

# Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório N.º 2/2023 - ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada: Município do Barreiro



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS



Processo n.º 3/2023 - ARF- 2.ª S-DA IX

2.ª SECÇÃO

## Auditoria de Apuramento de responsabilidades financeiras

- ⇒ Contratos executados e pagos antes da publicitação no Portal Base;
- ⇒ Prestação de serviços sem que tenham decorrido todas as fases do procedimento contratual.

Lisboa, 2023



DIREÇÃO-GERAL

---

## ÍNDICE

---

ÍNDICE .....	5
FICHA TÉCNICA.....	6
SIGLAS E ABREVIATURAS .....	7
I - INTRODUÇÃO .....	8
II - ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO .....	8
III – DOS FACTOS .....	10
3.1. <i>Análise dos factos relativos ao desrespeito do dever de publicitação no Portal Base.....</i>	<i>10</i>
3.2. <i>Prestação de serviços antes da adjudicação e da outorga do contrato .....</i>	<i>12</i>
IV – DO DIREITO.....	13
4.1. <i>Incumprimento na Publicitação dos Contratos Públicos .....</i>	<i>13</i>
4.2. <i>Prestação dos serviços antes do procedimento pré-contratual estar concluído .....</i>	<i>15</i>
V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	17
5.1. <i>Incumprimento na Publicitação dos Contratos Públicos .....</i>	<i>17</i>
5.2. <i>Prestação dos serviços antes do procedimento pré-contratual estar concluído .....</i>	<i>17</i>
VI - ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO .....	18
6.1. <i>Introdução .....</i>	<i>18</i>
6.2. <i>Do desrespeito pelo dever de publicitação no Portal Base.....</i>	<i>18</i>
6.3. <i>Prestação dos serviços antes do procedimento pré-contratual estar concluído .....</i>	<i>20</i>
VII – CONCLUSÕES.....	21
VIII – EMOLUMENTOS .....	22
IX – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	22
X – DECISÃO .....	23
Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras .....	25

---

## FICHA TÉCNICA

---

### Execução Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

### Colaboração

Isabel Castelo Branco

Técnica Verificadora Superior Principal

---

## SIGLAS E ABREVIATURAS

---

<b>Siglas</b>	<b>Designação</b>
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira
CCP	Código dos Contratos Públicos
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
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 Entidades Intermunicipais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas

## I - INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria é elaborada ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e sgs. da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>1</sup>, bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)<sup>2</sup>.
2. Em cumprimento do artigo 13.º da LOPTC, o relato de auditoria foi remetido aos eventuais responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações dado entrada no Tribunal dentro do prazo concedido.
3. A análise das alegações produzidas no contraditório consta do ponto VI deste relatório, não tendo resultado das mesmas alterações ao texto do relato, exceto no tocante à eventual imputação de responsabilidade financeira, como se explicita nos pontos 57 e 66.

## 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 174/2020, que tem na sua base denúncia de “*um cidadão preocupado*”, recebida no Tribunal de Contas (TdC), em 30 de março de 2020<sup>3</sup>.
5. A denúncia referia as seguintes situações que considerava irregulares:
  - a) Desrespeito do dever de publicitação no Portal Base, dos contratos públicos de vários procedimentos, relativos a aquisições de serviços cuja publicitação terá sido efetuada meses após ter sido cumprida e paga a prestação de serviço;

---

<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), 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho e 12/2022, de 27 de junho.

<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, e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro, alterado pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG, de 24 de fevereiro (DR, II série, n.º 48, de 10 de março) e 2/2022, de 29 de março (DR, II série, n.º 68, de 6 de abril).

<sup>3</sup> Entrada 6132/2020, a fls. 2 do PEQD.

- b) Outorga de contrato após a prestação de serviços ter sido realizada, e autorização da despesa em momento posterior à prestação de serviços de artistas;
  - c) Aquisições de serviços através do procedimento por consulta prévia, sem que se tenha efetuado convite pelo menos a três entidade;
  - d) Escolha de procedimento por ajuste direto, em função de critérios materiais, com fundamento no artigo 24.º n.º 1 alínea e), subalínea ii), do Código dos Contratos Públicos (CCP), (inexistência de concorrência por motivos técnicos), na aquisição do jantar de Natal para os colaboradores do Município do Barreiro (MB);
  - e) Escolha de procedimento por ajuste direto em função de critérios materiais, com base no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), tendo por objeto a *“instalação de serviços de higiene e limpeza para edifícios e instalações do Município do Barreiro, no valor de € 441 000, com pagamento repartido em frações, sem que tenha sido submetido a visto do TdC”*.
  - f) Na empreitada de obras públicas *“Parque recreativo da Cidade-Fase 2”, adjudicada à empresa “A”, pelo preço contratual de € 1.087 133,62, equaciona-se a eventual ausência de visto prévio;*
  - g) *No contrato de “Locação Financeira para financiamento da aquisição de 78 veículos e 1 equipamento, mediante adjudicação por lotes, com retorno 70 veículos, pelo preço contratual de € 1 239 774,52, assinado com a “B”, em que nada se refere sobre a submissão a visto do TdC.*
  - h) Por último, no procedimento *“Substituição da cobertura de fibrocimento da Escola Básica EB1, n.º 2 do Lavradio” denuncia-se de que haveria “falta de requisito técnico no caderno de encargos, divulgado às entidades concorrentes”*.
6. No âmbito da informação n.º 245/2020, de 02.10.2020, do Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno (NATDR)<sup>4</sup>, após terem sido solicitadas explicações e documentos ao Município, concluiu-se que a maioria das situações denunciadas não tinha razão de ser, tendo-se concluído que não consubstanciavam irregularidades, as situações enquadráveis nas alíneas c) a h) supra.
7. Assim, de acordo com a análise do NATDR expressa na acima referida informação<sup>5</sup>, das situações denunciadas apenas poderão ser, eventualmente, objeto de responsabilização financeira as situações denunciadas nas alíneas a) e b) supra.

---

<sup>4</sup> Fls. 268 do PEQD.

<sup>5</sup> Despachada pela Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, em 04 de dezembro de 2020.

8. Com o âmbito assim delimitado e tendo em vista o cumprimento do Despacho da Senhora Conselheira, iniciou-se a presente Auditoria de Responsabilidade Financeira (ARF) em 13.01.2023<sup>6</sup>.

### III – DOS FACTOS

9. Conforme já foi referido no ponto anterior, na base desta ARF encontra-se uma denúncia anónima remetida ao TdC, que relata várias situações das quais o NATDR apenas considerou irregulares as situações referentes a:
- Desrespeito do dever de publicitação atempado no Portal Base Gov., dos contratos públicos de vários procedimentos, relativos a aquisições de serviços cuja publicitação terá sido efetuada decorridos meses após ter sido cumprida a prestação de serviço e o pagamento ter sido efetuado;
  - Adjudicação e outorga de contrato após a prestação de serviços ter sido realizada.

#### 3.1. Análise dos factos relativos ao desrespeito do dever de publicitação no Portal Base

10. A denúncia relata que os prazos para comunicação dos contratos no Portal Base.Gov, raramente são respeitados, *“existindo situações de vinte e dois meses de atraso”, e refere a título exemplificativo, a aquisição, por ajuste direto, para apresentação de espetáculo musical com o artista “C”.*
11. Da documentação remetida pelo denunciante (anexos 1, 2 e 3<sup>7</sup>), e da análise dos procedimentos pré-contratuais denunciados, constata-se a existência de mais quatro contratos nas mesmas circunstâncias, conforme quadro seguinte:

---

<sup>6</sup> A fls. 1 a 3 deste processo de ARF.

<sup>7</sup> Fls. 16, 17 e 18 do PEQD.

Quadro 1 - Contratos com publicitação extemporânea

Objeto dos contratos	Tipo de Procedimento	Adjudicatário	Preço contratual (€)	Data do Pagamento	Data Publicitação Portal Base
Aquisição de serviços - Espetáculo musical "C"	Ajuste direto	"I"	26 700	20.04.2018	10.02.2020
Aquisição de serviços - Espetáculo musical "D"	Ajuste direto	"J"	14 500	27.08.2019	06.12.2019
Aquisição de serviços - Espetáculo musical "E"	Ajuste direto	"K"	11 000	14.08.2019	18.11.2019
Aquisição de serviços, p/ espetáculo musical "F"	Ajuste direto	"L"	15 000 €	11/09/2019	12/12/2019
Aquisição de serviços p/espetáculo musical de "G" e "H"	Ajuste Direto	"M"	14. 000 €	06/08/2019	09/12/2019

12. No tocante à eventual infração de publicitação dos contratos após o pagamento, como se verifica do quadro e da documentação remetida<sup>8</sup>, o pagamento dos contratos, ocorreu antes de terem sido publicitados no Portal Base, tendo um deles sido pago quase dois anos antes da publicitação ter ocorrido.
13. O NATDR solicitou ao Presidente da Câmara Municipal do Barreiro (PCMB) que esclarecesse o assunto, sendo que o mesmo veio informar<sup>9</sup> que *“as comunicações entre a plataforma eletrónica de contratação usada pelo Município (Saphety/Vortal) e a Base.Gov, não são da responsabilidade do Município, embora este saiba que , durante cerca de um ano, houve erro na plataforma que não permitia carregar este tipo de contratos, uma vez que estavam classificados na plataforma como sendo necessário recorrer a um procedimento de consulta prévia”*. Refere ainda que, para que não ficassem pendentes de publicitação, teve que inserir os contratos manualmente no Portal Base.Gov.
14. Não obstante as dificuldades técnicas se, como refere o PCMB, era possível a introdução manual então devia tê-lo feito no prazo devido.

<sup>8</sup> Fls. 28, 29 e 30; 52, 53 e 54; 73, 74 e 75; 93, 95 e 96; 116, 120, 121 e 122 do presente processo de ARF.

<sup>9</sup> Seu ofício 8955 de 21.07.2020, fls. 103 do PEQD.

### 3.2. Prestação de serviços antes da adjudicação e da outorga do contrato

15. O denunciante refere que em dois contratos de aquisição de serviços, para a apresentação de espetáculos musicais, parte do procedimento decorreu após a realização do serviço em causa.
16. Consultada a documentação, relativamente a esses dois procedimentos de ajuste direto, verifica-se o seguinte:

Quadro 2 - Serviços prestados antes da adjudicação e da outorga do contrato

Objeto Contrato/Tipo de procedimento/preço contratual (s/IVA)	Entidade Adjudicatária	Data da abertura do procedimento e autorização da despesa	Data de Adjudicação	Data do contrato	Data do evento	Data do pagamento	Publicitação Portal Base
Aquisição de serviços, p/ espetáculo musical "F" Ajuste Direto 15 000 €	"L"	13/08/2019 (fls. 78 <sup>o</sup> )	29/08/2019 (fls. 90 a 92)	Dispensa de contrato escrito <sup>10</sup> (fls.104 do PEQD)	18/08/2019	11/09/2019 (fls. 95)	12/12/2019 (fls.96)
Aquisição de serviços p/espetáculo musical de "G" e "H" Ajuste Direto 14 000 €	"M"	06/08/2019 (fls.99).	12/08/2019 (fls. 112 a 115)	Dispensa de contrato escrito (fls.104 do PEQD).	"G" – 10/08/2019 "H" – 16/08/2019	16/08/2019 (fls. 121)	09/12/2019 (fls.123)

17. No que toca à aquisição do serviço para o espetáculo do artista "F", como o quadro ilustra, o espetáculo teve lugar 11 dias antes da adjudicação e da outorga do contrato.
18. Já no que concerne ao segundo contrato, o qual abrange dois espetáculos, teremos que distinguir:
- No espetáculo da artista "G" verificou-se idêntica situação, ou seja, a adjudicação e a outorga do contrato ocorreram após o evento se ter concretizado.
  - Já quanto à aquisição do serviço de espetáculo musical de "H" a adjudicação e o contrato ocorreram antes do evento, de acordo com as regras do CCP.

<sup>10</sup> Sempre que se referem apenas as fls. estamos a referir-nos ao processo desta ARF e não ao PEQD.

<sup>11</sup> Ao abrigo do ponto i) da alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP.

19. Em duas das três situações constantes do quadro II, os eventos ocorreram antes do procedimento de ajuste direto estar concluído. Mais precisamente no caso do concerto dos artistas “F e G”, respetivamente, onze e dois dias, antes da adjudicação.
20. Na resposta que enviou ao NATDR, no âmbito do PEQD<sup>12</sup>, a CMB limitou-se a confirmar as datas das várias fases do procedimento pré-contratual<sup>13</sup>, de acordo com as constantes do quadro supra.
21. De referir, ainda, que nos procedimentos pré-contratuais constantes do quadro 1, embora não se verifique uma situação idêntica, constata-se, através da documentação remetida<sup>14</sup>, que à exceção do primeiro procedimento, a data da adjudicação dos dois outros procedimentos ocorreu no mesmo dia em que o espetáculo se realizou, ou seja no dia 9 de agosto de 2019, no caso do procedimento para o espetáculo do músico “D”, e em 12 de agosto de 2019, no caso do procedimento de ajuste direto para o espetáculo do músico “E”.
22. Esta situação também suscita algumas dúvidas quanto à existência de um efetivo procedimento e sua transparência, o que deve ser evitado.

## IV – DO DIREITO

### 4.1. Incumprimento na Publicitação dos Contratos Públicos

23. Logo na versão inicial do Código dos Contratos Públicos, o Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008<sup>15</sup>, previa no seu artigo 4.º, n.º 1, a constituição de um portal único dedicado aos contratos públicos, com o papel de divulgação, 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*

---

<sup>12</sup> Fls. 103 a 106.

<sup>13</sup> Fls. 103 e 104 do PEQD.

<sup>14</sup> Fls. 47 a 49 e 65 a 68 do presente processo de ARF.

<sup>15</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, Decl. de Retif. n.º 25/2021, de 21 de julho e DL 78/2022, de 07 de novembro. Sempre que nos referirmos ao CCP, referimo-nos à versão aplicável à data dos factos a que nos reportamos.

*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.*<sup>16</sup>

24. O artigo 127.º do CCP, relativo à *“publicitação e eficácia do contrato”*, foi objeto de alterações sendo que a versão aplicável aos factos aqui em apreço, pelo DL n.º 111-B/2017, de 31/08, dispõe que:
- “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 - (Revogado.)*
- 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.”*
25. Do exposto resulta que, desde 2008, as entidades adjudicantes estão obrigadas a informar o portal único acerca dos contratos públicos celebrados, precedidos de ajuste direto (e, após 2017, também consulta prévia), com exceção dos ajustes diretos simplificados, conforme preceitua o n.º 3, do art.º 128.º do CCP<sup>17</sup>.
26. Assim sendo, todos os contratos inseridos nos quadros 1 e 2 deveriam ter sido publicitados antes de qualquer pagamento, importando salientar que a publicitação não só é obrigatória como determinante, para a própria eficácia do contrato.
27. Com efeito, antes da publicitação, 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 contrato e do pagamento.
28. E, como referido acima, todos os pagamentos foram efetuados sem que os contratos tivessem sido publicitados.

---

<sup>16</sup> 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, revogada pela Portaria 57/2018, de 26 de fevereiro, e esta pela Portaria 284/2019, de 2 de setembro.

<sup>17</sup> 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”*

29. A este respeito, tem sido entendimento uniforme deste Tribunal<sup>18</sup> 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 Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), na versão aplicável à data.
30. De acordo com várias sentenças e acórdãos da 3.ª secção do TdC<sup>19</sup>, quer a autorização do pagamento, quer as ordens de pagamento (constantes deste processo), sem que tenham sido publicitados os respetivos contratos, enquadram situações suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração sancionatória, prevista nas alíneas b) e l) do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC.

#### 4.2. Prestação dos serviços antes do procedimento pré-contratual estar concluído

31. Sendo as autarquias locais entidades adjudicantes, conforme o artigo 2.º, n.º 1, alínea c), qualquer aquisição de serviços, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, alínea e), levada a cabo pela autarquia (MB), tem que, obrigatoriamente, ser precedida de um dos procedimentos contratuais tipificados no artigo 16.º, n.º 1, do CCP.
32. Nos casos em análise nesta ARF, constantes do quadro 2, em duas das prestações de serviços aí referidas, o serviço em causa foi prestado antes do procedimento pré-contratual se encontrar concluído. Ou seja, apenas a fase inicial, decisão de contratar e autorização da despesa, ocorreram antes da prestação do serviço.
33. Assim e embora como previsto no artigo 36.º, n.º 1, do CCP, o procedimento de formação destes contratos se tenha iniciado com a decisão de contratar e com a autorização da despesa, o MB permitiu que, posteriormente, a prestação de serviço tivesse lugar antes de terem decorrido todas as fases do procedimento escolhido, nos termos do CCP, designadamente a adjudicação do serviço à entidade em causa, bem como a outorga do contrato.
34. Como resulta claramente do CCP, todas as fases de um procedimento pré-contratual decorrem, como o nome indica, antes da celebração do contrato com a entidade que foi selecionada para prestar o serviço. Todas as fases e trâmites dos procedimentos devem decorrer de forma sequencial e de acordo com o que a lei prevê, devendo, portanto, ser integralmente respeitados.

---

<sup>18</sup> 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, 3ª 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.

<sup>19</sup> Sentença 7/2015, 3.ª S; 4/2020, 3.ª S; 14/2020, 3.ª S; Acórdão 36/2020, 3.ª S.

35. Todos os atos e fases necessários à conclusão do procedimento têm por objetivo “escolher” da forma o mais transparente e económica possível quem vai prestar o serviço.
36. Se assim não for, todas as fases posteriores à prestação do serviço (ocorrência do espetáculo) deixam de ser um meio tendente à formação de um contrato, uma vez que o objeto do mesmo já se concretizou.
37. Deixar que a prestação do serviço ocorra e vir posteriormente a adjudicar um serviço que já se esgotou, bem como informar da adjudicação, celebrar contrato etc., é subverter claramente as regras previstas no CCP.
38. Com efeito a adjudicação é de acordo com o artigo 73.º do CCP *“o ato através do qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas.”* E, se o serviço foi prestado já não faz sentido escolher o adjudicatário, nem o adjudicatário se pode propor realizar o que já foi realizado. A forma de proceder do MB espelha uma mera aparência de procedimento.
39. Assim, foram desrespeitados vários preceitos do CCP, em particular os artigos 73.º e 76.º, 81.º 94.º e 95.º e 125.º e seguintes.
40. 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 do CCP, princípios que devem pautar a atividade de qualquer entidade pública, onde se enquadra a relativa à contratação pública.

## V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

### 5.1. Incumprimento na Publicitação dos Contratos Públicos

41. No quadro 1 estão identificados os serviços e procedimentos que foram pagos sem que antes tenham sido objeto de publicitação no Portal Base, como o CCP exige.
42. A violação de normas e princípios do CCP consubstancia infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.
43. São responsáveis financeiros todos os que permitiram que os pagamentos fossem feitos e que autorizaram os pagamentos sem que a publicação dos contratos tenha tido lugar:
  - Responsáveis pela colocação dos contratos no Portal Base: José Carlos Capareira Matoso e João Filipe André Carvalho;
  - Responsável pela autorização e ordem de pagamento: Ricardo Jorge Marcelino Ferreira<sup>20</sup> (responsável pela contabilidade, que conferiu a ordem de pagamento).

### 5.2. Prestação dos serviços antes do procedimento pré-contratual estar concluído

44. Como resulta desta auditoria, as prestações de serviços (espetáculos) ocorreram antes de terem decorrido todos os trâmites do procedimento escolhido, nos termos do CCP, ou seja, antes de terem lugar as restantes fases do procedimento pré-contratual, designadamente a adjudicação do serviço à entidade em causa, bem como a celebração do contrato.
45. A violação de vários preceitos e princípios do CCP consubstancia eventual infração financeira sancionatória, enquadrável no artigo 65.º n.º 1, alínea l), da LOPTC.
46. Assim<sup>21</sup>, são responsáveis:

---

<sup>20</sup> Retirou-se o nome do eventual responsável do órgão executivo, ao abrigo dos artigos 61.º n.º 2, aplicável por força do 67.º n.º 3, da LOPTC e 8o.º - A do RFALEI, pelo facto das decisões terem tido na sua base a “conferência” do serviço de contabilidade.

<sup>21</sup> Retiraram-se os nomes dos membros do executivo, ao abrigo dos artigos 61.º n.º 2, aplicável por força do 67.º n.º 3 da LOPTC e 8o.º - A do RFALEI, visto que as suas decisões tiveram por base informação dos serviços competentes que não os alertou para a infração.

- A chefe da Divisão de Comunicação, Protocolo e Património Cultural (DCPC), Maria Lurdes Lopes, que propôs a adjudicação posteriormente ao serviço já ter sido prestado.
- O responsável pela contabilidade, Ricardo Jorge Marcelino Ferreira, que autorizou o pagamento de um procedimento que não decorreu dentro das regras legais.

## VI - ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

### 6.1. Introdução

47. Os eventuais responsáveis remeteram as suas alegações em conjunto, numa única resposta, a qual também engloba as alegações relativas ao contraditório institucional.
48. A primeira alegação é genérica e prende-se com o empenho que, na opinião de todos os respondentes, no *“Município do Barreiro, os dirigentes e os respetivos funcionários colocam em cumprir e fazer cumprir todas as regras e procedimentos legais”*.
49. Em nenhuma das alegações contrariam os factos relatados, vindo apenas tecer considerações que entendem ser desculpabilizantes dos mesmos como seja *“a insuficiência de meios humanos e técnicos e a própria incapacidade das soluções e sistemas, mormente, os informáticos para responderem a todas as exigências em matéria de contratação pública”*.

### 6.2. Do desrespeito pelo dever de publicitação no Portal Base

50. Os respondentes argumentam que embora tendo feito todas as diligências para que a publicitação dos contratos fosse feita atempadamente, tal não foi conseguido, confirmando que a publicitação dos contratos só ocorreu após o pagamento. E, para o efeito, alegam dificuldades informáticas entre a plataforma Saphetygov/Vortal e o Portal Base, o que comprovam com a junção dos documentos 1 e 2<sup>22</sup>.
51. Alegam ainda a escassez de recursos humanos para dar resposta em tempo útil à obrigatoriedade da publicitação antes do pagamento.

---

<sup>22</sup> Fls. 153 a 156 deste processo de ARF.

52. Por último, mencionam que não existe qualquer dano a reparar e que não têm “*infrações registadas, desta natureza*”. E, consideram que estão reunidos os pressupostos para a dispensa do pagamento da multa.

### Análise

53. A justificação apresentada relativa a dificuldades informáticas já tinha sido invocada no âmbito dos esclarecimentos solicitados pelo NATDR, onde também acrescentavam que os tinham introduzido manualmente para que não ficassem pendentes de publicitação. Ora, se existia essa possibilidade ela deveria ter sido utilizada em tempo útil e obviamente antes de qualquer pagamento.

54. No tocante à escassez de recursos humanos nada é demonstrado que nos permita concluir que tal facto foi a causa da infração financeira.

55. Quanto ao facto de alegarem que estão reunidos os pressupostos para a dispensa do pagamento da multa, não acompanhamos esta conclusão, pois, entendemos que os responsáveis poderiam ter agido de outra forma para evitar a infração financeira, não obstante as dificuldades informáticas poderem ser tidas em conta na avaliação da culpa.

56. Assim, neste ponto, nada é dito que altere o conteúdo do relato.

57. Não obstante não ter sido invocado no contraditório importa, contudo, referir que as decisões dos membros do executivo tiveram na sua base informações produzidas pelos serviços, pelo que os mesmos não poderão ser responsabilizados financeiramente de acordo com o artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, aplicável por força do artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC e do artigo 80.º - A, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)<sup>23</sup>. Assim sendo, retirámos o nome do Presidente do órgão executivo, Frederico Alexandre da Costa Rosa, do ponto 43 deste relatório e do quadro das infrações financeiras.

---

<sup>23</sup> Dispõe o preceito que a responsabilidade financeira “*recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*”.

### 6.3. Prestação dos serviços antes do procedimento pré-contratual estar concluído

58. Os respondentes alegam que os factos ocorreram em contexto muito específico, *“as festas do Barreiro”*. E, que, as contratações com artistas, representados por agentes, tornam mais lento o procedimento.
59. A título exemplificativo, informam que a proposta formal do agente do artista “F” só foi remetida ao Município, por correio eletrónico, em 9 de agosto, sendo que a sua atuação estava agendada para 18 de agosto. E que a escassez dos recursos humanos não permitiu concluir o procedimento pré-contratual em tempo útil.
60. Invocam que não fizeram qualquer pagamento antes da adjudicação dos contratos e do cumprimento dos mesmos, e que tudo foi feito com boa fé.
61. Invocam ainda que estão em causa ajustes diretos, pese embora, nalguns casos, os serviços tenham acabado por ser prestados antes de concluídos os procedimentos pré-contratuais de formação de contratos.
62. Revelando a atuação um grau de culpa e de ilicitude diminutos.

#### Análise

63. No tocante aos primeiros argumentos, a ser verdade, que os agentes dos artistas tornam o processo mais moroso, então o que os serviços do município deveriam ter feito era iniciar mais cedo o procedimento pré-contratual, até porque, como afirmam, os artistas são muito requisitados no mês de agosto e as datas das festas do Barreiro já eram conhecidas.
64. Acresce que o argumento de que só receberam a proposta formal do agente do artista “F” em 9 de agosto não é compreensível, uma vez que o procedimento de ajuste direto só foi aberto em 13 de agosto, e o convite para apresentar proposta foi efetuado no mesmo dia, como se demonstra a fls. 78 e 79, deste processo de ARF. Assim o que os respondentes designam de proposta formal só poderia ser “um orçamento” no âmbito de uma consulta de mercado. Ora, se iniciaram o procedimento em 13 de agosto, é razoável presumir que não estaria concluído antes do dia da atuação, ou seja, 18 de agosto.

65. O facto de não terem sido feitos pagamentos antes do serviço prestado é importante, mas a transparência da contratação pública exige que o procedimento pré-contratual seja uma realidade e não uma aparência, como sucedeu nestes casos, e bem se espelha neste relatório.
66. Por fim, importa referir que, embora não tendo sido alegado, tendo as decisões dos membros do executivo tido na sua base informações produzidas pelos serviços, os mesmos não poderão ser responsabilizados financeiramente de acordo com o artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, aplicável por força do artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC, e do artigo 80.º - A, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)<sup>24</sup>. Assim sendo, retirámos o nome da vereadora (com competência delegada) Sara Ferreira e do Presidente do órgão executivo (Frederico Alexandre Aljustrel da Costa Rosa) do ponto 46, deste relatório e do quadro das infrações financeiras.

## VII – CONCLUSÕES

- 6.1 Na origem da presente auditoria encontra-se o PEQD n.º 174/2020, que tem na sua base uma denúncia anónima recebida no TdC em 30 de março de 2020.
- 6.2 Da análise efetuada constatou-se ter havido violação de regras insertas no CCP.
- 6.3 Tais violações respeitam ao incumprimento do dever de publicitação no Portal Base, de vários contratos relativos a aquisições de serviços antes da sua execução e pagamento, revelando-se que essa publicação ocorreu, mas intempestivamente, em várias situações, muitos meses após o pagamento já ter ocorrido.
- 6.4 E, ainda, a adjudicação e outorga de contratos após a prestação de serviços já ter sido realizada.

---

<sup>24</sup> Dispõe o preceito que a responsabilidade financeira *“recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente”*.

67. Daqui resultou a violação de vários preceitos do CCP, em particular dos artigos 73.º e 76.º, 81.º 94.º e 95.º e 125.º e seguintes.
68. 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-A do CCP, princípios que devem pautar a atividade de qualquer entidade pública, no âmbito da contratação pública.
69. A 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).
70. São responsáveis financeiros todos os que eram responsáveis pela inserção dos contratos no portal Base (ponto 5.1), bem como quem elaborou as informações que permitiram a adjudicação e autorização da despesa nos casos referidos no ponto 5.2.
71. Do contraditório institucional e pessoal exercido, não resultou nenhuma alteração ao texto do relato, exceto no tocante aos eventuais responsáveis, em virtude de as decisões dos membros do executivo terem na sua base informações dos serviços, aplicando-se, assim, o artigo 61.º n.º 2, por virtude do artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC, e do artigo 80.º - A do RFALEI.

## VIII – EMOLUMENTOS

72. 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 e 3-B/2000, de 04 de abril, são devidos emolumentos pelo Município do Barreiro, no valor de três mil e noventa euros e quinze cêntimos (€ 3 090,15), conforme ficha anexa.

## IX – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

73. Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º, do RTC, foi remetido ao Ministério Público, o projeto de relatório para emissão de parecer. O referido parecer, com o n.º 27/2023, foi emitido em 23.05.2023, reservando para mais tarde *“uma análise e apreciação necessariamente mais detalhadas da*

*matéria em causa, da documentação e demais elementos pertinentes juntos ao processo de auditoria, e eventual imputação subjetiva de responsabilidade”.*

## X – DECISÃO

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

- 1º) Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras Anexo, que dele faz parte integrante;
- 2º) Fixar os emolumentos devidos pelo Município do Barreiro em três mil e noventa euros e quinze cêntimos (€3 090,15) 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:
  - 4.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
  - 4.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Barreiro;
  - 4.3. Aos visados no âmbito deste relatório.
- 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, 01 de junho de 2023

**A Juíza Conselheira Relatora**

(Maria dos Anjos Capote)

**Os Juízes Conselheiros Adjuntos**

(Helena Abreu Lopes)

(José Manuel Quelhas)

## Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
				Reintegratória:	Sancionatória:
3.1 e 4.1	Desrespeito do dever de publicitação no Portal Base, dos contratos públicos de vários procedimentos, relativos a aquisições de serviços cuja publicitação terá sido efetuada meses após ter sido cumprida a prestação de serviço e o pagamento ter ocorrido.	Artigo 127.º n.º 3 do CCP; Artigo 52.º da LEO; Artigo 1.º-A, do CCP, em especial o princípio da transparência.	-José Carlos Capareira Matoso e João Filipe André Carvalho - Responsáveis pela colocação dos contratos no Portal Base.  -Ricardo Jorge Marcelino Ferreira (contabilidade) cuja informação esteve na base da autorização e ordem de pagamento.		Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.
3.2 e 4.2	Prestações de serviços que ocorreram antes da decisão de adjudicação e da outorga do contrato.	Artigos 73.º e 76.º, 81.º, 94.º e 95.º e 125.º do CCP. Incumprimento dos princípios da legalidade, da imparcialidade, da concorrência e da transparência, entre outros, previstos no artigo 1.º-A do CCP.	- Maria Lurdes Lopes (chefe da DCPC) que propôs a adjudicação posteriormente ao serviço já ter sido prestado  - Ricardo Jorge Marcelino Ferreira, (responsável pela contabilidade), que “conferiu” a autorização do pagamento de um procedimento que não decorreu dentro dos trâmites legais.		Artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC.