

# Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório N.º 1/2022 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada : Município de Elvas



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS



Processo n.º 6/2021 – ARF-DA IX – EP

2.ª SECÇÃO

**Apuramento de responsabilidades financeiras**

**Contratos precedidos de ajuste direto em função do valor com pessoa singular e sociedades em que esta é sócia e cumprimento do artigo 113.º, n.º 2, do CCP**

Lisboa 2022

---

## ÍNDICE

---

|  |    |
|--|----|
| ÍNDICE.....  | 4  |
| ÍNDICE DE QUADROS.....   | 4  |
| FICHA TÉCNICA.....   | 5  |
| SIGLAS E ABREVIATURAS .....  | 6  |
| I. INTRODUÇÃO.....   | 7  |
| II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO .....  | 7  |
| III. DOS FACTOS.....   | 9  |
| IV. DO DIREITO .....   | 10 |
| 4.1. Das questões que se suscitam .....  | 10 |
| 4.2. O limite imposto pelo art.º 113.º, n.º 2, do CCP .....  | 11 |
| 4.3. Pode uma entidade adjudicante em procedimentos de ajuste direto (em função do valor) convidar a apresentar propostas empresários em nome individual e sociedades nas quais este participe e podem, neste caso, estas, ser consideradas isoladamente ou como se uma só fossem?<br>14 | 14 |
| V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....  | 17 |
| VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO.....  | 20 |
| 6.1. Das alegações apresentadas.....   | 20 |
| 6.2. Do exercício do Contraditório Institucional .....   | 20 |
| 6.3. Do exercício do Contraditório Pessoal.....  | 21 |
| 6.4. Análise das alegações apresentadas em sede de contraditório .....   | 23 |
| VII. CONCLUSÕES.....   | 26 |
| VIII. EMOLUMENTOS .....  | 27 |
| IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....  | 28 |
| X. DECISÃO.....  | 28 |
| Anexo I - Mapa das Responsabilidades Financeiras .....   | 30 |
| Anexo II - Quadro Contratação .....  | 31 |

---

## ÍNDICE DE QUADROS

---

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 – Contratos em apreço.....  | 9  |
| Quadro 2 – Triénio de 2015/2017.....   | 13 |
| Quadro 3 – Contratações em 2015 (primeiro ano do triénio de 2015/2017) ..... | 13 |

---

## FICHA TÉCNICA

---

### **Coordenação Técnica**

Lisdália Amaral Portas (Auditora-Chefe)

### **Execução Técnica**

Isabel Castelo Branco (Técnica Verificadora Superior Principal)

---

## SIGLAS E ABREVIATURAS

---

| <b>Siglas</b> | <b>Designação</b>  |
|---------------|--|
| AD            | Ajuste Direto  |
| ARF           | Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras                               |
| CE            | Caderno de encargos  |
| CME           | Câmara Municipal de Elvas  |
| CP            | Código Penal   |
| CRP           | Constituição da República Portuguesa   |
| DDFD          | Diretor do Departamento Financeiro e Desenvolvimento                                   |
| DR            | Diário da República  |
| LOE           | Lei do Orçamento do Estado   |
| LOPTC         | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas                                    |
| ME            | Município de Elvas   |
| NATDR         | Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo |
| PEQD          | Processos de participações, exposições, queixas ou denúncias                           |
| RAR           | Resolução da Assembleia da República   |
| RTC           | Regulamento do Tribunal de Contas  |
| TdC           | Tribunal de Contas   |

## I. INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria é executada ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e sgs. da LOPTC<sup>1</sup>, bem como do artigo 129.º do RTC<sup>2</sup>.
2. O relato foi remetido, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, para contraditório institucional, no âmbito do que foi enviado ao atual Presidente da Câmara (após eleições), e pessoal, no âmbito do que foi enviado aos eventuais responsáveis, bem como ao Presidente da Câmara à altura dos factos, apesar de lhe não poderem ser assacadas responsabilidades em virtude da alteração ao artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC<sup>3</sup>, tendo todos apresentado as respetivas alegações no prazo devido, exceto este último, que não se pronunciou.
3. Os comentários ao contraditório e 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 do presente processo de auditoria encontra-se uma exposição enviada a este Tribunal por um grupo autodenominado de *“Elvenses indignados com a falta de transparência e tráfico de influências no Município de Elvas”*, e que deu entrada em 18 de março de 2019.
5. Nessa exposição era reportado um extenso elenco de “factos”, de natureza diversa (nomeação de pessoal, concessão de subsídios, contratação pública, entre outros).

---

<sup>1</sup> 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), 48/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, e 27-A/2020, de 24 de julho.

<sup>2</sup> 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, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro, alterado pela Resolução n.º 3/2021-PG, de 24 de fevereiro, publicada no DR, II série, n.º 48, de 10 de março.

<sup>3</sup> Pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (artigo 248.º). Quer por via da desresponsabilização operada por esta Lei, quer por via do artigo 80.º-A, aditado à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

6. A mencionada exposição foi encaminhada para o NATDR, onde foi analisada, dando origem ao PEQD n.º 74/2019<sup>4</sup>. Em 1 de outubro de 2019, entrou outra exposição versando a “Fundação «D»”, a qual foi anexada ao mesmo PEQD.
7. Nesse âmbito, foram solicitados elementos e esclarecimentos ao ME para melhor enquadrar e percecionar os factos trazidos ao conhecimento do Tribunal.
8. De todo o elenco de situações constantes da denúncia (11, no total), e após análise dos elementos e esclarecimentos enviados e prestados pelo ME, um deles, de acordo com proposta do NATDR, veio a merecer relevo.
9. A situação em causa reporta-se à celebração de contratos de aluguer e prestação de serviços, entre 2012 e 2017, pelo ME, a “A”, a título de empresário em nome individual, e a duas sociedades de que o mesmo é sócio, intercalada e sucessivamente, dessa forma violando, em especial, o artigo 113.º, n.º 2, do CCP<sup>5</sup>.
10. Tais factos poderiam ser suscetíveis de consubstanciar ilícitos financeiros, passíveis de consubstanciar eventuais responsabilidades financeiras.
11. Tendo por esse motivo sido determinado o apuramento das eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes, por Despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área IX, de 30 de setembro de 2019, exarado na Informação n.º 271/2019- NATDR, de 09.08.2019<sup>6</sup>.
12. Visa o presente processo de ARF, iniciado em 24 de maio de 2021, dar cumprimento a tal Despacho.

---

<sup>4</sup>O PEQD é composto por XIV volumes e perto de 3500 fls., relevando para o objeto da presente auditoria, em especial os Volumes I, II, XIII e XIV do mesmo, além dos elementos constantes do presente processo de ARF.

<sup>5</sup> Aprovado em anexo ao Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Retificação n.º 18-A/2008, de 28/03; alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11/09; Decreto-lei n.º 223/2009, de 11/09; Decreto-lei n.º 278/2009, de 02/10; Lei n.º 3/2010, de 27/04; Decreto-lei n.º 131/2010, de 14/12; Decreto-lei n.º 149/2012, de 12/07; Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 02/10; Lei n.º 64-B/2011, de 30/12; Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31/08; Retificação n.º 36-A/2017, de 30/10; Retificação n.º 42/2017, de 30/11; Decreto-lei n.º 33/2018, de 15/05 (retificação n.º 22/2018, de 10 de julho) e pelo Decreto-lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro; RAR n.º 16/2020, de 19 de março, Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, e Decl. de Retif. n.º 25/2021, de 21 de julho. Doravante, sempre que nos referirmos ao CCP, referimo-nos à versão aplicável à data dos factos a que nos reportamos.

<sup>6</sup> Fls. 152 e sgs. do PEQD 74/2019.

### III. DOS FACTOS

13. Entre 2012 e 2017, o ME celebrou, precedidos de ajuste direto escolhido em função do valor e no regime geral, pelo menos, 16 contratos mistos de locação de equipamentos de áudio e vídeo e congéneres ou estruturas para bares e congéneres e prestação de serviços de montagem dos mesmos e outras relacionadas<sup>7</sup>, num total de 243 944 €, conforme se explicita no quadro seguinte<sup>8</sup>:

Quadro 1 – Contratos em apreço

| N.º          | OBJETO DO CONTRATO   | ADJUDICATÁRIO | DATA       | VALOR (€)      |
|--------------|--|---------------|------------|----------------|
| 1            | Aluguer, instalação e desmontagem de estruturas de bares, cenários e palcos dos DJ's, Praça da Feira e respetiva iluminação e decoração para a expo S. Mateus 2017 | "B"           | 13.09.2017 | 14 500         |
| 2            | Aluguer de equipamento para exposição da artista Ana Rito  | "C"           | 06.06.2017 | 5 355          |
| 3            | Aluguer de equipamento para filmagens e projeção dos espetáculos na semana da juventude 2017   | "C"           | 05.05.2017 | 14 000         |
| 4            | Aluguer de estruturas e bares de madeira para a semana da juventude 2017   | "B"           | 03.05.2017 | 8 900          |
| 5            | Montagem e desmontagem do stand institucional de Elvas na Fitur e BTL  | "A"           | 22.12.2017 | 14 700         |
| 6            | Prestação de serviços de desmontagem e desmontagem do stand institucional de Elvas para feiras   | "A"           | 17.11.2016 | 8 400          |
| 7            | Prestação de serviços de montagem e desmontagem do stand institucional de Elvas na Feshispor 2015  | "A"           | 18.11.2015 | 5 600          |
| 8            | Aluguer de equipamento para a realização da feira de S. Mateus 2015  | "A"           | 16.09.2015 | 12 850         |
| 9            | Aluguer de equipamentos de vídeo e suporte de imagem para a Feira de S. Mateus   | "C"           | 09.09.2015 | 10 200         |
| 10           | Prestação de serviços de organização das festas da Boa-Fé  | "A"           | 24.08.2015 | 13 000         |
| 11           | Aluguer de equipamento de vídeo e suporte de imagem para a semana da juventude   | "C"           | 07.05.2015 | 11 800         |
| 12           | Espetáculos e <i>performances</i> várias durante a semana da juventude   | "B"           | 07.05.2015 | 7 830          |
| 13           | Aluguer de equipamentos de som, iluminação, palco e estruturas de delimitação do recinto na Semana da Juventude  | "B"           | 07.05.2015 | 36 000         |
| 14           | Fornecimento de stand institucional da CME   | "C"           | 25.11.2014 | 37 435         |
| 15           | Aluguer de estruturas, cenário e imagem para o espetáculo musical de Mariza e <i>Sinfonietta</i> de Lisboa   | "A"           | 05.06.2013 | 10 874         |
| 16           | Aluguer de equipamento, som, luzes, vídeo, palco infraestruturas integrado na Semana da Juventude 2012   | "B"           | 30.04.2012 | 28 500         |
| <b>TOTAL</b> |  |               |            | <b>243 944</b> |

<sup>7</sup> De acordo com os "Termos de referência" constantes dos CE subjacentes a cada procedimento.

<sup>8</sup> O "detalhe" dos contratos e procedimentos respetivos consta do anexo II ao presente relatório, cujos elementos foram retirados do PEQD já mencionado e da *pen* junta ao presente processo.

14. Como também resulta do quadro que antecede, tais contratos foram celebrados com “A”<sup>9</sup>, na qualidade de empresário em nome individual, e com as sociedades “B”<sup>10</sup> e “C”<sup>11</sup>, das quais o mesmo empresário é também sócio<sup>12</sup>.
15. No tocante ao triénio 2012-2014, não nos vamos deter na análise uma vez que as eventuais infrações financeiras, a existirem, já se encontram prescritas, como desenvolveremos no ponto “Do Direito”.
16. No triénio 2015 a 2017 verifica-se que, logo no ano de 2015, o ME ultrapassou o limiar fixado no artigo 113.º n.º 2, com o contrato n.º 8, que já não podia ser celebrado. Ainda assim, celebrou, além desse, mais sete contratos no triénio em causa.

## IV. DO DIREITO

### 4.1. Das questões que se suscitam

17. O Quadro 1 supra, elenca, como mencionado, 16 contratos precedidos de ajuste direto escolhido em função do valor, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c); 3.º, n.º 1, alínea a); 20.º, n.º 1, e alínea a) e 112.º e sgs. do CCP<sup>13</sup>.
18. E que, ao longo dos anos mencionados, esses contratos foram celebrados ora com um empresário em nome individual, ora com uma ou outra de duas sociedades das quais o mesmo era sócio, sendo, numa delas, detentor da quase totalidade do capital social.
19. São, basicamente, as seguintes, as questões jurídicas a dilucidar:

- ☞ Pode uma entidade adjudicante contratar por ajuste direto, escolhido em função do valor, com um operador económico, ilimitadamente?

---

<sup>9</sup> NIF 182910326.

<sup>10</sup> NIF 508689201.

<sup>11</sup> NIF 513295569.

<sup>12</sup> Assim, na sociedade, “B”, cujo capital social é de 30 000 €, “A” é titular de 7 500 € e na sociedade “C”, cujo capital social é de 50 000 €, é titular de 45 000 €, conforme certidões da Conservatória do Registo Comercial, consultadas *on line*.

<sup>13</sup> Reitera-se que nos referimos à versão do CCP em vigor à data dos factos, ou seja, entre 2012 e 2017.

- ☞ Pode uma entidade adjudicante convidar a apresentar propostas em procedimentos de ajuste direto escolhidos em função do valor, para celebração de contratos (mistos) de locação e prestação de serviços (como é o caso), intercalada e sucessivamente, ora um empresário em nome individual ora a(s) empresa(s) nas quais o mesmo seja sócio e devem, neste caso, estas entidades, para o efeito, ser consideradas como entidades autónomas ou tidas como uma única entidade?

#### 4.2. O limite imposto pelo art.º 113.º, n.º 2, do CCP

20. A primeira questão prende-se com a análise do art.º 113.º, n.º 2, do CCP. De facto, um dos procedimentos pré-contratuais que o CCP prevê para adjudicação de contratos de locação e prestação de serviços, em função do valor, é o ajuste direto.
21. A tramitação do ajuste direto encontra-se prevista nos arts. 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.
22. Não obstante a escolha da(s) entidade(s) a convidar caber à entidade com competência para a decisão de contratar, esta deve fundamentar a sua escolha, no momento que dá início ao procedimento, ou seja, na decisão de contratar<sup>14</sup> <sup>15</sup>, e verificar, previamente, se existe alguma impossibilidade ou limitação de proceder ao convite.
23. De facto, o n.º 2 do art.º 113.º do CCP, versão aplicável à data, estabelecia 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 direto adotado nos termos do disposto (...) na alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º (...), propostas para celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas do contrato a celebrar, cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites fixados naquelas alíneas.”*

<sup>14</sup> Tal é, aliás, corroborado pelo IMPIC, como plasmado na sua Orientação Técnica n.º 01/CCP/2018 (Ponto 2).

<sup>15</sup> Artigo 36.º do CCP que refere que o procedimento se inicia com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para a autorização da despesa, determinado, por sua vez, nos arts. 18.º e 29.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, no que às autarquias locais se refere, diploma mantido em vigor pelo art. 14.º, n.º 1, alínea f), do Decreto-lei n.º 18/2008, de 31 de julho, que aprovou o CCP.

24. O preceito impõe, assim, limites ao convite, por parte das entidades adjudicantes, a apresentar proposta a determinados operadores económicos, em função do tempo (no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores), do tipo de contrato (no caso trata-se sempre de contratos mistos de locação e prestação de serviços) e em função dos valores (os contratos precedidos de ajuste direto escolhido em função do valor não podem naquele período, acumuladamente, atingir valor igual ou superior a 75 000 €).
25. A *ratio* do mencionado art.º 113.º, n.º 2, é óbvia: visa-se o respeito pelos princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, entre outros, determinando que, num procedimento fechado como é o ajuste direto, seja diversificada a escolha, pela entidade adjudicante, dos operadores económicos a convidar e proporcionar a vários deles a possibilidade de serem convidados a apresentar as suas propostas, e, dessa forma, obter as que se revelem as mais favoráveis à prossecução do interesse público.
26. Visa-se, ainda, prevenir práticas restritivas da concorrência, nomeadamente, conluios e, *ultima ratio*, evitar a corrupção, diminuindo o risco da ocorrência dessas situações, com enorme potencial de sucederem, caso não existisse limite à possibilidade de enviar convite, reiteradamente, aos mesmos operadores económicos por parte das entidades adjudicantes.
27. O ME verificava, relativamente a cada entidade, *de per si*, qual a sua situação em face do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, em termos de tempo e valor, como se afere da leitura das decisões de contratar relativas a cada procedimento.
28. E, de facto, analisando os valores das adjudicações (preços contratuais) a cada um daqueles operadores ao longo do triénio de 2015/2017<sup>16</sup>, isoladamente, os limites da disposição do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, não foram ultrapassados. Vejamos o quadro seguinte:

---

<sup>16</sup>Relativamente ao triénio de 2012/2014, verifica-se que, a existir algum ilícito de natureza financeira, o que, de acordo com os elementos de que o tribunal dispõe, não se afigura suceder mesmo contabilizando o conjunto de adjudicações aos três operadores, á o procedimento por eventual responsabilidade financeira estaria prescrito, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 70.º, n.º 1, *in fine*, e 69.º, n.º 2, alínea a), da LOPTC, pelo que não levamos em linha de conta esse triénio no presente relatório.

Quadro 2 – Triénio de 2015/2017

| ANOS         | VALOR DOS CONTRATOS (€) |                        |                        |
|--------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
|              | “A”                     | “B”                    | “C”                    |
| 2015         | 13 000 <sup>(10)</sup>  | 36 000 <sup>(13)</sup> | 11 800 <sup>(11)</sup> |
|              |                         |                        | 10 200 <sup>(9)</sup>  |
|              | 12 850 <sup>(8)</sup>   | 7 830 <sup>(12)</sup>  | -                      |
|              | 5 600 <sup>(7)</sup>    | -                      | -                      |
| 2016         | 8 400 <sup>(6)</sup>    | -                      | -                      |
| 2017         | 14 700 <sup>(5)</sup>   | 8 900 <sup>(4)</sup>   | 5 355 <sup>(2)</sup>   |
|              |                         | 14 500 <sup>(1)</sup>  | 14 000 <sup>(3)</sup>  |
| <b>TOTAL</b> | <b>54 550</b>           | <b>67 230</b>          | <b>41 355</b>          |
| <b>TOTAL</b> | <b>163 135</b>          |                        |                        |

(1) Número do contrato identificado no Quadro 1

29. Cotejando o quadro que antecede relativamente às adjudicações efetuadas aos três operadores económicos no triénio de 2015/2017, confirma-se que as adjudicações efetuadas a cada um deles, isoladamente, não ultrapassaram o limiar do artigo 113.º, n.º 2, do CCP.
30. No entanto, e porque como mais à frente explicitaremos (ponto 4.3.), estas entidades – que têm em comum um empresário em nome individual que é também sócio de cada uma das outras sociedades cocontratantes convidadas alternadamente - ao serem convidadas a apresentar e ao apresentarem propostas para celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas, como é o caso, para este efeito, terão de ser vistas como uma só.
31. E, assim sendo, verifica-se também pelo quadro que antecede, que os limites previstos no artigo 113.º, n.º 2, citado, foram ultrapassados.
32. Assim, e logo no ano de 2015, primeiro ano do triénio de 2015/2017, foram celebrados vários contratos com os três operadores económicos, sendo que, tomando os valores em conjunto, verifica-se que com a celebração do contrato n.º 9 se atingiu o limiar (quantitativo) do citado artigo 113.º, n.º 2, do CCP, como se clarifica no quadro seguinte:

Quadro 3 – Contratações em 2015 (primeiro ano do triénio de 2015/2017)

| ANO          | VALOR DOS CONTRATOS (€) |                        |                        |
|--------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
|              | “A”                     | “B”                    | “C”                    |
| 2015         | 13 000 <sup>(10)</sup>  | 36 000 <sup>(13)</sup> | 11 800 <sup>(11)</sup> |
|              |                         |                        | 10 200 <sup>(9)</sup>  |
|              | -                       | 7 830 <sup>(12)</sup>  | -                      |
| <b>TOTAL</b> | <b>13 000</b>           | <b>43 830</b>          | <b>22 000</b>          |
| <b>TOTAL</b> | <b>78 830</b>           |                        |                        |

33. Pelo que já não podiam ser celebrados, como foram, os contratos identificados no Quadro 1 com os n.ºs 1 a 8.
34. No entanto, foram os mesmos celebrados.
35. Assim, quer o contrato n.º 8 e 7, celebrados em 2015, quer os contratos celebrados em 2016 e 2017, são todos ilegais, por violação do artigo 113.º, n.º 2, conjugado com o artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CCP.
36. Passemos agora à segunda questão jurídica colocada em 4.1., supra.

4.3. Pode uma entidade adjudicante em procedimentos de ajuste direto (em função do valor) convidar a apresentar propostas empresários em nome individual e sociedades nas quais este participe e podem, neste caso, estas, ser consideradas isoladamente ou como se uma só fossem?

37. Como referido, embora os contratos celebrados com “A” e as sociedades de que o mesmo é sócio, considerados isoladamente, fossem, ou aparentassem ser, legais, uma vez que nunca foram ultrapassados os limites previstos no artigo 113.º, n.º 2, se considerados em conjunto, verifica-se que tal limite foi ultrapassado com a celebração do contrato n.º 9, mas o ME continuou a convidar aquelas entidades e a celebrar com elas contratos ainda entre 2015 e 2017 (contratos n.ºs 8 a 1).
38. A verdade é que, e adiantando, considera-se que não é possível convidar a apresentar proposta, adjudicar e celebrar contratos com o sócio e com sociedades em que o mesmo participa, em casos como os ora em apreço, como se duas entidades distintas se tratasse, para efeitos do artigo 113.º, n.º 2, do CCP<sup>17</sup>.
39. Este *modus operandi*, configura um dos exemplos de práticas que visam contornar as proibições previstas na lei de contratar (no caso) locações e aquisições de serviços, bastando para tal contratar ora com uma sociedade em cujo capital participe uma pessoa individual, ora com esta, para, dessa forma artificiosa, contornar a proibição legal de adjudicar contratos ilimitadamente a uma entidade, criando uma mera aparência de mudança de cocontratante, mediante o uso de uma pessoa coletiva

---

<sup>17</sup>Como já é, aliás, entendimento do TdC. Veja-se, a propósito, os Relatórios n.ºs 7 e 8/2020-ARF-2.ª Secção.

(a sociedade), mas sendo sempre o seu sócio quem beneficia de tais adjudicações, sendo certo que, se não fosse dessa forma, estaria legalmente vedada a possibilidade de contratar.

40. E, mais, impedindo de participar nestes procedimentos outros operadores económicos, porventura, com propostas mais vantajosas para o interesse público.
41. Resultam assim violados os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, que o preceito do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, visa salvaguardar, previstos no art.º 1.º n.º 4 do CCP e 3.º e sgs. do CPA.
42. O *modus operandi* do ME configura ainda uma situação enquadrável na figura da fraude à lei. Como refere a doutrina<sup>18</sup>, o conceito de fraude à lei assenta num conjunto de pressupostos cumulativos:
- (...) – *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.”*
43. Ora, tais pressupostos verificam-se (cumulativamente) no caso presente, na medida em que, através de um ato – aparentemente - lícito (o envio de convite a uma entidade para locar um bem e prestar um serviço), mas mediante uma situação fáctica que contornou uma norma de natureza imperativa, como é o caso art.º 113.º, n.º 2 citado (recurso ora a uma sociedade ora ao seu sócio, por vezes, maioritário), através da qual se logrou obter um resultado que a lei proibiu (a ultrapassagem dos limites estabelecidos pelo mesmo art.º 113.º, n.º 2).
44. Também a jurisprudência<sup>19</sup> demonstra entendimento semelhante:
- “6. Embora o legislador não tenha tratado genericamente a figura de fraude à lei apenas consagrada para as normas de conflitos (direito internacional privado) a mesma pode e deve estender-se a todo o negócio jurídico, desde que se lance mão de uma norma de cobertura para ultrapassar – ou incumprir- outra norma (a defraudada).
  - 7. Assim, por via indireta, através da prática de um ou vários atos lícitos, logra obter-se um resultado que a lei previu e proibiu.

<sup>18</sup>Veja-se Ana Filipa Morais Antunes in “A fraude à lei no Direito Civil Português”, Almedina, pág. 137.

<sup>19</sup>A título exemplificativo, o Acórdão n.º 115/09.0TBPTL, 1.ª Secção do STJ.

8. *É necessário um nexo entre o(s) ato(s) lícito(s) e o resultado proibido, não sendo essencial a intenção das partes em defraudar a lei, aderindo-se assim a uma conceção objetivista.*”

45. E não se diga que se trata entidades diversas, por terem NIF diferentes, pois, sendo o mencionado empresário titular de parte maioritária do capital de pelo menos uma das sociedades e substancial da outra, significa que tem poder sobre ambas ou exerce sobre elas uma “influência dominante” e, *ultima ratio*, foi sempre ele o beneficiário destas adjudicações, de forma direta ou indireta.
46. Além de que nestes casos defende a doutrina a “*desconsideração da pessoa coletiva*”<sup>20</sup>, verificando-se a instrumentalização da personalidade coletiva (da sociedade) para a realização de um fim contrário ao Direito.
47. Pelo que só pode concluir-se que a sociedade e o seu sócio constituem uma só e a mesma entidade jurídica para efeitos dos limites previstos no art.º 113.º, n.º 2.
48. E, cabendo à entidade adjudicante a escolha das entidades a convidar nos casos de ajuste direto, revela-se especialmente censurável que seja a própria entidade adjudicante que, sob uma mera aparência de alternância e “concorrência”, venha a endereçar convite a três entidades tão intrinsecamente relacionadas entre si, em vez de a outras empresas diferentes, defraudando completamente a razão de ser daquela norma.
49. É, aliás, o que refere Fernando Batista<sup>21</sup>: “(...)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.”

<sup>20</sup>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.

<sup>21</sup>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.

50. Mais, a entender como possível agir como o ME agiu, o art.º 113.º, n.º 2 do CCP, acabaria por tornar-se “letra morta”, bastando, para o efeito, que um operador individual participasse em várias empresas e fossem as mesmas sucessiva e alternadamente convidadas a apresentar proposta, para fazer cair por terra o preceito e a sua razão de ser.
51. Além de que não é aventada qualquer fundamentação ou ponderação, por parte da entidade adjudicante, para a escolha destas e não de outras entidades, como deveria. Tudo para concluir que o ME não poderia, como fez, ter convidado a apresentar proposta, e adjudicado por ajuste direto, sucessiva e alternadamente, ao sócio e às sociedades em que este participa, aqueles contratos, ao longo de anos, sob pena de, agindo dessa forma, dar como “cumprido” o mencionado preceito, mas de uma forma intencionalmente artificiosa e fraudulenta.
52. Quanto ao triénio 2012/2014, como se referiu no ponto 14., as eventuais infrações, a existirem, o procedimento por responsabilidade financeira já se encontra prescrito, nos termos dos artigos 70.º, n.º 1, *in fine*, 69.º, n.º 2, alínea a), da LOPTC.

## V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

53. No triénio de 2015 a 2017, os contratos (mistos) de locação e prestação de serviços celebrados entre o ME e “A” e as duas sociedades em que o mesmo é sócio (“B” e “C”), ultrapassaram, acumuladamente, o limite de 75 000€ previsto no art.º 113.º, n.º 2, do CCP conjugado com o artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do mesmo diploma, tendo-se celebrado ilegalmente os contratos n.ºs 8 a 1, assim identificados no Quadro 1, supra, como referido<sup>22</sup>.
54. A forma como tais adjudicações decorreram ao longo do tempo demonstra existir uma intenção inequívoca e deliberada, com vista a defraudar o mencionado preceito legal, o que se logrou conseguir, até porque não se verificam diferenças substanciais entre os contratos celebrados com cada uma das entidades, em termos de prestações propriamente ditas (aluguer de equipamentos áudio, vídeo, suporte de imagem ou de estruturas para realização de espetáculos e prestação de serviços de montagem, desmontagem e afins, indiferenciadamente a cada uma das entidades).

---

<sup>22</sup> Vide ainda Quadro Anexo II, com os elementos relativos aos procedimentos e celebração de cada um destes contratos.

55. Foram, assim, entre 2015 e 2017 celebrados ilegalmente contratos de locação e prestação de serviços, pelo ME, em clara violação do art.º 113.º n.º 2 do CCP e dos princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, previstos no art.º 1.º, n.º 4, do CCP e 3.º e sgs do CPA.
56. Tal atuação é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, alínea l) da LOPTC, punível com multa, cujo limite mínimo corresponde a 25 UC e cujo limite máximo corresponde a 180 UC, nos termos do n.º 2 do mesmo preceito.
57. A responsabilidade pela prática das infrações recai, nos termos do art.º 61.º, n.º 1, da LOPTC, aplicável *ex vi* do art.º 67.º da LOPTC, sobre o agente ou agentes da ação, podendo recair sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei (n.ºs 3 e 4 do art.º 61.º citado).
58. No caso presente, a “ação” consubstanciou-se na decisão de contratar da qual constava a escolha do procedimento, a autorização da despesa, a indicação da entidade a convidar, entre outros aspetos.
59. A decisão foi, em todos os casos dos contratos focados (1 a 8 do Quadro1), do Presidente da Câmara, Nuno Miguel Fernandes Mocinha.
60. O Despacho do Presidente recaía sobre informações dos serviços (Subunidade Orgânica Flexível de Compras - SOFCOM) e subscritas por funcionárias dos mesmos: Bernardete da Mata Baptista, que as subscrevia pessoalmente ou apunha a sua concordância nas mesmas, no caso de serem subscritas por outrem; Eunice Brilha (contrato n.º 6) e Coleta Quintas (contratos n.ºs 8 e 5), que subscreveram as mencionadas informações<sup>23</sup>.
61. Após terem a sua génese na SOFCOM, as informações eram remetidas ao Diretor do DDFD, Paulo Jorge Gomes Dias, que apunha o seu despacho de concordância e remetia ao Presidente da Câmara para aprovação<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem.

62. Relativamente à responsabilidade do Presidente da Câmara temos de avaliar o impacto do artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, na redação conferida pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro<sup>25</sup>, conjugado com o diploma aí mencionado, que refere que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só são responsabilizados *“quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado solução diferente.”*<sup>26</sup>
63. Apesar de se tratar de legislação posterior à prática de algumas infrações, tratando-se de matéria sancionatória, beneficia o autarca do princípio da retroatividade da lei de tratamento mais favorável, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, da CRP e 2.º, n.ºs 2 e 4 do CP.
64. No caso, tendo o Presidente ouvido os “serviços/estações competentes”, uma vez que fez recair o seu despacho sobre uma proposta de um dirigente e funcionárias dos serviços competentes, teremos de concluir que não lhe pode ser assacada responsabilidade financeira sancionatória.
65. Sendo, portanto, no caso, os “agentes da ação”, e responsáveis pelas infrações financeiras cometidas, Paulo Jorge Gomes Dias e Bernardete da Mata Baptista, conforme quadro das infrações financeiras constante do Anexo I ao presente relatório, como se referirá no ponto seguinte, dedicado à análise do contraditório.
66. Na sequência também do contraditório, e ponderados os argumentos apresentados, nomeadamente, a mais baixa escolaridade das funcionárias Eunice Brilha e Coleta Quintas, e ainda que se depreende que a interpretação a dar aos preceitos legais, bem como a forma de elaborar as informações lhes era determinada superiormente.
67. E, mais, que apenas lhes cabia proceder à consulta de uma base de dados com vista a verificar se, em termos quantitativos, a entidade a convidar podia continuar a sê-lo, não pode ser-lhes assacada uma conduta culposa.
68. Sendo certo que sem culpa inexistente responsabilidade financeira, no caso, de natureza sancionatória, como decorre do artigo 61.º, n.º 5, aplicável *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

---

<sup>25</sup> LOE para 2017.

<sup>26</sup> No mesmo sentido, veja-se o art.º artigo 80.º- A, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, aditado pelo artigo 3º da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

## VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

### 6.1. Das alegações apresentadas

69. Como já referido supra, foram apresentadas alegações, atempadamente, por todos os citados para o efeito, quer em sede de contraditório institucional, quer pessoal, com exceção do Presidente da Câmara em exercício de funções à altura dos factos, que nada disse.
70. Sendo certo que sobre ele não poderiam impender responsabilidades como referido, tratando-se de atos praticados por si e que também o implicavam, embora não tendo obrigação de o fazer, sempre poderia ter aportado ao presente processo elementos esclarecedores, o que não fez, além de mesmo em sede de instrução do PEQD sempre se haver escudado nas informações dos serviços para explicar a sua conduta, como referido.
71. As alegações apresentadas em sede de contraditório pessoal são de igual teor, repetindo a mesma argumentação, pelo que analisaremos todas em conjunto.

### 6.2. Do exercício do Contraditório Institucional

72. Em sede de contraditório institucional, o atual Presidente da Câmara, recém-empossado em 8 de outubro p.p., na sequência das eleições autárquicas de 26 de setembro de 2021, alegou não se encontrar no exercício de funções à data dos factos, referindo ainda:
- “Contudo, dos documentos a que teve acesso e tendo indagado os serviços, pode constatar que os eleitos em causa sustentaram as suas decisões tendo por base informações e pareceres dos técnicos do Município, como aliás resulta dos pontos 58 a 62 da auditoria.*
- Face ao exposto, nenhuma responsabilidade poderá ser imputada ao Município de Elvas, ao Presidente ou qualquer outro eleito.”*
73. Também o Presidente da Câmara à data dos factos, Nuno Fernandes Mocinha, em sede de instrução do PEQD que precedeu o presente processo<sup>27</sup>, referiu por diversas vezes: *“Todos os procedimentos seguiram os seus termos atendendo ao disposto no Código dos Contratos Públicos, tendo sempre por base a informação dos júris dos respetivos procedimentos e dos serviços da Câmara Municipal.”*

---

<sup>27</sup> Ofício Ref.<sup>a</sup> 13338, de 16.05.2019, a fls. 152 e sgs. do PEQD.

74. Pese embora o atual quadro legal, que desresponsabiliza os eleitos locais, há que salientar que cabe aos mesmos, sempre, uma atitude diligente e proactiva na senda da prossecução do interesse público e da legalidade, não obstante as informações dos serviços competentes, não devendo os mesmos quedar-se apenas por seguir as mesmas sem adotar uma atitude crítica e indagadora.

### 6.3. Do exercício do Contraditório Pessoal

Nesta sede, e face à matéria constante do relato que lhes foi presente, referem os alegantes, em suma:

75. Que exerciam todas funções no Departamento financeiro, sendo o Diretor licenciado em Economia, a funcionária Bernardete Baptista, licenciada em Gestão Estratégica, tendo as funcionárias Coleta Quintas e Eunice Brilha como habilitações literárias o 12.º e o 9.º ano, respetivamente.
76. Nenhum deles é jurista, sendo que às duas últimas funcionárias, que habitualmente elaboravam as informações, nunca nada foi dito no sentido de dar uma interpretação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, diversa daquela que consistia em verificar, através do NIF de cada entidade se a mesma atingira o limiar do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, *de per si*.
77. O que faziam, mediante consulta da aplicação informática dos serviços do ME “OAD”, que proporcionava essa informação, a qual era incorporada nos processos (como a auditoria também refere). Aliás, tal entendimento era comum a todos os Alegantes.
78. Daí que agiram na convicção de que cada uma das entidades fosse distinta, autónoma e independente entre si.
79. Invocam que, como menciona a Auditoria, no triénio de 2015/2017, verificadas as adjudicações autonomamente, nunca os limites do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, foram ultrapassados.
80. O departamento financeiro é mais vocacionado para a área fiscal sendo as declarações para efeitos de IRS e IRC passadas, emitidas e entregues individualmente a cada uma das entidades, nunca tendo sido alertados para o facto de poderem ter os mesmos sócios.
81. À altura, a matéria em causa não era muito debatida, pelo que os funcionários visados nunca imaginaram sequer que pudessem estar a incumprir qualquer norma ou instituto legais

82. Também ainda não tinha entrado em vigor o Registo Central do Beneficiário Efetivo, que pretende identificar todas as pessoas que controlam uma empresa, fundo ou outra entidade jurídica, que surgiu mais tarde<sup>28</sup> relativamente à data a que os factos se reportam.

83. A interpretação sufragada devia ter sido sufragada por muitos. Tanto que o legislador de 2021, na alteração ao CCP introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, veio introduzir um número (6) ao artigo 113.º onde refere expressamente: *“Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades especialmente relacionadas com as entidades referidas nos n.ºs 2 e 5, considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, participação recíproca, de domínio ou de grupo.”*

84. E prosseguem: *“O mesmo é dizer que, apenas em maio de 2021, está expressamente previsto na lei a situação que imputam [o relato de auditoria] como violação (...)”,* quando estão em causa funcionários sem formação jurídica e a quem nunca havia antes sido transmitida informação diversa da adotada.

85. Por tudo isto, entendem inexistir “fraude à lei”:

*“Como referido na própria Auditoria, é jurisprudencialmente entendido que na fraude à lei alguém, por via indireta, através da prática de um ou vários atos lícitos, logra obter um resultado que a lei previu ou proibiu.*

*20. Ora, a lei não previu nem proibiu esta situação, exceto em maio de 2021.*

*21. E nem foi contornada uma lei de natureza imperativa, pois se assim se entendesse, mal se compreenderia a necessidade de ser introduzido o referido n.º 6;*

*22. Os atos praticados (...) eram lícitos e encarados (...) como tal, sem qualquer intenção de contornar o que quer que fosse, e sem outro objetivo que não fosse contratar os serviços que haviam sido requisitados, nos timings solicitados, pelos seus colegas de outros setores da autarquia...*

*22. ...timings estes sempre curtos, conforme se infere dos processos cujas cópias foram (...) enviadas ao Tribunal de Contas (...)*

*23. E realmente era consultada a plataforma OAD, conforme também resulta de todos os processos, para verificar se aquela entidade tinha ou iria atingir o limite legal;*

*24. E de facto, não podemos concordar com o explanado no ponto (...) da Auditoria quando refere que devia ser obrigação (...) conhecer que o beneficiário das adjudicações era sempre o mesmo, pois que o RCBE não existia na altura.;*

*25. mais uma vez, a necessidade do legislador vir estabelecer normas que definam quem é o beneficiário efetivo das entidades;*

---

<sup>28</sup> Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, alterada pela Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto e regulamentada pelas Portarias n.ºs 233/2018, de 21 de agosto e 200/2019, de 28 de junho.

26. *E esta necessidade surge por alguma razão de ser;*”.

86. Daí que considerem que os funcionários não cometeram infração alguma, mas, a não ser assim entendido, e à cautela, solicitam lhes seja aplicado o regime da relevação da responsabilidade, por se verificarem os pressupostos respetivos ou de dispensa de multa, nos termos do artigo 65.º, n.ºs 8 e 9 da LOPTC, respetivamente.

#### 6.4. Análise das alegações apresentadas em sede de contraditório

87. Relativamente ao contraditório institucional, não há considerandos a tecer, estando o Presidente da Câmara atual há escassos meses no exercício do cargo.
88. Relativamente ao contraditório pessoal exercido pelos quatro eventuais responsáveis, cujas alegações são similares, dir-se-á:
- i. Não merece relevância para o caso vertente o facto de os funcionários em causa exercerem funções no “Departamento Financeiro”. Na verdade, foi este o Departamento ao qual foi afeta a unidade orgânica que centraliza as compras do ME – SOFCOM, matérias, portanto, relacionadas com contratação pública, ainda que também com matérias financeiras.
  - ii. Relativamente às entidades convidadas, não obstante estarem em causa diferentes NIF e inexistir o mencionado “Registo Central do Beneficiário efetivo”, não podemos deixar de notar que no ajuste direto as entidades são convidadas pela entidade adjudicante, sendo de pressupor que ao convidar uma entidade a apresentar proposta é porque possui conhecimento acerca da mesma, consoante o que pretende adquirir.
  - iii. Mais, quer aquando do envio do convite, quer da apresentação/assinatura da proposta, da junção dos elementos de habilitação, de entre os quais, obrigatoriamente, consta a certidão do registo comercial da sociedade adjudicatária, quer aquando da eventual outorga do contrato ou congénere, dado o número de adjudicações em causa, não se afigura plausível que não existisse conhecimento de que o empresário em causa era também sócio das sociedades mencionadas.

- iv. Além de que as certidões do registo comercial contêm informação que possibilita saber quem são os seus sócios.
- v. Além do mais, “A” não é um empresário qualquer. Trata-se de uma conhecida figura, inclusive, política da região, tendo sido Presidente eleito de uma Junta de Freguesia e, em 2017, eleito Presidente da Assembleia Municipal de Elvas<sup>29</sup>.
- vi. Quanto ao facto de o legislador de 2021 ter aditado o mencionado número 6 ao artigo 113.º, do CCP, não é entendível a tese propugnada pelos alegantes.
- vii. De facto, a conduta reiterada de convidar ora um empresário, ora as sociedades em que este participa, desde que acarrete consequências contrárias àquelas que o legislador pretendeu, como foi o caso, tal como descrito e analisado no Ponto IV supra, constitui uma forma de contornar o imperativo legal constante do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, qual seja, impedir as entidades adjudicantes de convidar, em procedimentos de ajuste direto, a apresentar proposta, entidades às quais já tenha no ano económico em curso e nos dois anteriores, tenham feito adjudicações cujo preço contratual ultrapasse, acumuladamente, 75 000 € (no caso).
- viii. Que se verifica fraude à lei e até o que se designa por “desconsideração da pessoa coletiva”, encontra-se sobejamente demonstrado e explicado no ponto 4.3. supra para onde se remete.
- ix. A lei não tem de prever tudo! No entanto, a imaginação e prática na interpretação da lei vão muitas vezes tão além, que o legislador, aí sim, sente necessidade de intervir e clarificar uma dada situação para que não continue a perpetuar-se. Foi o que sucedeu com o aditamento do n.º 6 ao artigo 113.º do CCP, pelo legislador da Lei n.º 30/2021.
- x. Ou seja, não foi só em 2021 que o legislador “previu” e proibiu a tal situação, como pretendem os alegantes. Ela já era proibida, porque colocava em causa uma norma imperativa (contrariamente ao que referem os alegantes, o n.º 2 do artigo 113.º era, e continua a ser, uma norma imperativa!), bem como os princípios da concorrência, prossecução do interesse público, entre outros.

---

<sup>29</sup> Sendo certo que nenhum dos presentes contratos foi celebrado na pendência desse mandato. As eleições autárquicas foram realizadas em 1 de outubro de 2017.

- xi. E, nesse sentido, também previa tal situação, porquanto, ao proibir uma determinada conduta, proibia também qualquer conduta que, por alguma forma, ainda que sob uma aparência de legalidade, contornasse o mencionado preceito e defraudasse o intuito do legislador ao consagrá-lo.
- xii. O legislador de 2021 apenas verteu em lei o constante do número 6 citado para tornar claro e pôr fim a uma prática que se vinha tornando comum<sup>30</sup> e assim manter o espírito da norma do mencionado artigo: propiciar maior concorrência e obstar a conluios e até corrupção.
- xiii. Relativamente à situação em concreto, há que levar em linha de conta que, efetivamente, em cada informação subjacente à decisão de contratar, era efetuada uma análise, ainda que apenas direcionada a cada uma das três entidades em causa *de per si*, sobre se a mesma poderia ser convidada a apresentar proposta face ao acumulado de adjudicações em termos quantitativos, até àquele momento, o que já era mencionado no relato.
- xiv. No entanto, tal não se revela suficiente, e a prática durante anos de uma situação suscetível de colocar em causa um preceito imperativo, sem qualquer questionamento do ponto de vista jurídico, demonstra uma conduta pouco zelosa por parte dos dirigentes da unidade orgânica em causa, tendo presente o comportamento expectável de um “gestor médio” colocado perante as circunstâncias do caso.
- xv. Já quanto às duas funcionárias, Eunice Brilha e Coleta Quintas, a quem a interpretação a dar à lei era determinada superiormente e atento o seu grau de escolaridade, como se retira do contraditório, como referido supra, entende-se inexistir culpa e, portanto, responsabilidade financeira.
- xvi. A peticionada “dispensa de multa” não cabe na competência da 2.<sup>a</sup> Secção deste Tribunal, pelo que apenas poderá ser ponderada em sede própria.

---

<sup>30</sup> Veja-se Relatórios do TdC citados na NR n.º 17, a título meramente exemplificativo, onde são, também, visadas condutas similares noutras entidades.

## VII. CONCLUSÕES

### Assim, e concluindo:

- 1º) O presente processo de auditoria teve na sua base uma denúncia enviada a este Tribunal reportando um extenso elenco de situações, alegadamente ocorridas no ME e relativas a nomeação de pessoal, concessão de subsídios, contratação pública, entre outros.
- 2º) Tal denúncia foi analisada pelo NATDR, no âmbito do PEQD n.º 74/2019, onde se considerou existir matéria suscetível de consubstanciar a prática de infrações financeiras numa das situações relativas a contratação pública, pelo que, por Despacho da Senhora Conselheira da Área foi o processo remetido ao DA IX- EP para *“eventual apuramento de responsabilidades financeiras”*.
- 3º) Da análise dos factos e do direito aplicável, conclui-se pela efetiva violação de normas legais relativas à contratação pública, consistentes na celebração de contratos mistos de locação e prestação de serviços, ao longo dos anos de 2015 a 2017, entre aquele município, duas sociedades e a um seu sócio, ultrapassando, no triénio de 2015 a 2017, no global das contratações - ao empresário e às sociedades por ele participadas -, o limite de 75 000 € estatuído pelo artigo 113.º, n.º 2, conjugado com o artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do CCP.
- 4º) O *modus operandi* de convidar ora as sociedades, ora o sócio das mesmas, defraudou e contornou, violando, a proibição estatuída pelo mencionado preceito legal e os princípios que o mesmo visa salvaguardar, quais sejam: a concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público.
- 5º) A violação de normas legais relativas à contratação pública, como é o caso, consubstancia eventual responsabilidade financeira sancionatória, subsumível no art. 65.º, n.º 1, alínea l) da LOPTC, punível com multa, tal como se retira do Quadro de infrações financeiras que constitui o Anexo I ao presente Relatório.
- 6º) Embora o atual quadro legal não permita imputar responsabilidades ao Presidente da Câmara à data dos factos, a avaliar pela sua intervenção nos procedimentos, no âmbito dos quais a decisão de contratar e a adjudicação foram sempre da sua autoria, bem como

o facto de o empresário convidado ser sobejamente conhecido por ele, a avaliar pelas notícias veiculadas pela comunicação social<sup>31</sup>, entende-se ser de censurar a sua conduta, quer por nada responder em sede de contraditório, quer por se escusar nas informações dos funcionários dos serviços camarários, sendo certo que se espera de um Presidente de Câmara diligência e uma conduta mais proactiva no cumprimento da lei.

- 7º) Sendo eventuais responsáveis a Dirigente da SOFCOM Bernardete Baptista, serviço competente onde eram elaboradas, em várias situações por si mesma, as informações subjacentes à decisão de contratar e o Diretor do DDFD que após o seu despacho de concordância sobre as mesmas.
- 8º) Ouvidos em sede de contraditório, nada foi referido que pusesse em causa as conclusões expendidas no relato.
- 9º) Quanto às duas funcionárias, Eunice Brilha e Coleta Quintas, que elaboravam e subscreviam as informações, além de possuírem como habilitações literárias o 9.º ano e o 12.º ano, elaboravam as mesmas de acordo com a interpretação jurídica que lhes era transmitida superiormente, pelo que não se verifica culpa que lhes seja imputável e, portanto, responsabilidade financeira, nos termos do artigo 61.º, n.º 5, aplicável por via do artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC.

## 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 Elvas no valor de sete mil e sessenta e três euros e vinte cêntimos (7 063,20€), conforme ficha anexa.

---

<sup>31</sup> Veja-se, a título exemplificativo, as notícias anexas ao presente processo.

## IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º do RTC remeteu-se o presente relatório ao Ministério Público para emissão de parecer, tendo o mesmo sido emitido.

## 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 de agosto (LOPTC), o seguinte:

- 1º) Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras (Anexo I) e o Anexo II, que dele fazem parte integrante;
- 2º) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Elvas em sete mil e sessenta e três euros e vinte cêntimos (7 063,20 €), ao abrigo do n.º 1, do art.º 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;
- 3º) 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 Elvas;
  - 3.3. A todas as demais entidades ouvidas em sede de contraditório.
- 4º) Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.
- 5º) 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, 27 de janeiro de 2022

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Conselheiros Adjuntos

(Ana Margarida Leal Furtado)

(Helena Abreu Lopes)

## Anexo I - Mapa das Responsabilidades Financeiras

| Pontos do relatório | Descrição dos Factos  | Normas Violadas  | Valores  | Responsáveis  | Apuramento de Responsabilidade Financeira |  |
|---------------------|---|--|--|---|---|--|
|                     |   |  |  |   | Reintegratória:                           | Sancionatória:                           |
| Pontos 4.2. e 4.3.  | <p>Celebração de contratos mistos de locação e prestação de serviços, ilegalmente, entre 2015 e 2017, precedidos de ajuste direto, escolhido em função do valor ora a um empresário em nome individual, ora a duas sociedades de que aquele é sócio, num dos casos maioritário.</p> <p>As adjudicações alternadas e sucessivas à sociedade e a um seu sócio visam defraudar e contornar o preceito legal que estabelece um limite a contratações a uma só entidade no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores em valor superior a 75 000 €, devendo considerar-se para este efeito que aquelas sociedades e o seu sócio são uma só, sob pena de se desvirtuar a <i>ratio</i> da norma e colocar em causa os mais básicos princípios da contratação pública.</p> <p>Os contratos 1 a 8 do Quadro 1 são ilegais, porquanto, no triénio, quando foi celebrado o contrato 9, foi atingido (considerando os três operadores económicos como um só) o limiar previsto no artigo 113.º, n.º 2, conjugado com o artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do CCP, pelo que não podiam continuar a ser convidados os operadores económicos em causa.</p> | Art. 113.º, n.º 2, conjugado com o artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do CCP, e princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no art. 1.º, n.º 4 do CCP e 3.º e sgs do CPA. | Entre 25 UC e 180 UC (n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC) | Paulo Jorge Gomes Dias, Diretor do Departamento Financeiro e de Desenvolvimento<br><br>Bernardete da Mata Baptista - Subunidade orgânica flexível de compras (SOFCOM) |   | Artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC. |



## Anexo II - Quadro Contratação

| N.º | Objeto contrato  | Abertura procedimento (data/(entidade))   | Tipo procedimento           | Preço Base (€) | Adjudicação      | Preço contratual | Data celebração   | Adjudicatário | Documentos habilitação | Autorização pagamentos   | Ordem Pagamento N.º | Fls./Vol XIV |
|-----|--|---|-----------------------------|----------------|------------------|------------------|---|---------------|------------------------|--|---------------------|--------------|
| 1   | Aluguer, instalação e desmontagem de estruturas de bares, cenários e palcos dos DJ's, Praça da Feira e respetiva iluminação e decoração para expo S. Mateus 2017 | 11.08.2017, vice-Presidente Mnauel Joaquim Silva Valério (subst), Paulo Jorge Gomes Dias (Diretor do DDFD), Bernardete Baptista | AD (convite a uma entidade) | 14 500         | 01.09.2017       | 14 500           | 13.09.2017, contrato  | B             | sim                    | 24.01.2018, Presidente da CME e Diretor do Departamento Financeiro | 1326/2018           | 3328         |
| 2   | Aquisição de serviços de aluguer de equipamento para exposição da artista Ana Rito   | 01.06.2017, Presidente da Câmara, Nuno Miguel Mocinha, idem   | AD (convite a uma entidade) | 5 355          | 06.06.2017       | 5 355            | Dispensa de contrato escrito (alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP) | C             | sim                    | 10.07.2017   | 12319/2017          | 3343         |
| 3   | Aluguer de equipamento para filmagens e projeção dos espetáculos na semana da juventude 2017   | 03.05.2017, idem  | AD (convite a uma entidade) | 14 000         | 05.05.2017       | 14 000           | Dispensa de contrato escrito (alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP) | C             | sim                    | 10.07.2017   | 12493/2017          | 3346         |
| 4   | Aluguer de estruturas e bares de madeira para a semana da juventude 2017   | 03.05.2017, idem  | AD (convite a uma entidade) | 8 900          | 05.05.2017       | 8 900            | Dispensa de contrato escrito (alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP) | B             | sim                    | 10.07.2017   | 12493/2017          | 3324         |
| 5   | Montagem e desmontagem do stand institucional de Elvas na Fitur e BTL  | 05.12.2016, idem (parecer prévio, também), Coleta Quintas   | AD (convite a uma entidade) | 18 700         | 06.12.2016, idem | 18 700           | 02.12.2016, contrato escrito  | A             | sim                    | 22.12.2016 e 22.02.2017  | 24040 e 3819/2017   | 3308         |
| 6   | Montagem e desmontagem do stand institucional de Elvas para feiras   | 16.11.2016, idem, Eunice Brilha   | AD (convite a uma entidade) | 8 400          | 17.11.2016, idem | 8 400            | Dispensa de contrato escrito (alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP) | A             | sim                    | 22.12.2015   | 24040/2016          | 3306         |
| 7   | Prestação de serviços de montagem e desmontagem do stand institucional de Elvas na Feshispor 2015  | 12.11.2015, idem, Bernardete Baptista   | AD (convite a uma entidade) | 5 600          | 17.11.2015       | 5 600            | Dispensa de contrato escrito (alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP) | A             | sim                    | 22.12.2015   | 19966/2015          | 3303         |
| 8   | Aluguer de equipamento para a realização da feira de S. Mateus 2015  | 19.08.2015, Presidente da Câmara, Nuno Miguel Mocinha, idem, Coleta Quintas   | AD (convite a uma entidade) | 12 850         | 26.08.2015, idem | 12 850           | contrato de 16.09.2015  | A             | sim                    | 29.10.2015   | 17427/2015          | 3298         |
| 9   | Aluguer de equipamentos de vídeo e suporte de imagem para a Feira de S. Mateus   | 19.08.2015, Presidente e idem   | AD (convite a uma entidade) | 10 200         | 09.09.2015       | 10 200           | Dispensa de contrato escrito (alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP) | C             | sim                    | 29.10.2015, idem   | 17427/2015          | 3341         |
| 10  | Prestação de serviços de organização das festas da Boa-Fé  | 13.08.2015, Manuel Joaquim Silva Valério, vice-Presidente e idem  | AD (convite a uma entidade) | 13 000         | 21.08.2015       | 13 000           | Dispensa de contrato escrito (alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP) | A             | sim                    | 24.09.2015, vice-Presidente e Diretor do DF                        | 14998/2015          | 3296         |
| 11  | Aluguer de equipamento de vídeo e suporte de imagem para a semana da juventude   | 05.05.2015, idem  | AD (convite a uma entidade) | 11 800         | 07.05.2015       | 11 800           | Dispensa de contrato escrito (alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP) | C             | sim                    | 21.01.2015   | 7523/2015           | 3329         |
| 12  | Espetáculos e performances várias durante a semana da juventude  | 05.05.2015, idem  | AD (convite a uma entidade) | 7 830          | 07.07.2015       | 7 830            | Dispensa de contrato escrito (alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP) | B             | sim                    | 25.05.2015   | 7936/2015           | fls 3323     |
| 13  | Aluguer de equipamentos de som, iluminação, palco e estruturas de delimitação do recinto na Semana da Juventude  | 05.05.2015, idem  | AD (convite a uma entidade) | 37 539,60      | 07.05.2015       | 36 000           | Dispensa de contrato escrito (alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP) | B             | sim                    | 25.05.2017   | 7936/2015           | 3320         |