

# Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 10/2024 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada: Município de  
Estarreja



**TC**  
TRIBUNAL DE  
CONTAS



Processo n.º 2/2022 – ARF – 2.ª SECÇÃO  
(Município de Oliveira de Azeméis e outros - Município de  
Estarreja)

**Apuramento de responsabilidades financeiras**

- Eventual violação do artigo 113.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos –  
Adjudicação a empresas com sócio comum

## ÍNDICE

ÍNDICE.....	4
ÍNDICE DE QUADROS .....	4
FICHA TÉCNICA.....	5
SIGLAS E ABREVIATURAS .....	6
I. INTRODUÇÃO .....	7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO .....	7
III. DOS FACTOS .....	9
IV. DO DIREITO .....	14
4.1. Das questões.....	14
4.2. Introdução.....	14
4.3. Dos convites nos procedimentos .....	17
4.4. Do convite a sociedades com sócio comum no triénio .....	18
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	21
VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO .....	23
6.1. Do contraditório institucional (a que adere o PCME, Diamantino Sabina, a título de contraditório pessoal) ....	23
6.1.1. Análise das alegações apresentadas em sede de contraditório institucional.....	25
6.2. Dos contraditórios pessoais.....	27
6.2.1. Introdução.....	27
6.2.2. Contraditório pessoal do Eng. José Costa Pinto.....	28
6.2.3. Contraditório pessoal do Eng. Carlos Alberto Freire Leal .....	29
6.2.4. Contraditório pessoal da Eng <sup>a</sup> . Edite Augusta Trindade Gonçalves dos Santos .....	30
6.2.5. Contraditório pessoal do Eng. Marco António de Almeida Matos .....	31
6.2.6. Contraditório pessoal da Dra. Carla Sofia Graça Pinho .....	32
6.2.7. Contraditório pessoal da Dra. Carla Alexandra Gonçalves de Almeida.....	34
6.3. Análise dos contraditórios pessoais .....	34
VII. CONCLUSÕES .....	41
VIII. EMOLUMENTOS.....	45
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	45
X. DECISÃO.....	45
ANEXO 1 - MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS .....	47

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Contratos de EOP celebrados entre o ME e várias empresas entre 2015 e 2017 (valores em €) .....	10
Quadro 2 – Empresas convidadas e situação nos procedimentos .....	11
Quadro 3 – Adjudicações à sociedade “E” .....	12
Quadro 4 – Adjudicações à sociedade “D” .....	13
Quadro 5 – Adjudicações à sociedade “C” .....	13
Quadro 6 – Adjudicações à sociedade “B” .....	13

---

## FICHA TÉCNICA

---

### Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas  
Auditora-Chefe

### Execução Técnica

Isabel Castelo Branco  
Auditora Verificadora

## SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira
CE	Caderno de Encargos
CME	Câmara Municipal de Estarreja
CMG	Câmara Municipal de Gondomar
CP	Código Penal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DEF	Divisão Económica e Financeira
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DOMA	Divisão de Obras Municipais e Ambiente
DR	Diário da República
EOP	Empreitada(s) de Obra(s) Pública(s)
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IIP	Informação de Início do Procedimento (elaborada na Subunidade de Aprovisionamento e Contratação Pública da Divisão Económica e Financeira – SACP da DEF)
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ME	Município de Estarreja
MG	Município de Gondomar
MOAZ	Município de Oliveira de Azeméis
MP	Ministério Público
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno.
PD	Processo de Denúncia
p. e p.	Previsto e punido
PPGRCD	Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos da Construção e Demolição
PRC	Proposta de Cabimento
PRDP	Proposta de Realização de Despesa Pública (elaborada na Divisão de Obras Públicas e Ambiente (DOMA))
PSS	Plano de Segurança e Saúde
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
ROCI	Relatório(s) de Órgãos de Controlo Interno
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
SACP	Subunidade de Aprovisionamento e Contratação Pública
SOM	Subunidade de Obras Municipais
SVIAS	Subunidade de Vias
TdC	Tribunal de Contas
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia

## I. INTRODUÇÃO

- 1 A presente auditoria para apuramento de responsabilidade financeira é levada a cabo ao abrigo dos artigos dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e sgs. da LOPTC<sup>1</sup>, bem como dos artigos 129.º e 135.º do RTC<sup>2</sup>.
- 2 O relato respetivo foi remetido, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, para contraditório institucional e pessoal, este, por duas vezes, como se explica no ponto 6.2.1..
- 3 A análise dos contraditórios apresentados consta de ponto próprio para o efeito (ponto VI) do presente relatório, sem prejuízo de, em locais específicos e sempre que necessário, se fazer referência às posições assumidas nos mesmos.

## II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

- 4 Na origem da presente auditoria encontra-se uma comunicação enviada a este Tribunal (TdC), pela Exma. Senhora Juíza de Instrução Criminal do Tribunal Judicial de Santa Maria da Feira - Comarca de Aveiro<sup>3</sup>, juntando cópia da decisão instrutória<sup>4</sup>, proferida nos autos de instrução n.º 448/16.9T9VFR, no âmbito do processo-crime denominado de “*ajuste secreto*”.
- 5 A abertura da instrução foi requerida pelos arguidos nesse processo-crime (num total de 68 pessoas singulares e coletivas), após acusação deduzida pelo MP contra autarcas, funcionários e outros, implicando várias autarquias (Oliveira de Azeméis, em especial, mas também,

---

<sup>1</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março (que também a republicou em anexo), 48/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho, 12/2022, de 27 de junho, e 56/2023, de 6 de outubro.

<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), 2/2022, de 29 de março (DR, II série, n.º 68, de 6 de abril), e 3/2023-PG, de 15 de dezembro (DR, II série, n.º 5, de 8 de janeiro de 2024).

<sup>3</sup> Ofício registado, Referência 116517196, de 01.06.2021, entrado no TdC em 07.06.2021.

<sup>4</sup> Em suporte digital—CD, a fls. do PD n.º 57/2021.

Estarreja, Gondomar, Matosinhos, Albergaria-A-Velha e as Freguesias de Macieira de Sarnes e Carregosa).

- 6 Estão em causa factos suscetíveis de, segundo a decisão instrutória, configurarem a prática de crimes de corrupção, peculato, prevaricação, tráfico de influência, abuso de poder, participação económica em negócio e falsificação de documentos, entre outros.
- 7 Esses elementos foram remetidos ao NATDR, tendo dado origem ao PD n.º 57/2021, onde foram devidamente analisados e de onde resultou a elaboração da Informação 339/2021-NATDR, de 27.09.2021.
- 8 A mencionada informação do NATDR faz uma análise circunstanciada do teor da decisão instrutória, nos seus múltiplos aspetos, concluindo pela inter-relação, em várias situações, da responsabilidade criminal com a financeira.
- 9 Concluindo, no entanto, que dada a pendência do processo-crime, as únicas situações sobre as quais o TdC poderia desencadear diligências tendentes ao apuramento de responsabilidades financeiras de índole sancionatória seriam as constantes dos seus Capítulos XX a XXIII-B, ou seja, as situações relativas aos contratos de EOP celebrados entre os Municípios de Oliveira de Azeméis (MOAZ), Estarreja (ME) e Gondomar (MG) e as empresas de “A”, relacionadas com a *“possibilidade de violação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP<sup>5</sup>/proibição de contratar com a mesma entidade”*.
- 10 Sobre a dita informação recaiu o Despacho da Conselheira da Área IX, de 26.11.2021, visando o presente processo de ARF, iniciado em 10 de janeiro de 2022, data do seu registo na Secretaria do Tribunal, dar cumprimento a tal Despacho.
- 11 Há que referir que, neste momento, a quase totalidade das situações constantes da decisão instrutória, mormente as relacionadas com o MOAZ encontram-se, em sequência do envio de um ROCI, a ser apreciadas noutras instâncias deste Tribunal.

---

<sup>5</sup> Código dos Contratos Públicos, versão em vigor até 31 de dezembro de 2017 (vd. n.r. 8).

- 12 Assim, restaram por analisar os contratos de EOP celebrados pelos ME e MG, apenas na vertente da “*proibição de contratar com a mesma entidade*”, como suprarreferido, respeitando o presente relatório apenas ao ME<sup>6</sup>.

### III. DOS FACTOS

Após haverem sido solicitados elementos ao ME no âmbito do presente processo, e analisados os mesmos<sup>7</sup>, são os seguintes os factos apurados:

- 13 Ao longo dos anos de 2015 a 2017, o ME celebrou os contratos de EOP constantes do Quadro 1 (embora tal modo de proceder já adviesse de anos anteriores, 2013 e 2014, como se retira de elementos do processo).
- 14 Estes contratos foram todos precedidos de ajuste direto com consulta a uma, duas, três ou cinco entidades, escolhido em função do valor.
- 15 O preço contratual global relativo a estes contratos atingiu, ao longo dos mencionados anos de 2015/2017, **672 591€**.

---

<sup>6</sup> O Relatório relativo ao MG foi aprovado pela 2.ª Secção em 02.05.2024 (Relatório n.º 5 - ARF- 2.ª Secção).

<sup>7</sup> Vd. Ofício 44894/2022, de 20.12.2022, a fls. 4, respondido conforme Ofício Ref.ª 748| 01/02/2023 (fls.9).

Quadro 1 – Contratos de EOP celebrados entre o ME e várias empresas entre 2015 e 2017 (valores em €)

N.º ordem	Objeto	Adjudicatária	Procedimento	Empresas convidadas	Decisão de Contratar	CPV	Alvará	Entidade	Preço Base	Adjudicação	Entidade	Contrato	Preço contratual	Consignação
1	Beneficiação de arruamentos municipais nas freguesias de Beduido e Veiros, Canelas e Fermelã e Freguesia de Salreu	"B"	ADCC/2	1. "B" 2. "F"	24/03/2017	45233142-6 Reparação de estradas	2.ª Categoria, 2.ª subcategoria	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	94 960	21/04/2017	Presidente, Diamantino Manuel Sabina	28/04/2017	94 494	09/05/2017
2	Reparação de Caminhos das Ribeiras de Veiros e dos Percursos de Salreu - Percursos da Natureza/Eco-Turismo, no concelho de Estarreja	"C"	ADCC/3	1. "C" 2. "F" 3. "G"	02/12/2016	45246200-5- obras relacionadas com a proteção das margens dos cursos de água	2.ª Categoria, 3.ª subcategoria	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	104 640	14/12/2017	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	20/12/2016	104 554	22/12/2016
3	Alargamento e Beneficiação da Rua do Fojo, na Freguesia de Avanca, Estarreja	"B"	AD	"B"	19/09/2016	45233142-6 Reparação de estradas	2.ª Categoria, 2.ª subcategoria	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	86 999	02/11/2016	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	17/11/2016	86 469	29/11/2016
4	Beneficiação e Conservação da Frente Lagunar de Estarreja, no Concelho de Estarreja - 2.ª Fase	"D"	AD	"D"	20/09/2016	45246200-5- obras relacionadas com a proteção das margens dos cursos de água	3.ª Categoria, 3.ª subcategoria	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	44 502	31/10/2016	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	17/11/2016	44 464	06/12/2016
5	Beneficiação da Rua Corte Real, na Freguesia de Avanca, no Concelho de Estarreja	"D"	ADCC/5	1.D 2. "C" 3. "H" 4. "I" 5. "J"	07/07/2016	45233220-7 Pavimentação de estradas	2.ª Categoria, 2.ª subcategoria	Presidente, Diamantino Manuel Sabina	18 477	06/09/2016	Presidente, Diamantino Manuel Sabina	11/10/2016	15 944,50	17/11/2016
6	Alargamento e Beneficiação da Rua Joaquim José Henriques, na Freguesia de Salreu, no Concelho de Estarreja	"D"	ADCC/5	1."D" 2. "C" 3. "H" 4. "I" 5. "J"	11/07/2016	45233220-7 Pavimentação de estradas	2.ª Categoria, 2.ª subcategoria	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	57 200	07/09/2016	Presidente, Diamantino Manuel Sabina	11/10/2016	44 495	17/11/2016
7	Alargamento e Beneficiação da Rua Associação Humanitária de Salreu, no Concelho de Estarreja	"C"	ADCC/5	1."C" 2. "B" 3. "H" 4. "I" 5. "J"	19/07/2016	45233142-6 Reparação de estradas	2.ª Categoria, 2.ª subcategoria	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	60 394,57	12/09/2016	Presidente, Diamantino Manuel Sabina	11/10/2016	52 484,59	17/11/2016
8	Infraestruturação de Parcela C04 do pólo C do Plano Pormenor do Eco Parque Empresarial de Estarreja	"D"	AD	"D"	21/03/2016	45211360-0- Obras de urbanização	2.ª Categoria, 2.ª subcategoria e 2.ª categoria, 6.ª subcategoria	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	61 885,86	14/04/2016	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	19/05/2016	61 855,86	25/05/2016
9	Melhoramento de Caminhos do BioRia em Veiros, na Freguesia de Beduido e Veiros, no Concelho de Estarreja	"E"	AD	"E"	27/08/2015	45246200-5- obras relacionadas com a proteção das margens dos cursos de água	3.ª Categoria, 3.ª subcategoria	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	46 457	15/09/2015	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	08/10/2015	46 450,25	10/11/2015
10	Beneficiação e Conservação da Frente Lagunar de Estarreja	"E"	AD	"E"	08/07/2015	45246200-5- obras relacionadas com a proteção das margens dos cursos de água	3.ª Categoria, 3.ª subcategoria	Presidente, Diamantino Manuel Sabina	121 380	22/07/2015	Adolfo Vidal, Vice-Presidente	29/07/2015	121 380	13/08/2015

672 591

Fonte: Ofício do ME Ref.ª 748| 01/02/2023, já mencionado

- 16 Como se retira das respetivas certidões permanentes do registo comercial, as sociedades (por quotas) "E", "D", "C" e "B" (fls. 393 e sgs.), tinham um sócio-gerente em comum: "A", além da sua mulher, também sócia, "K".
- 17 Nos procedimentos em que se verificou consulta a mais do que uma entidade, vemos o quadro que segue:

Quadro 2 – Empresas convidadas e situação nos procedimentos

N.º ordem	Objeto	Adjudicatária	Proced.	PB (€)	Empresas convidadas	Preço das propostas (€)
1	Beneficiação de arruamentos municipais nas freguesias de Beduído e Veiros, Canelas e Fermelã e Freguesia de Salreu	"B"	ADCC/2	94 960	1. "B" 2. "F" -	1. 94 494 2. 94 881
2	Reparação de Caminhos das Ribeiras de Veiros e dos Percursos de Salreu - Percursos da Natureza/Eco-Turismo, no concelho de Estarreja	"C"	ADCC/3	104 640	1. "C" 2. "F" 3. "G"	1. 104 554 2. Não apresentou pp 3. Não apresentou pp
5	Beneficiação da Rua Corte Real, na Freguesia de Avanca, no Concelho de Estarreja	"D"	ADCC/5	18 477	1. "D" 2. "C" 3. "H" 4. "I" 5. "J"	1. 15 944 2. Excluído (pp superior ao PB) 3. Excluído (pp superior ao PB) 4. Não apresentou pp 5. 18 129,25€
6	Alargamento e Beneficiação da Rua Joaquim José Henriques, na Freguesia de Salreu, no Concelho de Estarreja	"D"	ADCC/5	57 200	1. "D" 2. "C" 3. "H" 4. "I" 5. "J"	1. 44 495 2. Excluído (pp superior ao PB) 3. Excluído (idem) 4. Não apresentou pp 5. 57 087
7	Alargamento e Beneficiação da Rua Associação Humanitária de Salreu, no Concelho de Estarreja	"C"	ADCC/5	60 394,57	1. "C" 2. "B" 3. "H" 4. "I" 5. "J"	1. 52 484,59 2. 53 343,49 3. Não apresentou pp 4. 58 625,98 5. 59 088,80

Fonte: Elementos enviados pelo ME (idem)

- 18 Retira-se do quadro anterior que nos procedimentos relativos aos contratos com os n.ºs de ordem 5, 6 e 7, de entre as cinco entidades convidadas, duas eram pertencentes ao mesmo "A" e sua mulher: "D", "C" e/ou "B".
- 19 Ora, as sociedades em que era sócio "A", embora tivessem NIF diferenciados, eram todas geridas, de facto e de direito, pelo mesmo, o qual, inclusive, assinava as propostas apresentadas nos procedimentos e os contratos respetivos, em representação dessas sociedades<sup>8</sup>, como pode aferir-se pela leitura desses documentos, juntos ao processo<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Ou, em alguns casos, poucos, a sua mulher.

<sup>9</sup> Vd. contratos e propostas apresentadas constantes do processo, enviados pelo ME (junto do processo físico, constam imprimidos apenas alguns desses documentos, sendo que os demais constam de *per* a fls. 10).

- 20 Note-se, ainda, que, nesses casos, de acordo com os relatórios de apreciação de propostas, uma dessas sociedades era (com uma exceção) sempre excluída por referir que apresentaria preço superior ao preço base.
- 21 Era do conhecimento da entidade adjudicante que ambas as sociedades tinham os mesmos sócios, em especial, o mesmo sócio-gerente: “A”.
- 22 Assim como estava no poder do mesmo “A” a apresentação, ou não, e em que termos, de propostas naqueles procedimentos.
- 23 Além do mais, como consta do Despacho de Pronúncia enviado a este Tribunal<sup>10</sup>, foi assumido por “A”, no seu interrogatório no decurso do Inquérito-crime do processo, que este utilizaria, entre outras, as sociedades “F” e “G”, nos procedimentos em que participava, com quem estaria de antemão acordado quem iria executar as obras em causa.
- 24 Essas sociedades foram convidadas nos procedimentos relativos aos contratos com os n.ºs de ordem 1 (neste, uma delas e a adjudicatária) e 2 (neste, as duas e a adjudicatária), sendo que, no primeiro caso, a mencionada sociedade apresentou proposta de valor próximo do preço-base e elevado, comparativamente com a adjudicada e, no segundo, ambas não apresentaram proposta.
- 25 Retira-se ainda, do quadro 1, que as sociedades de que era sócio “A” viram ser-lhes adjudicados contratos de EOP, ao longo do triénio mencionado, até ao momento em que era atingido o preço contratual acumulado de 150 000 €. Vejamos:

Quadro 3 – Adjudicações à sociedade “E”

N.º de ordem	Adjudicatária	Decisão de Contratar	Data Adjudicação	Preço contratual
9	“E”	27.08.2015	08.10.2015	46 450,25€
10	“E”	08.07.2015	22.07.2015	121 380€
TOTAL				167 830,25€

<sup>10</sup> Fls. 322 e sgs. do Despacho de Pronúncia (constante de *per* a fls. 10).

Quadro 4 – Adjudicações à sociedade “D”

N.º de ordem	Adjudicatária	Decisão de Contratar	Data Adjudicação	Preço contratual
4	“D”	20.09.2016	31.10.2016	44 464€
6	“D”	11.07.2016	07.09.2016	44 495€
5	“D”	07.07.2016	06.09.2016	15 944,50€
8	“D”	21.03.2016	14.04.2016	61 855,86€
TOTAL				<b>166 759,36€</b>

Quadro 5 – Adjudicações à sociedade “C”

N.º de ordem	Adjudicatária	Decisão de Contratar	Data Adjudicação	Preço contratual
2	“C”	02.12.2016	14.12.2016	104 554€
7	“C”	19.07.2016	12.09.2016	52 484,59€
TOTAL				<b>157 038,59€</b>

Quadro 6 – Adjudicações à sociedade “B”

N.º de ordem	Adjudicatária	Decisão de Contratar	Data Adjudicação	Preço contratual
1	“B”	24.03.2017	21.04.2017	94 494€
3	“B”	19.09.2016	02.11.2016	86 469€
TOTAL				<b>180 963€</b>

26 Retira-se que, ao longo do triénio mencionado, e objetivamente, foi atingido, o valor de 150 000€ com contratos celebrados com estas sociedades, isoladamente.

27 E muito ultrapassado, se considerarmos as empresas no seu conjunto.

## IV. DO DIREITO

### 4.1. Das questões

28 As questões que se colocam no caso sob apreciação são as seguintes:

- 1º Era legalmente admissível, à época dos factos, nos anos de 2015/2017, uma entidade adjudicante convidar a apresentar proposta, adjudicar e celebrar contratos de EOP com sociedades diferenciadas, mas com os mesmos sócios? E de forma ilimitada?
- 2º Convidar, num mesmo procedimento, mais do que uma dessas sociedades?
- 3º Quais as consequências de tal forma de proceder por parte das entidades adjudicantes, nomeadamente, face ao disposto no artigo 113.º, n.º 2, do CCP<sup>11</sup>?

### 4.2. Introdução

- 29 Como decorre dos factos apurados, ao longo (pelo menos) dos anos de 2015 a 2017, o ME convidou a apresentar proposta e veio a celebrar, em sequência, contratos de EOP, com as sociedades (abreviadamente): “B”, “E”, “D” e “C”, usando do procedimento de ajuste direto escolhido em função do valor.
- 30 A tramitação do ajuste direto encontra-se prevista nos arts. 112.º e sgs. daquele diploma, preceito que define este procedimento como aquele “(...) em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta (...)”, cabendo a escolha à entidade com competência para a decisão de contratar.

---

<sup>11</sup> Código dos Contratos Públicos, Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Decl. de Retificação n.º 18-A/2008, de 28/03), alterado pelos sgs. diplomas: 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, Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12/07, Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10, Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31/08 (Decls. de Retificação n.ºs 36-A/2017, de 30/10, e n.º 42/2017, de 30/11), Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15/05, 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 Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho), Regulamento Delegado (UE), da Comissão, de 10/11/2021 (que fixa os limiares previstos nos artigos 3.º e 14.º da Diretiva 2014/24/UE), Decreto-Lei n.º 78/2022, de 27 de novembro, e Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14/07. Doravante, sempre que nos referirmos ao CCP, referimo-nos à versão aplicável à data dos factos a que nos reportamos.

- 31 Não obstante a escolha da(s) entidade(s) a convidar caber à entidade com competência para a decisão de contratar, tal não constitui um poder totalmente discricionário.
- 32 De facto, os municípios, sendo entidades adjudicantes<sup>12</sup> inseridas na Administração Pública (autónoma), encontram-se especialmente sujeitos a deveres acrescidos de balizar a sua atuação em função dos princípios definidos no artigo 266.º, da CRP, no artigo 1.º, n.º 4, do CCP – concorrência, transparência e igualdade e nos artigos 3º e sgs. do CPA<sup>13</sup>, em especial, os princípios da legalidade, imparcialidade, boa-fé, prossecução do interesse público, entre outros.
- 33 Tais princípios implicam, também, convidar mais do que uma empresa a apresentar proposta e garantir que existe efetiva concorrência entre elas.
- 34 E verificar, previamente, da existência de alguma impossibilidade ou limitação de proceder ao convite.
- 35 É neste tocante que deve ser chamada à colação a disposição do artigo 113.º, n.º 2, do CCP<sup>14</sup>, a qual refere:
- “Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do art.º 19.º (...), propostas para celebração de contratos [de EOP, no caso] cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas do contrato a celebrar, cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites fixados naquelas alíneas.”*
- 36 O preceito, de natureza imperativa, traduz evidentes preocupações com os já mencionados princípios, visando uma ampla diversificação ou rotatividade de entidades solicitadas a apresentar proposta e, inclusive, traduz um intuito preventivo de conluíus e outras práticas restritivas da concorrência, bem como da corrupção.

---

<sup>12</sup> Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do CCP.

<sup>13</sup> Publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e suas alterações.

<sup>14</sup> Versão em vigor à altura dos factos, como já referido.

- 37 Controvertido, à altura, era determinar o que se entendia por “*prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar*”.
- 38 O PCME, quando questionado no âmbito do presente processo<sup>15</sup> sobre como era feita a avaliação do cumprimento do preceito mencionado, respondeu<sup>16</sup> que:  
*“A avaliação do cumprimento do artigo 113.º, n.º 2 do CCP, era feita no ponto 7. das respetivas [IIP] – Informação de Início do Procedimento, de cada um dos procedimentos, cujos valores eram retirados da aplicação SIGMA – “PCE – Contratação Pública” – Medidata, com a designação [Contratação Pública ➔ Adjudicações ➔ Consulta de adjudicações], dando origem ao mapa “Listagem de Adjudicações” relativos ao ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, pesquisa essa realizada por CPV- Vocabulário Comum para os Contratos Públicos, respeitando a legislação vigente à altura. As empresas a convidar eram indicadas na [PRDP] Proposta de Realização da Despesa e respetivos Anexos, por parte do Serviço Requisitante –[DOMA]– Divisão de Obras Municipais e Ambiente.”* (Negrito nosso).
- 39 Assim, segundo refere, o ME utilizava o denominado “critério do CPV” para aferir se as entidades que convidava a apresentar proposta, nos procedimentos de ajuste direto em função do valor, haviam ultrapassado o limiar previsto no artigo 113.º, n.º 2, do CCP.
- 40 Diga-se, desde já, que tal utilização constituía uma opção do ME e não, como afirmado na resposta, “*respeito pela legislação em vigor*”, uma vez que o legislador não aventava em local algum que o CPV constituía “critério” para aferir do cumprimento do artigo 113.º, n.º 2, do CCP.
- 41 Havia algumas posições doutrinárias nesse sentido e outras que apontavam para outros critérios, evidenciando, algumas destas últimas posições, críticas várias relativamente à adoção do “critério do CPV”, adotado pelo ME<sup>17</sup>.
- 42 E, mesmo algumas que apontavam o “critério do CPV” como adequado, não deixavam de salientar que o mesmo deveria ser aplicado com cautelas, necessidade de fundamentação criteriosa e auxílio de critérios complementares<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Através do Ofício já atrás mencionado.

<sup>16</sup> Ofício Ref.ª 748| 01/02/2023, também já referido.

<sup>17</sup> Vd. Miguel Nogueira de Brito, in “Ajuste direto”, “Estudos de contratação Pública – II”, Coimbra Editora, pág. 323 e sgs..

<sup>18</sup> João Amaral de Almeida e Pedro Fernández Sánchez, in “O limite à contratação reiterada da mesma entidade no âmbito do procedimento de ajuste directo (n.º 2 do artigo 113.º do CCP)”, “Temas de Contratação Pública I”, Coimbra Editora, 1.ª Ed., pág. 292 e sgs..

- 43 Já o legislador não apontava critério algum e, quando referia “*prestações do mesmo tipo ou idênticas*”, não pretendia certamente que fosse feita uma interpretação tão ampla desta parte do preceito, mediante o uso de um qualquer critério, que pusesse em causa o limite estabelecido.

#### 4.3. Dos convites nos procedimentos

- 44 Se atentarmos nos quadros 1 e 2, supra, e à forma de proceder do ME, conclui-se que, na prática, sempre que foi enviado convite a mais do que um operador económico (caso dos contratos com os n.ºs de ordem 1, 2, 5, 6 e 7), só de forma aparente se verificou uma efetiva “diversificação” no destinatário do convite.
- 45 De facto, por um lado, como já mencionado supra, foram, em várias situações, num mesmo procedimento, convidadas a apresentar proposta duas sociedades com sócios comuns (caso dos contratos com o n.º de ordem 5, 6 e 7).
- 46 Ora, cabendo à entidade adjudicante a escolha das entidades a convidar nos casos de ajuste direto, revela-se especialmente censurável que seja a própria entidade adjudicante que, sob uma mera aparência de alternância e “concorrência”, venha a endereçar convite, num mesmo procedimento, a duas entidades tão intrinsecamente relacionadas entre si, em vez de a outras empresas diferentes.
- 47 Nos contratos com os n.ºs de ordem 1 e 2 foram convidadas, além da adjudicatária uma ou ambas as sociedades “G” e “F”<sup>19</sup>. Sendo visível que, nestes casos, estas apresentaram proposta bastante próxima do preço-base (contrato n.º 1) ou não apresentaram qualquer proposta (contrato n.º 2).
- 48 O mesmo sucedendo nos demais casos constantes do quadro 2 (contratos n.ºs 5, 6 e 7), em que as outras empresas convidadas<sup>20</sup>, apresentavam proposta de preço bastante mais elevado do que a proposta adjudicada, quase no limite do preço-base (veja-se contratos com o n.º de ordem 6 e 7, do quadro 2) ou não apresentavam proposta ou referiam que, a apresentá-la, seria “superior ao preço base”.

---

<sup>19</sup> Vide nota de rodapé n.º 10.

<sup>20</sup> Além da adjudicatária e da outra empresa com sócio comum.

- 49 Assim, pese embora fosse efetuado convite a cinco empresas no caso dos contratos mencionados, na prática, é como se tal não se verificasse.
- 50 Como refere Fernando Batista<sup>21</sup>: *“(...)a Administração pública tem o dever de «proteger», «produzir» e «fabricar» a concorrência, por esta ser, indubitavelmente, um princípio geral de direito público (...). Se tal não for conseguido, ficará irremediavelmente prejudicada a eficácia da contratação pública, com manifestas repercussões na boa utilização dos dinheiros públicos. (...) Não queremos deixar de referir que há uma significativa diferença entre os procedimentos abertos e a consulta prévia. Neste último caso, tendo a entidade adjudicante a faculdade de decidir a quem endereçar o convite, não pode deixar de ser objeto de censura o convite a mais do que um operador económico que se encontre associado por qualquer forma, pois dessa forma, estando-se a abrir à concorrência (ainda que restrita), não fica garantida que a mesma venha a existir, havendo um sério risco da concorrência vir a ser meramente aparente, uma vez que tal conduta da entidade adjudicante pode fechar artificialmente o mercado à “mesma” empresa, fingindo estar perante pelo menos três empresas diferentes.”* (Negrito nosso).
- 51 Na verdade, não basta “aparentar”, há que verificar-se uma efetiva concorrência e diversificação de entidades convidadas.

#### 4.4. Do convite a sociedades com sócio comum no triénio

- 52 Se atentarmos nos quadros 3 a 6, verificamos que, ao longo do triénio, mais do que em função do CPV, como referido pelo ME, as adjudicações às sociedades “E”, “D”, “C” e “B” foram “geridas” exatamente até ao valor relativamente ao qual era possível, legalmente, fazê-lo, no triénio – 150 000 €<sup>22</sup>.
- 53 E a verdade é que, apesar de os convites terem sido endereçados a “distintas sociedades”, tal constituía uma mera aparência, porquanto, subjacente às mesmas estavam sempre os mesmos beneficiários: “A” e sua mulher.
- 54 Assim, o ME ao celebrar, durante os anos mencionados, contratos de EOP, no valor de 672 591€, com sociedades com os mesmos sócios, violou a norma do artigo 113.º, n.º 2, do CCP,

---

<sup>21</sup> “Apresentação de propostas, num mesmo procedimento concorrencial, por operadores económicos ligados entre si” in Revista de Regulação e Concorrência, n.º 38, pág. 83 e sgs. Não obstante o autor se referir à consulta prévia, o mesmo vale para o ajuste direto “com consulta”, na mesma linha de raciocínio.

<sup>22</sup> De acordo como mencionado artigo 113.º, n.º 2, do CCP. Segundo era interpretação do preceito, podia ser ultrapassado o valor de 150 000 € com a última adjudicação efetuada.

uma vez que estas sociedades têm de se ter, para efeitos de contratação pública, como uma só.

- 55 Este modo de agir configura um dos exemplos de práticas que visam contornar as proibições previstas na lei de contratar (no caso) EOP, bastando para tal convidar ora uma sociedade em cujo capital participe uma pessoa individual, ora outra, nos mesmos termos.
- 56 E, dessa forma artificiosa, contornar a proibição legal de adjudicar contratos ilimitadamente a uma entidade, criando uma mera aparência de mudança de cocontratante, mediante o uso de uma pessoa coletiva (a sociedade), mas sendo sempre o seu sócio (e a sua economia familiar, no caso) quem beneficia de tais adjudicações.
- 57 E impedindo de participar nestes procedimentos outros operadores económicos, porventura, com propostas mais vantajosas para o interesse público.
- 58 Esta situação é enquadrável na figura da fraude à lei, que assenta, como refere a doutrina<sup>23</sup>, num conjunto de pressupostos cumulativos:
- “(...) – Uma atuação jurídica, traduzida na prática de um ato ou de um conjunto de atos jurídicos;*  
*- Uma atuação com aparência de licitude, enquanto tal não vedada diretamente pela Lei, e com (aparente) suporte numa outra lei (a designada “lei de cobertura”);*  
*- O contorno (intencional ou não) de uma lei de natureza imperativa (a denominada “lei contornada”);*  
*- A prossecução de um resultado não autorizado por lei no caso de se eleger outra configuração jurídico-formal.”*
- 59 Na verdade, tais pressupostos verificam-se, todos eles, no caso presente, na medida em que, através de um ato – aparentemente - lícito (o envio de convite a uma entidade para executar uma obra pública), mas mediante uma situação fáctica que contornou uma norma de natureza imperativa, como é o caso do art.º 113.º, n.º 2, citado (recurso ora a uma empresa ora a outra pertencentes ao mesmo sócio e gerente, conferindo uma mera aparência de concorrência), através da qual se logrou obter um resultado que a lei proibiu (a ultrapassagem dos limites estabelecidos pelo mesmo art.º 113.º, n.º 2).

---

<sup>23</sup> Veja-se, a título exemplificativo, Ana Filipa Morais Antunes *in* “A fraude à lei no Direito Civil Português”, Almedina, pág. 137.

60 Também a jurisprudência<sup>24</sup> demonstra entendimento semelhante:

*“6. Embora o legislador não tenha tratado genericamente a figura de fraude à lei apenas consagrada para as normas de conflitos (direito internacional privado) a mesma pode e deve estender-se a todo o negócio jurídico, desde que se lance mão de uma norma de cobertura para ultrapassar – ou incumprir – outra norma (a defraudada).*

*7. Assim, por via indireta, através da prática de um ou vários atos lícitos, logra obter-se um resultado que a lei previu e proibiu.*

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

61 E não se diga que se trata de entidades diversas, com NIF diferentes. Pois, sendo o mencionado empresário sócio, juntamente com a sua mulher, das empresas convidadas ao longo dos anos mencionados, a quem vieram a ser adjudicados os contratos de EOP referidos, no triénio, significa que tem o mesmo poder total nas mesmas ou exerce sobre elas uma “influência dominante” e, *ultima ratio*, foi sempre este o beneficiário destas adjudicações.

62 Além de que nestes casos defende a doutrina<sup>25</sup> a “*desconsideração da pessoa coletiva*”, uma vez que se verifica a instrumentalização da personalidade coletiva (da sociedade) para a realização de um fim contrário ao Direito.

63 Pelo que só pode concluir-se que as sociedades e os seus sócios constituem uma só e a mesma entidade jurídica para efeitos dos limites previstos no art.º 113.º, n.º 2, do CCP<sup>26</sup>.

64 E, cabendo à entidade adjudicante a escolha das entidades a convidar, nos casos de ajuste direto, revela-se, uma vez mais, especialmente censurável que seja a própria entidade adjudicante que, sob uma mera aparência de alternância e “concorrência”, venha a endereçar convite a entidades tão intrinsecamente relacionadas entre si, em vez de a outras empresas diferentes, defraudando a razão de ser daquela norma.

65 Mais, a entender como possível agir como o ME agiu, o art.º 113.º, n.º 2, do CCP acabaria por tornar-se letra morta, bastando, para o efeito, que um operador individual participasse em

<sup>24</sup> A título exemplificativo, o Acórdão n.º 115/09.0TBPTL, 1.ª Secção do STJ.

<sup>25</sup> Coutinho de Abreu, *Direito Comercial II* (2019, p. 172), 6.ª Ed., Almedina: Coimbra e Menezes Cordeiro, António (2000, p. 116), *“O levantamento da Personalidade Colectiva – no Direito Civil e Comercial”*, Almedina: Coimbra.

<sup>26</sup> A este propósito já este Tribunal se pronunciou, por ex., no relatório n.º 8/2020-ARF-2ª secção.

várias empresas e fossem as mesmas sucessiva e alternadamente convidadas a apresentar proposta, para fazer cair por terra o preceito e a sua razão de ser.

- 66 Assim, os convites que o ME efetuava a sociedades supostamente distintas, não protegiam o interesse público e o respeito pelas normas e princípios da contratação pública, mormente, o artigo 113.º, n.º 2, do CCP e os princípios já enumerados previstos, à altura, no artigo 1.º, n.º 4, do CCP e 3.º e sgs. do CPA.
- 67 E não se diga que esta prática, porque não era expressamente proibida por lei, à data<sup>27</sup>, era uma prática admissível, porquanto não só colocava em causa uma norma imperativa, como também os princípios da contratação pública subjacentes, que a mesma visa proteger.
- 68 No âmbito do exercício do contraditório, institucional e pessoais, nada foi dito suscetível de colocar em causa tudo o expendido, como referido no ponto VI., com as exceções que serão referidas infra.

## V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

- 69 Com o exercício do contraditório e levando em conta o teor das alegações apresentadas (conforme Ponto VI), concluiu-se que constitui único eventual responsável pela prática da infração o, à altura, Vice-Presidente da CME, Eng. Adolfo Figueiredo Vidal.
- 70 De facto, ao longo do triénio, verificou-se a sua intervenção junto dos técnicos, comprovada:
- ⇒ Por documentos, nomeadamente e-mails, em que este indicava expressamente as sociedades que pretendia convidar (sempre do elenco de empresas de “A” ou afins<sup>28</sup>).
  - ⇒ Pelas alterações que introduzia às listas de entidades a convidar, constantes de documentos elaborados pelos técnicos, usando de vários expedientes, substituindo, pelo menos, uma dessas empresas por duas ou mais pertencentes ao mesmo “A” e sua mulher.

---

<sup>27</sup> Esta proibição acabou por ser consagrada com o aditamento do n.º 6 ao artigo 113.º do CCP através da alteração introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, embora se deva entender que ela já era proibida antes, porquanto a prática em causa já era violadora de uma norma imperativa de contratação pública.

<sup>28</sup> As empresas “G” e “F”, assumidamente (em declarações prestadas no inquérito no processo-crime e como consta do despacho de pronúncia), utilizadas por este.

- ⇒ Quando intervinham assistentes técnicas na elaboração das informações sobre que recaíam os seus despachos, sem qualquer chefia de permeio.
  - ⇒ Quer pelo teor das alegações juntas pelos técnicos do ME, que apontavam, sem exceção, para Adolfo Vidal como único responsável pela indicação das empresas a convidar.
- 71 Não existem motivos para duvidar das alegações prestadas em sede de contraditório e este nem sequer veio apresentar quaisquer alegações, apesar de instado duas vezes para o fazer.
- 72 Pelo que é de concluir que inexistente qualquer culpa a assacar a qualquer um dos funcionários ou ao PCME, Dr. Diamantino Sabina, tidos como eventuais responsáveis no(s) relato(s) enviados para contraditório.
- 73 A forma como tais adjudicações decorreram ao longo do tempo demonstram existir uma intenção, inequívoca e deliberada, de defraudar o artigo 113.º, n.º 2, do CCP, o que se logrou conseguir.
- 74 Foram, assim, entre 2015 e 2017, celebrados ilegalmente 10 contratos de EOP, em clara violação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP e dos princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, previstos no artigo 266.º da CRP, no artigo 1.º, n.º 4, do CCP e nos artigos 3.º e sgs. do CPA.
- 75 Tal atuação é suscetível de constituir eventual infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, punível com multa, cujo limite mínimo corresponde a 25 UC e cujo limite máximo corresponde a 180 UC, nos termos do n.º 2 do mesmo preceito.
- 76 A qual se repetiu nos anos em causa, evidenciando-se uma realização plúrima do mesmo tipo de infração, uma homogeneidade de forma de execução e uma identidade de propósito, constituindo, assim, uma infração continuada.
- 77 A responsabilidade pela prática das eventuais infrações recai, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC, aplicável *ex vi* do art.º 67.º da LOPTC, sobre o, então, Vice-presidente da CME, Eng. Adolfo Figueiredo Vidal.

78 Embora os membros dos órgãos executivos dos municípios beneficiem de um regime específico, previsto nos artigos 61.º, n.º 2, da LOPTC e 80.º-A do RFALEI, ele não pode ser aplicado no caso, porquanto, o agente da ação foi o Vice-Presidente da CME e, mesmo quando os seus despachos recaíam sobre informações subscritas por técnicos, subjacente estava uma prévia decisão sua, motivo pelo qual não se pode concluir que *“foram por este ouvidos os serviços competentes”*.

## VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

### 6.1. Do contraditório institucional (a que adere o PCME, Diamantino Sabina, a título de contraditório pessoal)<sup>29</sup>

- 79 As alegações apresentadas nesta sede iniciam-se com a afirmação de que *“os visados atuaram convictos da legalidade das suas intervenções”*. Seguidamente, de uma forma muito sintética, é referido pelo PCME:
- i. Relativamente à alegada violação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, vigente à altura, precisa que esta norma assentava no pressuposto qualitativo *“prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar”*, onde o que relevava era o objeto do contrato para efeitos de cálculo do *“preço contratual acumulado”*. E, prossegue, dissecando o preceito, nomeadamente as alterações sofridas pelo mesmo, em 2017, concluindo que a utilização dos CPV era, então, um critério indicado, quer pela doutrina/jurisprudência, quer em formações, como possível de utilizar para averiguar do limite imposto pelo artigo 113.º, n.º 2.
  - ii. No ME, o CPV era indicado na PRDP (Proposta de Realização da Despesa Pública), elaborada pela DOMA, averiguando-se o cumprimento dos limites do preceito por recurso a uma aplicação informática, sendo que em nenhum dos casos adjudicados foram ultrapassados, conclui.
  - iii. Cita alguma doutrina, nomeadamente, João Amaral de Almeida, que fazia referência a *um “inevitável juízo casuístico”* para delimitar em que consistiriam *“prestações do mesmo tipo ou idênticas”*, entre outros aspetos.
  - iv. Mais refere que não se procedia, à altura, a uma análise da correlação entre sócios comuns às empresas que se pretendia contratar, sendo tal muito difícil, mesmo após a alteração perpetrada ao preceito pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, momento a partir do qual tal se tornou efetivamente obrigatório, nomeadamente com a publicação do regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo.

---

<sup>29</sup> Fls. 601 e sgs. do presente processo.

- v. Quanto à apontada infração dos convites às empresas do universo da “B”, controladas por “A”, de modo a que, quando uma das empresas estivesse “tapada” por atingir o limiar do preceito, entraria outra, considera nunca ter sido o propósito dos visados. Até porque, alega, se estava perante empresas diferentes, pessoas coletivas diferentes e habilitadas a obras de construção para que foram convidadas. E elenca as diferenças relativas a cada sociedade, constituída em momentos diferentes, com alvarás, NIPC, NIF, prestação de contas, diferentes.
- vi. Salienta que vários acórdãos (em sintonia, nomeadamente, com o Acórdão Assitur, do TJUE) permitem que várias empresas de um mesmo grupo apresentem proposta num mesmo concurso (público), mesmo tendo os mesmos gerentes, considerando-se cada uma das empresas “concorrentes” que apresentam cada uma a sua proposta, inexistindo qualquer presunção de que tal se traduz num conluio ou falseamento das regras da concorrência.
- vii. E refere, ainda, que a doutrina **“é clara a defender a possibilidade em alegadamente “contornar” a proibição além dos limites legais”**, destacando alguns autores que indicam “possíveis vias tornear os constrangimentos previstos no código”, nomeadamente, refere um estudo do Cedipre (negrito nosso).
- viii. Dissecta seguidamente que as EOP analisadas na auditoria respeitam a diversos tipos de trabalhos, que descreve, e os procedimentos levados a cabo em cada uma delas.
- ix. Relativamente à atribuição/escolha dos CPV, refere serem atribuídos nos CE – PPGRCD, (Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição) descrevendo ainda a forma e porque foram atribuídos nos procedimentos relativos aos contratos analisados, embora nada acrescentando relativamente ao que já havia sido dito antes ao TdC e que já constava do relato.
- x. Seguidamente, refere que todos os intervenientes agiram no convencimento de que cumpriam a lei, ao convidar as sociedades em causa a apresentar proposta, uma vez que preenchiam os requisitos legais. Só com a Orientação n.º 1/2018 do IMPIC a situação se alterou, relativamente à consulta prévia, ao esclarecer que não deveriam ser convidadas entidades relacionadas entre si, designadamente por os sócios ou acionistas serem os mesmos. Só então o ME adotou outro procedimento, sendo certo que os procedimentos analisados na auditoria são anteriores.
- xi. Mais, a escolha das empresas teve em conta o histórico de trabalhos para a autarquia, em que demonstraram ser cumpridoras.
- xii. Por fim, invoca a prescrição do procedimento por haverem decorrido mais de 5 anos sobre a outorga dos contratos quando foi aberta a ARF, além de só Adolfo Vidal ter sido arguido no processo-crime e poderiam existir algumas suspensões da prescrição por via dessa realidade. Sendo certo também, discorre, que sempre haveria violação do princípio constitucional *“non bis in idem”*. Também considera não ter aplicação a suspensão da prescrição operada pelas “leis covid”. Além de que a citação dos responsáveis ocorreu após a verificação da prescrição.

### 6.1.1. Análise das alegações apresentadas em sede de contraditório institucional

- 80 Relativamente à interpretação/dissecção do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, considera-se não haver nada mais a acrescentar, visto que se trata de matéria abordada supra, já se sabendo também que o ME utilizava o denominado “critério do CPV” para aferir em que consistiam “*prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar*” e, assim, determinar se, num dado triénio, haviam ou não sido ultrapassados os limites quantitativos estabelecidos pelo mencionado preceito.
- 81 A doutrina invocada foi também citada no relato enviado para contraditório e supra, no presente relatório, embora se deva dizer que, estabelecendo o legislador uma norma de cariz proibitivo como a presente, não se entende o alcance de interpretações que visem “contornar a proibição”, como alegado, nem a necessidade de as entidades adjudicantes serem tão avessas a mudar de entidades a convidar<sup>30</sup> e procurarem “*formas de contornar*” normas proibitivas de recurso ao ajuste direto (à altura), cujo fito era, como referido, a diversificação de entidades a convidar e a concorrência, com tantas empresas a operar no mercado.
- 82 No tocante ao argumento de que as empresas de “A”, embora com igual estrutura societária e sócios-gerentes comuns, são entre si distintas, com personalidade jurídica, e NIF distintos, o que, de acordo com os Acórdãos que cita, na linha do Acórdão *Assitur*, do TJUE, não implica por si, uma presunção de existência de práticas restritivas da concorrência, relembra-se que esses arestos se referem à apresentação de propostas em concursos públicos, casos em que as entidades públicas não dominam quem apresenta proposta.
- 83 E, mesmo nesses casos, se houver fortes indícios de conluíus ou outras práticas restritivas da concorrência, deverão tais empresas ser excluídas.
- 84 Bem diferentes são os casos em que a entidade adjudicante, podendo e devendo fomentar a concorrência e diversificar a escolha de entidades que convida, anda anos a efetuar convites a entidades relacionadas entre si, quer no mesmo procedimento, quer em procedimentos diferentes, quando podia (e devia) optar por convidar outras. Trata-se de realidades bem distintas.

---

<sup>30</sup> Ou, pelo menos, é o que se retira do exposto nas alegações.

- 85 Relativamente ao uso concreto dos CPV, e pese embora se considere não ser o melhor critério, foi o usado pelo ME. Muito menos se revelaria o melhor critério em EOP, usado de forma isolada e sem fundamentação acrescida, como era também entendimento de doutrina à época, referida no relato e supra.
- 86 Independentemente de determinar se foi mal atribuído em cada obra (a verdade é que, em pelo menos dois casos - contratos n.ºs 1 e 6 - o CPV indicado pela DOMA foi alterado na IIP<sup>31</sup> sem que haja sido dada uma explicação para tal, o que é demonstrativo de que alguma “fluidez” existiria na sua atribuição, a verdade é que não é por via do uso deste critério que se verificou a violação do artigo 113.º, n.º 2, mas sim pelo convite alternado a empresas com sócios comuns, pelo que será retirada essa vertente como “infração financeira”).
- 87 Relativamente ao facto de antes de 2017 não existir “controlo” das composições societárias das entidades a convidar, tal não é verdadeiro. A certidão permanente do Registo Comercial sempre permitiu extrair essa informação e, no caso concreto, está provado que existia conhecimento dessa relação entre as sociedades em causa, se não da parte do PCME (não se conseguiu comprovar tal asserção), era do conhecimento do, então, Vice-Presidente, sendo as contratações a cada sociedade em que era sócio-gerente “A”, geridas ao pormenor, em função do valor face ao previsto no artigo 113.º, n.º 2, do CCP, como demonstrado supra, nos quadros 4 a 6.
- 88 Quanto ao propalado *“convite porque o histórico de trabalhos destas empresas para o ME era o de que eram cumpridoras”* não encontra eco nas alegações apresentadas pelos técnicos da DOMA e até da DEF (sendo certo que se estranha o acatamento da ordem, quando organicamente não era à DEF que competia elaborar a lista das entidades a convidar), que referiram não ser comum convidá-las, que só eram indicadas a mando ou sob sugestão de Adolfo Vidal, como desconheciam também as empresas “G” e “F”, que foram convidadas após alteração da lista indicada pela DOMA, nas IIP (contratos 1 e 2), como consta das respetivas PRDP e IIP.
- 89 Relativamente à invocada prescrição do procedimento por infração financeira sancionatória e violação da regra *“non bis in idem”*, a mesma não se verifica, porquanto é sabido que um

---

<sup>31</sup> No primeiro caso, era proposto o CPV “Pavimentação de Estradas” e, na IIP, “Reparação de Estradas”. No segundo caso, o contrário. Vd. alegações de José da Costa Pinto e docs. de fls. 502 a 505

mesmo facto pode originar vários tipos de responsabilidade: criminal, disciplinar, política e financeira, sendo que as infrações financeiras a que houver lugar apenas podem ser apreciadas pelo Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 209.º, n.º 1, alínea c) e 214.º, n.º 1, alínea c), da CRP e da LOPTC.

## 6.2. Dos contraditórios pessoais

### 6.2.1. Introdução

- 90 O relato foi enviado para exercício dos contraditórios pessoais, conforme indicação dada pelo ME, após solicitação da identificação dos diversos intervenientes nas diversas fases dos procedimentos e respetivas moradas pessoais<sup>32</sup>. Após recebimento das alegações apresentadas em sede de contraditórios pessoais, e dado o seu teor, verificou-se que não haviam sido identificados todos os intervenientes nos procedimentos e remetidas todas as moradas, motivo pelo qual foi o ME instado, de novo, a identificar e a remeter as moradas respetivas<sup>33</sup>. Em resposta, o PCME informou não ter outros intervenientes a identificar. No entanto, foi possível retirar das Informações de Início de Procedimento (IIP) outros intervenientes, por confronto com o referido nas alegações já apresentadas.
- 91 Nesta conformidade, foi elaborada Informação<sup>34</sup>, que obteve despacho de concordância da Conselheira da Área, e solicitadas as moradas respetivas, notificando-se os eventuais responsáveis em falta, que vieram apresentar os seus contraditórios pessoais, em 11 e 18 de junho p.p..
- 92 Aproveitou-se o ensejo para conceder nova oportunidade a Adolfo Vidal, Vice-Presidente da CME à altura dos factos, de exercer o seu contraditório. No entanto, não foram apresentadas alegações por parte deste responsável, apesar de ter recebido em ambas as vezes o relato<sup>35</sup>.
- 93 Genericamente, dir-se-á que todas as alegações apresentadas, que serão sumarizadas nos pontos que seguem, contribuíram para clarificar aspetos relativos aos procedimentos analisados no presente processo de ARF e determinantes para as respetivas conclusões.

---

<sup>32</sup> Fls. 454 e sgs. do presente processo.

<sup>33</sup> Vd. fls. 673, *idem*.

<sup>34</sup> A fls. 691, *idem*.

<sup>35</sup> Conforme avisos de receção a fls. 460 e 699, *idem*.

94 Proceder-se-á à sua análise no ponto 6.3.

### 6.2.2. Contraditório pessoal do Eng. José Costa Pinto<sup>36</sup>

95 Refere nas suas alegações:

- i. Era, à altura dos factos, Chefe da DOMA, coincidindo com os anos de 2015/2017, em que lhe foi diagnosticada doença oncológica (Linfoma do manto não Hodgkin, estágio IV, muito agressivo, tendo sido submetido a tratamentos de quimioterapia, exames, consultas regulares e transplantes), o que impactou em muito com o desempenho no exercício das suas funções.
- ii. Encontra-se aposentado desde 2018, mas com recidiva em 2019, e danos colaterais, provocados pela doença, graves (junta vários docs. comprovativos, a fls. 490 e sgs.).
- iii. Na sua ausência, os “seus” técnicos respondiam perante o Vice-Presidente, Eng. Adolfo Vidal, e o Presidente, Dr. Diamantino Sabina. No processo-crime “Ajuste secreto” nunca foi ouvido.
- iv. Quanto à intervenção da DOMA e técnicos sob sua “supervisão” nos contratos analisados, refere que não houve intervenção dos engenheiros Edite Santos, Carlos Leal e de si mesmo nos projetos e peças procedimentais ou empresas a convidar relativos aos contratos n.ºs 2, 4, 9 e 10, que estiveram sob alçada do Eng. Marco Matos, pelo que só aborda as questões relativas aos contratos n.ºs 1, 3, 5 a 7 e 8.
- v. A equipa técnica da **DOMA** tinha nas suas competências elaborar as cláusulas técnicas especiais dos CE (composto, entre outros, pelo Projeto de Execução (PE), o Plano de Segurança e Saúde (PSS), o PPGRCD, o mapa de quantidades/orçamento) nas EOP. **Elaborava, ainda, a PRDP**, com indicação do preço-base, tipo de procedimento a adotar e empresas a convidar.
- vi. Seguidamente, na **DEF**, era verificada a dotação orçamental e elaboradas as restantes peças do procedimento (CE - cláusulas jurídicas e convite), a PRC e **era elaborada a IIP**, a qual continha toda a informação do procedimento a lançar a concurso, nomeadamente a referência do procedimento objeto de contratação, prazo, preço-base, verificação dos limites trienais, critério de adjudicação, júri do procedimento, entidades a convidar, peças do procedimento, delegação no júri, entidade competente para decidir contratar, proposta de aprovação, autor e órgão competente para a decisão de contratar. Sobre esta IIP recaía a decisão de contratar.
- vii. Daqui resulta, conclui, que a elaboração das peças procedimentais eram, em grande medida, também, responsabilidade da DEF, o que não foi vertido no quadro enviado ao TdC com indicação dos técnicos que elaboravam as peças procedimentais (e a informação subjacente à decisão de contratar).
- viii. No que respeita aos contratos e procedimentos concretos, refere:
  - ⇒ **nos contratos com os n.ºs de ordem 1, 3 e 8**, as empresas convidadas coincidem com as indicadas pela DOMA, com dúvidas relativamente à empresa “F”.

---

<sup>36</sup> Fls. 483 e sgs. do presente processo.

- ⇒ **no contrato n.º 3**, a consulta apenas à “B” justifica-se por a Rua do Fojo ser o prolongamento da Rua Outeiro da Bandeira, em cuja empreitada, precedida de concurso público, era executada por aquela empresa. Por decisão superior (mail de do Vice-Presidente Eng. Adolfo Vidal, de 30 de agosto, de 2016, que junta, e consta a fls. 493) foi solicitada proposta à dita empresa.
  - ⇒ **no contrato n.º 8**, dado o tempo decorrido (de 2016), não se recorda exatamente do motivo pelo qual foi só convidada a sociedade “D”. Tem ideia de ter sido efetuada consulta informal a algumas empresas, sendo esta a que apresentou preço mais baixo, pelo que foi a única convidada. Sabe que esta obra teve participação ativa do Vice-Presidente, Eng. Adolfo Vidal, mas não foi possível encontrar evidências nos serviços da CME. No entanto, pode afirmar que não era prática nos serviços convidar apenas uma empresa (deixa um elenco de empresas que era habitual convidar).
  - ⇒ **no que respeita aos contratos n.º 5 a 7** – a DOMA não indicou as empresas “D” e “C”, adjudicatárias desses três contratos, sendo a lista de empresas a convidar, constante da PRDP, alterada na IIP em todos estes casos.
- ix. Observa que tomou conhecimento do quadro enviado ao TdC, com identificação dos técnicos que indicaram as entidades a convidar, quando respondeu ao contraditório, notando que o mesmo (quadro) foi elaborado na DEF e não foi corretamente elaborado, não constando os funcionários da DEF que elaboravam as IIP, apenas os da DOMA, sendo certo que a informação sobre que recaía a decisão de contratar era a IIP e não a PRDP.
- x. Relativamente aos CPV, nos contratos 1, 3, 5 e 6, foram atribuídos pelo técnico Eng. Carlos Leal. Nos contratos 7 e 8 foram atribuídos por empresa externa, que elaborou os projetos. Nos contratos 1 e 6 foram alterados os CPV indicados pela DOMA, na DEF.

### 6.2.3. Contraditório pessoal do Eng. Carlos Alberto Freire Leal<sup>37</sup>

96 Refere que:

- i. À data dos factos exercia funções de Técnico Superior de engenharia civil na SVIAS – Subunidade de Vias da DOMA, encontrando-se ora já aposentado.
- ii. Teve intervenção nos contratos com os n.ºs de ordem 1, 5 a 7 e 8. Os projetos destes últimos contratos foram elaborados por empresa externa.
- iii. A sua resposta vem confirmar a anterior quanto ao facto de, nos contratos n.ºs 5 a 7, a lista das empresas convidadas não corresponder à lista elaborada pela equipa técnica da DOMA, inclusive a adjudicatária (não constavam das listas as empresas “D”, “C”, “B”). Junta quadro com as listas de empresas propostas pela DOMA na PRDP e as efetivamente convidadas. Refere desconhecer, à data, a gerência destas sociedades.

---

<sup>37</sup> Fls. 582 e sgs. do presente processo.

- iv. Menciona ainda que as adjudicações eram sempre efetuadas abaixo do preço-base.
- v. Também as empresas “F” e “G”, que não constavam das PRDP e passaram a constar das IIP, substituindo empresas indicadas pela DOMA.
- vi. Mais refere que as empresas indicadas pela DOMA eram *“firmas idóneas e que demonstraram, capacidade técnica e qualitativa nos anos anteriores aos factos. Estas empresas mereciam a confiança da equipa técnica, por trabalharem para o Município de Estarreja há vários anos e terem demonstrado capacidade técnica para a execução das obras da natureza das colocadas a concurso. Após o envio para a (...) [DEF], as listas de empresas a convidar poderiam sofrer alterações, tanto com a inclusão de nomes como com a retirada de outros”*.
- vii. No caso do contrato 1, refere que *“Foi dito verbalmente à Subunidade Vias (...) pelo Senhor Vice-Presidente (Eng. Adolfo Vidal) que designaria as empresas a consultar”*.
- viii. O controlo dos limites trienais não era efetuado na DOMA, mas na subunidade de Aprovisionamento e Contratação Pública (SACP) da DEF.
- ix. Quanto aos códigos CPV, constavam dos PPGRCD (Plano constante do CE) e eram atribuídos em função de vários critérios (45233141-6 – Reparação de Estradas quando se removia todo o pavimento da estrada e se colocavam novas camadas de pavimentação e 4523320-7 – Pavimentação de Estradas, quando se aproveitava o arruamento existente e se colocava uma camada de pavimentação por cima).
- x. Nos contratos n.ºs 1 e 6 os CPV indicados nas IIP foram diferentes dos indicados pela DOMA, desconhecendo o motivo da alteração (a DOMA indicou “Pavimentação de estradas” para o contrato 1 e “Reparação de estradas” para o contrato n.º 6 e na IIP foram trocados).

#### 6.2.4. Contraditório pessoal da Eng<sup>a</sup>. Edite Augusta Trindade Gonçalves dos Santos<sup>38</sup>

97 Refere que:

- i. À altura dos factos, exercia funções de Técnica Superior de engenharia civil na SVIAS – Subunidade de Vias da DOMA, desde 2001 (desde 2012, exerce também funções de coordenação da Comissão Municipal de Trânsito), cabendo-lhe as funções (já descritas) a cargo da DOMA.
- ii. Das EOP analisadas, participou:
  - ⇒ **no contrato 1** – onde elaborou a PRDP, nos termos indicados superiormente, participou na elaboração do projeto, incluindo lista de concorrentes, que refere **que foi indicada verbalmente pelo Vice-Presidente Adolfo Vidal** à equipa técnica. **Não indicou o CPV.**
  - ⇒ **no contrato 3** – esta EOP surge no seguimento da empreitada de “Alargamento e Beneficiação da Rua do Outeiro da Bandeira, na Freguesia de Avanca”, na qual se verificou a necessidade de pavimentar a “Rua do Fojo”, imediatamente a Poente daquela rua, e em que alguns proprietários

---

<sup>38</sup> Fls. 532 e sgs. do presente processo.

manifestaram vontade de ceder terrenos para alargamento da via, pelo que o executivo decidiu antecipar a execução da empreitada.

Elaborou projeto de execução (PE), exceto PPGRCD, e PRPD. Não indicou CPV.

- ⇒ **nos contratos 5, 6 e 7** –participou na elaboração do Projeto de Execução (PE), exceto no contrato 7, que foi elaborado por empresa externa, não indicou CPV. Elaborou a PRDP. A adjudicatária não consta da lista indicada pela equipa técnica e não foram convidadas empresas que foram indicadas pela equipa técnica.
  - ⇒ **no contrato 6**, a sua PRPD foi substituída por outra não elaborada por si. Não atribuiu CPV.
  - ⇒ **no contrato 8**, o projeto foi elaborado por empresa externa. Elaborou PRDP na fase de contratação, **nos termos que lhe foram solicitados superiormente**.
- iii. Refere ainda que as empresas que constavam das PRDP, indicadas pela equipa técnica, eram da confiança desta, as demais (empresas de “A” e outras) eram desconhecidas, tal como desconhece as relações entre sócio/sociedades em causa.
- iv. A verificação dos limites trienais do artigo 113.º, n.º 2, não constituía competência da DOMA, mas da DEF.

#### 6.2.5. Contraditório pessoal do Eng. Marco António de Almeida Matos<sup>39</sup>

98 Alega o seguinte:

- i. À data dos factos, exercia funções de técnico superior no Setor de Obras Municipais (SOM) da DOMA, no âmbito das quais lhe cabia, nomeadamente, elaborar/colaborar na elaboração dos CE das EOP, PSS e PGRCD, mapas de quantidades/orçamentos.
- ii. Participou nos contratos com os n.ºs 2, 4, 9 e 10, sendo certo que a elaboração das peças procedimentais era competência repartida da DOMA e da DEF.
- iii. Não tinha conhecimento da gerência das empresas convidadas nem a indicação daquelas empresas era feita por si. O controlo só passou a ser exigido em 2021, com a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com a introdução do n.º 6 ao artigo 113.º, do CCP.
- iv. Também desconhece as empresas “F” e “G”, e a indicação das mesmas não foi efetuada por si ou pela equipa da DOMA.
- v. No contrato n.º 2, foram introduzidas essas duas empresas após o envio da PRDP, pela DOMA, constando as mesmas da IIP (92/IIP/2016).
- vi. Nos processos com os n.ºs de ordem 2, 4, 9 e 10, as empresas a convidar contantes das PRDP eram indicadas pelo Vice-Presidente, Eng. Adolfo Vidal, e não pela equipa da DOMA. Podendo as listas sofrer alterações na DEF, *“Conforme evidências constantes dos processos enviados pelo Município de Estarreja para o vosso Tribunal (...)”*.

---

<sup>39</sup> Fls. 509 e sgs..

- vii. A citação do estudo de Fernando Batista no relato refere-se ao procedimento de consulta prévia, criado pela alteração ao CCP de 2017, entrada em vigor em 2018, não tendo aplicação no caso presente. Só após esta alteração constituiu preocupação das equipas técnicas do ME, com as Orientações Técnicas do IMPIC e outras, não convidar, no mesmo procedimento, entidades que estivessem interligadas entre si, não obstante só em 2021 tal obrigação se tornar legalmente exigida. Nesse sentido, as equipas do ME tiveram em conta os princípios, procurando tornar a concorrência efetiva e não apenas “aparente”, contrariamente ao que se refere no relato.

#### 6.2.6. Contraditório pessoal da Dra. Carla Sofia Graça Pinho<sup>40</sup>

99 Alegou, em síntese:

- i. Exerce funções de técnica superior da DEF- SACP desde 2003 até ao momento.
- ii. Começa por invocar prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória.
- iii. Refere que no exercício das suas funções foi incumbida pela Chefe da DEF de tramitar os processos de EOP n.ºs 5, 6 e 7 objeto da ARF, celebrados em 11.10.2016, data a partir da qual começa a contar a prescrição da alegada infração.
- iv. A auditoria teve início em 10 de janeiro de 2022, sendo que o prazo de 5 anos se tinha completado em 10 de outubro de 2021.
- v. O prazo da prescrição suspende-se com o início da auditoria e até à audição do responsável não podendo ultrapassar dois anos. Porém, o prazo não podia interromper, pois já se havia esgotado.
- vi. A “legislação covid” não é aplicável por ser anterior ao início da auditoria.
- vii. De qualquer forma, a mesma foi notificada para se pronunciar em 20 de maio de 2024, decorridos mais de dois anos, pelo que também por este motivo ocorreu a prescrição.
- viii. Além de que decorreram 7 anos acrescidos de metade previstos no artigo 70.º, n.º 6 da LOPTC, que se esgotaram em 11 de abril de 2024. Assim, aquando da citação já o prazo estava esgotado, devendo o processo ser arquivado.
- ix. Por impugnação, refere que, efetivamente, recebeu as PRDP relativas aos procedimentos dos contratos mencionados, de onde constava a indicação da sociedade “L”.
- x. O Vice-Presidente Adolfo Vidal (vereador do pelouro das obras) disse à respondente que essa sociedade tinha proposto ação judicial contra o ME no contexto de uma obra e que não queria que a mesma voltasse a ser convidada para que *“não voltasse a causar problemas”*.
- xi. A respondente refere saber que existia uma ação proposta pela mencionada sociedade (junta doc. comprovativo da entrada da ação<sup>41</sup>).

---

<sup>40</sup> Fls. 710 e sgs. A alegante é patrocinada por advogada com procuração junta ao processo, tal como a alegante Dra. Carla Almeida, mais ou menos com a mesma argumentação.

<sup>41</sup> Fls. 720 do processo.

- xii. Deu, assim, instruções à ora respondente para nas EOP n.ºs 5 e 6, convidar a “D” em vez daquela sociedade e acrescentar a “C” e, na EOP n.º 7, convidar a “C”.
- xiii. Contudo, a entrega das respetivas certidões permanentes nunca foi efetuada de modo a permitir à respondente saber quem eram os sócios e gerentes, sendo certo que a certidão permanente não se destinava a cruzar informações sobre os sócios ou representantes legais das empresas concorrentes, o que só veio a suceder em 2021, com a redação dada ao artigo 113.º pela Lei n.º 30/2021 e o Registo Central do Beneficiário Efetivo.
- xiv. Em 2016, estas realidades não existiam e os factos que ora se pretendem punir, alega, têm de ser analisados à luz da lei vigente no momento da prática dos factos ou do preenchimento dos pressupostos de que dependem, atento o artigo 12.º do Código Civil, que dispõe que *“a lei só dispõe para o futuro”*.
- xv. Além de que, estando em causa responsabilidades sancionatórias, tem de se aplicar o princípio da não retroatividade da lei punitiva (invoca o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 135/2012, fazendo apelo aos “Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção da Confiança”).
- xvi. Pelo que, continua, *“fazer retroagir a nova redação do artigo 113.º à data dos factos da alegada infração”*, não pode deixar de configurar uma violação dos princípios constitucionais” referidos.
- xvii. Mais refere desconhecer a relação existente entre as diversas empresas das EOP n.ºs 5 a 7, nem tal apuramento lhe era exigido, nem conhecia o mencionado “A”, seus familiares ou empresas em que era sócio ou gerente, não fez parte do júri, nem esteve presente na assinatura dos contratos.
- xviii. Apenas cumpriu as ordens dadas pelo vereador do pelouro sobre as empresas a convidar, não tendo motivos para duvidar que a ordem não era legítima ou que fosse dada para beneficiar quem quer que fosse.
- xix. Sempre atuou de forma diligente, cumprindo o que lhe era legalmente exigido, não lhe podendo ser assacada qualquer responsabilidade.
- xx. Relativamente ao *“Critério do CPV”*, foi o escolhido pelo ME para avaliar o cumprimento do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, na versão vigente à altura.
- xxi. O CPV era atribuído nas PRDP, limitando-se a alegante, segundo afirma, a retirar os valores da aplicação SIGMA Medidata – “PCE – Contratação Pública” – que dava origem a uma Lista de Adjudicações, relativa ao ano em curso e aos dois anos económicos anteriores, através do CPV (por forma a aferir do cumprimento dos limites trienais do preceito).
- xxii. Esteve sempre convencida de que o critério do CPV era válido e legal, como lhe foi transmitido pela sua entidade patronal, quer em ações de formação em que participou. O TdC também aponta o CPV como um dos possíveis no relato. Pode ter dúvidas sobre se é o melhor, contudo, não o exclui porque não contraria a lei, não entendendo como põe em causa a sua aplicação pelo ME.
- xxiii. Cita a DGAJ e o IMPIC que apontam o CPV como critério “normal” para distinguir o que constituem “prestações do mesmo tipo ou idênticas” para efeitos do preceito.
- xxiv. Concluindo que também neste ponto não tem a respondente qualquer culpa a assacar-lhe.

### 6.2.7. Contraditório pessoal da Dra. Carla Alexandra Gonçalves de Almeida<sup>42</sup>

100 Alegou, sinteticamente, a respondente:

- i. Exerce funções de Chefe da DEF, no contexto de que recebeu os processos relativos aos contratos de EOP analisados na ARF, provenientes da DOMA, tendo designado como “gestoras” dos processos 1 e 2 a Dra. Bertina Oliveira, e, no processo 5, a Dra. Carla Pinho. Não tramitou nenhum procedimento, nem validava as informações.
- ii. Considera que ocorreu prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, mais ou menos nos mesmos termos já referidos por Carla Pinho.
- iii. Por impugnação, nega ter conhecimento de que as empresas discriminadas no relato tivessem os mesmos sócios e gerentes, assim como desconhecia “A” e seus familiares.
- iv. Descreve seguidamente o procedimento seguido na contratação de EOP, como já havia feito Carla Pinho.
- v. Chama a atenção para o facto de os procedimentos serem processados por várias pessoas, o que tornava mais difícil perceber que os sócios eram os mesmos, podendo não haver acesso à certidão permanente do Registo Comercial. Só o Presidente ou o Vice-Presidente poderiam perceber por terem a mesma pessoa física a assinar os contratos de forma presencial.
- vi. Relativamente à certidão permanente e sua função e uso à altura, bem como tudo o mais oferece igual formulação relativamente ao expendido por Carla Pinho, sendo ambas patrocinadas pela mesma causídica, como referido.

### 6.3. Análise dos contraditórios pessoais

101 Das alegações apresentadas em especial pelo, então Chefe da DOMA, é possível reter a forma como decorriam os procedimentos relativos a EOP do género das analisadas na presente ARF, a nível interno, no ME.

102 Assim, o procedimento iniciava-se na DOMA (no caso das EOP n.ºs 1, 3, 5 a 7, e 8) – SVIAS, onde se elaboravam parte das peças procedimentais (cláusulas especiais do CE e suas componentes, nomeadamente o mapa de quantidades e orçamento e onde era também indicado o CPV), onde se indicava o preço-base, procedimento a seguir e as entidades a convidar, elaborando-se para o efeito a PRDP, subscrita por um técnico e nas EOP 6 a 8,

---

<sup>42</sup> Fls. 752 e sgs..

também, pelo Chefe de Divisão e, nas demais, por Adolfo Vidal (Vice-Presidente da CME) ou Diamantino Sabina (PCME).

103 Essa PRDP seguia para a DEF, onde era aferida a parte financeira (existência de cabimento, entre outros elementos), era avaliado, por recurso a aplicação informática e em função do CPV atribuído, se a(s) empresa(s) podiam ser convidadas tendo em conta os limites quantitativos do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, elaboradas as cláusulas jurídicas do CE, a outra das peças procedimentais dos ajustes diretos: o convite (vd. artigo 40.º, n.º 1, alínea a), do CCP), além de que se tratava do local onde era efetivamente elaborada a IIP, com todos os elementos necessários, e sobre a qual recaía a decisão de contratar.

104 Analisadas que foram as alegações apresentadas, as explicações dadas sobre a forma como se tramitavam os processos de EOP no ME<sup>43</sup>, bem como as unidades orgânicas e técnicos envolvidos, há a considerar vários aspetos, sendo a principal conclusão a retirar a de que o Vice-Presidente da CME, Eng. Adolfo Vidal, esteve sempre (ou praticamente) por detrás da escolha das sociedades a convidar, nos vários casos analisados na presente auditoria, não havendo motivos para duvidar do que é referido pelos funcionários nas suas alegações.

105 Assim, nos contratos n.ºs 5 a 7, os técnicos da DOMA – SVIAS referem a mudança da lista de empresas a convidar entre o proposto na PRDP e o que vem a constar da IIP, o que é comprovado nos documentos respetivos citados.

106 E é corroborado pela Técnica da DEF que elaborou as IIP, Dra. Carla Pinho. Refere a mesma que o Vice-Presidente a convenceu a retirar, da lista de entidades a convidar que vinha da DOMA, uma empresa que havia interposto uma ação contra o ME e a substituí-la por duas empresas de “A”<sup>44</sup>, vindo uma delas a ser a adjudicatária.

---

<sup>43</sup> Não pode deixar de se salientar (independentemente da conclusão a que se chegue a final do presente processo de ARF) não ser entendível e ser, antes, criticável, a posição adotada pelo ME e pela DEF, unidade orgânica onde foram elaboradas as respostas enviadas a este Tribunal quando foi solicitada, por duas vezes, informação sobre quais os intervenientes e respetivas moradas pessoais na “informação sobre que recaía a decisão de contratar”, não se procedendo a tal identificação no que respeita aos funcionários da DEF.

De facto, como resulta das alegações produzidas, a PRDP seguia para a DEF, unidade orgânica onde, entre outros aspetos, eram elaboradas peças procedimentais (parte do CE e o convite), e a IIP, sobre a qual recaía a decisão de contratar. Só à terceira vez foi enviada a este Tribunal a (tão simples) resposta, sendo, inclusive, solicitadas prorrogações de prazo para o efeito, que foram concedidas.

Não obstante, vêm as duas respondentes (Carla Almeida e Carla Pinho, da DEF), nas suas alegações, ripostar terem sido “tardiamente” citadas do relato.

<sup>44</sup> O que, além do mais, poderá constituir abuso de direito, deixar de convidar uma empresa em ajustes diretos por esta ter apresentado uma ação contenciosa contra a autarquia, porquanto se trata de um direito constitucionalmente

- 107 Inclusive, no contrato n.º 6, a PRDP inicial, datada de 07.07.2016, é substituída por outra, assinada por uma assistente técnica e pelo próprio Adolfo Vidal<sup>45</sup>, sendo que, nesta última, da lista é omitida a tal empresa que não pretendia convidar, e substituída por duas empresas de que “A” é sócio.
- 108 No que respeita ao contrato n.º 3, é referido que decorria uma empreitada numa rua próxima da “Rua do Fojo” (objeto da EOP em causa), a ser executada pela “B”, tendo Adolfo Vidal enviado ordem via e-mail, para que fosse contratada esta empresa, enviando logo o orçamento.
- 109 José Costa Pinto junta esse e-mail<sup>46</sup>, datado de 30.08.2016, que o comprova. Assim, pese embora a PRDP seja assinada, também, por Edite Santos, em 31.08.2016, tem subjacente uma “ordem” do Vereador das Obras, Vice-Presidente da CME, não havendo, tudo leva a crer, motivos para esta suspeitar de que pudesse tratar-se de ordem ilegal. No entanto, a “escolha” da empresa é do vereador Vice-Presidente.
- 110 Relativamente ao contrato n.º 1, é referido, por Edite Santos e Carlos Leal, ter existido “*ordem verbal*” do mesmo Adolfo Vidal para serem consultadas as duas empresas (“B” e a mencionada “F”, referida supra).
- 111 Quanto ao contrato n.º 8, é referido pelo Chefe da DOMA não conseguir lembrar-se de tudo o que se passou, dados os anos já decorridos. Contudo, foi consultada apenas uma empresa, a “D”, o que não era habitual e nem sequer se tratava de uma empresa que constasse da lista das convidadas pelo ME. Tem ideia de ter existido uma “consulta informal” a várias empresas e esta ter apesentado o melhor orçamento. Daí ter sido a única convidada. A obra em causa (Lote CO4 do Ecoparque Empresarial de Estarreja) foi muito acompanhada pelo Vice-Presidente, ao que recorda. Edite Santos refere ter elaborado PRDP “*nos termos que lhe foram solicitados superiormente*”.
- 112 Quanto aos contratos n.ºs 2, 4, 9 e 10, as PRDP foram da autoria do Eng. Marco Matos, técnico da DOMA, mas de outra subunidade, Subdivisão de Obras Municipais (SOM). Todavia,

---

consagrado, o de poder recorrer contenciosamente (artigo 268, n.º 4 e 20.º, n.º 1, da CRP). A Técnica junta documento comprovativo da citação do ME dessa ação, como referido.

<sup>45</sup> Vd. fls. 817 do presente processo de ARF.

<sup>46</sup> Fls. 493, idem.

conforme o mesmo refere, a indicação das empresas a convidar era sempre do Vice-Presidente Adolfo Vidal, além de que as listas constantes das PRDP podiam sofrer alterações, com a inclusão de nomes e retirada de outros.

- 113 Quanto ao contrato n.º 2, as empresas convidadas não foram indicadas pela DOMA. De facto, verifica-se que só a “C” o foi. As outras duas, também consultadas (“G” e “F”) foram acrescentadas posteriormente, a mando de Adolfo Vidal, por e-mail<sup>47</sup> e, portanto, apenas constantes da IIP elaborada por Bertina Oliveira (Assistente Técnica).
- 114 Sendo certo que, segundo referido pela Chefe da DEF, esta não validava as informações elaboradas pelos denominados, por si, “gestores dos contratos”<sup>48</sup>, a quem entregava a tarefa de gerir os “processos” após rececionadas as PRDP provenientes da DOMA.
- 115 Também no contrato n.º 4 é questionado por Marco Matos a Adolfo Vidal, por e-mail, de 20.07.2016, quais as empresas que devem ser convidadas, sendo este que indica a “D”, também por e-mail<sup>49</sup>, vindo essa empresa a ser convidada.
- 116 Posto isto, parece poder concluir-se que as entidades a convidar partiram de escolha do Vice-Presidente da CME à altura, Eng. Adolfo Vidal, sendo que os técnicos, apesar de assinarem as PRDP e IIP, têm elementos que permitem comprovar essa realidade na quase totalidade dos casos.
- 117 Poderiam recusar-se a “colaborar” com o que era determinado pelo vereador do pelouro das obras? E nos casos em que havia uma alteração nos documentos elaborados sem que os técnicos de tal tivessem conhecimento? Note-se ainda que, muitas vezes, os “novos” documentos eram subscritos por “Assistentes técnicas”, as quais eram nomeadas “gestoras de contrato”, mas que não se afigura que possam ser consideradas “estação competente”, uma vez que não detêm, nem têm que deter, os conhecimentos especializados nesta matéria. Para tal, existiam os dirigentes dos serviços intervenientes.

---

<sup>47</sup> Vd. fls. 524 e sgs..

<sup>48</sup> Note-se que a figura do “gestor do contrato”, com o “estatuto” atual, apenas surgiu com a revisão ao CCP operada em 2017 (entrada em vigor em 01.01.2018, com o aditamento do artigo 290º-A, alterado pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio), embora algumas entidades adjudicantes já indicassem um gestor de contrato, como parece ser o caso, anteriormente.

<sup>49</sup> Fls.809 e 808, verso do processo de ARF.

118 Estranha-se, contudo, a posição das funcionárias da DEF quando alteram elementos provindos de outra unidade orgânica que tem a competência para indicar as sociedades a convidar, mas a explicação oferece contornos plausíveis: o vereador do pelouro solicita alteração e, aparentemente, não haverá motivo para suspeitar de alguma “ilegalidade” subjacente.

119 Nesse sentido, conclui-se que, ao longo do triénio mencionado de 2015/2017, a escolha das entidades a convidar partiu sempre e somente de uma pessoa: o Vereador com o pelouro das Obras e Vice-Presidente, Eng. Adolfo Vidal, o qual é, aliás, o único arguido no processo-crime que esteve na origem da presente ARF.

120 Assim, o que está em causa no presente processo, após análise dos factos carreados a este Tribunal por via do envio de um Despacho de pronúncia proferido no âmbito de um processo-crime, é determinar:

- ☞ Se é/era possível à data dos factos (triénio de 2015/2017), a uma entidade adjudicante convidar a apresentar proposta, adjudicar e celebrar contratos, no caso, de EOP, com sociedades diferenciadas, mas com sócios e gerentes comuns, de forma ilimitada.
- ☞ Se num mesmo procedimento, convidar mais do que uma sociedade pertencente aos mesmos sócios.
- ☞ Quais as consequências de tal forma de proceder, designadamente, face à proibição constante do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, na versão à data dos factos.

121 Após análise dos factos e elementos juntos ao processo, concluiu-se que não, mesmo na versão então em vigor, o que já era entendimento do TdC desde há muito, e era referido no relato, na sua nota de rodapé n.º 28, onde se remete para o Relatório n.º 8/2020 – ARF-2.ª Secção, onde se colocava situação similar à constante da presente ARF.

122 E já antes, o Acórdão n.º 8/2019 - PL - 3.ª Secção, referia que:

*“Por outro lado (...) eram sociedades do mesmo grupo económico, (...), tendo então os mesmos sócios-gerentes e o mesmo objeto social. A (...) era, aliás, apresentada como uma das marcas do Grupo (...), quer a nível internacional, quer em Portugal (...). Esta factualidade, integrada com a factualidade restante, conforma a realização de procedimentos aquisitivos levados a cabo, para as mesmas atividades, em que foram intervenientes a mesma empresa ou empresas similares ou pertencentes ao mesmo grupo, com os mesmos sócios gerentes, onde é clara uma situação que evidencia a existência*

*de perturbação da concorrência, por via da intervenção sucessiva de empresas (...) que intervieram exatamente para contornar a proibição referida.*

*Há, no caso uma claríssima ligação e integração entre as empresas que permite, sem dúvida, concluir que se verifica, na situação, uma incidência concreta sobre o seu comportamento respetivo no âmbito do processo (cf. Ac. Assitur, C-538/7, §32, e Lloyds of London –C – 144/17, §38, ambos citados supra). (...). À face dos artigos 20º n.º 1 alínea a) e 113º n.º 3 do CCP, na versão vigente à data dos factos, trata-se de atos praticados em colisão clara com a exigência normativa e jurisprudencialmente sustentada citada e, igualmente, em violação dos princípios da (...) transparência, da concorrência e da igualdade a que se refere o artigo 1º n.º 4 do CCP, na versão vigente à data dos factos.”*

123 Não há, portanto, qualquer aplicação retroativa da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que veio a aditar um número 6 ao artigo 113.º, do CCP<sup>50</sup>, onde refere que *“Não podem também ser convidadas a apresentar propostas entidades especialmente relacionadas com as entidades referidas nos n.ºs 2 e 5, considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo.”*

124 Era bem de ver que qualquer prática que visasse contornar a norma do artigo 113.º, n.º 2, norma proibitiva, consagrada com o fim de salvaguardar os princípios da concorrência, igualdade, prossecução do interesse público, entre outros, não carecia da norma da Lei n.º 30/2021 para se ter como ilegal. O legislador de 2021 só veio clarificar isso mesmo ao verter o n.º 6 no artigo 113.º do CCP.

125 Se essa norma nunca viesse a existir no ordenamento jurídico, o entendimento do TdC era exatamente o mesmo.

126 A norma sancionatória do artigo 65.º, n.º 1, alínea l) refere que o TdC pode aplicar multas *“Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)”*.

127 A forma como sucede essa violação não está, nem pode estar, nessa norma. Como refere o Tribunal Constitucional, por exemplo, no seu Acórdão n.º 135/2011, várias normas do artigo 65.º da LOPTC, constituem *“normas sancionatórias primárias”* ou *“normas sancionatórias remissivas”*, ou seja, a norma que prevê uma sanção *“pode basear-se num modelo de remissão do tipo de ilícito para outras normas legais que densificam os elementos do tipo de ilícito a sancionar. Ou*

---

<sup>50</sup> Como pretendiam as Dras. Carla Pinho e Alexandra Almeida nas suas alegações.

*seja, a norma sancionatória pode estabelecer apenas parcialmente o comportamento ilícito, remetendo para outras normas a explanação de todas as suas circunstâncias, as quais serão precisadas por outras normas («norma sancionadora em branco») ou limitar-se a dispor que a inobservância de determinadas normas constitui infracção sujeita a sanção. A infracção será, portanto, estipulada de forma indirecta, por meio do recurso às normas principais que fixam os deveres em causa.»*

- 128 O que não coloca, minimamente, em causa os princípios da segurança jurídica ou da proteção da confiança constitucionalmente consagrados.
- 129 No caso concreto, dúvidas não subsistem de que houve uma intenção, conseguida, de contornar uma norma proibitiva (o artigo 113.º, n.º 2, do CCP), mediante um expediente (uso de diversas sociedades com sócios e sócio-gerente comuns), levando a que se verificasse uma mera aparência de concorrência e alternância, desiderato daquela norma, tudo como já constava do relato e consta supra.
- 130 Após análise das alegações enviadas, considera-se que tais procedimentos são apenas imputáveis a Adolfo Vidal, que apenas “usou” os funcionários da autarquia para atingir os seus desígnios.
- 131 Quanto ao alegado pelo Eng. Marco Matos acerca de a citação do artigo do Dr. Fernando Batista no relato (e supra, também) não se aplicar, por se referir ao procedimento de “consulta prévia” e ser posterior ao triénio em apreciação, diremos que não há muito que distinga a consulta prévia do “ajuste direto com consulta” anterior à alteração de 2017 ao CCP.
- 132 De facto, o ilustre autor refere-se ao poder que as entidades adjudicantes têm, nos procedimentos fechados, de escolher quem vai convidar a apresentar proposta. Nesse sentido, escolher quem se encontra associado entre si, por alguma forma, não pode deixar de ser censurável. Agora, como antes, à altura dos factos. Sob pena de a (pouca) concorrência correr sérios riscos de ser uma mera aparência, “*fechando artificialmente o mercado*” a três empresas (supondo que são três convidadas relacionadas entre si), o que não beneficiaria, em especial, o interesse público. Não se entende porque não se aplicaria à altura dos factos.
- 133 Não obstante ter sido invocada a prescrição do procedimento, a mesma não ocorreu.

134 Como vem sendo entendimento deste Tribunal, estamos perante a prática de uma infração financeira na forma continuada (artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal (CP)), aplicável por remissão do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, sendo que a prescrição só começa a contar-se a partir da data da última infração cometida (março de 2017).

135 A abertura da auditoria ocorreu em 1 de janeiro de 2022, ainda não decorridos cinco anos.

136 O prazo de suspensão da denominada “legislação covid” aplica-se no caso em apreço. De facto, como refere o Acórdão deste Tribunal n.º 17/2022-3.ª S-PL:

*“Os períodos de suspensão do prazo de prescrição, previstos na legislação aprovada no âmbito da pandemia da Covid-19, são de considerar um acrescento aos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos, nas várias legislações que os preveem e, no caso das infrações financeiras, aos prazos a que alude o artigo 70.º da LOPTC.”*

137 Da análise do conjunto das alegações não resultam alteradas as constatações e conclusões do relato, exceto no tocante:

1. À autonomização da matéria relativa à atribuição dos CPV como infração autónoma, uma vez que o que releva é a “gestão” efetuada mediante o convite sistemático e alternado a diversas sociedades com sócios (gerentes) comuns, ultrapassando, no seu conjunto, o limiar do artigo 113.º, n.º 2, do CCP;
2. Aos eventuais responsáveis, uma vez que se provou ter sido apenas o Vice-Presidente o eventual responsável pela indicação das empresas a convidar, o qual não se pode escurar na “*estação competente*”, como já explicitado.

138 Assim, resulta também alterado o ponto relativo à imputação de responsabilidades e o mapa das infrações financeiras.

## VII. CONCLUSÕES

139 Assim, e concluindo:

- 1º Na origem da presente auditoria encontra-se uma comunicação enviada a este Tribunal (TdC), pela Exma. Senhora Juíza de Instrução Criminal do Tribunal Judicial de Santa Maria da Feira –

Comarca de Aveiro, juntando cópia da decisão instrutória, proferida nos autos de instrução n.º 448/16.9T9VFR.

- 2º A abertura da instrução foi requerida pelos arguidos nesse processo-crime (num total de 68 pessoas singulares e coletivas), após acusação deduzida pelo MP contra autarcas, funcionários e outros, implicando várias autarquias (Oliveira de Azeméis, em especial, mas também, Estarreja, Gondomar, Matosinhos, Albergaria-A-Velha e as Freguesias de Macieira de Sarnes e Carregosa), processo denominado de *“ajuste secreto”*.
- 3º Estão em causa factos suscetíveis de, segundo a decisão instrutória, configurarem a prática de crimes de corrupção, peculato, prevaricação, tráfico de influência, abuso de poder, participação económica em negócio e falsificação de documentos, pelo menos.
- 4º Esses elementos foram remetidos ao NATDR tendo dado origem ao PD n.º 57/2021, onde foram devidamente analisados e de onde resultou a elaboração da Informação 339/2021-NATDR, de 27.09.2021.
- 5º A mencionada informação do NATDR faz uma análise circunstanciada do teor da mencionada decisão instrutória, nos seus múltiplos aspetos, concluindo pela inter-relação, em várias situações, da responsabilidade criminal com a financeira.
- 6º Concluindo, no entanto, que, dada a pendência do processo-crime, as únicas situações sobre as quais o TdC poderia desencadear, desde logo, diligências tendentes ao apuramento de responsabilidades financeiras de índole sancionatória são as situações relativas aos contratos de EOP celebrados entre os Municípios de Oliveira de Azeméis (MOAZ), Estarreja (ME) e Gondomar (MG) e as empresas de “A”, relacionadas com a possibilidade de violação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP/ *“proibição de contratar com a mesma entidade”*.
- 7º Sobre a mencionada informação recaiu o Despacho da Senhora Conselheira da Área IX, de 26.11.2021, visando o presente processo de ARF, iniciado em 10 de janeiro de 2022, data do seu registo na Secretaria do Tribunal, dar cumprimento a tal Despacho.

- 8º Há que referir que, neste momento, a quase totalidade das situações constantes da decisão instrutória, mormente as relacionadas com o MOAZ encontram-se a ser analisadas no MP, em sequência do envio de um ROCI a este Tribunal.
- 9º Assim, restam por analisar as adjudicações de contratos de EOP relativos ao ME (o relatório relativo ao MG foi já aprovado em 02.05. p.p.), apenas na vertente da “proibição de contratar com a mesma entidade”, como suprarreferido, respeitando o presente relatório apenas ao ME.
- 10º No triénio de 2015/2017, em especial, foram convidadas, pelo ME, a apresentar proposta as sociedades “B”, “E”, “D” e “C”, com quem vieram a ser celebrados contratos de EOP, em sequência.
- 11º Estas sociedades têm todas como sócio gerente “A”, sendo ainda sócia a sua mulher, “K”.
- 12º O procedimento pré-contratual foi o ajuste direto, escolhido em função do valor, tendo sido, em alguns procedimentos consultadas outras entidades (variando entre duas, três e cinco), recaindo, no entanto, a adjudicação sobre as sociedades mencionadas.
- 13º As questões que se colocam prendem-se com saber se era admissível, à data da prática dos factos, convidar a apresentar proposta, adjudicar e celebrar contratos com sociedades “diferenciadas”, ou seja, com diferentes firmas e NIF, mas tendo todas em comum os mesmos sócios, inclusive, o mesmo sócio-gerente, o qual assinava as propostas e os contratos celebrados (ou a outra sócia, sua mulher).
- 14º Nomeadamente, tendo em conta os limites ao convite reiterado às mesmas entidades constantes do artigo 113.º n.º 2, do CCP, o qual tem como fim assegurar a alternância entre operadores económicos, assegurando os mais básicos princípios da contratação pública, previstos no artigo 266.º da CRP, no artigo 1.º, n.º 4, do CCP, em especial, a concorrência, transparência e igualdade, e nos artigos 3.º e sgs. do CPA, em especial, os princípios da legalidade, imparcialidade, boa-fé, prossecução do interesse público, entre outros.
- 15º Tal norma visa também evitar conluios e, inclusive, a corrupção.
- 16º Por outro lado, conclui-se que o convite, no mesmo procedimento (contratos com os n.ºs de ordem 5 a 7 do quadro 1), a duas sociedades com os mesmos sócios, constitui uma mera

aparência de “concorrência”. Até porque, na maior parte das vezes, as demais empresas convidadas ou não apresentaram proposta, ou apresentaram proposta de valor próximo ou superior ao preço-base.

- 17º Por fim, notória é a “gestão” efetuada das adjudicações a cada uma das citadas sociedades ao longo do triénio: exatamente até ao limiar do que era possível, nos termos da citada norma do artigo 113.º, n.º 2, do CCP – 150 000 €. Apesar de a entidade referir o critério do CPV, a “gestão” foi também efetuada em função dos preços contratuais acumulados ao longo do triénio a cada uma daquelas sociedades.
- 18º Além de que, da decisão instrutória enviada, se retira que as sociedades convidadas no caso dos contratos com os n.ºs de ordem 1 e 2 eram utilizadas pelo mesmo “A” para efeitos de servir como mero instrumento na apresentação de propostas.
- 19º Tudo para concluir que não podiam ter sido convidadas a apresentar proposta, ao longo do triénio mencionado, as sociedades com sócios comuns ultrapassando, em conjunto, o limiar imperativo do artigo 113.º, n.º 2 (totalizou 672 591 €), tendo de se entender que estas sociedades configuram, para efeitos de contratação pública, uma só entidade.
- 20º Tal forma de proceder nada mais configura do que uma forma de contornar o preceito do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, enquadrável no instituto da fraude à lei, cujos pressupostos se encontram preenchidos, defendendo a doutrina, em casos como o presente, a “*desconsideração da pessoa coletiva*”, a qual é aqui utilizada para um fim contrário ao Direito.
- 21º O que tem como consequência que o artigo 113.º, n.º 2, do CCP, resultou violado no caso presente, pelos motivos expendidos.
- 22º O artigo 113.º, n.º 2, constitui uma norma de contratação pública, sendo que a sua violação consubstancia eventual infração financeira, p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea I), da LOPTC, com multa.
- 23º Após alegações apresentadas em sede de contraditórios institucional e pessoal, considera-se eventual responsável o Vice-Presidente, vereador do pelouro das obras, à altura, Eng. Adolfo Figueiredo Vidal, o qual determinava os convites, via e-mail ou levava à alteração das listas de

empresas a convidar indicadas pelos serviços competentes, não podendo considerar-se verificado, no caso, o regime aplicável aos membros dos órgãos executivos dos municípios constante do artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC e do artigo 80.º-A do RFALEI.

## VIII. EMOLUMENTOS

140 São devidos emolumentos pelo Município de Estarreja nos termos do artigo 2º, e do n.º 1 dos artigos 10º e 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei nº 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, no montante global de sete mil, setecentos e sessenta e nove euros e cinquenta e dois cêntimos (7 769,52€), conforme ficha anexa.

## IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

141 Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º do RTC foi enviado ao MP o projeto de Relatório, tendo sido emitido parecer ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, no qual foi manifestada concordância com as conclusões do mesmo constantes, sem prejuízo de se reservar *“para momento posterior oportuno, uma análise mais aprofundada às circunstâncias (...) que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira do indigitado responsável.”*

## X. DECISÃO

142 Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, 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 de Estarreja em sete mil, setecentos e sessenta e nove euros e cinquenta e dois cêntimos (7 769,52€), 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 e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

- 3º Remeter cópia deste relatório:
- 3.1. Ao Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.
  - 3.2. Ao Tribunal Judicial de Santa Maria da Feira, no âmbito do processo-crime que aí corre seus termos no âmbito do processo n.º 448/16.9T9VFR.
  - 3.3. Ao Presidente da Câmara Municipal de Estarreja.
  - 3.4. A todos os visados no âmbito deste relatório.
- 4º Remeter, ainda, cópia do Relatório 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, 15 de julho de 2024

**A Juíza Conselheira Relatora**

(Maria dos Anjos Capote)

**Os Juízes Conselheiros Adjuntos**

(Helena Abreu Lopes)

(António Fonseca da Silva)

## ANEXO 1 - MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Pontos do Relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Valores	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
Ponto III, e IV-4.1. a 4.4.	<p>Ao longo de 2015 a 2017, o ME convidou a apresentar proposta, e veio a celebrar, em sequência, contratos de EOP, com as sociedades (abreviadamente): “B”, “E”, “D” e “C” usando do procedimento de ajuste direto escolhido em função do valor, atingindo, no total, o valor de 672 591€.</p> <p>Estas sociedades tinham todas como sócio-gerente “A” e como sócia a sua mulher.</p> <p>Assim, apesar de sociedades com denominação social e NIF distintos deverão ter-se, para efeitos do CCP, como uma única entidade.</p> <p>O artigo 113.º, n.º 2 do CCP (versão à altura) referia que não podiam ser convidadas a apresentar proposta naquele tipo de procedimento entidades às quais já se tivesse adjudicado no ano em curso e nos anos económicos anteriores propostas cujo objeto fosse constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado fosse superior ao limiar de 150 000 €.</p>	Artigo 113.º, n.º 2, do CCP e artigo 226.º da CRP, artigo 1.º, n.º 4, do CCP e arts. 3.º e sgs. do CPA.	Entre 25 UC e 180 UC	Eng. Adolfo Figueiredo Vidal, Vice-Presidente da CME	n.a.	Artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC.