

Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 9/2022 - ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada: Ambifaro, Gestão de
Equipamentos Municipais, E.M.



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 4/2021 – ARF-DA IX – EP
2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

- ⇒ Prestação de serviços sem recurso a qualquer procedimento pré-contratual;
- ⇒ Contratos executados e pagos antes da publicitação no Portal Base.

ÍNDICE DE QUADROS.....	5
FICHA TÉCNICA.....	6
SIGLAS E ABREVIATURAS	7
I. INTRODUÇÃO	8
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO.....	8
III. DOS FACTOS.....	10
3.1. Prestação de serviços sem adoção de Procedimento pré-contratual	12
3.2. Contratos executados e pagos antes da publicitação no Portal Base	14
3.3. Outra situação – Regularização de pagamento indevido com funcionária da Ambifaro.....	17
IV. DO DIREITO	17
4.1 Prestação de serviços sem adoção de Procedimento pré-contratual	17
4.2 Incumprimento da Obrigatoriedade de Publicitação dos Contratos Públicos.....	19
4.3 Outra Situação - Regularização de pagamento indevido	21
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	22
VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES	24
6.1. Contraditório institucional e alegações de Bruno Azevedo Lage, José António Guerreiro Cavaco e Paulo Jorge Neves dos Santos –Gerência 2015 a 31 de outubro de 2017.....	24
6.2. Alegações de Carlos Jorge Matias Gonçalves Baía e Sophie Matias- Gerência de 1 de novembro de 2017 a 2021	31
6.3. Alegações de Sandra Isabel Silvestre Ramos – Presidente do CA da Ambifaro- Gerência a partir de 1 de novembro de 2017 até 9 de julho de 2019.....	33
VII. CONCLUSÕES	34
VIII. EMOLUMENTOS.....	36
IX. RECOMENDAÇÃO	36
X VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	36
XI DECISÃO	37
ANEXO 1 - MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS.....	39

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1- Serviços prestados sem procedimento pré-contratual.....	12
Quadro 2– Exercício de 2015.....	14
Quadro 3 – Exercício de 2016.....	15
Quadro 4 – Exercício de 2017.....	16

FICHA TÉCNICA

Execução Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Colaboração

Isilda Costa

Técnica Verificadora Assessora



SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
AMF	Assembleia Municipal de Faro
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CA	Comissão de Acompanhamento
CAA	Conselho de Administração da Ambifaro
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGD	Caixa Geral de Aposentações
CMF	Câmara Municipal de Faro
DA	Departamento de Auditoria
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EL	Empresa Local
INE	Instituto Nacional de Estatística
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MF	Município de Faro
MMF	Mercado Municipal de Faro
MRG	Roberto Graça § Associados, SROC
NATRD	Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo interno.
PEQD	Processo de participação, exposição, queixa ou denúncia
RA	Relatório de Auditoria
RFALEI	Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais
RJAL	Regime jurídico das autarquias locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
SECNR	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e sgs. da LOPTC¹, bem como do artigo 129.º do RTC².
2. O relato foi remetido para contraditório, institucional e pessoal, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, e nesse âmbito notificado aos eventuais responsáveis, tendo todos apresentado as respetivas alegações no prazo devido.
3. A análise das alegações remetidas ao TdC consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI).

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente auditoria encontra-se o Processo de Participação, Exposição, Queixa ou Denúncia (PEQD) n.º 353/2020, que tem na sua base vários documentos, remetidos ao TdC em 10 de novembro p.p, de forma anónima, relativos a uma auditoria à Ambifaro, Gestão de Equipamentos Municipais, E.M, (doravante designada apenas por Ambifaro), realizado pela “A” e que cobriu o período de 2015 a 2017³.
5. A auditoria teve por objetivo averiguar as razões subjacentes aos resultados negativos apresentados pela Ambifaro no triénio 2015-2017, que ascendiam a um prejuízo acumulado de € 2.180.000,00, em 29.06.2018.
6. Tendo em vista o seu acompanhamento, a Assembleia Municipal de Faro (AMF), deliberou a constituição de uma Comissão de Acompanhamento (CA) à Ambifaro, E.M., que definiu um conjunto de objetivos a ter em conta na supracitada auditoria.
7. O objetivo da mesma foi o de analisar as seguintes áreas de intervenção:

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), 42/2016, 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.1 a 147 do PEQD.

- Averiguação e identificação exaustiva dos documentos comprovativos de fornecimentos e serviços externos, detalhando os maiores desvios, na ótica da legalidade (cumprimento do Código dos Contratos Públicos (CCP), e de todos os procedimentos associados à despesa pública, nos exercícios de 2015 a 2017);
- Identificação exaustiva de todos os prestadores de serviços, com indicação da despesa, na ótica da legalidade, e respetivos contratos, nos exercícios de 2015 a 2017;
- Identificação exaustiva das parcerias de negócios, com indicação da despesa atual e com reflexo nos anos seguintes;

Verificação:

- Das despesas com o pessoal, na ótica da legalidade, e de todos os procedimentos aliados à despesa pública, nos exercícios de 2015 a 2017;
 - Da evolução do serviço da dívida nos exercícios de 2015 a 2017;
 - Das restantes rubricas de gastos, detalhando os maiores desvios, na ótica da legalidade (cumprimento do CCP), e de todos os procedimentos aliados à despesa pública, nos exercícios de 2015 a 2017;
 - Do resultado das principais atividades desenvolvidas, detalhando exaustivamente o resultado dos: “Festival F”, “Alameda Beer Festival” e “Feira de Faro”, nos exercícios de 2015 a 2017;
 - Dos princípios gerais de inventário e cadastro, nomeadamente, o registo, abatimentos, reavaliações, cessão, transferências, avaliação de bens móveis, imóveis e veículos, implementados no âmbito da gestão de património.
8. De acordo com a informação n.º 274/2020, do Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios de Organismos de Controlo Interno (NATDR)⁴, as situações que poderão consubstanciar eventuais ilícitos financeiros são apresentadas no Relatório de Auditoria (RA) de forma muito resumida, raramente são identificadas as normas violadas, os responsáveis/decisores envolvidos, e tão pouco foi enviada a correspondente documentação de suporte, pelo que, tendo por escopo o cabal esclarecimento das mesmas, em cumprimento do despacho da Conselheira da Área de Responsabilidade do DA IX, datado de 06.01.2021, exarado na suprarreferida informação, foram solicitados documentos e esclarecimentos através do ofício desta Direção-Geral, identificado com o n.º 1736/2021, de 18.01.2021⁵.
9. O Presidente do Conselho de Administração da Ambifaro enviou esclarecimentos e juntou variada documentação, constante do PEQD referido.

⁴ Fls.150 do PEQD.

⁵ Fls.160 do PEQD.

10. Após análise das informações, esclarecimentos e documentação remetida, concluiu o NATDR, na informação n.º 92/2021⁶, na qual foi exarado despacho da Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade do DA IX, em 23.04.2021, que, das matérias constantes no RA, apenas as “irregularidades reportadas no RA relativas a aquisição de bens e serviços”, poderão ser objeto de classificação como ilícitos financeiros e posterior imputação de responsabilidades.
11. E, desse modo, sendo densa e avulsa a informação tratada no RA, no sentido de agilizar e sistematizar as situações, optou-se no PEQD por as agrupar em dois grupos distintos, a saber:
 - A. Irregularidades reportadas no RA relativas a aquisições de bens e serviços – classificáveis como ilícitos financeiros;
 - B. Outras Irregularidades reportadas no RA - relevantes para ponderação em futuras ações de controlo do TdC;
 - C. Referiu ainda a informação citada, no ponto B.4, algumas irregularidades com despesas com pessoal que, dada a natureza das mesmas, a sua análise poderá ser objeto de uma auditoria, com recurso a amostragem e não no âmbito de uma ARF.
12. Tendo em vista o cumprimento do Despacho da Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, exarado na informação n.º 92/2021, do NATDR, a ARF foi iniciada em 16.02.2022⁷, tendo por objeto o primeiro grupo (grupo A) suprarreferido.

III. DOS FACTOS

13. Conforme já foi dito no ponto anterior, na base desta Auditoria de Responsabilidade Financeira (ARF) encontram-se vários documentos, remetidos ao TdC, em 10 de novembro p.p, de forma anónima, relativos a uma auditoria à Ambifaro, Gestão de Equipamentos Municipais, E.M, realizado pela “A” a pedido da Câmara Municipal de Faro (CMF) e que cobriu o período de 2015 a 2017, PEQD n.º 353/2020.
14. A Ambifaro foi registada na Conservatória do Registo Comercial (CRC), em 28 de março de 2015, após um processo de fusão entre o Mercado Municipal de Faro (MMF) e a Ambifaro - Agência para o Desenvolvimento Económico de Faro, E.M..

⁶ De 30.03.2021, fls. 167 a 188 do PEQD.

⁷ A fls. 167 do PEQD e a fls. 1 a 3 do presente processo de ARF.

15. A Ambifaro é uma pessoa coletiva de direito privado, dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e tem por objetivo *“gerir o Mercado Municipal de Faro (MMF), programas de atuações e organização de iniciativas que favoreçam a economia, a cultura e o lazer através do exercício e promoção de iniciativas próprias de acordo com os princípios de interesse público e as orientações recebidas da Câmara Municipal de Faro, procurando dinamizar também outras atuações por parte de diversas entidades públicas, associativas e empresariais existentes no Concelho.”*
16. O NATDR analisou o RA supracitado e solicitou a informação e os esclarecimentos necessários junto do Conselho de Administração da Ambifaro (CAA), tendo concluído que, de todas as falhas/irregularidades apontadas no mesmo, apenas as irregularidades relativas à violação de normas da contratação pública, mais precisamente a ausência de procedimento adjudicatório, quando devido, a execução de contratos sem que tenham sido objeto de publicitação no Portal Base.gov, ou não publicitados tempestivamente e, ainda, uma situação ligada a despesas ilegais com pessoal, focada no ponto 17, poderiam ser objeto de apreciação neste tipo de auditoria (ARF).
17. Contudo, no RA⁸, enumeram-se também dezenas de situações, de diminuta materialidade, que poderão, em abstrato, configurar eventuais infrações financeiras, relacionadas com violação de normas de contratação pública ou de normas aplicáveis à realização de despesas públicas, que para além de não estarem suportadas por todos os documentos necessários, são em número tão elevado que, como bem refere o NATDR, a sua análise não seria comportável neste tipo auditoria.
18. Estas situações, bem como todas as outras que vão ser apreciadas ao longo deste relatório, permitem concluir pela existência de um deficitário controlo interno, e pela falta de rigor e preterição de normas e procedimentos legais.
19. Salientam-se, ainda, pagamentos na rubrica despesas com pessoal, que deveriam ser analisados numa auditoria de outro tipo (e não uma ARF).
20. Analisemos, assim, as situações relevadas na informação n.º 92/2021-NATDR, que se prendem com prestações de serviços à Ambifaro, sem adoção de procedimento pré-contratual e de contratos executados e pagos antes da publicação no portal Base, para além de uma situação de contribuições pagas indevidamente pela Ambifaro à Caixa Geral de Aposentações.

⁸ Apresentadas de forma muito resumida, sem apresentação na maior parte das vezes das normas violadas, dos responsáveis envolvidos e sem documentação de suporte, que também foi solicitada pelo NATDR.

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

21. Neste âmbito evidenciou o NATDR, tendo por base o RA⁹, as seguintes situações que assumem alguma materialidade e em que as prestações em causa não foram precedidas de procedimento pré-contratual, nos termos prescritos no Código dos contratos públicos:

Quadro 1- Serviços prestados sem procedimento pré-contratual

Objeto	Entidade Adjudicatária	Valor
Exercício de 2015		
Serviços de fornecimento de eletricidade	“B”	77 444,55 €
Serviços de segurança e vigilância	“C” (a)	15 251,00 €
Serviços de assistência técnica a elevadores	“D”	17 024,00 €
Serviços de conservação de elevadores	“E” (a)	8 911,04 €
Serviços de contabilidade	“F” (a)	6 202,50 €
Serviços de fiscal único	“G” (a)	5 197,73 €
Exercício de 2016		
Serviços de fornecimento de eletricidade	“B”	77 588,00 €
Serviços de assistência técnica a elevadores	“D”	19 874,00 €
Serviços de publicidade on line	“H” (a)	6 184,86 €
Exercício de 2017		
Serviços de apoio ao Festival F	“I”	133 127,24 €
Serviços de fornecimento de eletricidade	“B”	87405,19 €
Serviços de assistência técnica a elevadores	“D”	15 242,47 €
Serviços de conservação de elevadores	“E”	13 525,95 €
Apoio montagem da área dos cervejeiros – Festival Alameda Beer Fest	“J”	10 000,00 €
Serviço de certificação energética	“K”	8 150,00 €

(a) Eventual infração prescrita.

22. As situações evidenciadas no quadro acima, que se concretizaram nos anos de 2015, sem continuidade (prestação de serviços das seguintes empresas: “C”, “E”, “F” e “G” ou a prestação de serviços referente à empresa “H” em 2016, já se encontram prescritas.
23. Com efeito quando a auditoria foi iniciada, em 16.02.2022, já tinham decorrido os 5 anos previstos no n.º 1, do artigo 70.º da LOPTC, pelo que vamos apenas analisar os factos das restantes situações evidenciadas no quadro.

⁹ Fls.70 a 104. do RA/53 a 69 do PEQD.

24. Relativamente a cada uma das restantes prestações de serviços o NATDR, no âmbito do PEQD, solicitou a informação que entendeu necessária ao Presidente do Conselho de Administração da Ambifaro, que a enviou e que se encontra tratada e resumida no quadro - anexo I, junto à informação n.º 92/2021-PEQD¹⁰.
25. No tocante à prestação de fornecimento de serviços de eletricidade da “B” à Ambifaro, tratou-se de uma prestação continuada nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, não tendo sido feito qualquer procedimento pré-contratual, totalizando, no triénio em análise, o valor de €242 437,74. As informações remetidas pela Ambifaro, referem que o fornecimento se iniciou em 2010, com um contrato, mas que o mesmo não foi remetido, por não ter sido encontrado.
26. Quanto à prestação de serviços de assistência técnica a elevadores pela empresa “D” à Ambifaro, do mesmo modo, tratou-se de uma prestação continuada nos exercícios de 2015, 2017 e 2017, ascendendo o valor global a €52 140,47.
27. Foram também pagos à empresa “I” €133 127,24, no exercício de 2017, no âmbito do “Festival Beer Fest”, sem qualquer procedimento contratual. Os valores a suportar pela Ambifaro constam de protocolo então celebrado.
28. Por sua vez, no exercício de 2018, foram ainda pagos serviços às empresas “J”, para apoio à montagem da área dos cervejeiros no “Festival Alameda”, no valor de €10 000,00, sem qualquer procedimento pré-contratual, cujos montantes a pagar pela Ambifaro constam de protocolo¹¹.
29. Por fim, e também sem qualquer procedimento pré-contratual, foi pago, no exercício de 2018, o valor de €8 150,00 à empresa “K”, pelo serviço de certificação energética.

¹⁰ Fls. 183 a 187 do PEQD.

¹¹ Fls. 18 deste processo de ARF.

3.2. Contratos executados e pagos antes da publicação no Portal Base

30. No RA refere-se¹² que existiram vários contratos em resultado de ajustes diretos que, no triénio em análise 2015 a 2017, não foram publicitados no Portal Base. Todavia, pela consulta a esta base de dados, pudemos constatar que, neste momento, já se encontram publicitados, como também refere a informação do NATDR já referida.
31. Tais contratos foram executados e pagos antes da publicação no Portal Base e são os seguintes¹³:

Quadro 2– Exercício de 2015

Entidade Adjudicatária	Objeto	Valor S/ IVA(€)	Data contrato	Data Pagamento	Publicitação
“L”	Aluguer montagem e desmontagem de tendas feira de Santa Iria	74 385,00	02.10.2015	4.12.2015	07.03.2016
“M”	Aquisição de serviços eletricidade	12 492,85	12.10.2015	18.11.2015	07.03.2016
“N”	Serviços de contabilidade	14 202,00	02-12-2015	01-12-2018	21-02-2019
“O”	Serviços jurídicos	5 148,00	23-11-2015	01-02-2018	21-02-2019
“P”	Serviços de espetáculo de fogo-de-artificio	10 000,00	25-11-2015	27-11-2016	21-02-2019
“Q”	Fornecimento e montagem de iluminação LED	15 799,16	30-12-2015	21-06-2016	20-01-2019

32. Relativamente aos dois primeiros contratos, o procedimento por infração financeira já se encontra prescrito.

¹² A fls.105 e 106 do RA/69 e 70 do PEQD.

¹³ Fls. 19 a 24 deste processo de ARF.

33. Em 2016, conforme quadro abaixo, encontram-se 18 contratos nessa situação e que são os seguintes¹⁴:

Quadro 3 – Exercício de 2016

Entidade Adjudicatária	Objeto	Valor S/IVA (€)	Data contrato	Data pagamento	Publicitação
“R”	Aluguer montagem e desmontagem de tendas p/ feira	43 307,00	03.10.2016	14.11.2016	03.02.2020
“S”	Prestação de serviços de design gráfico	13.000,00	28.03.2016	Entre 29.04.2016 e 12.12.2017	03.02.2020
“T”	Empreitada impermeabilização cobertura Mercado Municipal	7 950,00	03.03.2016	16.12.2016	28.01.2019
“U”	Aquisição de Equipamento Informático	10 784,18	28.12.2016	11.05.2017	10.02.2021
“C”	Serviços de segurança/ feira	9 170,00	13-10-2016	18-11-2016	21-01-2019
“V”	Serviços de limpeza geral	8 359,00	07-03-2016	12-04-2016	28-01-2019
“X”	Serviços para elaboração do plano de marketing	68 900,00	22-02-2016	22-11-2017	28-01-2019
“Y”	Serviços de segurança/vigilância para evento	5 655,00	09-06-2016	19-08-2016	22-01-2019
“Z”	Aluguer e montagem de som e iluminação para evento	9 950,00	10-06-2016	29-08-2016	22-01-2019
“M”	Equipamentos para alimentação elétrica de jardim	10 882,20	29-06-2016	Julho 2016	22-01-2019
“AA”	Aquisição de copos	7 550,00	05-07-2016		22-01-2019
“BB”	Aquisição bens e equipamentos para alimentação elétrica	12 504,80	31-08-2016	05-12-2016	21-01-2019
“CC”	Empreitada numa loja para instalação do CAA	46 130,50	23-09-2016	Dez-2016	21-01-2019
“DD”	Fornecimento de Catering para festival	10 400,00	02-09-2016	05-12-2016	21-01-2019
“EE”	Contratação de pessoal técnico para apoio aos palcos de festival	6 250,00	02-09-2016	07-11-2016	21-01-2019
“C”	Segurança, Vigilância para feira	9 170,00	13-10-2016	18-11-2016	21-09-2019
“FF”	Aluguer montagem e desmontagem de stands exteriores para feira	26 535,00	17-10-2016	30-11-2016	05-03-2018
“GG”	Empreitada/ substituição de pavimento	42 940,00	28-10-2016	-	21-01-2019

34. Em 2017, de acordo com o RA e a informação tratada no âmbito do PEQD, apurámos 22 contratos executados e pagos antes da publicitação no portal dos contratos públicos, a saber¹⁵:

¹⁴ Fls. 25 a 54 deste processo de ARF- documentos extraídos do Portal Base.

¹⁵ Fls.44 a 100 deste processo de ARF- documentos extraídos do Portal Base dos contratos públicos.

Quadro 4 – Exercício de 2017

Entidade Adjudicatária	Objeto	Valor S/IVA (€)	Data contrato	Data pagamento	Publicitação
“HH”	Aquisição de sinalética segurança contra incêndios	5 628,65	30.05.2017	28.09.2017	18.01.2019
“II”	Aluguer montagem e desmontagem de tendas feira de Santa Iria 2017	48 058,00	03.10.2017	Entre 29.11.2017 e 06.12.2017	12.03.2020
“GG”	Empreitada-e substituição de pavimento piso-2 do Mercado Municipal	13.980,00	06-04-2017	11.05.2017	21-09.2019
“M”	Aquisição de serviços eletricidade para a feira de Santa Iria	11 337,32	06-07-2021	11-10-2017	05-03-2018
		14 695,24	25-08-2017	13-09-2017	02-03-2018
		14 208,32	14-09-2017	14-08-2017	02-03-2018
“C”	Serviços de segurança feira de Santa Iria	9 200,00	13-10-2017		03-01-2017
“Z”	Aluguer, montagem e desmontagem equipamentos de som e luz	8 700,00	06-07-2017	18-08-2017	02-03-2018
“AA”	Aquisição de copos em vidro para evento	6 414,99	12-06-2017	12-09-2017	05-03-2018
“DD”	Fornecimento de refeições festival	20 000,00	30-08-2017	26-09-2017	18-01-2019
“FF”	Aluguer, montagem e desmontagem de tendas para feira	26 925,00	03-10-2017	Dez/2017	02-03-2018
		79 862,83	22-02-2017		08-03-2019
“JJ”	Fornecimento e montagem de um sistema adicional de instalações de climatização e ventilação	7 200,00	12-06-2017		27-04-2018
“KK”	Aquisição de bens móveis (para limpeza/ higienização)	10 304,21	28-04-2017	14-06-2017	21-01-2019
“LL”	Impressão de livros infantis	8 100,00	21-06-2017	31-08-2017	05-03-2018
“MM”	Aluguer, montagem e desmontagem de palco para festival	7 350,00	23-06-2017	29-06-2017	05-03-2018
		7 600,00	06-07-2017	20-02-2018	02-03-2018
“NN”	Serviços de vigilância e segurança para festival	14 000,00	27-08-2017		02-03-2018
“OO”	Aquisição de concerto José Cid	14 000,00	04-07-2017	09-07-2017	18-01-2019
“PP”	Contratação de serviços de transferes para evento	8 905,66	30-06-2017	28-09-2017	18-01-2019
“QQ”	Aluguer de investimento áudio visual para festival	6 500,00	30-08-2017	16-10-2017	02-03-2018
“RR”	Aquisição de serviço photoflyer's p/festival	8 700,00	31-08-2017	16-10-2017	02-03-2018
“SS”	Aluguer, montagem e desmontagem de equipamento de som e luz para festival	30 657,72	30-08-2017	02-09-2017	02-03-2018
“TT”	Serviços de marketing p/festival	40000,00	31-08-2017	Set 2017	02-03-2018
“UU”	Serviços de estudo de mercado	9 000,00	31-08-2017	17-10-2017	02-03-2018
“VV”	Aquisição de espetáculo	25 000,00	11-09-2017	28-09-2017	02-03-2018
“XX”	Locação, montagem e desmontagem de iluminação decorativa de Natal	30 000,00	13-11-2017	31-05-2018	15-01-2019

35. Em resumo, em todas as situações constantes do quadro supra, a publicitação teve lugar intempestivamente, após o pagamento e também após a auditoria que está na base desta ARF.

3.3.Outra situação – Regularização de pagamento indevido com funcionária da Ambifaro

36. No ponto B.6 da já referida informação do NATDR, referem-se pagamentos pela Ambifaro à Caixa Geral de Aposentações (CGA) que respeitam a contribuições devidas por uma funcionária¹⁶. A este respeito solicitámos o comprovativo da regularização à Ambifaro¹⁷.

IV. DO DIREITO

4.1 Prestação de serviços sem adoção de Procedimento pré-contratual

37. A Ambifaro é uma pessoa coletiva de direito privado, uma empresa local de gestão de serviços de interesse geral e promoção do desenvolvimento local, cujo capital é integralmente detido pelo Município de Faro (MF)¹⁸.
38. A Ambifaro, sendo uma empresa local, rege-se pelas normas constantes do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL).
39. A autoridade estatística (INE) reclassificou a Ambifaro no setor institucional das administrações públicas, sendo as suas contas relevantes para efeitos de apuramento dos agregados das contas públicas.
40. Embora na sua génese jurídica não constitua uma entidade do sector público administrativo, a Ambifaro foi reclassificada, integrando a listagem das entidades que constituem o sector das Administrações Públicas, divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), no contexto do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SECNR)¹⁹.
41. De acordo com o n.º 5, do artigo 2.º, da LEO²⁰, *“Para efeitos da presente lei, consideram -se integrados no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respetivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da*

¹⁶ A fls. 180 do PEQD (funcionária Sandra Ramos).

¹⁷ Fls. 5 deste processo de ARF.

¹⁸ Artigo 1.º dos estatutos da Ambifaro, fls. 8 desta ARF.

¹⁹ Fls. 116 a 121 deste processo de ARF.

²⁰ Lei de Enquadramento Orçamental n.º 151/2015, de 11 de setembro.

sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento”.

42. Em termos de controlo orçamental, às Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) aplica-se o regime dos serviços e entidades do subsector da administração central, podendo as mesmas beneficiar de um regime simplificado de controlo da execução orçamental a definir por Decreto-Lei (DL).
43. Por sua vez, os Decretos-Lei de execução orçamental de 2015, 2016 e 2017²¹, estipulam que, as EPR integradas no setor público administrativo como serviços e fundos autónomos, regem-se por um regime especial de controlo da execução orçamental, não lhes sendo aplicáveis algumas das regras de controlo orçamental aí previstas, como sejam, as relativas ao cabimento, às transições de saldos e aos fundos de maneiio.
44. Já no tocante à sujeição ao Código dos Contratos Públicos (CCP)²², o artigo 2.º, n.º 1, alínea i), não deixa dúvidas quanto ao facto da Ambifaro ser uma entidade adjudicante. Esta qualificação implica que, qualquer aquisição de serviços, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, alínea e), levada a cabo por esta empresa local, tem que, obrigatoriamente, ser precedida de um dos procedimentos contratuais tipificados no artigo 16.º, n.º 1, do CCP.
45. Nos casos em análise nesta ARF, constantes do quadro 2, e tal como foi informado pela Ambifaro²³, nem um ajuste direto foi efetuado. Como escreveu o TdC²⁴, em casos semelhantes, *“foi feita uma aquisição direta. Houve, pois, ausência absoluta de formalidades essenciais do contrato”.*
46. Refere o artigo 36.º, n.º 1, do CCP, que: *“O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar (...).”*

²¹ Artigo 20.º do DL n.º 36/2015, de 9 de março; artigo 21.º DL 18/2016 de 13 de abril; artigo 29.º do DL 25/2017 de 3 de março.

²² 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. Sempre que nos referirmos ao CCP, referimo-nos à versão aplicável à data dos factos a que nos reportamos.

²³ Anexo 2 ao presente relatório e fls. 183 do PEQD.

²⁴ Ac. n.º 08/2015 - 1ª S/SS, de 30 de junho, a título exemplificativo.

47. Da decisão de contratar deverá constar a indicação do procedimento escolhido, em função do valor ou de critérios materiais, devendo ambos ser fundamentados, aprovadas as peças do procedimento, o preço base do procedimento, entre outros aspetos.
48. Seguidamente há que prosseguir com os trâmites do procedimento escolhido, nos termos do CCP.
49. A decisão de contratar e a autorização da despesa cabem à mesma entidade, a qual é aferida, em função do valor, nos termos do artigo 18.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de fevereiro, repristinado²⁵.
50. No caso concreto, os serviços em causa foram executados e pagos sem um processo de contratação desenvolvido previamente.
51. Assim, foram desrespeitados vários preceitos do CCP, em particular os artigos 16.º, 36.º n.º 1 e 40.º, bem como outros subsequentes à escolha adequada do procedimento. Foi ainda violado o artigo 52.º da LEO.
52. Acresce que o incumprimento das normas enunciadas implicou ainda o desrespeito pelos princípios da legalidade, da imparcialidade, da concorrência e da transparência, entre outros, previsto no artigo 1.º n.º 4, do CCP (versão aplicável à data), princípios que devem pautar a atividade de qualquer entidade pública, onde se enquadra a relativa à contratação pública.
53. Tais factos consubstanciam eventuais infrações financeiras enquadráveis no artigo 65.º, alíneas b) e l), da LOPTC.

4.2 Incumprimento da Obrigatoriedade de Publicitação dos Contratos Públicos

54. O Decreto-Lei n.º 18/2008, que aprovou a versão inicial do CCP, previa no seu artigo 4.º, n.º 1, a constituição de um portal único dedicado aos contratos públicos, com o papel de divulgação,

²⁵ Resolução n.º 86/2011, de 11 de abril.

com vista a uma maior transparência do setor. Previa no seu artigo 4.º que “*Por portaria conjunta dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças, das obras públicas e da ciência e tecnologia, são aprovadas as regras de constituição, de funcionamento e de gestão de um portal único da Internet dedicado aos contratos públicos.*”

55. Nessa linha, a Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de julho, veio regular a constituição, funcionamento e gestão do Portal único da Internet dedicado aos contratos públicos.
56. Por sua vez, dispunha o artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos, na versão aplicável à data (2015 a 2017) sob a epígrafe “*publicitação e eficácia do contrato*”:
- “1 - A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III ao presente Código, do qual faz parte integrante.*
- 2 - A publicitação da celebração de contratos na sequência de ajuste directo, de valor igual ou superior a (euro) 5000, deve conter a fundamentação da necessidade de recurso ao ajuste directo, em especial, sobre a impossibilidade de satisfação da necessidade por via dos recursos próprios da Administração Pública.*
- 3- A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.”*
57. Do exposto resulta que, desde 2008²⁶, as entidades adjudicantes estão obrigadas a informar o portal único acerca dos contratos públicos celebrados, com exceção dos ajustes diretos simplificados, conforme preceitua o n.º 3, do art.º 128.º²⁷ do CCP.
58. Assim sendo, todos os contratos inseridos nos quadros 2, 3 e 4 estão obrigados à publicitação antes de qualquer pagamento, importando salientar que a publicitação não só é obrigatória como determinante, para a própria eficácia do contrato, já que, sem ela, não será possível começar a executá-lo, nem efetuar quaisquer pagamentos. Está em causa o cumprimento do princípio da transparência, mas que, neste caso, tem reflexos diretos na eficácia do pagamento.
59. E, como referido acima, todos os pagamentos foram efetuados sem que os contratos tivessem sido publicitados.

²⁶ Até à data, embora a portaria seja outra.

²⁷ Dispõe o n.º 3 deste preceito que: *3 - O procedimento de ajuste direto regulado na presente secção está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no presente Código, incluindo as relativas à celebração do contrato e à publicitação prevista no artigo 465.º*”

60. A este respeito, tem sido entendimento uniforme deste Tribunal²⁸ que, ao efetuar-se o pagamento sem que tenha havido publicitação do contrato, sendo esta obrigatória, o pagamento é ilegal por não cumprir todos os requisitos legais exigíveis, ao abrigo do artigo 52.º da LEO, na versão aplicável à data.
61. De acordo com várias sentenças e acórdãos da 3.ª secção do TdC²⁹, quer a autorização do pagamento, quer a ordem de pagamento, sem que tenham sido publicitados os respetivos contratos, enquadram situações suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração sancionatória, prevista na alínea b), do n.º 1, do art.º 65.º, da LOPTC³⁰.

4.3 Outra Situação - Regularização de pagamento indevido

62. No tocante à regularização de um pagamento indevido da Ambifaro à Caixa Geral de Aposentações (CGA), de montante que deveria ter sido pago por uma funcionária (Sandra Ramos, que também foi Presidente do CA da Ambifaro), questionámos o atual Presidente que informou o seguinte:

“Relativamente ao crédito devido por Sandra Ramos, no montante de € 5.048,00, correspondente a pagamentos efetuados à CGA, informa-se que o mesmo ainda não foi objeto de reembolso pela mesma, apesar de solicitado. Por essa razão, o crédito foi judicialmente reclamado pela AMBIFARO – Gestão de Equipamentos Municipais E.M. no processo judicial que correu seus termos sob o n.º 2679/19.OT&FAR, no Juízo Local Cível de Faro (Juiz 1) do Tribunal Judicial da Comarca de Faro. Esse processo foi em 29/07/2020 objeto de sentença judicial que declarou a incompetência absoluta desse Tribunal para conhecer do objeto do litígio, tendo em 14/08/2018 sido requerido a sua remessa para o Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé, para o qual foi remetido em 24/11/2020, correndo atualmente nesse Tribunal os seus termos sob o n.º 574/20.0BELLE, aguardando desenvolvimento processual”³¹. Em sede de contraditório, a alegante Sandra Ramos informou que se encontra disponível para liquidar o valor que a AMBIFARO pagou à CGA, em seu nome.

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

²⁹ Sentença 7/2015, 3.ª S; 4/2020, 3.ª S; 14/2020, 3.ª S; Acórdão 36/2020, 3.ª S.

³⁰ No caso concreto, dada a natureza de empresa local, não existem ordens de pagamento no sentido estrito do termo.

³¹ Fls. 5 deste processo de ARF.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

5.1 Prestação de serviços sem adoção de Procedimento pré-contratual

63. No quadro 1 estão discriminados os serviços e procedimentos que foram prestados e pagos sem que tenha havido um procedimento pré-contratual adequado ao serviço e ao montante em causa.
64. A violação das normas e princípios do CCP consubstancia infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC.
65. Em resposta ao n/pedido de informação³², respondeu o Presidente da Ambifaro, através do email de 24 de março último³³, enviando os responsáveis pelos contratos de anos anteriores³⁴ e não os responsáveis pela ausência dos procedimentos no período considerado (com exceção do contrato com a empresa “Sons em Trânsito”³⁵).
66. São responsáveis financeiros todos os que autorizaram a despesa e assinaram os pagamentos sem que tais normas tivessem sido observadas. Assim, tendo em conta as informações da Ambifaro³⁶ e o artigo 21.º dos estatutos da Ambifaro³⁷, são responsáveis pelos pagamentos sem que tenha existido o procedimento adjudicatório adequado a cada caso, os membros do CA à data:
- Anos de 2015, 2016 e 2017 (até 31 de outubro) - Presidente do CA- Bruno Gonçalo de Azevedo; Vogais - José António Mendes Guerreiro Cavaco e Paulo Jorge Neves dos Santos;
 - A partir de 2 novembro de 2017 - Presidente do CA – Sandra Isabel Silvestre Ramos e vogais Carlos Jorge Matias Gonçalves Baía e Sophie Matias.

³² Fls. 5 desta ARF.

³³ Fls. 101 deste processo de ARF.

³⁴ Fls. 103 a 112. Desta ARF.

³⁵ Fls. 113 a 115 desta ARF.

³⁶ Que serviram de base à elaboração do anexo I, à informação n.º 92/2021-NATDR, fls. 167 do PEQD.

³⁷ Fls. 14 verso.

67. Quanto a estes membros do CA da Ambifaro, tal como se pode constatar através do anexo 1 do PEQD³⁸ apesar de só iniciarem funções em 2 de novembro de 2017, ainda autorizaram pagamentos de vários desses contratos sem procedimento pré-contratual, embora em número diminuto.
68. Acresce que foi este CA que, mais tarde, adotou procedimentos e efetuou diligências para prevenir irregularidades no futuro.

5.2 . Incumprimento da Obrigatoriedade de Publicitação dos Contratos Públicos

69. No tocante à responsabilidade financeira pelos pagamentos antes da publicitação dos contratos, conforme quadros 2, 3 e 4 deste relatório, não foram detetados pela Ambifaro elementos probatórios da responsabilidade pelo pagamento destes contratos. Assim, e conforme decorre das informações constantes do email acima referido, conjugadas com o artigo 22.º dos estatutos da Ambifaro, a responsabilidade é do CA da Ambifaro, em funções à data, a saber:
- ⇒ Pelos pagamentos constantes dos quadros 2 e 3 e 4 (deste último, pagamentos até 31 de outubro) - Presidente do CA à data - Bruno Gonçalo de Azevedo; Vogais - José António Mendes Guerreiro Cavaco e Paulo Jorge Neves dos Santos;
 - ⇒ Pelos pagamentos constantes dos quadros 2, 3 e 4 que ocorreram após 31 de outubro de 2017 - Presidente do CA – Sandra Isabel Silvestre Ramos e vogais Carlos Jorge Matias Gonçalves Baía e Sophie Matias.
70. Refira-se quanto a estes últimos, que o número de pagamentos nestas circunstâncias foi diminuto como resulta dos quadros referidos e foi este CA que, mais tarde, adotou procedimentos para publicitar todos estes contratos, o que poderá ser tido em conta, em matéria de apreciação da culpa.

³⁸ Fls.184 e seguintes do PEQD.

VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

71. Os visados foram notificados para exercerem o direito de contraditório, tendo todos eles enviado as respetivas alegações dentro do prazo fixado. Dado que algumas moradas dos visados se encontravam desatualizadas houve alguma dificuldade em efetuar algumas notificações, que acabaram por ser superadas, como sucedeu com a visada Dr.^a Sandra Ramos, que após a notificação enviou as alegações com celeridade.

6.1. Contraditório institucional e alegações de Bruno Azevedo Lage, José António Guerreiro Cavaco e Paulo Jorge Neves dos Santos –Gerência 2015 a 31 de outubro de 2017

72. Bruno Azevedo Lages (à data presidente da Ambifaro) remeteu uma resposta conjunta do contraditório institucional e pessoal. O contraditório institucional resume-se ao ponto prévio das suas alegações³⁹.

73. Nesse ponto invoca que:

- Logo que tomaram conhecimento do teor do RA, da “A”, o CA da Ambifaro solicitou uma análise jurídica externa detalhada ao teor deste Relatório, por forma a aferir da efetiva verificação dos vícios apontados, que deu origem ao “*Relatório de análise de auditoria*”, elaborado a 7 de julho de 2020, pelo gabinete de assessoria jurídica externa da Ambifaro;
- Os membros do CA em funções, tiveram a preocupação imediata de corrigir os incumprimentos, que eram devidos a um conhecimento deficitário das regras da contratação pública e contratar formação jurídica neste domínio;
- Por último que confiaram na distribuição de competências pelos funcionários e autorizaram os pagamentos com base nessa confiança.

74. Resposta:

As alegações proferidas neste ponto em nada contrariam o que foi dito no relato, tanto mais que quando tais medidas foram aplicadas já os alegantes não se encontravam na administração da Ambifaro, pelo que tais factos não lhes aproveitam. Quanto ao confiarem nos funcionários,

³⁹ Fls. 166 a deste processo de ARF.

tal facto também não os desresponsabiliza, face a um padrão de gestor diligente, como melhor explicaremos mais adiante.

75. No tocante às alegações em sede de contraditório pessoal, Bruno Azevedo Lage⁴⁰ José António Guerreiro Cavaco⁴¹ e Paulo Jorge Neves dos Santos⁴², enviaram alegações idênticas que passamos a analisar.

Alegações relativas à prescrição do procedimento por ausência de procedimento contratual

76. Defendem os alegantes que:

- A No tocante a infrações que ocorreram em 2015 e 2016 (v. quadro 1), e tiveram continuidade nos anos seguintes, também já se encontram prescritas, pois o facto de os serviços terem sido prestados e pagos também em 2016 e 2017, em nada altera o facto de a infração ter ocorrido em 2015, data de início da infração.
- B E, por conseguinte, quer esteja em causa uma prestação de serviços “com” ou “sem” continuidade, a infração (neste caso por omissão), ocorreu em 2015.

Alegações relativas à prescrição do procedimento pela não publicitação no Portal Base antes dos pagamentos

- C Também no tocante à não publicitação dos contratos antes de ocorrerem os pagamentos invocam que já se encontram prescritos pelo facto dos contratos terem sido executados há mais de 5 anos. E que o critério utilizado para aferir da verificação da prescrição foi o da data da publicitação no portal base.

- ✓ Resposta às Alegações no tocante à prescrição do procedimento por ausência de procedimento contratual

⁴⁰ Fls 166 a 250 deste processo de ARF.

⁴¹ Fls. 251 a 269.

⁴² Fls.271 a 343.

77. Discordamos do entendimento dos alegantes. É evidente que a primeira infração ocorreu em 2015, mas ao continuar a contratar em 2016 e 2017 o mesmo serviço e com a mesma entidade, a infração continuou durante esses anos. Com efeito, quer em 2016, quer em 2017, poderia ter sido aberto o correspondente procedimento contratual e fazer cessar a infração financeira. Mas não foi isso que sucedeu. A Ambifaro continuou a receber os serviços que foram sendo prestados, nos anos seguintes e, ao fazer pagamentos, em cada ano, sem procedimento contratual, a infração repete-se, evidenciando-se uma realização plúrima do mesmo tipo de infração, uma homogeneidade de forma de execução e uma identidade do propósito.
78. Assim sendo, e relativamente aos factos considerados como infração financeira (contratados entre 2015 e 2017, (com pagamentos até posteriores a 2017) afigura-se-nos que se encontram reunidos os pressupostos da infração continuada (artigo 30.º, n.º 2 do Código Penal), aplicável *ex vi* do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.
79. E, para o legislador, a infração continuada deve entender-se como uma infração única para efeitos da prescrição do procedimento. Daqui decorre que o prazo prescricional, em caso de infração continuada, apenas começa a contar desde a prática da última infração⁴³, a saber do último pagamento.
80. Em conclusão, não nos revemos nos argumentos aduzidos em sede de contraditório a este respeito, em nada alterando o conteúdo deste relatório.
- ✓ Resposta às Alegações no tocante à prescrição do procedimento pela não publicitação no Portal Base antes dos pagamentos
81. Não é verdade que a data para aferição da prescrição tenha sido a data da publicitação. Resulta claramente do presente documento que a data para aferição da prescrição foi (e é) a data dos pagamentos dos contratos sem que os contratos tenham sido publicitados como se explicita no ponto 4.2 do presente relatório e no n.º 3 do artigo 127.º do CCP.
82. Em conclusão, não acompanhamos as considerações dos alegantes, mantendo na íntegra a nossa posição.

⁴³ Veja-se a este propósito a sentença n.º 17 de 02.09.2020, do TdC, fls. 20.

Quanto aos serviços prestados sem procedimento pré-contratual

83. Invocam os alegantes:

- a) No tocante à prestação de serviços da “B”, existiram razões de interesse público, relacionados com a necessidade de redução de custos e despesa.
- b) No que respeita à prestação de serviços de assistência técnica a elevadores, assegurada pela “D”, conforme os documentos que juntam como DOCo4 e DOCo5, os montantes identificados com referência ao contrato celebrado com esta empresa, (que foi feito no ano de 2013), são referentes a “*assistência técnica de conservação do Tapete e Escada*”, que consubstancia valores em que podia ser efetuado um ajuste direto simplificado (valor/mês).
- c) Relativamente à prestação de serviços contratada à “I”, no montante de 133.127,24 €, dizem os alegantes que também não se confirma o apurado no relato em apreço, uma vez que foi outorgado documento denominado de “*Contrato*” entre a Ambifaro, o Teatro Municipal de Faro – Serviços Municipalizados e a Sons em Trânsito – Espetáculos Culturais, Unipessoal, Lda., a 21 de agosto de 2017, destinado à organização e apresentação conjunta do denominado Festival F, a realizar no período compreendido entre os dias 31 de agosto e 2 de setembro de 2017 (DOCo6). Por via do mesmo, foram assumidas um conjunto de obrigações individuais, cuja articulação conjunta deveria permitir a realização do evento identificado, do interesse e pretendido por todos os outorgantes. Assim, seria nas concretas atividades a desenvolver individualmente que cada um dos outorgantes deveria cumprir e fazer respeitar os procedimentos de contratação a que deveria respeito. Subsidiariamente, mostrava-se estipulado um acordo de partilha de receitas e de prejuízos do evento pretendido pelos outorgantes, que se limita a corresponder à previsão de um evento futuro e incerto quanto à sua verificação e dimensão, mas cujos efeitos as partes outorgantes decidiram prever aquando da celebração do documento. Não se vislumbra, por isso, existir no caso concreto um objeto imediato do acordo estabelecido que esteja submetido à concorrência de mercado, nos termos exigidos pelo Código dos Contratos Públicos. Por essa razão, a prestação de serviços em apreço corresponde a um tipo concreto de contratação que se deverá considerar excluída do âmbito do Código dos Contratos Públicos, nos termos previstos no seu artigo 5.º, n.º 4, não tendo, portanto, a Ambifaro incorrido em

qualquer violação do CCP por não ter sido desenvolvido qualquer procedimento pré-contratual nos termos previstos na Parte II do CCP, no caso concreto desta prestação.

- d) Também no que respeita à prestação de serviços de apoio à montagem desenvolvida pela “J”, invocam que foi outorgado documento denominado de “*Protocolo de Colaboração*” entre a Ambifaro e a “J”, a 30 de junho de 2017, destinado à organização e preparação conjunta do denominado “Alameda Beer Fest”. E, de acordo com o 5.º *considerando* desse Protocolo, a “J” e a AMBIFARO, E.M. são detentores em partes iguais da marca “Alameda Beer Fest”, motivo pelo qual o Protocolo em apreço enquadra-se na previsão da al. a) do n.º 4 do art.º 5.º relativo a entidades adjudicantes titulares de direitos exclusivos.
- e) Finalmente, quanto à “K”, confirma-se que, de facto, os serviços prestados deveriam ter sido precedidos de procedimento pré-contratual, não o tendo sido apenas por desconhecimento das normas legais aplicáveis por parte dos funcionários da Ambifaro responsáveis nesta matéria, e não por qualquer situação de dolo ou conformação com o incumprimento da lei.
- f) Assim, resultará do supra exposto que, de facto, apenas dois dos contratos de prestação de serviços identificados neste relatório careciam dos respetivo procedimento pré-contratual, nos termos da Parte II do CCP, concretamente o contrato celebrado com a “B” e com a “K”.

➤ **Resposta às alegações relativamente aos serviços prestados sem procedimento pré-contratual**

- 84. No tocante à ausência de procedimento contratual no caso dos serviços prestados pela “B”, tomamos boa nota dos argumentos que em nada alteram o facto de ter havido irregularidade por ausência de procedimento contratual. O interesse público tem que ser prosseguido dentro da legalidade e o interesse público é sempre melhor protegido se existir transparência e concorrência, o que não sucedeu. De qualquer modo os próprios alegantes reconhecem que teria que ter havido procedimento pré-contratual.
- 85. Quanto aos argumentos invocados no caso do contrato com TYSENKRUPP, também não colhem, pois não é o valor pago por mês que determina o valor do contrato, mas sim a soma dos eventuais pagamentos ao longo do período de tempo que o contrato durar. Assim deveria

ter sido aberto o procedimento contratual adequado ao valor em causa, que consta no quadro 1, conforme resulta dos artigos 17.º e 18.º e 97.º do CCP.

86. As alegações dos respondentes quanto à ausência de procedimento contratual no caso da prestação de serviços “I”, também não são compreensíveis. Com efeito a entidade adjudicante poderia celebrar o “acordo/contrato” em causa, mas após a escolha da entidade, através do procedimento pré-contratual aplicável, e não para substituir o procedimento. A escolha da entidade a contratar, “I” é prévia à celebração do contrato ou acordo que se pretenda efetuar. Quem deveria respeitar as regras da contratação pública é a entidade adjudicante. Por outro lado e ao contrário, do que defendem os alegantes não vemos como poderia considerar-se tal acordo/contrato no âmbito da contratação excluída pois não cabe em nenhuma das alíneas do artigo 5.º do CCP nem os alegantes a invocam.
87. Os mesmos argumentos se aplicam aos serviços prestados pela “J”. A escolha desta entidade está sujeita à concorrência e deveria ter sido escolhida mediante procedimento pré-contratual. Não vemos como pode esta prestação de serviços enquadrar-se na alínea a) do n.º 4, pois para além de não ser uma entidade adjudicante (v. artigo 2.º do CCP) também não é a única entidade no mercado a prestar tal serviço. Assim, também neste ponto se mantêm na íntegra as conclusões enunciadas.
88. Quanto aos serviços prestados pela “K”, são os alegantes a assumir que o procedimento pré-contratual deveria ter sido feito, tal como consta do relatório pelo que nada mais há a acrescentar.

Contratos não publicitados e a responsabilidade financeira dos demandados

89. Alegam os demandados que:

- a) Efetivamente, a publicação dos contratos de prestação de serviços, identificados no relatório, deveriam ter sido objeto de publicitação anteriormente ao respetivo pagamento do preço contratual, tendo, por esse motivo, sido violado o disposto no art.º 127.º do CCP.
- b) Ainda que objetivamente a responsabilidade pela autorização de despesa pertencesse aos ora demandados, enquanto membros do Conselho de Administração da Ambifaro,

entende-se que tal não bastará para que os mesmos possam ser legalmente condenados a título de responsabilidade financeira sancionatória.

- c) A responsabilidade financeira sancionatória é uma responsabilidade que depende da existência de culpa, conforme o n.º 5 do art.º 61.º da LOPTC (*“5 - A responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a ação for praticada com culpa.”*).
- d) Apenas se se concluir que os ora demandados agiram com culpa é que poderão ser condenados no pagamento de multa, ao abrigo desta concreta responsabilidade financeira, prevista no art.º 65.º da LOPTC.
- e) Ora, no caso, existiam na AMBIFARO funcionários especialmente afetos aos procedimentos de contratação pública e que, por isso, eram responsáveis por assegurar que os contratos públicos celebrados pela AMBIFARO cumpriam escrupulosamente as normais legais do CCP, não pode deixar de se destacar que, de facto, todo e qualquer incumprimento identificado no Relatório de Auditoria elaborado pela “A” e, seguidamente, no Relatório de Análise de Auditoria, deveu-se exclusivamente ao lamentável, mas real e efetivo, desconhecimento por parte dos técnicos responsáveis das normas legalmente aplicáveis e das várias alterações legislativas ao Código dos Contratos Públicos.
- f) Quanto à existência de culpa, é manifesto que a mesma não existe ou, pelo menos, será certamente uma culpa muito reduzida que, manifestamente, permite a dispensa da aplicação de multa nos termos previstos no art.º 65.º, n.º 8 da LOPTC.
- g) Por último invocam que logo que foram confrontados com os incumprimentos tomaram medidas para lhes pôr fim. Com isso pretendem ver relevada a culpa.

➤ Resposta às alegações

- 90. Os demandados assumem que foram cometidas as infrações enunciadas, mas que não tiveram culpa. Por um lado, escudam-se na confiança que depositavam nos funcionários e, por outro, no facto de, logo que tiveram conhecimento das mesmas, terem desenvolvido diligências para as reparar.

91. Em primeiro lugar, os demandados não podem escudar-se atrás dos funcionários como se os membros da administração tivessem que aceitar o que lhe era trazido para assinar sem questionar. Acresce que o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC só se aplica aos membros do Governo e aos titulares dos órgãos executivos das autarquias.
92. Se entenderam que os funcionários agiram com falta de zelo⁴⁴, deveriam ter procedido em conformidade relativamente aos mesmos, mas tal não retira a culpa, aos administradores da Ambifaro, até porque se tratava de questões simples e básicas do CCP, que se exige que um administrador, minimamente zeloso, deva conhecer. Aplica-se aqui o conceito do *“bonus pater familiae”* que se reconduz à diligência do cidadão/gestor normal, segundo os padrões sociais, cívicos e familiares da sociedade envolvente. Entendemos que os demandados não usaram da «diligência própria dum bom chefe de família», ou seja, agiram com culpa.
93. Por outro lado, invocam a adoção de diligências que, pelas datas referidas, quando foram adotadas, os alegantes já não se encontravam na direção da Ambifaro, pelo que não lhes aproveitam para atenuar a sua concreta culpa.
94. E, durante o período que se encontraram na direção da Ambifaro, verifica-se uma total ausência de normas de controlo interno quanto à matéria objeto deste relatório.
95. Tal como dispõe o artigo 67.º da LOPTC *“o Tribunal (em sede própria) gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos bens públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica a existência de antecedentes e o grau de acatamento das recomendações.”*

6.2. Alegações de Carlos Jorge Matias Gonçalves Baía⁴⁵ e Sophie Matias⁴⁶- Gerência de 1 de novembro de 2017 a 2021

96. Estes alegantes enviaram alegações com o mesmo teor, daí que as analisamos em conjunto.
97. Invocam os alegantes:

⁴⁴ O que também nos parece, dado que se trata de regras básicas da contratação pública que qualquer jurista era obrigado a conhecer, ou um qualquer outro funcionário que trabalhasse com a matéria.

⁴⁵ Fls. 350 a 554 do presente processo de ARF.

⁴⁶ Fls. 555 a 768.

- Que iniciaram funções em 2 de novembro de 2017, pelo que não são responsáveis pelas irregularidades praticadas anteriormente;
- Que logo que tomaram posse diligenciaram no sentido de criar procedimentos que evitassem novas irregularidades, no âmbito da contratação pública, bem como encetaram diligências para dar formação aos funcionários, apresentando documentos comprovativos;
- Quanto às infrações propriamente ditas, os argumentos são idênticos aos dos alegantes referidos no ponto 6.1.

✓ Resposta às alegações

98. Quanto ao primeiro argumento clarificámos os pontos 66 e 69 do relatório.
99. Relativamente ao segundo argumento os alegantes apresentaram documentação comprovativa, todavia ainda cometeram algumas irregularidades, do mesmo tipo, como se clarifica nestes pontos. Acrescentámos os pontos 68 e 70.
100. Quanto às infrações propriamente ditas, e apesar de só terem iniciado o respetivo mandato em 2 de novembro de 2017, também cometeram o mesmo tipo de infrações, ainda que em menor número, como resulta do anexo 1 do PEQD, nos pagamentos sem procedimento pré-contratual⁴⁷ e execução e pagamento de contratos sem publicitação no portal base, como resulta dos quadros 2, 3 e 4 deste relatório.
101. Assim, e uma vez que as alegações destes respondentes são idênticas às dos anteriores, reproduzimos aqui as respostas que então foram dadas.
102. Contudo importa salientar que foram em muito menor número e que quando tomaram conhecimento detalhado das infrações em causa, adotaram procedimentos e efetuaram diligências para que as irregularidades não se repetissem no futuro.

⁴⁷ Fls.184 e seguintes do PEQD.

6.3. Alegações de Sandra Isabel Silvestre Ramos⁴⁸ – Presidente do CA da Ambifaro-Gerência a partir de 1 de novembro de 2017 até 9 de julho de 2019

103. Invoca a alegante:

- No período em análise não integrava o CA da Ambifaro pois só tomou posse em 1 de outubro de 2017 e embora sendo, no período considerado, Diretora-Geral na Ambifaro as suas funções estavam circunscritas a áreas operacionais relacionadas com o MMF, conforme atas respetivas, não sendo ela responsável pela publicitação dos contratos no Portal Base.Gov até à data da posse. A 9 de julho de 2019 refere que foi demitida sem justa causa.
- Quanto à regularização de um pagamento indevido a que se refere o ponto 4.3 deste relatório explica a alegante as condições em que o mesmo ocorreu e que se encontra disponível para liquidar o valor que a Ambifaro pagou à CGA, em seu nome.

104. Resposta:

A alegante foi Presidente do CA a partir da data acima referida e até 9 de julho de 2019. No tocante à primeira alegação a resposta é a mesma que foi dada aos anteriores alegantes, que com ela integravam o CA da Ambifaro. Com efeito a alegante só será responsável, tal como os anteriores, pelos contratos em que houve pagamentos a partir de 2 de novembro de 2017 (e que foram em número diminuto). Assim, adaptámos os pontos 66 e 69 e acrescentámos os pontos 68 e 70.

105. De realçar, ainda, que foi sob a presidência da alegante que todos os contratos em incumprimento foram publicitados. A este respeito acrescentámos o ponto 70 a este relatório.

106. No tocante à segunda alegação consta deste relatório uma recomendação ao CA da Ambifaro.

⁴⁸ Fls.344 a 349 desta ARF.

VII. CONCLUSÕES

- 7.1 Na origem da presente auditoria encontra-se o PEQD n.º 353/2020, que tem na sua base vários documentos, remetidos ao TdC em de 10 de novembro p.p, de forma anónima, relativos a uma auditoria à Ambifaro, Gestão de Equipamentos Municipais, E.M, realizado pela “A”, e que cobriu o período de 2015 a 2017⁴⁹.
- 7.2 Essa auditoria teve por objetivo averiguar as razões subjacentes aos resultados negativos apresentados pela Ambifaro, no triénio 2015-2017, que ascendiam a um prejuízo acumulado de € 2.180.000,00, em 29.06.2018.
- 7.3 A Ambifaro é uma pessoa coletiva de direito privado, uma empresa local de gestão de serviços de interesse geral e promoção do desenvolvimento local, cujo capital é integralmente detido pelo Município de Faro (MF) e rege-se pelas normas constantes do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL).
- 7.4 Por força da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e dos critérios definidos no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SECNR), foi objeto de reclassificação no sector das Administrações Públicas, sendo as suas contas relevantes para efeitos de apuramento dos agregados das contas públicas.
- 7.5 Após análise das informações, esclarecimentos e documentação remetida, concluiu o NATDR que, das matérias constantes no RA, apenas a relativa à “*aquisição de bens e serviços*”, poderá vir a consubstanciar ilícitos financeiros e posterior imputação de responsabilidades. Tais irregularidades prendem-se com a prestação de serviços à Ambifaro sem adoção de procedimento pré-contratual, e de contratos executados e pagos antes da publicação no portal Base.
- 7.6 Foram, ainda, relevadas, no relatório de auditoria, dezenas de situações, de diminuta materialidade, relacionadas com violação de normas de contratação pública ou de normas aplicáveis à realização de despesas públicas, mas que, para além de não estarem suportadas por todos os documentos necessários para a sua qualificação, são em número tão elevado que, como bem refere o NATDR, a sua análise não seria comportável neste tipo auditoria.

⁴⁹ Fls.1 a 147 do PEQD.

- 7.7 Estas situações, bem como outras apreciadas ao longo deste relatório, permitem concluir pela existência de um deficitário controlo interno, bem como pela falta de rigor e de preterição de normas e procedimentos legais.
- 7.8 No tocante à violação das regras e princípios da contratação pública, constatou-se que foram executados e pagos vários serviços (quadro 1) sem que tenha sido adotado qualquer procedimento pré-contratual.
- 7.9 Daqui resultou a violação de vários preceitos do CCP, em particular do artigo 16.º e 36.º n.º 1, bem como dos subsequentes à escolha do procedimento adequado. Foi também violado o artigo 52.º da LEO.
- 7.10 Acresce que, o incumprimento das normas enunciadas, implicou ainda o desrespeito pelos princípios da legalidade, da imparcialidade, da concorrência e da transparência, entre outros, previstos no artigo 1.º n.º 4, da versão do CCP aplicável à data, princípios que devem pautar a atividade de qualquer entidade pública, onde se enquadra a relativa à contratação pública.
- 7.11 Tais eventuais infrações são enquadráveis no artigo 65.º, n.º 1, al. b) e l), da LOPTC.
- 7.12 São responsáveis financeiros todos os que autorizaram a despesa e os pagamentos sem que tais normas tivessem sido observadas. Assim, tendo em conta, também, o artigo 21.º dos estatutos da Ambifaro, são responsáveis pelos pagamentos sem procedimento adjudicatório os membros do CA à data, conforme ponto 66 a 68.
- 7.13 Também no decurso do período em análise, foram executados e pagos vários contratos antes da sua publicitação no portal base dos contratos públicos (quadros 2, 3 e 4), violando o artigo 127.º CCP, em particular o seu n.º 3, bem como os princípios da publicidade e transparência previstos no mesmo artigo 1.º n.º 4, do CCP e o artigo 52.º da LEO.
- 7.14 São responsáveis financeiros todos os que autorizaram a despesa e os pagamentos sem que os contratos tivessem sido publicitados. Assim, tendo em conta, também, o artigo 21.º dos estatutos da Ambifaro, são responsáveis os membros do CA à data, conforme pontos 69 e 70.

7.15A violação das normas e princípios do CCP, poderá consubstanciar infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), 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 pela Ambifaro, Gestão de Equipamentos Municipais, E.M., no valor de três mil, trezentos e cinquenta e cinco euros e dois centimos (3 355,02€), conforme ficha anexa.

IX. RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se ao atual CA da Ambifaro que regularize o pagamento indevido constante do ponto 4.3. e envie o comprovativo a este Tribunal no prazo de 90 dias.

X VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º, do RTC, e do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, o projeto de relatório foi enviado ao Ministério Público, que emitiu Parecer, no qual é manifestada concordância com as conclusões do mesmo, reservando para momento posterior uma análise mais aprofundada.

XI DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório de Apuramento de Responsabilidade Financeira.
2. Fixar os emolumentos devidos pela AMBIFARO, Gestão de Equipamentos, S. A, em três mil, trezentos e cinquenta e cinco euros e dois cêntimos (3 355,02€) Euros, ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04.
3. Remeter cópia deste Relatório:
 - 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
 - 3.2 Ao Senhor Presidente da AMBIFARO, Gestão de Equipamentos, E.M;
 - 3.3 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Faro;
 - 3.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.
4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 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, 29 setembro de 2022

A Juíza Conselheira, relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros, adjuntos

(Luís Cracel Viana)

(Maria da Luz Carmezim Faria)

Anexo 1 - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
				Reintegratória:	Sancionatória:
Quadro 1 e pontos 21 a 29 e 44 a 53.	Foram adquiridos serviços sem a adoção de qualquer procedimento pré-contratual previsto no CCP, nem sequer um ajuste direto; por conseguinte não existiu autorização expressa para a sua contratação;	Artigos 1.º A, 16.º, 36.º n.º 1, 40.º do CCP; Artigo 52.º da LEO;	<ul style="list-style-type: none"> Pagamentos nos anos de 2015 e 2016 e até 31 de outubro de 2017 - Presidente do CA- Bruno Gonçalo de Azevedo; Vogais - José António Mendes Guerreiro Cavaco e Paulo Jorge Neves dos Santos; Pagamentos a partir de 2 de novembro de outubro de 2017 Presidente do CA – Sandra Isabel Silvestre Ramos e vogais Carlos Jorge Matias Gonçalves Baía e Sophie Matias 		Artigo 65.º, n.º 1, alíneas l) e b), da LOPTC.
Quadros 2,3 e 4. Pontos 30 a 35 e 54 a 61.	Foram executados e pagos contratos, em número muito elevado, entre 2015 e 2017, sem que tenham sido previamente objeto de publicitação no Portal Base dos contratos públicos.	Artigo 127.º do CCP Aplicável à data) e Portaria 701-F/2018, de 29 de julho e, ainda artigo 52.º da LEO.	<ul style="list-style-type: none"> Pelos pagamentos constantes do quadro 2, 3 e 4 - Anos de 2015, 2016 e 2017 quanto às infrações ocorridas até 31 de outubro de 2017 - Presidente do CA- Bruno Gonçalo de Azevedo; Vogais - José António Mendes Guerreiro Cavaco e Paulo Jorge Neves dos Santos; Pelos pagamentos constantes dos quadros 2, 3 e 4 – apenas a partir de pagamentos ocorridos após 1 de novembro de 2017 - Presidente do CA – Sandra Isabel Silvestre Ramos e vogais Carlos Jorge Matias Gonçalves Baía e Sophie Matias 		Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.