

Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 5/2023– ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade Fiscalizada :

União das Freguesias de Geraz do Lima (Santa Maria, Santa Leocádia e Moreira) e Deão – Viana do Castelo



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 16/2022 – ARF

2.ª Secção

Apuramento de responsabilidade financeira

- ⇒ Contratação de empreitadas de obras públicas em violação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP
- ⇒ Contrato de locação financeira não submetido a fiscalização prévia
- ⇒ Início de efeitos de contratos antes da sua publicação no Portal Base, em violação do artigo 127.º, n.ºs 1 e 3 do CCP.

Índice

ÍNDICE	4
FICHA TÉCNICA	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I. INTRODUÇÃO	7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III. DOS FACTOS	8
3.1 INTRODUÇÃO	8
3.2 SOCIEDADE “A”	9
3.3 EMPRESA “B”	12
3.4 “C” / “D”	13
3.5 RESTANTES EOP	15
3.6 AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS	16
3.7 COMPRA DE BENS MÓVEIS ATRAVÉS DE CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA	18
IV. DO DIREITO	19
4.1 EOP - QUESTÕES SUSCITADAS	19
4.2 O ART.º 113.º, N.º 2 DO CCP NA VERSÃO EM VIGOR ATÉ FINAL DE 2017	20
4.3 O ART.º 113.º, N.º 2 NA VERSÃO DO CCP EM VIGOR A PARTIR DE 2018	23
4.4 PUBLICITAÇÃO DOS CONTRATOS NO PORTAL BASE	24
4.5 AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS	25
4.6 COMPRA DE BENS MÓVEIS ATRAVÉS DE CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA	26
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	29
5.1 VIOLAÇÃO DO ART.º 113.º, N.º 2 DO CCP	29
5.2 FALTA DE PUBLICITAÇÃO NO PORTAL BASE - EOP	31
5.2. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS	32
5.3. COMPRA DE BENS MÓVEIS ATRAVÉS DE CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA	32
VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	33
VII. CONCLUSÕES	35
VIII. EMOLUMENTOS	37
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	37
X. DECISÃO	37
ANEXO - MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	39

FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isilda Gallois Albuquerque Costa

Técnica Verificadora Assessora

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EOP	Empreitada de Obras Públicas
GENT	Sistema de Gestão de Entidades
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
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.
NIPC	Número de Identificação de Pessoa Coletiva
PD	Processo de Denúncia
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RA	Relatório de Auditoria
RFALEI	Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
RJAL	Regime jurídico das autarquias locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas
UFGLD	União de Freguesias de Geraz do Lima (Santa Maria, Santa Leocádia e Moreira) e Deão

I. INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹ e, ainda, do art.º 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)².
2. Em cumprimento do art.º 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. Da respetiva análise não resultou nenhuma alteração ao texto do relato.

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem desta auditoria encontra-se uma denúncia anónima, entrada no Tribunal de Contas em 27.08.2021.
5. O denunciante relata eventuais ilegalidades cometidas pela União de Freguesias de Geraz do Lima (Santa Maria, Santa Leocádia e Moreira) e Deão, doravante identificada como UFGLD, que se traduziram na *“realização apressada de obras, a dois meses das eleições, violando a lei dos compromissos e sem cabimento orçamental. Estima-se um valor de cerca de um milhão de euros nessas obras. A junta está ainda a fazer muros particulares e reparar vias sem ter cabimento orçamental, violando a lei dos compromissos. Tais obras estão a ser realizadas sem concurso e são de valor muito elevado...”*. Não foram apresentados elementos de prova a sustentar as afirmações produzidas, nem identificadas as datas da prática dos atos alegadamente ilegais.

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 6.08, e alterada sucessivamente pelas leis n.ºs 87-B/98, de 31.12; 1/2001, de 55-B/2004, de 30.12; 48/2006, de 29.08; 35/2007, de 13.08; 3-B/2010, de 28.04; 61/2011, de 07.12; 2/2012, de 06.01; 20/2015, de 09.03; 42/2016, de 28.12; 2/2020, de 31.03 e 27-A/2020, de 24.07.

² Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, II série, de 15.02., aprovado pelo Plenário Geral em 24.01, alterado pela Resolução n.º 3/2021-de 24.02, publicada no DR II série, n.º 48, de 10.03.

6. A denúncia foi remetida ao Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos organismos de controlo interno (NATDR), tendo sido constituído o Processo de Denúncia (PD) n.º 99/2021, no âmbito do qual foi ouvido o, então, Presidente da Junta da UFGLD para que se pronunciasse sobre o teor da denúncia. Foi-lhe, ainda, solicitada a remessa de documentos relativos aos contratos de aquisição de bens e serviços e empreitadas, celebrados pela entidade entre 2015 e 2021,³ o que foi cumprido.⁴
7. Nos termos da Informação n.º 215/2022, de 31.03.2022, o NATDR concluiu haver indícios de eventuais ilícitos financeiros subsumíveis no art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC, passíveis de consubstanciar eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, havendo a necessidade de prosseguir para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, o que foi determinado por despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área IX, exarado naquela Informação, em 27.04.2022.⁵
8. O presente processo de auditoria, foi registado na Secretaria deste Tribunal, em 03.10.2022, com o n.º 16/2022-ARF- 2.ª Secção.

III. DOS FACTOS

3.1 Introdução

9. Da análise dos documentos enviados pela UFGLD em resposta ao solicitado, quer no âmbito do PD supracitado, quer no do presente processo,⁶ apurou-se que, entre 2015 e 2021, a autarquia celebrou 38 contratos de empreitadas de obras públicas (EOP), precedidos de ajuste direto ou consulta prévia, no valor global de 1 878 003,32 €, com as seguintes empresas: “A”, “B”, “C”, “E”, “F”, “G”, “H”, “I” e “J”⁷

³ Ofício a fls. 10 do PD.

⁴ Informação prestada através dos ofícios n.ºs 21/096 e 21/102, respetivamente de 04.11.2021 e 25.11.2021 (vd. fls. 12-30 do PD).

⁵ Vd. fls. 38/ss do PD.

⁶ Os dados enviados no âmbito desta ARF constam da pen drive a fls. 14, deste processo. O pedido e a resposta, constam, respetivamente, dos emails de 23.01.2023 e 27.02.2023 (fls. 8-13, idem).

⁷ Com a Sociedade “A” foram celebrados 19 contratos; com a “B”, 6 contratos, 4 com a “C”, 3 com a “D”, e um com cada uma das restantes 6 empresas, perfazendo o total de 38 EOP.

10. Os contratos de EOP tiveram por objeto, essencialmente, a execução de várias obras de ampliação de ruas, pavimentação de caminhos, construção de passeios, drenagem de águas, etc. Com exceção dos dez contratos celebrados nos anos 2020-2021, nenhum dos outros foi publicitado no Portal Base, conforme se verificou no âmbito desta ARF.
11. Da análise dos documentos remetidos pela entidade, apurou-se que, em cinco dos contratos de EOP publicitados no Portal Base, foram efetuados pagamentos antes da publicitação dos mesmos (cfr. Quadro 7, infra).

3.2 Sociedade “A”

12. Entre 2015 e 2017, a UFGLD celebrou com a Sociedade “A” 16 contratos de EOP, todos precedidos de ajuste direto, ao abrigo do art.º 19.º, alínea a), do Código dos Contratos Públicos (CCP), em vigor à data, no montante total de 262 806,50 €.
13. Os contratos tiveram por objeto várias obras do mesmo tipo, designadamente, construção de passeios, alargamento e/ou pavimentação de ruas, reabilitação de largos, etc.
14. A abertura de cada um dos procedimentos por ajuste direto, no período atrás referido, foi proposta e aprovada em reunião do Executivo da Junta de Freguesia da UFGLD, por deliberação unânime dos respetivos membros, tendo por fundamento a *“impossibilidade de satisfação da necessidade por via dos recursos próprios”*. Em todas as situações foram concedidos poderes ao Presidente da Junta de Freguesia para a adjudicação da proposta, outorga do contrato e *“demais formalidades inerentes às fases posteriores da adjudicação”*, assinatura das peças do procedimento e outros documentos necessários e, ainda, concessão de poderes para a *“publicitação no portal Base”* (vd. atas das reuniões identificadas no Quadro infra 1, a folhas dos autos também referidas no quadro).
15. Os contratos mencionados estão elencados no Quadro 1, infra, do mais recente para o mais antigo.

Quadro 1 – Contratos celebrados com a Sociedade “A”, entre 2015-2017:

N.º	EOP - Objeto	Data da celebração	Preço contratual €	Decisão de contratar/executivo da JF	Public. Base
1	(E-17-04) Alargamento na rua do Pinheiral em Moreira de Geraz do Lima	07.07.2017	11 328,50	12.05.2017 (ata n.º 99/2017.) proposta e aprovada pela JF (fls. 33)	não
2	(E-17-02) Construção de passeio na EM550-1 em Sta. Leocádia	12.06.2017	29 484,25	13.04.2017 (ata n.º 98/2017.) proposta e aprovada pela JF (fls. 32)	não
3	(E-16-11) Requalificação do Largo de São Francisco e troço do Caminho da Madorra em Deão	16.12.2016	40 240,10	14.10.2016 (ata n.º 87/2016.) proposta e aprovada pela JF (fls. 30)	não
4	(E-16-10) Reconstrução do muro de suporte na Rua da Furoca em Sta. Maria	16.12.2016	6 627,00	08.07.2016 (ata n.º 82/2016.) proposta e aprovada pela JF (fls. 27)	não
5	(E-16-09) Drenagem de águas pluviais no Lugar de Ventoso, Santa Leocádia	22.11.2016	7 728,10	12.08.2016 (ata n.º 84/2016. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 28-29)	não
6	(E-16-08) Trabalhos diversos na UFGLD	12.08.2016	12 597,15	08.07.2016 (ata n.º 82/2016. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 27)	não
7	(E-16-07) Construção de passeio na EN203, entre a Rua da Mina e a Av. Da Igreja em Moreira	22.11.2016	17 842,00	17.06.2016 (ata n.º 81/2016. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 26)	não
8	(E-16-06) Pavimentação da curva da Feita em Santa Leocádia de Geraz do Lima	01.07.2016	13.344,50	13.05.2016 (ata n.º 79/2016. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 25)	não
9	(E-16-05) Alargamento e construção de passeio na av. de Sta. Maria entre a rua da Furoca e o n.º 11	18.04.2016	16 476,94	11.03.2016 (ata n.º 75/2016. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 24)	não
10	(E-16-03) Alargamento da rua da Madorra em Deão entre o n.º 346 e o n.º 406	21.03.2016	14 825,00	12.02.2016 (ata n.º 73/2016. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 23)	não
11	(E-16-02) Construção de passeio na EN203 entre Igreja e Cemitério de Deão	10.02.2016	15 971,75	08.01.2016 (ata n.º 70/2016. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 22)	não
12	(E-15-09) Drenagem de águas pluviais do Caminho do Penedo ao Rego do Fial e na Rua da Escola	07.12.2015	12 588,00	13.11.2015 (ata n.º 67/2015. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 21)	não
13	(E-15-08) Arranjo Urbanístico no Largo da Gândara em Santa Maria de Geraz do Lima	27.11.2015	12 868,61	10.07.2015 (ata n.º 60/2015. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 19-20)	não
14	(E-15-07) Pavimentação da Rua do Xisto em Moreira de Geraz do Lima	14.08.2015	39 495,60	10.07.2015 (ata n.º 60/2015. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 19-20)	não
15	(E-15-05) Limpeza de diversos caminhos na UFGLD	31.07.2015	5 370,00	12.06.2015 (ata n.º 59/2015. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 17-18)	não
16	(E-15-01) Construção de passeio na rua da Boavista em Santa Maria de Geraz do Lima	27.04.2015	6 019,00	27.03.2015 (ata n.º 54/2015. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 15)	não
			262 806,50		

Fonte: elementos enviados pela UFGLD

16. Ao celebrar o contrato com o n.º 7, foi atingido o valor acumulado de preços contratuais de 154 801,40 € e, ainda assim, foram celebrados mais 6 contratos, precedidos de ajuste direto, no triénio considerado.

17. Todos os contratos constantes do Quadro 1, foram executados e pagos sem terem sido objeto de publicitação no Portal Base, conforme resulta dos documentos contabilísticos enviados pela entidade (cfr. pendrive fls. 14 dos autos).
18. No triénio 2018-2020, a UFGLD celebrou com o mesmo operador económico os contratos constantes do Quadro 2:

Quadro 2 – Contratos celebrados com a Sociedade “A”, entre 2018-2020:

N.º	Objeto	Data da celebração	Preço contratual €	Decisão de contratar/executivo da JF	Public. Base
1	(E-20-04-CP) Construção da Casa Mortuária em Deão	18.12.2020	149 316,90	04.12.2020 (Atas n.ºs 56 e 57/2020). Adjudicação aprovada por unanimidade pela JF (fls. 49-54)	19.10.21
2	(E-20-01-AD) Reabilitação do Largo da Igreja de Moreira de Geraz do Lima	24.07.2020	29 985,73	08.05.2020 (Atas n.º 47 e 48/2020 – proposta do Presidente da JF, aprovada por unanimidade pelo executivo.) (fls. 39-42)	23.10.20
3	(E-18-01) Construção de muros em granito na UFGLD	12.04.2018	29 780,00	09.03.2018 (ata n.º 9/2018.) proposta e aprovada pela JF (fls. 36-38)	não
Fonte: elementos enviados pela UFGLD			209 082,63		

19. O contrato n.º 1 foi precedido de consulta prévia, e os restantes de ajuste direto, ao abrigo do art.º 19.º, alínea c) e alínea d), respetivamente, do CCP em vigor à data. A abertura dos procedimentos, foi proposta e aprovada por unanimidade pelo Executivo da Junta de Freguesia da UFGLD, nos termos das atas identificadas no quadro acima, e constantes das folhas dos autos aí referidas.
20. Os contratos n.ºs 1 e 2 foram publicitados no Portal Base, tendo havido pagamentos antes dessa formalidade no caso do contrato n.º 1, nos termos descritos no Quadro 7 infra (ponto 3.5.).
21. O contrato n.º 3 foi executado e pago, não tendo sido publicitado no Base (cfr. pendrive, fls. 14, deste processo).

3.3 Empresa “B”

22. Em 2015 e 2016, a UFGLD e a empresa “B” celebraram 6 contratos de empreitada de obras públicas, precedidos de ajuste direto, ao abrigo do art.º 19.º, alínea a) do CCP, em vigor à data, no total de 258 464,20.
23. Analisados os mapas dos trabalhos executados, verifica-se, por um lado, que são similares os trabalhos objeto dos contratos n.ºs 1, 3, 5 e 6 e por outro lado, os trabalhos objeto dos contratos n.ºs 5 e 6, constituindo na realidade, todos eles, o mesmo tipo de trabalhos (cfr. pendrive fls. 14, dos autos):

Quadro 3 – Contratos celebrados com “B” entre 2015-2016:

N.º	Objeto	Data da celebração	Preço contratual €	Decisão de contratar (executivo da JF)	Pub. Base
1	(E-16-04) Melhoramentos na rede viária nos lugares da Boavista e Felgueiras em Geraz do Lima – fase II	21.03.2016	149 892,60	12.02.2016 (ata n.º 73/2016. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 23)	não
2	(E-16-01) Beneficiação de diversos caminhos florestais em Geraz do Lima e Deão	08.02.2016	9 975,00	08.01.2016 (ata n.º 70/2016. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 22)	não
3	(E-15-06) Melhoramentos na rede viária nos lugares da Boavista e Felgueiras em Geraz do Lima	12.08.2015	64 998,00	10.07.2015 (ata n.º 60/2015. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 19-20)	não
4	(E-15-04) Limpeza e reparação de caminhos florestais em GLD.	06.07.2015	3 675,00	12.06.2015 (ata n.º 59/2015. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 17-18)	não
5	(E-15-03) Pavimentação do Largo junto ao Cruzeiro de Sta. Bárbara em Santa Maria de Geraz do Lima	06.07.2015	5 838,60	12.06.2015 (ata n.º 59/2015. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 17-18)	não
6	(E-15-02) Pavimentação no Caminho de Sta. Bárbara, junto à Capela, em Santa Maria de Geraz do Lima	25.05.2015	24 085,00	08.05.2015 (ata n.º 57/2015. Proposta e aprovada pela JF) (fls. 16)	não
Fonte: elementos enviados pela UFGLD			258 464,20		

24. Todos os contratos foram executados e pagos, sem terem sido publicitados no Portal Base (cfr. pendrive, fls. 14 dos autos).

3.4 “C” / “D”

25. Em 2017, a UFGLD celebrou 2 contratos de EOP com a “C” e 2 contratos com a “D”, precedidos de ajuste direto nos termos do art.º 19.º, alínea a) do CCP, em vigor à data:

Quadro 4 – Contratos celebrados com “C” e com “D”, em 2017:

N.º	Objeto	Firma	Preço contratual	Data da celebração	Decisão de contratar	Portal Base
1	(E-17-07-AD) Pavimentação em tapete betuminoso na UFGLD	“D”	31 790,79	29.09.2017	Executivo da JF, 08.09. (ata n.º 103/2017) (fls. 35)	não
2	(E-17-06-AD) Pavimentação em diversos locais na UFGLD	idem	99 973,30	04.09.2017	Executivo da JF, 11.08. (ata n.º 102/2017) (fls. 34)	não
3	(E-17-03-AD) Alargamento e pavimentação da curva de Paredes na Estrada da Sra. Da Guia em Sta. Leocádia	“C”	31 994,00	07.07.2017	Executivo da JF, 13.04. (ata n.º 98/2017) (fls. 32)	não
4	(E-17-01-AD) Pavimentação de diversos caminhos em Sta. Leocádia e Sta. Maria de Geraz do Lima	idem	133 896,18	29.03.2017	Executivo da JF, 10.03. (ata n.º 96/2017) (fls. 31)	não

Fonte: elementos enviados pela UFGLD

297 654,27

26. Consta-se que o objeto dos quatro contratos é idêntico: a pavimentação de diversos locais e caminhos da área geográfica da autarquia. Essa constatação é confirmada pela análise dos mapas de trabalhos e das memórias descritivas relativos aos contratos: que as obras a executar são do mesmo tipo, de natureza idêntica (vd. pendrive a fls. 14 dos autos).
27. As empresas adjudicatárias têm NIPC diferentes, mas o mesmo sócio-gerente (Vd. contratos a fls. 172 e seguintes dos autos). Pertencem ao mesmo grupo empresarial⁸.
28. Salvo melhor opinião, aos contratos celebrados ora com uma empresa, ora com a outra, está subjacente a intenção de contornar os limites impostos pelo art.º 113.º, n.º 2 do CCP, nos termos descritos infra no ponto IV. Com efeito, sendo o valor acumulado dos contratos n.ºs 4 e 3 de 165 890,18 €, a entidade adjudicante estava impossibilitada de continuar a convidar o mesmo

⁸(.....)

operador económico. Assim, optou por convidar outra firma, dentro do mesmo grupo empresarial, com o mesmo sócio-gerente e para a execução do mesmo tipo de trabalhos.

29. Constatam-se, ainda, que os contratos celebrados em 2017 não foram publicitados no Portal Base, tendo sido executados e pagos (cfr. pendrive a fls. 14 dos autos).

Quadro 5 – Contratos celebrados com “C” e com “D”, em 2020-2021:

N.º	Objeto	Firma	Preço contratual	Data da celebração	Decisão de contratar	Portal Base
1	(E-21-06-CP) Construção de passeios na EM550-1, entre a Quelha das Escadinhas e o n.º 493	“C”	122 236,39	21.06.2021	Executivo da JF, sob proposta do presidente, 14.05. (atas n.º 64 e n.º 66/2021) (fls. 57-62)	26.10.21
2	(E-21-04-CP) Requalificação do Largo da Feira a sul da Av. Do Antigo Concelho	“D”	149 846,74	09.06.2021	Executivo da JF, sob proposta do presidente, 09.04. (ata n.º 66/2021) (fls. 57-59)	21.10.21
3	(E-20-03-CP) Alargamento da Ponte Martim Gil e requalificação da Envolvente	“C”	142 508,96	01.10.2020	Executivo da JF, 14.08. (ata n.º 52/2020; ratificação da decisão: ata 53/2020) (fls. 44-47)	18.06.21

Fonte: elementos enviados pela UFGLD

414 592,09

30. Os contratos celebrados em 2020 e 2021, foram precedidos do procedimento de consulta prévia, ao abrigo do art.º 19.º, alínea c), do CCP. Com os contratos n.ºs 3 e 2 atingiu-se um valor acumulado de 292 355,7 €, e, mesmo assim, foi celebrado o contrato n.º 1.
31. Constatam-se, conforme exposto no Quadro 7, infra (ponto 3.5.), que, no âmbito dos contratos n.ºs 3 e 1, foram efetuados pagamentos antes da respetiva publicitação no Portal Base

3.5 Restantes EOP

32. Entre 2017 e 2021, a autarquia celebrou ainda os contratos de EOP elencados no quadro infra, com diferentes operadores económicos:

Quadro 6 – contratos de EOP celebrados com diferentes empreiteiros, entre 2017 e 2021:

N.º	Empresa/Objeto	Data da celebração	Preço contratual €	Decisão de contratar	Portal Base
1	(E-17-08) “E”: construção de muros em granito na curva de Merufe, caminho do Castanhal e outros	17.11.2017	33 000,00	(a ata fornecida pela entidade não deliberou sobre esta EOP. Deve ser um lapso).	não
2	(E-20-02-CP) “F”: Ampliação do cemitério de Santa Maria de Geraz do Lima	31.07.2020	59 944,30	Proposta e autorizada a abertura por unanimidade, aprovada a proposta de adjudicação (ata n.º 48/2020, de 12.06 e ata n.º 51/2020, de 17.07) (fls. 41/ss e 43/ss).	24.02.2021
3	(E-21-01-AD) “G”: execução de tecto acústico no Salão Paroquial de Moreira de Geraz do Lima	12.04.2021	14.309,00	Proposta a abertura pelo presidente, aprovada por unanimidade pela JF (ata n.º 63/2021, de 12.03) (fls. 55).	20.10.2021
4	(E-21-05-CP) “H”: Pavimentação em diversos caminhos e ruas em Geraz do Lima e Deão	18.06.2021	148 130,69	Proposta a abertura pelo presidente, aprovada por unanimidade pela JF e ratificada a decisão de adjudicação (ata n.º 66/2021, de 14.05., e ata n.º 69/2021, de 11.06) (fls. 60/ss e 63/ss).	26.10.2021
5	(E-21-07-CP) “I”: requalificação do Piso do Campo de Jogos no Pavilhão Desportivo de Deão	28.06.2021	32 330,14	Proposta a abertura pelo presidente, aprovada por unanimidade pela JF e ratificada a decisão de adjudicação (ata n.º 68/2021, de 04.06., e ata n.º 71/2021, de 13.08) (fls. 62-A e 66/ss).	26.10.2021
6	(E-21-08-CP) “J”: arranjos exteriores e equipamentos de apoio à casa mortuária	16.08.2021	149 391,25	Proposta a abertura pelo presidente, aprovada por unanimidade pela JF e ratificada a decisão de adjudicação (ata n.º 69/2021, de 11.06., e ata n.º 71/2021, de 13.08) (fls. 63/ss e 66/ss).	26.10.2021
			437 105,38		

Fonte: elementos enviados pela UFGLD

33. Foram adotados os procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, em razão do valor contratual, ao abrigo das normas do CCP, aplicáveis à data dos factos.
34. Verifica-se que, o contrato com o n.º 1 não foi publicitado no Portal Base, mas foi executado e pago, conforme se constata da análise dos documentos contabilísticos remetidos pela Junta de Freguesia (vd. pendrive a fls. 14 dos autos).
35. Foram efetuados pagamentos antes da publicitação no Portal Base, nos casos dos contratos n.ºs 2 e 3, de acordo com os dados expostos no Quadro 7, infra.

36. Face ao elevado número de documentos contabilísticos (faturas, autos de medição, ordens de pagamento, etc.) relacionados com as 38 empreitadas elencadas nos quadros anteriores, o Quadro 7 contém, exclusivamente, os elementos relativos aos contratos publicitados no Portal Base, mas que tiveram pagamentos efetuados antes dessa publicitação (vd. fls. 89-155, dos autos). Quanto aos restantes contratos, remete-se para os dados constantes da pendrive a fls. 14 dos autos.

Quadro 7-contratos publicitados no Portal Base tendo sido efetuados pagamentos antes da publicitação:

EOP/Empresa	Data contrato	Auto consignação	Publicitação	Fatura/AM/OP
(E-20-02-CP) "F" (cfr. fls. 89-106, proc. ARF)	31.07.2020	28.08.2020	24.02.2021	Fac1/141, AM n.º 1, de 02.20; Fac1/148, de 18.11.20, AM n.º 2, de 18.11.20; Fac1/151, de 20.12.20, AM n.º 3, de 04.12.20; Fac1/155, de 08.01.21, AM n.º 4, de 04.01.21; OP: 783, de 06.10.20; 818, de 19.10.20; 889, de 13.11.20; 1023, de 17.12.20; 23.12.20; 44, de 21.01.21
(E-20-03-CP) "C" (cfr. fls. 107-119, proc. ARF)	01.10.2020	16.12.2020	18.06.2021	FAO 2021/5, de 29.01.21, AM n.º 1, de 27.01.21; FAO 2021/31 e AM n.º 2, de 26.02.21; FAO 2021/46 e AM n.º 3, de 31.03.21; OP: 186, de 24.02.21; 342, 08.04.21; 373, de 27.04.21; 532, de 11.06.21
(E-20-04-CP) "A" (cfr. fls. 120-133, proc. ARF)	18.12.2020	18.01.2021	19.10.2021	FA 2021/15, de 15.03.21, AM n.º 1, de 08.03.21; FA 2021/30, de 27.04.21, AM n.º 2, de 08.04.21; FA 2021/63, de 02.07.21, AM n.º 3, de 28.06.21; FA 2021/98, 07.09.21, AM n.º 4, de 30.08.21; OP: 441, de 14.05.21; 716, de 04.08.21; 830, de 08.09.21
(E-21-01-AD) "C" (cfr. fls. 135-145, idem)	12.04.2021	12.04.2021	20.10.2021	FA 2021/29, de 30.04.21, AM único, de 27.04.21; OP: 432, de 14.05.21 e 521, de 11.06.21.
(E-21-06-CP) "C" (cfr. fls. 142-154, idem)	21.06.2021	28.06.2021	26.10.2021	FAO 2021/144, de 14.07.21, AM n.º 1, de 12.07.21; FAO 2021/155 e AM n.º 2, de 30.07.21; FAO 2021/189 e AM n.º 3, de 31.08.21; FAO 2021/219 e AM n.º 4, de 30.09.21. OP: 714, de 03.08.21; 798, de 03.09.21.

Fonte: elementos enviados pela UFGLD

3.6 Aquisições de serviços

37. Entre 2019 e 2020, a UFGLD celebrou três contratos de prestação de serviços com *software houses* que desenvolvem aplicações informáticas na área do POCAL e do SNC-AP⁹:

- a) Um "contrato Frecloud-n.º 4884", celebrado em 01.09.2019¹⁰, entre três outorgantes: "K" (primeiro outorgante), "L" (segundo outorgante) e UFGLD (terceiro outorgante), Nos

⁹ As empresas em causa constam de uma lista de *software houses* publicada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). Vd. fls. 87-88 destes autos.

¹⁰ De acordo com a página web da "K", Frecloud é a designação de um software de contabilidade e gestão desenvolvido pela "K" para as juntas de freguesia. É um novo conceito de gestão autárquica que se pode aceder via internet em qualquer lugar, com a sua solução Cloud. Inclui os serviços frecloud POCAL simplificado, SNC-AP, Prestação de contas, Contas correntes, Guias de receita, Inventário, Canídeos e gatídeos, Cemitérios,

termos do contrato, o primeiro outorgante disponibiliza ao segundo *“um serviço de Plataforma em Cloud, para manuseamento do serviço aplicacional de Frecloud”* em vários módulos POCAL Simplificado, permitindo-lhe a sublocação desse serviço à UFGLD, ficando responsável pela instalação da plataforma e pela prestação técnica à autarquia, disponibiliza-lhe o acesso à Frecloud, nas condições do contrato, mediante um valor trienal no montante de 3 402,00 €, pago à “L”, por débito direto, em 36 prestações mensais de 94,50 € cada. Posteriormente a “K” faturará à “L” nos termos da parceria entre as duas empresas (ver fls. 69, processo ARF).

b) Contrato “K” n.º 5162 – contrato de assistência de serviços em Cloud, relativos aos mesmos módulos do contrato anterior, celebrado entre esta empresa e a UFGLD, em 02.12.2020. Com um valor bienal de 480,00 €, a ser pago por débito direto em 24 prestações mensais de 20,00 € cada (ver fls. 70-72 e 76, processo ARF).

c) Contrato “K” n.º 5163 – contrato de alojamento de dados em Data Center (alojamento de dados aplicacionais em serviço Cloud), com o mesmo valor, duração e forma de pagamento que o n.º 5162.

38. Os dois contratos (5162 e 5163), foram aprovados pela Junta de Freguesia, nos termos do ponto 5 da Ata n.º 56/2020, de 13.11.: *“O executivo decidiu suspender os serviços de apoio à utilização da plataforma Frecloud e contratar este serviço diretamente à empresa que vende a plataforma, a “K”. O contrato de venda do programa com a “L” será cumprido até ao término do mesmo.”*¹¹ (ver fls. 73-76, dos autos).

39. Os contratos de prestação de serviços não foram publicitados no Portal Base.

Feiras/mercados, ocupação de via pública e publicidade, Gestão administrativa, Aprovação digital e Vencimentos.

¹¹ Vd. Fls. 51/verso, processo ARF.

3.7 Compra de bens móveis através de contrato de Locação Financeira

40. Em 2020, face à necessidade de substituir duas carrinhas de nove lugares para transporte escolar, que tinham atingido a *“idade máxima permitida para transporte de crianças (16 anos)”*, o executivo da Junta da UFGLD deliberou, por unanimidade, a consulta preliminar ao mercado (ata n.º 41, de 10.01.2020 – fls. 38-a) deste processo ARF).
41. Foram consultados três operadores económicos, tendo sido escolhida a proposta economicamente mais vantajosa, apresentada pela empresa “M”: duas carrinhas pelo preço unitário de 24 756,10 € (sem IVA). Para financiamento da aquisição das carrinhas, em reunião da junta de freguesia foi proposta, e aprovada por unanimidade, a celebração de um contrato de locação financeira : *“Considerando a necessidade de se proceder a um contrato de locação financeira e, em face da melhor proposta da “N”, apresentada pela “M”, será efetuada revisão orçamental da despesa, para prever o recurso a uma locação financeira bem como rubricas de despesas associadas a essa mesma locação financeira, com posterior submissão à Assembleia de Freguesia para aprovação.”* (ata n.º 44, de 13.03.2020 – fls. 38-b) dos autos).
42. No âmbito desta auditoria foi solicitada à UFGLD a ata da assembleia de freguesia aprovando a locação financeira, omissa nos documentos constantes dos autos. Em resposta ao requerido, o Presidente da JF remeteu cópia da ata n.º 13 da reunião da Assembleia de Freguesia, realizada em 25.06.2020, de cujo ponto 3 consta: *“Primeira revisão orçamental – incorporação de saldo de gerência. Abertas as inscrições inscreveu-se (...) dizendo que compreende a compra das duas carrinhas e questiona como será feito o pagamento. Em resposta o executivo diz ser financiada em 48 meses com um acordo com a Câmara Municipal. Posto a votação foi aprovada por unanimidade.”* (vd. fls. 85-86, dos autos).
43. Apesar de, da letra da ata, não resultar expressamente a aprovação do contrato de locação financeira, o autarca informa que resulta da ata que *“a alteração que se pretendia aprovada, tinha subjacente, e como uma das causas, a aquisição das duas carrinhas pela Junta de Freguesia e, desse facto e da intenção de celebração dos contratos e respetivos valores e prazo de pagamento (48 meses), foi dado conhecimento à Assembleia - como consta da ata em referência -, vindo, após os esclarecimentos e informação prestada, o ponto a ser aprovado por unanimidade dos membros da Assembleia de Freguesia. Foi assim entendimento desta Junta de Freguesia que a deliberação tomada por unanimidade, atenta a razão da alteração orçamental e informações prestadas, incluía simultaneamente a aprovação da*

contratação do financiamento. Apenas por esta razão, porque ligados entre si, não propôs a criação de dois pontos da ordem de trabalhos distintos uma vez que (...) a alteração orçamental tinha, (...) como pressuposto, a aprovação da decisão de contratar a aquisição através de financiamento e pagamento em 48 meses das viaturas” (vd. fls. 83-84, dos autos).

44. O contrato de locação financeira foi celebrado em 27.07.2020, entre a autarquia e o “N”, tendo por objeto um montante total de crédito de 30 450,00 €, a ser pago em 48 rendas mensais de 646,70 € cada. Verificou-se que o contrato não foi publicitado no portal Base, nem a respetiva minuta submetida à fiscalização prévia deste Tribunal.
45. Sobre a omissão de sujeição ao visto prévio deste Tribunal da minuta do contrato de locação financeira, o Presidente da Junta de Freguesia da UFGLD justificou que, tal se deveu à interpretação de que, em razão do valor, “o procedimento estava isento de tal formalidade” nos termos do art.º 48.º da LOPTC (vd. ofício a fls. 83-84, idem).

IV. DO DIREITO

4.1 EOP - Questões suscitadas

46. Dos factos apurados resulta que, no período 2015-2021, todos os contratos de empreitadas de obras públicas celebrados pela UFGLD, foram precedidos de ajuste direto (regime geral) ou consulta prévia¹², repetindo-se os convites aos mesmos operadores económicos, nalguns casos, o que levanta a questão sobre se tal podia ter ocorrido, tendo em consideração os limites imperativamente impostos pelo art.º 113.º, n.º 2 do CCP, nas versões em vigor antes e após 1 de janeiro de 2018.
47. Outra das questões suscitadas, no âmbito das empreitadas, prende-se com a eficácia dos pagamentos efetuados, em contrapartida dos trabalhos executados, antes da publicitação dos

¹² Consoante se trate de procedimento pré-contratual aberto antes ou após 1 de janeiro de 2018, data a partir da qual entraram em vigor as alterações introduzidas no código pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08., onde se prevê pela primeira vez o procedimento de consulta prévia. (retificado pelas Retificações n.ºs 36-A/2017, de 30 de outubro e 42/2017, de 30 de novembro).

respetivos contratos no portal dos contratos públicos (Base), contrariando o disposto no art.º 127.º, n.ºs 1 e 3 do CCP.

48. A questão dos pagamentos efetuados antes da publicitação (ou inexistência da mesma) no Portal Base, com as consequências relativamente aos pagamentos efetuados, verifica-se também no seio dos contratos de aquisição de serviços de software e no contrato de locação financeira celebrados pela autarquia.
49. Por fim, suscita-se a questão das consequências jurídicas da falta de submissão do contrato de locação financeira à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

4.2 O art.º 113.º, n.º 2 do CCP na versão em vigor até final de 2017

50. O ajuste direto, em razão do valor, está subordinado ao regime previsto nos artigos 112.º e seguintes do CCP¹³, revestindo particular importância as regras e limites estabelecidos no art.º 113.º, n.º 2 no que diz respeito à escolha dos operadores económicos, por parte do órgão competente para a decisão de contratar.
51. O art.º 112.º citado dispõe que *“o ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspetos da execução do contrato a celebrar”*.
52. Aquele poder atribuído à entidade adjudicante não é totalmente discricionário: só podem ser convidadas as entidades que não ofendam os limites imperativos estabelecidos no art.º 113.º, n.º 2, os quais pretendem, designadamente, impedir a escolha *ad aeternum* de um mesmo operador económico, situação que limitaria o cabal cumprimento de alguns dos princípios a que a formação dos contratos públicos está sujeita, nomeadamente, igualdade de tratamento, transparência e concorrência e, quiçá, o da prossecução do interesse público, na medida em que, a proposta da entidade escolhida pode não ser a mais favorável existente no mercado¹⁴.

¹³ Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, diploma alterado 18 vezes, a mais recente das quais pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07/11. A alteração maior e mais profunda foi efetuada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que entrou em vigor em 01.01.2018.

¹⁴ Cfr. art.º 1.º do DL n.º 18/2008 e 201.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

53. No que se refere às EOP, dispõe o art.º 113.º, n.º 2, do CCP que: *“Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste directo adotado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, (...) propostas para a celebração de contratos cujo objecto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior (...)”* ao limite referido naquela alínea, isto é, 150 000,00 €.
54. Nas situações sob análise, constantes dos quadros supra, constata-se que, foi ultrapassado aquele montante de 150 000,00 €, nos Quadros 1 e 4, supra (pontos 3.1. e 3.3.).
55. Relativamente à Sociedade “A” (Quadro 1):

Quadro 8- Soc. “A” - limites do art.º 113.º, n.º 2 do CCP

N.º	Objeto	Data celebração	Preço contratual
7	(E-16-07) Construção de passeio na EN203, entre a Rua da Mina e a Av. Da Igreja em Moreira	22.11.2016	17 842,00
8	(E-16-06) Pavimentação da curva da Feita em Santa Leocádia de Geraz do Lima	01.07.2016	13.344,50
9	(E-16-05) Alargamento e construção de passeio na av. de Sta. Maria entre a rua da Furoca e o n.º 11	18.04.2016	16 476,94
10	(E-16-03) Alargamento da rua da Madorra em Deão entre o n.º 346 e o n.º 406	21.03.2016	14 825,00
11	(E-16-02) Construção de passeio na EN203 entre Igreja e Cemitério de Deão	10.02.2016	15 971,75
12	(E-15-09) Drenagem de águas pluviais do Caminho do Penedo ao Rego do Fial e na Rua da Escola	07.12.2015	12 588,00
13	(E-15-08) Arranjo Urbanístico no Largo da Gândara em Santa Maria de Geraz do Lima	27.11.2015	12 868,61
14	(E-15-07) Pavimentação da Rua do Xisto em Moreira de Geraz do Lima	14.08.2015	39 495,60
15	(E-15-05) Limpeza de diversos caminhos na UFGLD	31.07.2015	5 370,00
16	(E-15-01) Construção de passeio na rua da Boavista em Santa Maria de Geraz do Lima	27.04.2015	6 019,00
			154 801,4

Fonte: elementos enviados pela UFGLD

56. Com a celebração do contrato n.º 7 o valor acumulado dos preços contratuais ultrapassou os 150 000,00 € e, contudo, a UFGLD continuou a convidar a mesma empresa, adjudicando-lhe

mais 6 EOP (n.ºs 6 a 1 do Quadro 1). Estes contratos são ilegais por violarem o disposto no art.º 113.º, n.º 2 do CCP.

57. No caso dos contratos celebrados com a “C” (Quadro 4):

Quadro 9- “C” -limites do art.º 113.º, n.º 2 do CCP

N.º	Objeto	Data celebração	Preço contratual
3	(E-17-03-AD) Alargamento e pavimentação da curva de Paredes na Estrada da Sra. Da Guia em Sta. Leocádia	07.07.2017	31 994,00
4	(E-17-01-AD) Pavimentação de diversos caminhos em Sta. Leocádia e Sta. Maria de Geraz do Lima	29.03.2017	133 896,18
Fonte: elementos enviados pela UFGLD			165 890,18

58. Os dois contratos atingiram um valor acumulado superior aos 150 000,00 €, tendo sido adjudicados mais dois contratos (n.ºs 2 e 1 do Quadro 4), os quais estão feridos de ilegalidade por violarem o disposto no art.º 113.º, n.º 2 do CCP.

59. Com efeito, embora se trate de pessoas coletivas diferentes e os factos sejam anteriores à clarificação introduzida ao artigo pela Lei n.º 30/2021, de 21.05., entendemos que, já à data dos factos, este “*modus operandi*”, de convidar outra entidade com os mesmos sócios, alternadamente, apenas visava contornar a proibição legal do n.º 2 do artigo 113.º, violando também o princípio da concorrência¹⁵.

60. Para além da ilegalidade dos contratos celebrados em violação do disposto no art.º 113.º, n.º 2, nos termos expostos, verifica-se ainda a violação dos princípios a que a contratação pública está subordinada, designadamente, da transparência, da igualdade e da concorrência, previstos no art.º 1.º, n.º 4, do CCP e no art.º 201.º, n.º 2, do CPA, e ainda, aos princípios gerais a que a atividade administrativa está sujeita, estabelecidos no art.º 3.º e seguintes, também do CPA, entre os quais, o da imparcialidade e o da prossecução do interesse público, todos eles subjacentes à disposição do n.º 2, do art.º 113.º, do CCP.

¹⁵ A este respeito ver os relatórios de ARF n.ºs 7/2020 – 2.ª Secção; 7/2022-2.ª Secção; 10/2022 – 2.ª Secção, todos do TdC.

4.3 O art.º 113.º, n.º 2 na versão do CCP em vigor a partir de 2018

61. O Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08., alterou profundamente o CCP, tendo entrado em vigor em 01.01.2018 (vd. art.º 13.º). Com as alterações introduzidas, o ajuste direto passou a ser permitido para as EOP até 30 000,00 €, e para valores entre 30 000,00 € e 150 000,00 €, surgiu o procedimento da consulta prévia.
62. O art.º 113.º, n.º 2, do CCP passou a ter a seguinte redação: “*Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do art.º 19.º (...) consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas.*”
63. Dos contratos celebrados pela UFGLD, em 2020-2021, precedidos de consulta prévia, verifica-se a ultrapassagem do valor acumulado de 150 000,00 €, no caso do Quadro 5, supra (ponto 3.3.):

Quadro 10- “C” - limites do art.º 113.º, n.º 2 do CCP

N.º	Objeto	Data da Celebração	Preço contratual
2	(E-21-04-CP) Requalificação do Largo da Feira a sul da Av. Do Antigo Concelho	149 846,74	09.06.2021
3	(E-20-03-CP) Alargamento da Ponte Martim Gil e requalificação da Envolvente	142 508,96	01.10.2020
		292 355,7	

64. Apesar de ter sido ultrapassado aquele montante, a UFGLD celebrou ainda o contrato n.º 1, do quadro 5, celebrado com outra empresa do mesmo sócio, que, pelos argumentos atrás aduzidos, se deve considerar ilegal por violação do disposto no art.º 113.º, n.º 2 do CCP. Foram ainda violados os princípios da contratação pública suprarreferidos, previstos, designadamente, no atual art.º 1.º-A, do CCP, e nos artigos 3.º e seguintes e 201.º, n.º 2, do CPA.

4.4 Publicitação dos contratos no Portal Base

65. Nos termos do art.º 127.º do CCP, a entidade adjudicante está obrigada à publicitação no Portal Base, dos contratos celebrados na sequência de ajuste direto ou de consulta prévia. A publicitação é dispensada nos casos do ajuste direto simplificado, conforme o disposto no art.º 128.º, n.º 3, do mesmo diploma.
66. A obrigação de publicitação visa cumprir os princípios da publicidade e da transparência que devem ser respeitados na formação e execução dos contratos públicos (vd. art.º 1.º do CCP, antes da alteração de 2017 e art.º 1.º - A, após essa alteração). Decorre expressamente do citado art.º 127.º, n.º 3, que a publicitação dos contratos no Portal Base, por parte da entidade adjudicante, é condição de eficácia dos mesmos, *“independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos”*. Ou seja, a publicitação é condição sine qua non da eficácia do contrato, não sendo possível começar a executá-lo, nem efetuar quaisquer pagamentos, sem o cumprimento dessa formalidade.
67. A obrigação de publicitação dos contratos, nos termos referidos, encontra-se prevista no CCP desde a sua aprovação pelo Decreto-Lei n.º 18/2008. Com efeito, dispunha o art.º 4.º do Decreto-Lei *“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.”* O que se concretizou com a aprovação da Portaria n.º 701-F/2008, de 29.07, sucessivamente alterada pelas Portarias n.ºs 57/2018, de 26.02 e 284/2019, de 02.09. Apesar do longo período decorrido desde então, verifica-se, com frequência, a falta de publicitação dos contratos celebrados na sequência de ajuste direto ou de consulta prévia, realidade também constatada na maior parte dos contratos celebrados pela UFGLD¹⁶.
68. Todos os contratos celebrados, supra descritos, que foram executados e pagos sem terem sido publicitados e os que, tendo sido publicitados começaram a ser executados e pagos antes de cumprida essa formalidade, violaram o disposto no art.º 127.º, n.º 3 do CCP.

¹⁶ No âmbito do PD n.º 99/2021, o Presidente da Junta da UFGLD informou que, o incumprimento daquela formalidade, se verificou no período anterior a 2019 devido à falta de *“recursos humanos habilitados e com conhecimento da obrigação ou capacidade para promover a inserção dos dados na plataforma. Esta situação vem desde aquela data sendo corrigida”* (vd. fls. 30 e 37 do PD).

69. De acordo com o entendimento uniforme deste Tribunal, o pagamento efetuado sem que tenha havido publicitação do contrato, sendo esta obrigatória, é ilegal por não cumprir todos os requisitos legais exigíveis, ao abrigo do art.º 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹⁷. Sem ter sido publicitado o contrato, tanto as autorizações de pagamento, como as ordens de pagamento, enquadram situações suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, prevista no art.º 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC¹⁸.
70. A violação de normas de contratação pública é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC.

4.5 Aquisições de serviços

71. Os contratos celebrados entre a autarquia e as *softwares houses* (“L” e “K”) têm a duração, respetivamente, de 36 meses, no montante total de 3 402,00 €, pago em prestações mensais de 94,50 € (contrato n.º 4884) e, 24 meses, no montante de 480,00 €, pagos em prestações mensais de 20,00 € (cada um dos contratos n.ºs 5162 e 5163). Estamos perante situações de assunção de compromissos plurianuais, sujeitas ao regime aprovado pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06¹⁹. Nos termos da redação conjugada do art.º 6.º, n.º 1, alínea c), da LCPA com o art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, a realização das despesas que se prolonguem por mais de um ano civil, independentemente da sua forma jurídica, está sujeita a autorização prévia da Assembleia de Freguesia. O disposto no art.º 6.º *“tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, que disponham em sentido contrário”*, nos termos do art.º 13.º da LCPA. A prevalência normativa estabelecida neste artigo está expressamente reconhecida nas cláusulas nos contratos celebrados (vd. cláusulas 17 e 10 dos contratos n.ºs 4884 e 5163, a fls. 69 e 73 dos autos).

¹⁷ Vd. 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. A LEO foi aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29.01, 37/2018, de 07.08, 41/2020, de 18.08 e 10-B/2022, de 28.04..

¹⁸ Cfr. por exemplo, Sentença 7/2015, 3.ª S; 4/2020, 3.ª S; 14/2020, 3.ª S; Acórdão 36/2020, 3.ª S.

¹⁹ A LCPA foi aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21.02., posteriormente alterada pelas Leis n.º 20/2012, de 14.05, n.º 64/2012, de 20.12, n.º 66-B/2012, de 31.12 e n.º 22/2015, de 17.03. Foi regulamentada pelo DL n.º 127/2012, por sua vez alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 e 66-B/2012 e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02.06.

72. De acordo com as declarações emitidas e subscritas pelo Tesoureiro da Junta da UFGLD, foram registados os números dos compromissos assumidos, devidamente autorizados, em cumprimento da LCPA (vd. fls. 72 e 75/verso).
73. Os contratos celebrados são omissos quanto ao procedimento adotado para a sua formação, parecendo, numa primeira análise, que estariam enquadrados no regime do ajuste direto simplificado, estabelecido nos artigos 128.º e 129.º do CCP, face aos valores contratuais reduzidos. De facto, nos termos dos artigos citados, os contratos de aquisição de serviços de valor igual ou inferior a 5 000,00 €, podem ser celebrados na sequência de ajuste direto simplificado, desde que, o respetivo prazo de vigência, não tenha duração superior a um ou a três anos, a contar da decisão de adjudicação, consoante o contrato tenha sido celebrado antes ou depois da alteração introduzida ao art.º 129.º, alínea a), pela Lei n.º 30/2021, de 21.05., prazo esse improrrogável.
74. Tendo os contratos sob análise sido celebrados em 2019 e 2020, com prazos de vigência superiores a um ano, está afastada a possibilidade do procedimento por ajuste direto simplificado, o que nos leva a concluir, que o procedimento adotado foi o do ajuste direto do regime geral, previsto no art.º 20.º, alínea d), do CCP, estando a entidade adjudicante obrigada à publicitação dos contratos celebrados, no Portal Base, nos termos do art.º 127.º do CCP²⁰.

4.6 Compra de bens móveis através de contrato de Locação Financeira

75. Resulta do regime jurídico do contrato de locação financeira, ou leasing, estabelecido no Decreto-Lei n.º 149/95, de 24.06²¹, designadamente dos seus artigos 1.º e 7.º, que estamos perante uma modalidade de financiamento de aquisição de bens, através da sua aquisição ao fornecedor pela entidade locadora, seguida da sua locação ao cliente (locatário), ficando este obrigado ao pagamento de uma renda ao locador, por determinado prazo. Findo esse prazo, o cliente (locatário) tem três opções: 1) adquirir o bem, pagando o valor residual; 2) restituir o bem, extinguindo o contrato; ou, 3) escolher prorrogar o contrato por um novo período. O

²⁰ O ajuste direto simplificado está dispensado dessa formalidade, nos termos do disposto no art.º 128.º, n.º 2 do CCP.

²¹ Sucessivamente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 265/97, de 02.10, 285/2001, de 03.11, e 30/2008, de 25.02.

locador financeiro terá de ser um banco ou uma sociedade de leasing, entidades sujeitas ao regime imperativo do RGICSF²². Estamos, assim, perante uma forma de crédito.

76. No que diz respeito ao regime de crédito a que as freguesias estão subordinadas, dispõe o art.º 55.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09 (RFALEI)²³, que a junta de freguesia tem competência para celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis, por um prazo máximo de cinco anos, mediante prévia autorização da assembleia de freguesia (vd. n.ºs 2 e 4 do artigo citado).
77. Enquanto autarquias locais, as juntas de freguesia são entidades adjudicantes, ao abrigo do disposto no art.º 2.º, n.º 1, alínea c), do CCP, estando sujeitas à disciplina e ao cumprimento das regras previstas nesse diploma. Por seu lado, o n.º 1, do art.º 16.º, do mesmo código, elenca os tipos de procedimentos a que as entidades adjudicantes estão sujeitas, *“para a formação dos contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado”*, estabelecendo o n.º 2 do mesmo artigo, numa enumeração exemplificativa *“para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se submetidas à concorrência de mercado (...) as prestações típicas abrangidas pelo objeto dos seguintes contratos, independentemente da sua designação ou natureza: (...) d) locação ou aquisição de bens móveis”*, onde se inclui o contrato de locação financeira em apreço. Da factualidade apurada, resulta que, face ao valor do contrato, foi adotado o procedimento de consulta prévia, procedimento adequado ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, alínea c) do CCP.
78. Para além da adoção do procedimento adequado, a UFGLD estava ainda obrigada à publicitação do contrato celebrado, no portal Base, conforme o disposto no art.º 127.º do CCP, nos termos e com as consequências supra descritas. Verificou-se, no âmbito desta auditoria, que o contrato não foi publicitado naquele portal, incumprindo-se o determinado na norma, sendo ilegais, consequentemente, todos os pagamentos efetuados, por força do disposto no art.º 52.º da LEO.

²² Artigos 4.º/1-b), 6/1-iii), e 8.º/2, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31.12 (alterado por 60 diplomas, o último dos quais a Lei n.º 23-A/2022, de 09.12).

²³ Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. O diploma foi alterado pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31.12; 69/2015, de 16.07; 132/2015, de 04.09; 7-A/2016, de 30.03; 114/2017, de 29.12; 51/2018, de 16.08; 71/2018, de 31.12.

A violação desta norma, consubstancia, eventualmente, a infração financeira consagrada no art.º 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

79. A violação do art.º 127.º do CCP, nos termos descritos, configura ainda a infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC.
80. De acordo com a jurisprudência do TdC, os contratos de locação financeira celebrados pelas autarquias locais *“estão sujeitos ao controlo da legalidade financeira previsto na norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC”*²⁴, uma vez que se subsumem no conceito de dívida pública fundada, isto é, dívida contraída para ser amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada (art.º 3.º/b) da Lei n.º 7/98, de 03.02). Com uma duração contratada de 48 meses de pagamentos (rendas), o contrato celebrado pela UFGLD subsume-se neste conceito de dívida pública fundada, devendo ter sido submetido à fiscalização prévia do TdC nos termos descritos. A violação do art.º 46.º, n.º 1, alínea a) da LOPTC constitui a infração financeira de natureza sancionatória prevista no art.º 65.º, n.º 1, alínea h), do mesmo diploma.
81. Como referido acima, o art.º 6.º, n.º 1, alínea a) da LCPA exige a aprovação prévia da assembleia de freguesia dos compromissos plurianuais assumidos pela freguesia.
82. Compete aos presidentes das juntas de freguesia, nos termos do art.º 18.º, n.º 1, alínea k), da Lei n.º 75/2013, de 12.09.²⁵ *“submeter a visto prévio do Tribunal de Contas, nos termos da lei, os atos praticados e os contratos celebrados pela junta de freguesia, assim como quaisquer outros instrumentos que impliquem despesa para a freguesia”*.

²⁴ Ver, por ex., o Acórdão n.º 11/2011, Secção 1.ªS/PL, de 09.04.2019: *“A norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC reporta-se no caso de autarquias locais (...) a atos de assunção de empréstimos ou de locações financeiras de que resulte o aumento da dívida pública fundada (isto é, dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida); O controlo de legalidade financeira previsto na norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC quanto a municípios isoladamente considerados tem como objeto apenas duas tipologias de instrumentos geradores de dívida pública: empréstimos e locações financeiras”*.

²⁵ A Lei n.º 75/2013, de 12.09 (sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30.03, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 50/2018, de 16.08 e 66/2020, de 04.11), aprovou o regime jurídico das autarquias locais (RJAL).

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

83. Das considerações de facto e direito expostas supra, e da análise dos documentos solicitados à UFGLD, comprovativos e instrutórios dos contratos celebrados²⁶, conclui-se, sobre a imputação de eventuais responsabilidades financeiras, o explanado nos pontos seguintes.

5.1. Violação do art.º 113.º, n.º 2 do CCP

84. As decisões de abertura dos procedimentos que precederam a celebração dos contratos n.º 6 a 1, elencados no “Quadro 1-Sociedade “A”, etc.”, com o fundamento na *“impossibilidade de satisfação da necessidade por via dos recursos próprios”*, foram propostas e deliberadas por unanimidade, nas reuniões do executivo da UFGLD, nos termos das atas mencionadas naquele quadro²⁷. Em todas as atas foram aprovadas:

- ✓ As peças dos procedimentos e o convite à empresa identificada;
- ✓ A delegação de competências no presidente da Junta para *“prestar esclarecimentos e retificações das peças do procedimento, pronunciar-se sobre os erros e as omissões identificadas pelos interessados, prorrogar o prazo fixado para apresentação das propostas e classificar os documentos das propostas, nos termos dos artigos 50.º, 61.º, 64.º e 66.º do CCP, em vigor à data dos factos;*
- ✓ A concessão de poderes no presidente para a adjudicação da proposta, outorga do contrato e demais formalidades inerentes às fases posteriores de adjudicação, assinatura das peças dos procedimentos, propostas e outros documentos necessários;
- ✓ A concessão no presidente dos poderes necessários para a publicitação no portal Base.

85. Constituído pelo Presidente, Armindo Dias Fernandes, a Secretária, Maria Gil Novais Seromenho e o Tesoureiro, José Alves Lima, o executivo em referência foi também responsável pelas decisões de abertura dos procedimentos e convites endereçados à mesma empresa,

²⁶ Vd. *pen drive* a fls. 14, destes autos.

²⁷ Vd. fls. 27-33, destes autos.

relativos aos contratos anteriores celebrados no mesmo triénio, conforme se apurou da leitura das atas das reuniões em que foram tomadas as deliberações, por unanimidade (cfr. fls. 15, 17-26, dos presentes autos). Assim, não é compreensível que os membros do executivo desconhecêssem a ultrapassagem dos limiares do art.º 113.º, n. 2, do CCP que os impedia de convidar o mesmo operador económico, nos termos supra expostos.

86. Dos documentos probatórios das empreitadas em análise não constam quaisquer informações técnicas que tenham sugerido, ao executivo da Junta da UFGLD, a abertura dos procedimentos e os convites ao mesmo empreiteiro, presumindo-se que não existam. Aliás, da leitura das atas infere-se que não houve intervenção de terceiros, tudo se tendo passado no âmbito dos poderes decisórios do executivo.
87. A violação do art.º 113.º, n.º 2 do CCP, e consequentemente dos princípios da contratação pública, que a norma visa proteger nos termos supra descritos, é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea I), da LOPTC, sendo eventualmente responsáveis os membros do executivo acima identificados, nos termos do art.º 61.º, n.º 1 por força da remissão do art.º 67.º, ambos da LOPTC.
88. As observações e conclusões atrás produzidas verificam-se *mutatis mutandis* no “Quadro 4- “C” /”D”, relativamente à celebração dos contratos n.ºs 2 e 1, sendo eventualmente responsáveis os membros do executivo que decidiram a abertura dos procedimentos, nos termos expostos: Armindo Dias Fernandes (Presidente), Maria Gil Novais Seromenho (Secretária) e José Alves Lima (Tesoureiro).
89. A violação dos limiares impostos no art.º 113.º, n.º 2 do CCP verificou-se também no contrato n.º 1 do “Quadro 5- “C” /”D””, com as mesmas consequências acima referidas. São eventualmente responsáveis os membros do executivo: Armindo Dias Fernandes (Presidente), Jerusa de Fátima Torres Lopes (Secretária) e José Alves Lima (Tesoureiro).

5.2 Falta de publicitação no Portal Base - EOP

90. A omissão de publicitação dos contratos de EOP celebrados, de forma continuada entre 2015 e 2018, configura a violação do disposto no art.º 127.º do CCP, suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, alínea l) da LOPTC, sendo eventualmente responsável por essa omissão o Presidente da Junta de Freguesia, Armindo Dias Fernandes, a quem competia o cumprimento dessa formalidade, nos termos das atas suprarreferidas.
91. Em consequência da falta de publicitação, são ilegais os pagamentos efetuados no âmbito desses contratos, ao abrigo do disposto no art.º 127.º, n.º 3 do CCP e no art.º 52.º da LEO, suscetíveis de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, imputável eventualmente ao mesmo Presidente da Junta, não sendo possível identificar mais nenhum eventual responsável, uma vez que, os documentos contabilísticos remetidos pela entidade (cabimentos, compromissos e ordens de pagamento), não se encontram assinados.
92. Em 2020-2021, em cinco contratos de EOP apurou-se que foram efetuados pagamentos antes da sua publicitação (vd. Quadro 7, supra – ponto 3.5.), os quais são ilegais por força do disposto no art.º 127.º, n.º 3 do CCP e no art.º 52.º da LEO, suscetíveis de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do art.º 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, sendo eventualmente responsáveis o Presidente da JF, Armindo Dias Fernandes e o Tesoureiro, José Alves Lima, os quais assinaram os autos de medição dos trabalhos executados no âmbito daqueles contratos, assumindo os respetivos valores a liquidar. Os cabimentos, compromissos e ordens de pagamento que nos foram enviados pela UFGLD não estão assinados (vd. fls. 89-155, dos autos).
93. Concluindo sobre a questão da omissão da publicitação dos contratos celebrados, nas informações prestadas no âmbito do PEQD que deu origem a esta ARF, o autarca justificou essa omissão, no período anterior a 2019, com a ausência de *“recursos humanos habilitados e com conhecimento da obrigação ou capacidade para promover a inserção dos dados na*

*plataforma*²⁸. Salvo melhor opinião, quatro anos (2015-2019) é um período suficientemente longo para que o presidente do executivo, a quem competia o cumprimento daquela formalidade, tivesse envidado todos os esforços para tal. Acresce que, consultada a aplicação GENT deste Tribunal, se verifica que, o mesmo Presidente da JF tem exercido essas funções desde 2013, pelo menos.

5.2. Aquisições de Serviços

94. A falta de publicitação dos contratos de software, celebrados com a “L” e a “K”, contrariando o disposto no art.º 127.º do CCP é, eventualmente, imputável ao Presidente da JF, Armindo Dias Fernandes. Os pagamentos efetuados são imputáveis, eventualmente, ao Tesoureiro da JF, José Alves Lima, que assinou os contratos n.ºs 5162 e 5163 as declarações de compromisso e as autorizações de débito direto (vd. fls. 70-75, dos presentes autos).

5.3. Compra de Bens Móveis através de Contrato de Locação Financeira

95. O contrato de locação financeira analisado, e a autorização de débito direto que dele faz parte, foram assinados pelo Presidente da Junta de Freguesia, Armindo Dias Fernandes e pelo respetivo Tesoureiro, José Alves Lima, e foram efetuados os pagamentos das rendas, nos termos acordados, conforme constam dos documentos de contabilidade respetivos. Não tendo o contrato sido publicitado, ao abrigo do art.º 127.º do CCP, os pagamentos efetuados violaram o disposto no art.º 52.º da LEO, configurando, eventualmente, as infrações financeiras previstas no art.º 65.º, n.º 1, alíneas l) e b) da LOPTC, sendo a responsabilidade financeira imputável, eventualmente, aos supra identificados, Presidente e Tesoureiro.

96. Foi violado o disposto no art.º 46.º, n.º 1, alínea a) da LOPTC, ao não ter sido submetida a visto prévio deste Tribunal a minuta do contrato, consubstanciando, eventualmente, a infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC. É responsável, eventualmente, pela prática da infração, o Presidente atrás identificado, uma vez que, lhe cabia a remessa da minuta ao TdC, por força do disposto no art.º 18.º, n.º 1, alínea k) do RJAL.

²⁸ Vd. fls. 30 e 37 do PEQD n.º 99/2021.

VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

97. Os contraditórios, institucional e pessoais, foram exercidos em conjunto, no prazo estipulado, pelos citados Armindo Dias Fernandes, Maria Gil Novais Seromenho, José Alves Lima e Jerusa de Fátima Torres Lopes, nos termos que ora se descrevem e analisam ²⁹.
98. Os alegantes fazem várias considerações genéricas sobre as circunstâncias, condições e dificuldades que envolveram o exercício das suas funções, decorrentes, em grande parte, da agregação das freguesias que passaram a constituir a União das Freguesias de Geraz do Lima (Santa Maria, Santa Leocádia e Moreira) e Deão, que resultou da reorganização administrativa territorial autárquica implementada no âmbito do regime jurídico aprovado pelas Leis n.ºs 22/2012, de 30.05 e 11-A/2013, de 28.01.
99. De entre as dificuldades encontradas à data da tomada de posse, após a agregação de freguesias, os alegantes salientam *“a par de uma elevada extensão territorial e densidade populacional da nova freguesia, (.....) situações que impediram o imediato e normal exercício das competências da Junta de Freguesia, a saber, inexistência de atas e documentação de suporte de correspondência, protocolos e documentos contabilísticos na freguesia de Deão”*, o executivo confrontou-se com um quadro de pessoal escasso, *“composto por dez funcionários, dos quais apenas um exercia funções administrativas de atendimento e apoio ao trabalho do executivo em matéria de expediente, designadamente, na qualidade de assistente técnico”*.
100. Sobre os factos eventualmente ilegais que lhes foram imputados no relato, os visados só se detêm, por um lado, no incumprimento do art.º 113.º, n.º 2, do CCP e, por outro, na falta de publicitação dos contratos no Portal Base, em violação do art.º 127.º do mesmo diploma, não se pronunciando sobre os restantes factos. Os argumentos apresentados como justificação para o incumprimento daquelas normas, reconduzem-se, no essencial, à inexistência de pessoal *“com habilitações profissionais ou académicas suficientes para assegurar e apoiar a Junta nos procedimentos de contratação pública”*, falta de habilitações que se estendia também aos alegantes.

²⁹ Alegações a fls. 209-2017, dos autos.

101. No que diz respeito à violação dos limites impostos pelo art.º 113.º, n.º 2, do CCP à escolha das entidades convidadas, as alegações são confusas, parecendo dar a entender que, só a partir das alterações introduzidas ao art.º 113.º pela Lei n.º 30/2021, e, portanto, para os procedimentos abertos após a sua entrada em vigor, haveria limites à escolha das entidades a convidar, o que não é verdade. Também quanto à ultrapassagem dos limites do preceito através do recurso a empresas dos mesmos sócios não partilhamos a opinião de que só a partir da introdução do n.º 6 deste preceito tal passou a ser proibido, uma vez que tal prática sempre colocou em causa os princípios da concorrência e da transparência, entre outros. O que esta alteração veio fazer foi tornar tal proibição mais clara, sem que haja necessidade de recorrer aos princípios para chegar à mesma conclusão.
102. Assim, a ideia que parece transparecer das suas alegações de que só a partir das alterações ao artigo 113.º, n.º 2, do CCP haveria limites a respeitar, ignorando completamente os limites que a norma já previa anteriormente, não tem qualquer cobertura legal. Sobre a matéria, mantêm-se as observações feitas no relato de auditoria.
103. Sobre a violação do art.º 127.º do CCP, aludem *“nenhum dos visados estava consciente de que a publicação dos contratos no Portal Base era condição de eficácia dos contratos e em várias situações que não havia sido efetuada e, muito menos, que a autorização e pagamento das despesas consubstanciava a prática de um ato ilícito”*. Ora, desde a sua versão inicial, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, que o artigo citado é claro quanto à publicitação dos contratos como condição de eficácia dos pagamentos efetuados, conforme estipula o n.º 2 *“A publicitação referida no número anterior é condição de eficácia do respectivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos”*. Tendo em conta que, na maior parte das atas das reuniões do executivo, em que foram aprovados os procedimentos de ajuste direto, desde 2015, consta expressamente a concessão ao Presidente da Junta de Freguesia dos *“poderes necessários para a publicitação no portal Base”*, não é de acolher o argumento do desconhecimento do disposto no n.º 2 do artigo. Assim, mantêm-se as observações efetuadas no relato de auditoria.
104. Os alegantes *“reconhecem que o desconhecimento da lei não aproveita a ninguém, porém a conduta seguida nunca teve por intuito a violação da lei, sendo que a escassez de recursos humanos na JF, ainda mais com conhecimentos especializados na matéria, impossibilitou uma análise aprofundada”*.

105. Informam ainda que, na sequência da presente auditoria, entre outros procedimentos, têm vindo a “implementar as medidas necessárias para suprir as deficiências de controlo detetadas, designadamente nas áreas da organização geral, gestão financeira, recursos humanos e contratação pública e a instituir mecanismos de controlo interno, visando o cumprimento da legislação respeitante à contratação pública, designadamente no que se refere ao controlo dos valores acumulados de contratos celebrados com o mesmo fornecedor com recurso aos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto e de consulta prévia, e em particular, a entidades especialmente relacionadas”, e requerem a dispensa de aplicação de multa, ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC.
106. A informação sobre a implementação de medidas de controlo na sequência desta auditoria é importante, mas não foram remetidas quaisquer evidências que o comprovem.
107. Em conclusão, após análise das alegações mantêm-se todas as constatações e conclusões do relato.

VII. CONCLUSÕES

- 1º Na origem da presente auditoria encontra-se a denúncia anónima de eventuais ilegalidades cometidas pela UFGLD, na adjudicação de várias obras, violando as regras aplicáveis às despesas públicas e o regime do CCP. A denúncia foi vaga e genérica, sem elementos de prova que sustentassem as afirmações produzidas, nem referindo as datas da prática dos factos denunciados;
- 2º Foi constituído o PD n.º 99/2021 que culminou no despacho da Exma. Senhora Juíza Conselheira da Área de Responsabilidade IX, exarado em 27.04.2022, na Informação n.º 215/2022 – NATDR, determinando a abertura da presente auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras, registada na Secretaria deste Tribunal com o n.º de processo 16/2022 – ARF – 2.ª Secção, em 03.10.2022;

- 3º Entre 2015 e 2021, a UFGLD celebrou 38 contratos de empreitadas de obras públicas, no valor global de 1 878 003,32 €, precedidas dos procedimentos de formação contratual de ajuste direto e/ou consulta prévia;
- 4º No âmbito desses contratos de EOP verificou-se o incumprimento dos limiares permitidos para a adjudicação de empreitadas ao mesmo operador económico, estabelecidos no art.º 113.º, n.º 2 do CCP.
- 5º Dos 38 contratos de EOP celebrados, 28 foram executados e pagos sem terem sido publicitados no Portal Base, contrariando o disposto no art.º 127.º do CCP. Os restantes 10 foram publicitados, verificando-se, em cinco, pagamentos antes da publicitação;
- 6º Cabia ao Presidente da UFGLD providenciar pela publicitação dos contratos, nos termos das atas em que o executivo aprovou cada um dos contratos referidos. Nas informações prestadas no âmbito do PEQD, o autarca justificou a omissão de publicitação dos contratos, no período anterior a 2019, com a ausência de recursos humanos habilitados para o efeito.
- 7º A falta de publicitação, apurou-se ainda, nos contratos de aquisições de serviços de software e de locação financeira, celebrados pela UFGLD nos anos de 2019 e 2020 e no contrato de locação financeira celebrado em 2020, apesar da informação prestada pelo autarca de que tal só se verificava no período anterior a 2019.
- 8º Por se integrar no conceito de dívida fundada, nos termos supra descritos, a minuta do contrato de locação financeira, estava sujeita à fiscalização prévia deste Tribunal, o que não se verificou. Nos termos do disposto no art.º 18.º, n.º 1, alínea k) do RJAL, competia ao Presidente da UFGLD a remessa da minuta ao TdC para aquele efeito.
- 9º No âmbito do contraditório, as alegações foram exercidas conjuntamente por todos os citados, tendo-se mantido, após a sua análise, as observações e conclusões produzidas no relato quanto às eventuais responsabilidades dos membros do executivo à data dos factos, nos termos explicitados no ponto V deste relatório.

VIII. EMOLUMENTOS

Ao abrigo 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, são devidos emolumentos pela Junta de Freguesia da União das Freguesias de Geraz do Lima (Santa Maria, Santa Leocádia e Moreira) e Deão, no valor de quatro mil quinhentos e noventa e um euros e oito cêntimos (4 591,08€), conforme ficha em anexo.

IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º do RTC, foi remetido ao Ministério Público o projeto de relatório para emissão de parecer. O referido parecer com o n.º 53/2023, foi emitido em 07.09.2023, ao abrigo do n.º 5 do art.º 29.º da LOPTC, concordando, nesta primeira análise, com as conclusões do relatório.

X. DECISÃO

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

1. Aprovar o presente Relatório, bem como o mapa das infrações financeiras (Anexo), que dele faz parte integrante.
2. Fixar os emolumentos devidos pela União de Freguesias de Geraz do Lima (Santa Maria, Santa Leocádia e Moreira) e Deão, em 4591,08 Euros, ao abrigo do art.º 10.º, n.º 1, 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 Junta de Freguesia da União de Freguesias de Geraz do Lima (Santa Maria, Santa Leocádia e Moreira) e Deão;
- 3.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.
4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do art.º 57, n.º 1 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, 14 de setembro 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	
				Reintegração:	Sancionatória:
3.2, 3.4, 4.2, 4.3 e 5.1.	Adjudicação de empreitadas aos mesmos operadores económicos, após ultrapassagem dos valores acumulados permitidos, no período compreendido entre 2015 e 2021 (quadros 1, 4, 5, 8, 9 e 10)	Normas de contratação pública: art.º 113.º/2 do CCP, art.º 1.º/4 e/ou 1.º-A do CCP, 3.º/ss e 201.º/2, todos do CPA	Presidente da JF da UFGLD: Armindo Dias Fernandes Tesoureiro: José Alves Lima; Secretária: Maria Gil Novais Sarmento (triénio 2015-2017) e Secretária: Jerusa de Fátima Torres Lopes (a partir de 2018)		Artigo 65.º, n.º 1, alíneas l), da LOPTC.
3.1, 3.3., 3.4, 3.5, 4.4 e 5.2	Pagamentos efetuados antes ou sem publicação dos contratos no Portal Base (quadros 1 a 4 e 7)	Art.º 127.º/3 do CCP e art.º 52.º da LEO.	Presidente da JF da UFGLD: Armindo Dias Fernandes; Tesoureiro: José Alves Lima		Artigo 65.º, n.º 1, alíneas l) e b), da LOPTC.
3.6, 4.5 e 5.2	Falta de publicação no portal Base dos contratos de prestação de serviços de software e pagamentos efetuados sem essa publicação.	Art.º 127.º/3 do CCP e art.º 52.º da LEO.	Presidente da JF da UFGLD: Armindo Dias Fernandes; Tesoureiro: José Alves Lima		Artigo 65.º, n.º 1, alíneas l) e b), da LOPTC.
3.7, 4.6 e 5.3	Falta de publicação no portal Base do contrato de locação financeira de veículo automóvel, e pagamentos efetuados sem essa publicação.	Artigos 127.º/3 do CCP e 52.º da LEO	Presidente da JF da UFGLD: Armindo Dias Fernandes Tesoureiro: José Alves Lima		Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.
3.7, 4.6 e 5.3	Contrato de locação financeira celebrado, sem que a respetiva minuta tivesse sido submetida à fiscalização prévia deste Tribunal.	Artigos 46.º, n.º 1, alínea a) da LOPTC e 18.º, n.º 1, alínea k) do RJAL	Presidente da Junta de Freguesia da UFGLD: Armindo Dias Fernandes		Artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC.