Item	Descrição dos Factos	Norma Violada	Montante	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória	Sancionatória
Pontos 18 a 34 e 50 a 102 desta ARF.	Foram celebrados os seguintes contratos em violação das normas do CCP: 1. Empresas “C” e “D”, contratos n.ºs 3 e 4 do quadro 3, deste relatório. 2. Empresa “H” contratos constantes do quadro 4, deste relatório. 3. Empresa “I”, S.A, contratos constantes do quadro 5, deste relatório. 4. Empresa “J”, contratos constantes do quadro 6, deste relatório. 5. Empresa “K”, contratos com os n.ºs de ordem 3, 4 e 5 - quadro 7, deste relatório. 6. Empresa “L”, (contratos n.ºs de ordem 3 e 4 do quadro 8, deste relatório. 7. Empresa “M” (contratos com n.º de ordem 3 e 4, quadro 9, deste relatório. 8. Empresa “N”, contrato com n.º de ordem 3 e 7 quadro 10, deste relatório.	-Na primeira empresa referida -Artigo 113.º, n.º 2, do CCP, na versão aplicável (antes de 2017) e os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no artigo 1.º, n.º 4 do CCP e 3.º e seguintes do CPA. -Nas empresas 2, 3 e 4 - artigo 22.º, n.º 1, al. b), do CCP (antes de 2017) e princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no artigo 1.º, n.º 4 do CCP e 3.º e sgs do CPA, e ainda artigo 16.º n.ºs 1 e 2 do DL 197/99, de 8 de junho. - Nas empresas n.ºs 5, 6, 7, 8, e 9 -Artigo 113.º, n.º 2, do CCP, na versão aplicável (antes de 2017) e princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no	N.A._	Na primeira empresa referida: - O técnico superior eng.º Nuno Filipe Gonçalves Fresco Medon Ferreira, que propôs o procedimento a adotar e as empresas a convidar e, mesmo fazendo parte do júri nunca alertou para a situação de impedimento das empresas em causa. Nas empresas 2 a 9: - O Chefe de Divisão de Vias Municipais, engenheiro José Manuel Couto Pereira que, em todos os contratos referidos, propôs o procedimento a adotar.	N.A.	Artigo 65.º, n.º 1, al. l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Item	Descrição dos Factos	Norma Violada	Montante	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória	Sancionatória
	9. Empresa "O", contratos n.º de ordem 3, 4 e 5, quadro 11, deste relatório.	artigo 1.º, n.º 4, do CCP e 3.º e sgs. do CPA.				
Pontos 35 e 36; 103 a 109.	1. Empresa "P", contrato n.º de ordem 2 do quadro 12, deste relatório.	Artigo 46.º, n.º 1, d) da LOPTC.	N.A.	O Presidente da Câmara Dr.º Manuel Maria Moreira, a quem competia enviar ao TDC, os processos para fiscalização prévia, nos termos do n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC.		Artigo 65.º, n.º 1, al. h) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.