# Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 14/2024 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada:

Município de Caminha

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

# Processo n.º 18/2023 – ARF – 2.ª Secção

## Apuramento de responsabilidade financeira

- Escolha do procedimento pré-contratual a adotar em desrespeito pelo estabelecido no artigo 22.º, n.º 1, do CCP;

- Escolha das entidades convidadas em procedimentos de ajuste direto e consulta prévia em desrespeito pela norma do artigo 113.º, n.º 2, do CCP;

- Prestação de serviços sem que tenham decorrido todas as fases do procedimento pré-contratual.

**Lisboa - 2024**

# ÍNDICE


ÍNDICE ..... 4
FICHA TÉCNICA ..... 5
SIGLAS E ABREVIATURAS ..... 6
I. INTRODUÇÃO ..... 7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO ..... 7
III. DOS FACTOS ..... 9
3.1. Contratos celebrados entre 2015/2017 ..... 9
3.2. Contratos celebrados entre 2018/2020 ..... 10
3.3. Outros factos denunciados ..... 12
IV. DO DIREITO ..... 14
4.1. Da exclusão da análise dos contratos n.ºs 22/2015, 29/2016, Req n.º 787, 39/2017, 44/2017 (quadro 1), REC 1016, RED 1747, RED1981 (Quadro 3) ..... 14
4.2. Relativamente aos contratos n.ºs 22/2015, 29/2016, Req n.º 787, 39/2017 e 44/2017, identificados no quadro 1, o procedimento de responsabilização financeira já se encontra prescrito. Frente a essa constatação, não se prosseguirá com a análise de eventuais infrações decorrentes da celebração desses contratos. ..... 14
4.3. Da celebração de contratos em inobservância do artigo 22.º, n.º 1, e em ultrapassagem dos limites estabelecidos no artigo 113.º, n.º 2, ambos do CCP – Generalidades ..... 15
4.3.1. Da escolha do procedimento pré-contratual a adotar: inobservância do artigo 22.º, n.º 1 do CCP ..... 16
4.3.2. Da escolha da(s) entidade(s) a convidar: inobservância do artigo 113.º, n.º 2 do CCP ..... 22
4.4. Prestação de serviços antes de concluído o procedimento pré-contratual – REC 1346 (quadro 3) ..... 26
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA ..... 28
5.1. Da escolha do procedimento pré-contratual: inobservância do artigo 22.º, n.º 1 do CCP. ..... 28
5.2. Da escolha da (s) entidade(s) a convidar: inobservância do artigo 113.º, n.º 2 do CCP ..... 29
5.3. Da prestação de serviços antes de concluído o procedimento pré-contratual. ..... 31
VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO ..... 32
6.1. Do contraditório institucional (a que aderem Luís Miguel da Silva Mendonça Alves, Angelina Maria Esteves, Marlene Sofia Vieira Castilho e Angelina Maria Pereira da Cunha) ..... 32
6.1.1. Da violação do artigo 22.º do CCP ..... 32
6.1.2. Da eventual violação do artigo 113.º, n.º 2 do CCP ..... 34
6.1.3. Da prestação de serviços sem que tenham ocorrido todas as fases do procedimento pré-contratual ..... 37
6.2. Dos Contraditórios pessoais ..... 39
VII. CONCLUSÕES ..... 40
VIII. EMOLUMENTOS ..... 41
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ..... 41
X. DECISÃO ..... 42
Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras ..... 44

# FICHA TÉCNICA

**Coordenação e execução técnica**

| | |
|---|---|
| Lisdália Amaral Portas | Auditora-Chefe |

**Colaboração**

| | |
|---|---|
| Mariana Marques Bastos | Estagiária |

# SIGLAS E ABREVIATURAS

| Siglas | Designação |
|---|---|
| AM | Assembleia Municipal de Caminha |
| ARF | Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira |
| CC | Código Civil |
| CCP | Código dos Contratos Públicos |
| CM | Câmara Municipal de Caminha |
| CPA | Código de Procedimento Administrativo |
| DR | Diário da República |
| IMPIC | Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção |
| JOUE | Jornal Oficial da União Europeia |
| LEO | Lei de Enquadramento Orçamental |
| LCPA | Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| MC | Município de Caminha |
| NATDR | Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno |
| PCM | Presidente da Câmara Municipal de Caminha |
| PEQD | Processos de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias |
| RAFE | Regime da Administração Financeira do Estado |
| RFALEI | Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais |
| RTC | Regulamento do Tribunal de Contas |
| TdC | Tribunal de Contas |

# I. INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria é elaborada ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e ss. da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)[1], bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas[2] (RTC).

# II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

2. Na origem da presente auditoria encontram-se quatro (4) participações remetidas ao Tribunal de Contas (TdC) e precedentemente apresentadas junto do DIAP de Viana do Castelo, em cumprimento do estatuído no artigo 242.º do Código de Processo Penal.

3. Na primeira das exposições[3], elenca-se um conjunto de contratos celebrados entre o Município de Caminha (MC) e A, ou empresas por esta geridas ou relacionadas, tendentes à aquisição de serviços de limpeza.

4. Por sua vez, a segunda exposição relata irregularidades existentes nos contratos celebrados entre o MC e a sociedade "B"*."*[4], cuja gerente trabalharia diariamente no edifício da Câmara Municipal de Caminha (CM), no denominado "*Gabinete de Comunicação*", presença que alegadamente se iniciou em 2013, apesar de o contrato com esta entidade ter surgido apenas em abril de 2014. A este respeito, alega ainda o denunciante que a entidade, na pessoa da sua representante, permaneceu instalada na CM após a cessação do mencionado contrato, produzindo os conteúdos para que inicialmente foi contratada. Acrescenta que um segundo contrato só veio a ser celebrado em 2017. Em 2018, e na sequência de um procedimento de consulta prévia, foi firmado novo contrato onde a "*B*" se comprometeu a fornecer as condições técnicas e humanas necessárias à sua execução, cláusula que o denunciante reputa de incumprida na medida em que a entidade adjudicada continuou a laborar nas instalações da CM. Relata-se ainda que, em 2022, igualmente na sequência de procedimento de consulta

[1] Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.08, atualizada.
[2] Regulamento do Tribunal de Contas n.º 112/2018, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro, atualizado.
[3] Vd. fls. 4 e ss. do PD.
[4] Vd. fls. 48 e ss., *idem*.

prévia, foi celebrado novo contrato. Por fim, questiona-se, na segunda participação, a permanência da "B" nas reuniões da Assembleia Municipal de Caminha (AM), indiciando-se que esta elabora os discursos proferidos por alguns dos eleitos do PS.

5. Seguidamente, na terceira exposição, relata-se a existência de um contrato de aquisição de serviços musicais celebrado entre o MC e a sociedade *"C"*, cuja execução se verificou em momento anterior à sua outorga[5].

6. Por fim, na quarta exposição[6], é indiciada, mais uma vez, a celebração de contrato em momento posterior ao cumprimento das prestações que o integram, mais concretamente, a candidatura ao projeto "*Melhores Municípios para Viver*", cujo contrato se diz assinado no dia em que foram conhecidos os resultados dos municípios vencedores.

7. Os factos comunicados pelo denunciante foram analisados pelo NATDR, dando origem ao Processo de Denúncia n.º 277/2022 (doravante, PD), análise que culminou, após pedido de esclarecimentos, com a elaboração da informação n.º 183/2023[7], de 09.03.2023, na qual se conclui que "(...) *independentemente da responsabilidade criminal que eventualmente possa resultar do inquérito ainda em investigação, agora, no DIAP Regional do Porto, afigura-se-nos que este Tribunal dispõe já de elementos suficientes para efetivar responsabilidade financeira decorrente da adjudicação continuada de contratos de prestação de serviços em violação do disposto no n.º 6 do artigo 113.º do CCP*".

8. Por esse motivo, foi determinado o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da factualidade denunciada, por despacho da Conselheira da Área de responsabilidade IX, de 12.04.2023, exarado na referida informação.

9. Visa o presente processo de ARF, iniciado em 11.07.2023, dar cumprimento a tal despacho.

[5] Vd. fls. 96 e ss., *idem*.
[6] Vd. fls. 111 e ss., *idem*.
[7] Vd. fls. 148 a 152, *idem*.

# III. DOS FACTOS

## 3.1. Contratos celebrados entre 2015/2017

10. No âmbito da presente ARF, e carecendo a factualidade denunciada de sustento documental que permitisse a análise da sua correção jurídico-financeira, foram solicitados ao atual PCM elementos complementares.

11. Nestes termos, requereu-se a prestação de informações respeitantes a:

    a. Contratos celebrados no triénio 2015-2017, através de ajuste direto, para aquisição de serviços de limpeza, entre o MC e a entidade "D", bem como com "*A*", pessoa singular[8];
    b. Contratos celebrados no triénio 2018-2020, precedidos de consulta prévia, para aquisição de serviços de limpeza[9];
    c. Prestações de serviço que alegadamente teriam sido executadas antes da outorga do respetivo contrato[10]; e
    d. Contratos celebrados entre o MC e a "B"[11].

12. Em cumprimento do solicitado, foram parcialmente remetidos os documentos de suporte aos procedimentos pré-contratuais em análise, e respetivos contratos, bem como os quadros cujo preenchimento se requereu.

13. Mais se informou, no que respeita a eventuais irregularidades na relação contratual existente entre o MC e a "B", que esta última apenas utiliza as instalações municipais sempre que oportuno face às obrigações decorrentes dos contratos celebrados.

14. A análise dos elementos remetidos permitiu constatar que no triénio 2015-2017 foram celebrados, através do procedimento de ajuste direto, para aquisição de serviços de

[8] Vd. fls. 54 a 71 do presente processo.
[9] Vd. fls. 54, 55 e 72 a 164, *idem*.
[10] Vd. fls. 54, 55, e 165 a 182, *idem*.
[11] Vd. fls. 54, 55 e 183 a 207, *idem*.

limpeza, entre o MC e a entidade "D", bem como com "A", pessoa singular[12], 5 contratos, como se compreende do quadro infra:

Quadro 1 – Ajustes Diretos – Triénio 2015-2017

| N.º | N.º Contrato | Adjudicatária | Decisão de contratar | Adjudicação | Contrato (Data) | Preço contratual |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 22/15 | "D" | 06.05.2015 | 22.05.2015 | 11.06.2015 | 40 680 |
| 2 | 29/2016 | | 26.09.2016 | 30.09.2016 | 03.11.2016 | 15 120 |
| 3 | Req. 787 | | 13.02.2017 | 07.03.2017 | 07.03.2017 | 7 560 |
| 4 | 39/2017 | "A" | 07.06.2017 | 12.06.2017 | 13.06.2017 | 20 340 |
| 5 | 44/2017 | | 15.09.2017 | 20.09.2017 | 22.09.2017 | 15 120 |

## 3.2. Contratos celebrados entre 2018/2020

15. De entre o conjunto de contratos de aquisição de serviços de limpeza preliminarmente analisados, são relevantes os que se sintetizam no quadro que se segue:

Quadro 2 – Consultas Prévias – Triénio 2018-2020

| N.º de ordem | N.º do contrato | Adjudicatária | Decisão de contratar | Preço base (PB) | Adjudicação | Contrato | Preço contratual (PC) | Valor acumulado PB | Valor acumulado PC |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 20/2018[13] | "E" | 29.03.2018 | 14.219 | 17.04.2018 | 04.05.2018 | 14.219 | 98 219 | 90 945 |
| 2 | 51/2018[14] | | 13.11.2018 | 41.000[15] | 07.12.2018 | 10.12.2018 | 36.000 | | |
| 3 | 52/2018[16] | | 13.11.2018 | 43.000 | 04.12.2018 | 10.12.2018 | 40.726 | | |
| 4 | 43/2020[17] | "F" | 22.06.2020 | 68.400 | 13.07.2020 | 16.07.2020 | 65.670 | 132.900 | 126 759,30 |
| 5 | 64/2020[18] | | 27.10.2020 | 64.500 | 05.11.2020 | 13.11.2020 | 61.089 | | |
| TOTAL | | | | | | | | | 217 704,30 |

16. No que respeita aos três primeiros contratos identificados com os números de ordem 1 a 3 do quadro 2, destaque-se que:

a. Foram adjudicados à sociedade "E", a qual tinha como sócia única A;

[12] Vd. fls. 54 a 71 do presente processo.
[13] Vd. fls. 724 a 745, *idem*.
[14] Vd. fls. 746 a 787, *idem*.
[15] A informação de abertura subjacente ao procedimento em análise, alvo de despacho favorável do PCM a 07.09.2018, definiu um valor base de €20.500,00, percecionando-se do despacho de adjudicação, no entanto, que houve lugar a uma retificação da primeira informação, na qual, a 13.11.2018. O ex-PCM avaliza a abertura de procedimento pré-contratual com valor base de €41.000,00, muito embora essa informação que altera o conteúdo da primeira não tenha sido remetida pelos serviços municipais em nenhum dos vários pedidos de elementos efetuados.
[16] Vd. fls. 788 a 826, *idem*.
[17] Vd. fls. 827 a 859, *idem*.
[18] Vd. fls. 860 a 890, *idem*.

b. Foram celebrados no decorrer do ano de 2018, no seguimento de procedimentos de consulta prévia;

c. Visam uma aquisição de serviços de limpeza;

d. A soma total do preço contratual perfaz um valor total de €90 945.

17. Por sua vez, a respeito dos contratos identificados com os números de ordem 4 e 5 do mencionado quadro, relevam as seguintes considerações:

a. Foram adjudicados à sociedade "*F*", a qual tem como gerente e sócia maioritária A[19];

b. Foram celebrados no decorrer do ano de 2020, através de procedimentos de consulta prévia;

c. Visam uma aquisição de serviços de limpeza;

d. O valor conjunto do preço contratual é de €126 759,30.

18. No total, no triénio de 2018-2020, através do procedimento de consulta prévia, foram adjudicados a sociedades relacionadas entre si, A, ou a sociedades comerciais por si geridas e única ou maioritariamente participadas, contratos no valor de €217 704, 30 conforme quadro 2, supra.

19. Quanto aos contratos com os números de ordem 4 e 5 do mesmo quadro, diga-se que:

1. Foram adjudicados à sociedade "*F*", a qual tem como gerente e sócia maioritária A[20];

2. Aquando da decisão de contratar e escolha das entidades a convidar subjacentes ao contrato identificado com o número de ordem 4, já haviam sido celebrados no ano económico de 2018, entre o MC e entidades

[19] Cfr. Certidão Permanente constante nas fls. 910 e 911, *idem*.
[20] Cfr. Certidão Permanente constate nas fls. 910 e 911, *idem*.

participadas, única ou maioritariamente, por A, e, em todo o caso, por ela geridas, contratos no valor de €90.945,00;

3. Quanto ao contrato identificado com o número de ordem 5, à data da sua ocorrência haviam já sido celebrados, nesse ano económico e em 2018, entre o MC e sociedades geridas e participadas, única ou maioritariamente, por A, contratos no valor global de €156.615,00.

## 3.3. Outros factos denunciados

20. Nas exposições remetidas ao TdC denunciava-se, ainda, a existência de contratos que, alegadamente, teriam sido celebrados depois de executada a prestação dos serviços que se visavam adquirir.

21. Pelo facto de o PEQD não dispor de informações suficientes ao apuramento da regularidade jurídico-financeira dos factos arrolados pelo denunciante, foram solicitados, já no âmbito da presente ARF, elementos adicionais a respeito de cinco contratos de aquisição de serviços, solicitação à qual o PCM acedeu, remetendo documentação relevante para a aferição da legalidade jurídico-financeira dos mesmos.

22. Foram, assim, analisados, os contratos que no quadro seguinte se passam a sintetizar[21]:

Quadro 3 - Contratos celebrados em momento posterior à execução das prestações que visavam adquirir

| N.º | Identificação do contrato | Objeto contratual | Decisão de contratar | Adjudicação | Celebração do contrato | Publicação no Portal Base | Data da prestação de serviços |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | REC - 1016 | Caminha ao Piano com Rita Guerra, Júlio Resende e fado em trio. | Sem informação | Sem informação | 22.09.2014 | 23.09.2014 | 14.08.2014 a 16.08.2014 |
| 2 | RED - 1747 | Concerto com Ana Moura e António Zambujo. | Sem informação | Sem Informação | 22.09.2014 | 23.09.2014 | 08.08.2014 |
| 3 | RED - 1981 | Concerto com Anselmo Ralph. | 04.08.2014 | Sem informação | 14.11.2014 | 14.11.2014 | 09.08.2014 |
| 4 | REC - 1346[22] | Prestação de serviços de limpeza – Festival Vilar de Mouros 2022. | 24.08.2022 | 25.08.2022 | 26.08.2022 | 26.08.2022 | 24.08 a 29.08.2022 |
| 5 | 78/2022 | Candidatura ao projeto Melhores Municípios para Viver – INTEC/JN. | 06.05.2022 | 24.10.2022 | 03.11.2022 | 03.11.2022 | 03.11.2022 |

23. No que se refere ao contrato com o número de ordem 4, que tem como objeto uma prestação de serviços, executada entre 24.08 e 29.08 de 2022, tendo a sua outorga ocorrido a 26.08.2022, data em que foi também publicado no Portal Base, importa reter as seguintes considerações:

- ✓ A execução do contrato principiou-se a 24.08.2022;
- ✓ A abertura do procedimento pré-contratual e respetiva autorização tiveram lugar, também, a 24.08.2022[23];
- ✓ A proposta de adjudicação ocorreu a 25.08.2022[24];
- ✓ A despesa apenas foi cabimentada e registado o compromisso a 26.08.2022[25]; e
- ✓ Foi publicado no Portal Base a 26.08.2022[26].

24. No âmbito do contraditório, os respondentes vêm alegar que a execução do contrato só se iniciou no dia 25 de agosto, tratando-se de um erro do Município ao elaborar a documentação do procedimento. Alegam também que a despesa foi cabimentada e registado o compromisso em 24.08.2022. Todavia, não foi apresentado qualquer

[21] A informação constante do quadro que se segue funda-se nas informações prestadas pelos serviços municipais, corrigidas através da consulta da documentação constante do Portal Base.
[22] Vd. fls. 891 a 904 do presente processo.
[23] Vd. fl. 893 do presente processo.
[24] Vd. fl. 900, *idem*.
[25] Vd. fl. 894, *idem*.
[26] Vd. fl. 904, *idem*.

elemento probatório, documental ou outro, suscetível de contrariar os elementos antes remetidos pelo Município.

# IV. DO DIREITO

## 4.1. Da exclusão da análise dos contratos n.ºs 22/2015, 29/2016, Req. n.º 787 e n.ºs 39/2017 44/2017 (quadro 1), REC 1016, RED 1747, RED 1981 e n.º 78/2022 (Quadro 3)

4.2. Relativamente aos contratos n.ºs 22/2015, 29/2016, Req. 787, n.ºs 39/2017 e 44/2017, identificados no quadro 1, o procedimento de responsabilização financeira já se encontra prescrito. Frente a essa constatação, não se prosseguirá com a análise de eventuais infrações decorrentes da celebração desses contratos.

25. Por seu turno, o contrato identificado com o número de ordem 5 do quadro 3 (n.º 78/2022), não carece de indagações adicionais, na medida em que, ainda que a data das diversas fases do procedimento de formação dos contratos públicos pareça indiciar que existiu uma mera "*aparência de procedimento pré-contratual*", atendendo ao objeto que visou satisfazer, à natureza da prestação em causa e aos esclarecimentos prestados pelo atual PCM por ocasião de um pedido de elementos[27], conclui-se pela inviabilidade de responsabilização financeira.

26. Igualmente, no que respeita aos contratos identificados nos números de ordem 1 a 3, não nos detemos na análise, na medida em que se encontra ultrapassado o prazo prescricional de 5 anos estabelecido no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC, pelo que se encontra preterida a possibilidade de responsabilização financeira sancionatória.

[27] Fls. 55 e 56 do presente processo de ARF.

## 4.3. Da celebração de contratos em inobservância do artigo 22.º, n.º 1, e em ultrapassagem dos limites estabelecidos no artigo 113.º, n.º 2, ambos do CCP – Generalidades

27. Nos termos do artigo 1.º-A do CCP são vários os princípios que devem nortear a formação e execução dos contratos públicos, entre os quais, para efeitos da presente factualidade, reveste particular acuidade o Princípio da Concorrência, que determina que "*na formação dos contratos deve garantir-se o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar, e em cada procedimento deve ser consultado o maior número de interessados, no respeito pelo número mínimo que a lei imponha*"[28].

28. Este princípio visa não apenas preservar a igualdade de oportunidades entre os operadores que pretendam vir a celebrar contratos públicos como, e com ela, garantir que estes se celebram nas condições económicas e técnicas mais vantajosas, porque precedidos da análise de várias propostas, favorecendo-se o interesse público.

29. O critério que gradua as exigências de concorrência é, essencialmente, o critério do valor, motivo pelo qual a escolha do procedimento pré-contratual baliza o valor do contrato a celebrar.

30. Tal ilação retira-se, desde logo, do artigo 18.º do CCP, que estatui que "*[s]em prejuízo do disposto nos capítulos iii e iv do presente título, a escolha dos procedimentos de ajuste direto, de consulta prévia, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação deve ser feita tendo por base o valor do contrato a celebrar, nos termos do disposto nos artigos seguintes do presente capítulo*".

31. Em coerência, estatui o artigo 17.º, n.º 8, do CCP que "*[o] valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código*".

[28] No mesmo sentido, prescreve o artigo 201.º, n.º 2, do CPA, que "*[à] formação dos contratos a que se refere o número anterior são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência*".

32. Em sentido idêntico prescreve o artigo 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/98, de 08.06, que "*[é] proibido o fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma*", consagrando assim o Princípio da Unidade da Despesa.

33. Para efeitos da presente ARF regem os limiares quantitativos referentes aos contratos de aquisição de serviços, estabelecidos pelo artigo 20.º do CCP, na versão conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

34. Nestes termos, devem ser considerados os seguintes limiares:

- O ajuste direto simplificado pode ser adotado para a celebração de contratos cujo valor não exceda €5.000,00[29];
- O ajuste direto regime geral pode ser utilizado até €20 000[30];
- A consulta prévia pode ser adotada para a celebração de contratos cujo valor seja inferior a € 75.000[31];
- Contratos de valor igual ou superior a €75.000,00 terão necessariamente de ser precedidos de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com ou sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, consoante o seu valor[32].

### 4.3.1. Da escolha do procedimento pré-contratual a adotar: inobservância do artigo 22.º, n.º 1 do CCP

35. Formalmente, os contratos relatados, se individualmente considerados, não ultrapassam o valor de €75 000,00 e, por isso, não contendem diretamente com o artigo 20.º do CCP.

[29] Cfr. artigo 128.º, n.º 1, do CCP.
[30] Cfr. artigo 20.º, n.º 1, alínea d), do CCP, na sua redação atual.
[31] Cfr. artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP.
[32] Cfr. artigo 20.º, n.º 1, alíneas a) e b), do CCP.

36. Ocorre que, as normas que fixam o procedimento pré-contratual exigível em função do valor, se desacompanhadas de mecanismos de salvaguarda, prestam-se a utilizações capazes de desvirtuar os seus objetivos.

37. Nesse sentido *"[a]s entidades adjudicantes estão sujeitas a observar determinadas regras de contratação, quando pretendam adquirir prestações que estão, ou são suscetíveis de estar, submetidas à concorrência, devendo adotar, justifica[da] e fundamentadamente, um dos procedimentos indicados nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 16.º do CCP"*[33].

38. Foi tendo em vista esta necessidade que o legislador consagrou a norma constante no artigo 22.º do CCP que, sob a epígrafe "*contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos*", estabelecia, à data da decisão de contratar relativa aos contratos identificados com os números de ordem de 1 a 5 do quadro 2, o seguinte[34]:

> "1 - *Quando* ***prestações do mesmo tipo***, ***suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato***, *sejam contratadas através de* ***mais do que um procedimento***, *a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta:*
>
> *a) O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar ocorra em simultâneo; ou*
>
> *b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano, desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes.*
>
> *2 - As entidades adjudicantes ficam dispensadas do disposto no número anterior relativamente a procedimentos de bens e serviços cujo valor seja inferior a (euro) 80 000, ou a empreitadas de obras públicas cujo valor seja*

[33] Vd. neste sentido, o Acórdão da 3ª secção do TdC n.º 3/2022.
[34] Correspondente à versão conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

*inferior a (euro) 1 000 000, desde que o valor do conjunto dos procedimentos não exceda 20 /prct. deste limite.*
*3 - (Revogado.)"*

39. Atualmente, e após a revisão operada pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, o n.º 2 foi alterado, resultando do mesmo que "*[a]s entidades adjudicantes ficam dispensadas do disposto no número anterior relativamente a procedimentos para a formação de contratos cujo valor seja inferior a (euro) 80 000, no caso de bens e serviços, ou a (euro) 1 000 000, no caso de empreitadas de obras públicas, e desde que o valor conjunto desses procedimentos não exceda 20 /prct. do somatório calculado nos termos do número anterior".*

40. Estabelece-se, assim, o Princípio da Unidade do Objeto Contratual, pretendendo assegurar-se que a divisão em lotes não constitui um "*expediente para evitar o recurso a procedimentos concorrenciais através do fracionamento artificial do valor do contrato*"[35], determinando que "*na presença de vários lotes com prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, deverá ser aplicado a cada lote, o procedimento que for aplicável, em função do valor, à soma de todos os lotes*"[36].

41. Para Jorge Andrade da Silva, "*[e]m equação estão dois valores a assegurar: por um lado, com a admissão da divisão dos contratos em lotes permite-se o acesso à contratação pública por parte das médias, pequenas e mesmo micro empresas, assim, além do mais, se promovendo a concorrência (...)[m]as por outro lado pretende-se impedir que tal divisão, por ser artificial, constitua um expediente para fugir ao regime das regras de submissão aos procedimentos de formação dos contratos legalmente impostos (...)"*[37].

42. Para efeitos da presente ARF, e na medida em que a contratação das diversas prestações não foi simultânea[38], reveste especial importância a alínea b), do nº1 do artigo 22.º, que tem aplicação quando:

[35] Vd. nesse sentido, a Sentença da 3.ª Secção do TdC n.º 17/2021.
[36] Vd neste sentido, o Relatório da 2.ª Secção do TdC n.º 15/2021.
[37] Cfr. Jorge Andrade da Silva, Código dos Contratos Públicos – Anotado e Comentado, 11.ª Edição, Almedina, 2023, p. 128.
[38] Com exceção dos contratos identificados com os números de ordem 2 e 3 cuja decisão de contratar foi tomada no mesmo dia.

i) Estejamos perante prestações do mesmo tipo;
ii) Suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato;
iii) A contratação das diversas prestações ocorra dentro do período de 1 ano; e
iv) Seja exigível que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, previsse a necessidade de lançamento de procedimentos subsequentes.

43. São várias as interpretações avançadas pela doutrina e jurisprudência para preencher o conceito de "*prestações do mesmo tipo*", desde logo, consideram que o são se "*se integrarem no mesmo setor de mercado*"[39], ou se se subsumirem a uma das várias categorias presentes no Anexo II, da Diretiva 2004/18/CE[40]. Pode ainda ser tido em linha de conta o CPV atribuído a cada objeto contratual, ainda que se possa ler na jurisprudência do TdC que "*o facto de estarmos perante CPV diversos nos vários contratos celebrados não é só por si aspeto decisivo para concluir que não estamos perante prestações do mesmo tipo*"[41].

44. Reconhecendo que se trata de um conceito vago, Pedro Costa Gonçalves refere que "*em termos rigorosos, parece-nos que são «**prestações do mesmo tipo**, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato» as prestações que se concretizem na realização de «uma obra», **a prestação de «um serviço»,** ou no fornecimento de «um bem»*"[42].

45. No que respeita à suscetibilidade de as prestações constituírem objeto de um único contrato, releva a circunstância de ser "*técnica e economicamente viável a sua aquisição conjunta, ainda que não sejam exatamente prestações iguais, destinarem-se as diversas prestações a um mesmo projeto/atividade e haver uma proximidade temporal na formação dos diversos contratos, ainda que com o limite máximo de um ano a contar do início do primeiro procedimento*"[43]. Pugna-se, assim, por uma abordagem funcional das prestações.

---

[39] *Idem.*
[40] Vd. neste sentido, a Sentença da 3.ª Secção do TdC n.º 7/2019.
[41] Vd. neste sentido, o Acórdão da 3.ª Secção do TdC n.º 3/2022.
[42] Cfr. Pedro Costa Gonçalves, Direito dos Contratos Públicos, Volume I, 3.ª Edição, 2018, p. 449.
[43] Vd. neste sentido o Acórdão da 3.ª secção do TdC n.º 3/2022.

46. Às exigências mencionadas, soma-se a necessária previsibilidade das necessidades a satisfazer, aquando do lançamento do primeiro procedimento.

47. A respeito dos contratos identificados com os números de ordem 1 a 3 do quadro 2, é possível concluir que:

- Comungam o tipo contratual, em concreto a aquisição de serviços pertencentes ao mesmo setor de atividade, na medida em que o seu objeto se resume a "*aquisição de serviços de limpeza e manutenção dos edifícios dos mercados municipais do concelho de Caminha*", "*aquisição de serviços de limpeza e manutenção do edifício administrativo sito no largo Calouste Gulbenkian em Caminha e GAB – Gabinete de Apoio ao Munícipe de Vila Praia de Âncora*" e "*prestação de serviços de limpeza e manutenção de espaços municipais e eventos culturais*";
- Foram celebrados no decorrer do ano de 2018, dois deles no mesmo dia;
- A entidade adjudicatária é a mesma;
- Visam a satisfação de necessidades *a priori* conhecidas, na medida em que se trata de necessidades intemporais do MC, que a todo o tempo precisam de ser satisfeitas, e, por isso, são objeto de contratos periódicos; e
- Pelos motivos expostos, conclui-se que era técnica e economicamente viável a sua contratação conjunta.

48. Tendo em conta tais considerações, força-se concluir que o artigo 22.º, n.º 1, alínea b), do CCP, aplica-se no caso concreto, pelo que para a contratação das três prestações de serviços em análise, deveria ter sido adotado o procedimento legalmente exigível em função do valor conjunto da globalidade dos contratos a celebrar.

49. Seria, portanto, exigível a adoção de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação no JOUE, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do CCP, na medida em que o preço contratual dos procedimentos perfaziam um valor global de €90 945,00.

50. Tendo sido adotada a consulta prévia, o ato de escolha do procedimento, bem como todos os atos que se lhe seguiram, no que respeita aos contratos identificados com os

números de ordem 1 a 3, reputam-se de ilegais, por violação das disposições conjugadas dos artigos 1.º-A, n.º 1, 17.º, n.º 8, 18.º, 20.º, n.º 1, e 22.º, n.º 1, alínea b), do CCP, 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/98, de 08.06.

51. As conclusões constantes nos pontos precedentes replicam-se no que respeita às aquisições de serviços sintetizadas com os números de ordem 4 e 5 do quadro 2, porquanto:

- Comungam o tipo contratual, em concreto, aquisição de serviços inseridos no mesmo setor de atividade, na medida em que têm como objeto, ora a "*prestação de serviços de limpeza e manutenção de espaços municipais e eventos*", ora a "*prestação de serviços de limpeza e manutenção do edifício administrativo sito no largo Calouste Gulbenkian em Caminha e GAM – Gabinete de Apoio ao Munícipe em Vila Praia de Âncora*";
- Foram contratadas no decorrer do ano de 2020;
- A entidade adjudicatária é a mesma, em concreto, a sociedade "F";
- Visam a satisfação de necessidades intemporais do MC, que são periodicamente objeto de contrato de aquisição de serviços e, por esse motivo, previsíveis;
- Força-se, por isso, concluir que seria técnica e economicamente viável a sua contratação conjunta;
- Tendo sido adotado, para cada uma delas, o procedimento de consulta prévia, o valor global dos seus preços contratuais, que perfazia €126 759,30, exigia a adoção de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação no JOUE, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do CCP.

52. Em síntese, e pelos motivos que se expuseram precedentemente, no que respeita aos contratos sintetizados no quadro 2, os atos de escolha do procedimento pré-contratual a adotar, bem como todos aqueles que se lhe seguiram, até à realização da despesa, são ilegais.

53. Pode, assim, afirmar-se que existiu violação de normas de contratação pública, que consequentemente afetou a legalidade da despesa subjacente aos referidos contratos, que poderão legitimar um eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, da alínea l) da LOPTC.

### 4.3.2. Da escolha da(s) entidade(s) a convidar: inobservância do artigo 113.º, n.º 2 do CCP

54. Ainda que assim não se entendesse, situando-nos por ora na (in)correção da escolha das entidades a convidar nos procedimentos de consulta prévia, sempre se manteria a convicção de que a factualidade relatada é suscetível de procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, na medida em que resulta da sua análise uma segunda ilegalidade no domínio da contratação pública, por inobservância do preceito em epígrafe.

55. Cabe à entidade com competência para a decisão de contratar, escolher o procedimento de forma fundamentada, indagando da existência de impossibilidades ou limitações que se sobreponham ao convite de determinada entidade.

56. É nesse contexto que surge a norma constante do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, no qual se prescreve que "*[n]ão podem ser convidadas a apresentar propostas, entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas*".

57. Impõem-se, assim, limites aos convites a apresentar a determinados operadores económicos, em função do tempo, do tipo de procedimento, e do valor dos preços contratuais acumulados.

58. Visa-se com a presente limitação preservar, nomeadamente, os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, determinando que num procedimento total ou relativamente fechado, como são o ajuste direto e a consulta prévia, respetivamente, sejam diversificadas as entidades convidadas.

59. Pretende-se, ainda, "*prevenir práticas restritivas da concorrência, nomeadamente, conluios (...) com potencial de sucederem, caso não existisse limite à possibilidade de enviar convite, reiteradamente, às mesmas empresas (...)*"[44].

60. Norma clarificadora do regime que agora se expõe foi introduzida pela alteração ao preceito operada pela Lei n.º 30/2021, de 31.05, passando o artigo 113.º, n.º 6 do CCP a dispor que "*[n]ão podem também ser convidadas a apresentar proposta 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*".

61. Não ignorando que à data dos factos considerados relevantes tal disposição ainda não tinha sido inserida no preceito, considera-se ilegal qualquer expediente que permita contornar a proibição constante do artigo 113.º, n.º 2 do CCP.

62. A factualidade relatada[45] demonstra que o MC contratou, por largos anos, aquisições de serviços de limpeza quer a A, diretamente, quer a entidades por esta geridas e única ou maioritariamente participadas.

63. Sobre idêntica factualidade se pronunciou o Relatório da 2.ª Secção do TdC n.º 8/2020, no qual se pode ler que "*[e]ste modus operandi configura um dos exemplos de práticas que visam contornar as proibições previstas na lei (...), bastando para tal contratar ora com uma sociedade em cujo capital participe uma pessoa individual, ora com esta. 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 maioritário e gerente quem beneficia de tais adjudicações, sendo certo que, se não fosse dessa forma, estaria legalmente vedada a possibilidade de contratar*".

[44] Vd., neste sentido, o Relatório da 2.ª Secção do TdC n.º 8/2020.
[45] Vide quadros 1 e 3.

64. Chamando à colação as considerações constantes do supramencionado relatório, constata-se que a factualidade relatada se subsume à figura da **fraude à lei**, cuja verificação exige a presença de um conjunto cumulativo de pressupostos, sendo este:

> *"(...)*
> – *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.*"[46]

65. Dão-se como preenchidos os anteditos pressupostos, resultando por isso indiciada a instrumentalização da personalidade coletiva para com ela alcançar uma finalidade contrária ao direito, na medida em que, como se disse, os contratos foram celebrados entre o MC e duas distintas sociedades, ambas geridas por A, e por esta participadas única ou maioritariamente.

66. No mesmo sentido se pronunciou o Acórdão n.º 18/2019-PL, 3.ª S no qual se defendeu que 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, evidencia a existência de perturbação da concorrência, por via da intervenção sucessiva nos procedimentos das referidas empresas.

67. Conclui-se, por isso, que a referida empresa foi, em todo o caso, a beneficiária dos contratos celebrados, muito embora não seja sócia única da sociedade "F".

[46] Cfr. Ana Filipa Morais Antunes, "*A fraude à lei no direito civil português. Em especial, como fundamento autónomo de invalidade negocial*", Almedina, 1.ª edição, 2018, p. 137.

68. Nestes termos, os convites subjacentes aos contratos identificados com os números de ordem 4 e 5 do quadro 2 são ilegais, pelas razões que de seguida se passam a explicar[47].

69. Sendo que à data o artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do CCP, para o qual o artigo 113.º, n.º 2 remetia, impunha um limite aos contratos celebrados através de ajuste direto, com a mesma entidade, para aquisição de prestações do mesmo tipo ou idênticas, que se cifrava em €75.000,00, que, quando ultrapassado, impedia novo convite, conclui-se que o ato de escolha da entidade a convidar subjacente à celebração dos contratos com os números de ordem 4 e 5 do quadro 2 é ilegal, por já terem sido adjudicados a entidades geridas por A contratos no valor de €90.945,00 e €156.615,00, respetivamente.

70. Tal ilegalidade reafirma-se não só com a violação deste preceito legal, mas também com a constatação da violação dos mais elementares princípios da contratação pública, nomeadamente a concorrência, a igualdade, a imparcialidade e a prossecução do interesse público.

71. O vício que afeta o ato de escolha da entidade a convidar estende-se aos atos que se lhe seguem, culminando com a ilegalidade da despesa, pelos motivos expostos *supra,* que aqui se deve considerar replicados.

72. Reputam-se, por isso, de ilegais os atos de escolha das entidades a convidar.

73. A precedente consideração subsume-se à previsão do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, na medida em que se traduz na inobservância do artigo 113.º n.º 2 do CCP.

74. Pode, assim, afirmar-se que existiu violação de normas de contratação pública, que consequentemente afetou a legalidade da despesa subjacente aos referidos contratos, que poderão legitimar um eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, alínea l), da LOPTC.

[47] Ver também quadro 1.

## 4.4. Prestação de serviços antes de concluído o procedimento pré-contratual – REC 1346 (quadro 3)

75. Sendo o MC uma entidade adjudicante nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do CCP, qualquer contrato de aquisição de serviços em que este seja parte tem de ser precedido de um procedimento pré-contratual tipificado no artigo 16.º, n.º 1, do CCP, na medida em que, nos termos da alínea e), do n.º 2, do mesmo preceito, as suas prestações se consideram submetidas à concorrência de mercado.

76. Em concreto, o procedimento contratual escolhido para a celebração dos contratos que de seguida analisaremos, identificados no quadro 3, *supra*, foi o ajuste direto, sendo este um procedimento adequado em função do valor.

77. O ajuste direto, apesar de revestir maior simplicidade quando comparado com os restantes procedimentos pré-contratuais, não perde a natureza de procedimento, o que implica o cumprimento sequencial de todas as suas fases tendentes a uma posterior outorga do contrato e publicitação do mesmo.

78. É, pois, uma das modalidades de procedimento estabelecidas no artigo 16.º do CCP, e que se rege, em especial, pelas normas presentes dos artigos 112.º e ss., acompanhadas daquelas que, tendo caráter geral, se lhe apliquem.

79. Nestes termos, e em momento prévio à escolha do procedimento, a entidade deve identificar a necessidade de contratar, aferir a regularidade jurídico-financeira da despesa que o futuro contrato implicará, e tomar em função disso a decisão de contratar, conforme estatuído pelo artigo 36.º, n.º 1, do CCP.

80. Por sua vez, o artigo 38.º do referido diploma prevê que *"[a] decisão de escolha do procedimento de formação dos contratos, de acordo com as regras fixadas no (...) Código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar*".

81. Escolhido que seja o ajuste direto, o artigo 40.º, do CCP, estabelece que as peças do procedimento para a formação do contrato são o convite à apresentação de proposta e

o caderno de encargos, peças que devem ser aprovadas em momento anterior à execução do contrato.

82. O convite deve ser dirigido à entidade convenientemente selecionada, nos termos do artigo 115.º do CCP, para eventual apresentação de proposta, sendo esta, nos termos do artigo 56.º do mesmo diploma, "*a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo*", prevendo o artigo 57.º os documentos que devem integrar o seu conteúdo.

83. À proposta segue-se um projeto de decisão, nos termos do artigo 125.º, n.º 1, do CCP, havendo posteriormente lugar à adjudicação, nos termos do artigo 73.º do CCP, a qual é seguida da apresentação dos documentos de habilitação, conforme exige o artigo 81.º do CCP e que culminará com a celebração do contrato.

84. Após a outorga do contrato, e nos termos do artigo 127.º, n.ºs 1 e 3, do CCP, há obrigatoriamente lugar à sua publicitação no Portal Base, sendo esta uma condição de eficácia do mesmo, sem a qual não poderão ser cumpridas as prestações das partes.

85. Denota-se, assim, que o ajuste direto, apesar de ser um procedimento pré-contratual tendencialmente mais célere e dotado de alguma simplicidade, não perde com isso a natureza de procedimento pré-contratual, o que implica que todas as suas fases se devem verificar antes de executadas as prestações contratuais, não devendo ser atribuída, antes disso, qualquer eficácia prática à relação contratual em formação.

86. Da análise do quadro 4, *supra*, constata-se que a execução do contrato REC 1346 ocorreu antes da sua adjudicação, celebração e publicação no Portal Base, o que se traduz numa subversão do supra indicado regime legal. O início da execução do contrato coincide com a data da própria decisão de contratar.

87. Nestes termos, ocorreu aqui uma preterição do procedimento devido, conclui-se que existiu tão só uma aparência de procedimento, que se traduziu numa aquisição direta, e, por isso, ilegal.

88. De facto, a cronologia do "*procedimento*" em análise, melhor explicada *supra*, revela uma subversão das regras de contratação pública, porquanto visando o ato de adjudicação, nos termos do artigo 73.º do CCP, "*aceitar[r] a única proposta apresentada ou escolhe[r] uma de entre as propostas apresentadas*", se esse ato ocorre depois de iniciada a execução do objeto que o contrato visava satisfazer, a mesma revela-se artificial, na medida em que a entidade já foi selecionada antes desse momento.

89. A factualidade relatada contende, assim, com diversas normas de contratação pública, em particular, com os artigos 95.º, n.º 3 e 127.º, n.ºs 1 e 3, do CCP.

90. Acresce que o incumprimento de tais normas implicou ainda o desrespeito pelos princípios da legalidade e da transparência.

91. A violação de normas legais relativas à contratação pública subsume-se à previsão da infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, suscetível de fundar responsabilidade financeira sancionatória.

# V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

## 5.1. Da escolha do procedimento pré-contratual: inobservância do artigo 22.º, n.º 1 do CCP.

92. No ponto 4.1.1. foram identificados 5 contratos cuja escolha de procedimento pré-contratual que lhes subjaz foi efetuada à revelia de regras disciplinadoras da contratação pública, das quais se destaca o artigo 22.º, n.º 1, do CCP, consubstanciando uma eventual infração financeira nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, a imputar ao autor da proposta de procedimento pré-contratual a adotar, bem como ao autor do despacho de autorização que dá lugar à abertura do procedimento e ao autor da autorização da despesa:

Quadro 4 – Identificação dos Responsáveis -1

| N.º de ordem[48] | Proposta de procedimento pré-contratual | Autorização de abertura do procedimento pré-contratual | Autorização da despesa |
|---|---|---|---|
| 1 | F;<br>H[49] | J[50]<br>(Artigo 1.º, n.º 2 da LOPTC e 80.º-A, do RFALEI) | J[51] |
| 2 | I;<br>H[52] | J[53]<br>(Artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC e 80.º-A, do RFALEI) | J[54] |
| 3 | H[55] | J[56]<br>(Artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC e 80.º-A, do RFALEI) | J[57] |
| 4 | G[58] | J[59]<br>(Artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC e 80.º-A, do RFALEI) | J[60] |
| 5 | n.a[61] | J[62] | J[63] |

93. Como se verifica dos quadro supra, J, autorizou o procedimento e a despesa com base em informação dos serviços da CMC, não lhe podendo ser assacada responsabilidade com base nos artigos 61.º, n.º 2, da LOPTC e 80.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)[64], exceto no tocante ao procedimento com o n.º de ordem 5.

## 5.2. Da escolha da (s) entidade(s) a convidar: inobservância do artigo 113.º, n.º 2 do CCP

[48] Por referência ao quadro 2, *supra*.
[49] Vd. fls. 724 a 726 do presente processo.
[50] Vd. fl. 726, *idem*.
[51] Vd. fl. 726, *idem*.
[52] Vd. fl. 746, *idem*.
[53] Vd. fl. 746, *idem*.
[54] Vd. fl. 746, *idem*.
[55] Vd. fl. 788, *idem*.
[56] Vd. fl. 788, *idem*.
[57] Vd. fl. 788, *idem*.
[58] Vd. fls. 827 e 828, *idem*.
[59] Vd. fl. 829, *idem*.
[60] Vd. fl. 829, *idem*.
[61] A proposta do procedimento está assinada por uma assistente administrativa, e não pelo "serviço competente".
[62] Vd. fls. 860 a 862, *idem*.
[63] Vd. fls. 860 a 862, *idem*.
[64] Lei 73/2013 de 3 de setembro. Preceito aditado pela Lei 51/2018, de 16 de agosto.

94. Se assim se não entender, concluiu-se no presente relato pela existência de indícios de uma segunda ilegalidade por afronta a regras que disciplinam a contratação pública, subsumível ao artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, em virtude da inobservância do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, na medida em que foram convidadas a apresentar propostas, no âmbito de procedimento de consulta prévia, entidades às quais o MC estava impedido de dirigir convite por já haverem sido celebrados nesse ano, e em 2018, com o mesmo agente, contratos que excediam o limiar de €75.000,00, previsto no artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP.

95. Sendo ilegal o convite, a indiciada infração é imputável ao autor da proposta de entidades a convidar, bem como àquele que através de despacho a autoriza e, ainda ao autor da autorização da despesa subjacente a cada um dos mencionados contratos.

96. Nestes termos, são indiciados responsáveis os agentes que se passam a arrolar no quadro seguinte:

Quadro 5 - Identificação dos responsáveis - 2

| N.º de ordem[65] | Autor da proposta de entidades a convidar | Autor do despacho de abertura de procedimento pré-contratual | Autor da autorização de despesa |
|---|---|---|---|
| 4 | G[66] | J[67] (Artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC e 80.º-A do RFALEI) | J (Artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC e 80.º-A do RFALEI) |
| 5 | n.a.[68] | J[69] | J |

97. Como se verifica dos quadro supra, J, autorizou o procedimento e a despesa com base em informação dos serviços da CMC, não lhe podendo ser assacada responsabilidade com base nos artigos 61.º, n.º 2 da LOPTC e 80.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)[70], exceto no tocante ao procedimento com o n.º de ordem 5 do quadro 3.

[65] Por referência ao quadro 3, *supra*.
[66] Fls.827 do vol. IV, do presente processo de ARF
[67] Fls. 829 e seg. do vol. IV, do presente processo de ARF.
[68] A proposta do procedimento está assinada por uma assistente administrativa, e não pelo "serviço competente".
[69] Fls. 862 e seg. do vol. IV, do presente processo de ARF.
[70] Lei 73/2013 de 3 de setembro. Preceito aditado pela Lei 51/2018, de 16 de agosto.

## 5.3. Da prestação de serviços antes de concluído o procedimento pré-contratual.

98. No tocante à infração relatada no ponto 4.4., enquadrável no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, em virtude da constatação da execução de um contrato de prestação de serviços antes de decorridas todas as fases do procedimento pré-contratual, é indiciado responsável pela antedita infração, o autor do despacho de adjudicação, i.e., J[71], o qual também autorizou a despesa.

99. Como se verifica dos quadro supra, J, autorizou o procedimento e a despesa com base em informação dos serviços da CMC, não lhe podendo ser assacada responsabilidade ao abrigo dos artigos 61.º, n.º 2, da LOPTC e 80.º-A, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)[72], exceto no tocante ao procedimento com o n.º de ordem 5.

100. Todavia, atendendo à baixa materialidade da infração indiciada (6.600 €), ao facto das circunstâncias apontarem para uma culpa diminuta e parecendo estar reunidos todos os requisitos previstos no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC, será de relevar a responsabilidade financeira, retirando-a do mapa das infrações.

[71] Vd. fl. 900, *idem*.
[72] Lei 73/2013 de 3 de setembro. Preceito aditado pela Lei 51/2018, de 16 de agosto.

# VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

## 6.1. Do contraditório institucional[73] (a que aderem J, G, H e I)

101. As alegações no âmbito do contraditório institucional agrupam-se pelo tipo de infração em causa no texto do relato, defendendo que em nenhuma das situações existiu qualquer infração.

### 6.1.1. Da violação do artigo 22.º do CCP

102. Assim e sinteticamente no tocante à eventual violação do n.º 1 do artigo 22.º do CCP:

1. Concorda que a questão fundamental a analisar é a de saber se no caso concreto, estamos perante *"prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato";*
2. E cita alguma doutrina como João Diogo Stoffel e Ana Luísa Guimarães para posteriormente se prender em duas questões fundamentais:
   i. Que as necessidades são requeridas por vários departamentos da CM, embora todo o processo seja tramitado pelo mesmo Gabinete – Gabinete de Candidaturas, Empreitadas e Aprovisionamento, pertencentes à Divisão de Finanças e Administração, à data.
   ii. E especifica, contrato a contrato, para concluir que as necessidades de limpeza se referiam a diferentes espaços físicos da Câmara com, segundo as mesmas alegações, *"especificações técnicas diferentes",* descrevendo tais especificações *como* alguns produtos específicos de limpeza, e a não utilização de produtos corrosivos em certos casos. Acrescenta, ainda, o caso do contrato n.º 64/2020 que foi celebrado porque o contrato n.º 52/2018, terminaria em 10.12.2020, não mais podendo ser renovado.
   iii. Que não foi lançado um concurso público por lotes porque o Município não tinha à partida orçamento disponível, nem cabimento para tal despesa de uma só vez.
   iv. Continuando a argumentar que os reduzidos fundos disponíveis exigiam uma gestão criteriosa do Município.

[73] Fls. 989 a 1208, vol. V e VI do presente processo de ARF.

v. Que nunca se quis colocar em causa os princípios da contratação pública, tendo de um modo geral sempre sido consultada mais que uma empresa.
vi. Prossegue para trazer à colação os critérios utilizados pelo MC para remeter os convites que, refere, são os critérios definidos na Orientação Técnica (OT) n.º 1/CCP/2018, do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção Civil (IMPIC).
vii. Que todos os trabalhadores da CMC sempre respeitaram os princípios do CCP e da sã concorrência ao convidar vários operadores para o mesmo procedimento, não tendo os alegantes atuado com qualquer culpa, nem mesmo a título de negligência.
viii. Para concluir (no ponto 119) que os contratos celebrados em 2018 e em 2020 tinham especificações distintas justificando-se contratos autónomos, pelo que não violaram o artigo 22.º n.º 1 do CCP.
ix. Especifica, quanto ao Presidente da CMC à data, J, que sempre despachou mediante aquilo que lhe era proposto pelos serviços (ideia por ele reforçada nas suas próprias alegações).

#### 6.1.1.1. Resposta às Alegações

103. No tocante ao facto de serem vários departamentos a propor os procedimentos de contratação pública, bem como ao facto de não existirem fundos disponíveis para fazer um concurso público, trata-se de questões de organização e gestão da CMC que não podem ser um impedimento à boa aplicação das regras e princípios da contratação pública.

104. Quanto ao facto de, segundo as alegações, haver especificações técnicas diferentes, (referindo-se a produtos de limpeza diferentes) diremos que não são os produtos de limpeza que determinam procedimentos autónomos, tal como resulta do artigo 49.º do CCP. As especificidades técnicas, a existirem, em algum edifício ou limpeza, deverão constar do caderno de encargos, não sendo obstáculo a um único processo aquisitivo.

105. O que determina que seja feito um único procedimento são as exigências do artigo 22.º do CCP que, como já referido no relato, estão presentes nestes procedimentos, ou seja:

- ✓ Comungam o tipo contratual, em concreto a aquisição de serviços pertencentes ao mesmo setor de atividade, na medida em que o seu objeto se resume a "*aquisição de serviços de limpeza e manutenção dos edifícios dos mercados municipais do concelho de Caminha*", "*aquisição de serviços de limpeza e manutenção do edifício administrativo sito no largo Calouste Gulbenkian em Caminha e GAB – Gabinete de Apoio ao Munícipe de Vila Praia de Âncora*" e "*prestação de serviços de limpeza e manutenção de espaços municipais e eventos culturais*";
- ✓ Foram celebrados no decorrer do ano de 2018, dois deles no mesmo dia;
- ✓ A entidade adjudicatária é a mesma;
- ✓ Visam a satisfação de necessidades *a priori* conhecidas, na medida em que se trata de necessidades intemporais do MC, que a todo o tempo precisam de ser satisfeitas, e, por isso, são objeto de contratos periódicos.

106. Assim, mantêm-se inalteradas as constatações e conclusões do relato a este propósito.

### 6.1.2. Da eventual violação do artigo 113.º, n.º 2 do CCP

107. Em síntese, é alegado que:

i. O n.º 6 do artigo 113.º do CCP apenas foi acrescentado ao preceito com a alteração trazida pela Lei 30/2021, de 21 de maio, e só a partir desta data tal proibição passou a existir;

ii. Não concordam com a interpretação feita pelo TdC em vários acórdãos, antes da alteração ao preceito pois, se o artigo fosse claro, não tinha sido necessário o legislador vir acrescentar este número;

iii. Nem as regras da interpretação da lei vertidas no artigo 9.º do Código Civil (CC), permitem adotar o entendimento defendido pelo TdC. E continua referindo que, mesmo com a atual redação, dúvidas subsistem, citando Jorge Andrade da Silva (que se interroga sobre o *modus operandi* desta norma), ou Jorge Oliveira Antunes (que frisa a dificuldade para a entidade adjudicante de obter tal informação no momento do convite à empresa).

iv. Citam ainda o Manual de procedimentos de contratação pública de bens e serviços da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e Administração Pública, o qual, ainda relativamente à versão do preceito, à data, refere(ia) o seguinte *"uma entidade adjudicante não pode convidar a mesma empresa para celebrar um contrato com prestações do mesmo tipo ou idênticas às de contratos que já lhe foram atribuídos, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, sempre que...."*.

v. E que o próprio software utilizado na autarquia, *"o Medidata"*, permitia que para cada procedimento de contratação o sistema procurasse por NIF as empresas com quem já tinha celebrado contratos públicos.

vi. E que o Município e os trabalhadores sempre respeitaram a Lei e os princípios da contratação pública, não existindo qualquer infração financeira por estes praticada.

#### 6.1.2.1. Resposta às Alegações

108. As alegações centram-se no facto de ser entendimento do Município que antes da alteração trazida pela Lei 30/2021, de 21 de maio, em que foi acrescentado o n.º 6 do artigo 113.º do CCP, as empresas com os mesmos sócios não contavam para o cômputo do limiar previsto no preceito, sendo tal valor aferido apenas em relação a cada empresa.

109. Esquece o Município que a entidade adjudicante, pode e deve fomentar a concorrência e diversificar a escolha de entidades que convida, em vez de efetuar convites a entidades relacionadas entre si, quer no mesmo procedimento, quer em procedimentos diferentes, quando podia (e devia) optar por convidar outras.

110. Relativamente ao facto de antes da alteração legislativa referida não poderem as entidades adjudicantes saber quem eram os sócios das empresas, tal não corresponde à verdade, pois seria sempre possível consultar a certidão permanente do Registo Comercial, extrair essa informação, não sendo argumento o facto de o software utilizado apenas fazer o controlo por NIF. Aliás, essa era a opção do Município, em termos de controlo instituído, não uma qualquer decorrência da lei.

111. O TdC sempre entendeu que as empresas com sócios comuns constituíam, para efeitos do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, uma só entidade. Caso contrário, não existiria concorrência, como se lê nos Relatórios n.º 8/2020 – ARF-2.ª S, ou 10/2024-ARF, 2.ª S. E o Manual de Procedimentos da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças mais não era do que isso mesmo: um Manual de procedimentos aplicável a essa entidade por opção própria. Não constituía diploma legal ou era de aplicação generalizada. Sequer analisa esta questão em concreto, não se retirando daí qualquer interpretação contrária do TdC.

112. E já antes, o Acórdão do TdC n.º 18/2019 - 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."*

113. Não se verifica, no caso, qualquer aplicação retroativa da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que veio aditar um número 6 ao artigo 113.º, do CCP, com a seguinte redação: *"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."*

114. Tem sido este deste Tribunal, mesmo antes deste aditamento, que acabou com dúvidas, se as houvesse, relativamente a 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 se carecia da norma da Lei n.º 30/2021 para se terem como ilegais práticas que, por alguma forma, direta ou indiretamente, violassem o artigo 113.º, n.º 2, do CCP, tornando-o "letra morta". O legislador de 2021 só veio clarificar isso mesmo ao verter no n.º 6 no artigo 113.º do CCP, tal entendimento, o que poderia nem ter sucedido.

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

116. No caso concreto, dúvidas não subsistem de que com a atuação descrita no presente relatório se contornou 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, sendo certo que estas constituíam o principal desiderato daquela norma.

### 6.1.3. Da prestação de serviços sem que tenham ocorrido todas as fases do procedimento pré-contratual.

117. Alega o Município a este respeito:

i. Que o festival de Vilar de Mouros se desenvolveu entre os dias 25 e 27 de agosto e que quando teve conhecimento de tais datas, no dia 24 de agosto, foi proposta a abertura de um procedimento de ajuste direto para contratação dos serviços de limpeza, a qual foi autorizada no mesmo dia.

ii. E, ao contrário do que refere a documentação relativa ao procedimento em causa (por si remetida ao TdC) e o relato do TdC, a prestação de serviços só se iniciou no dia 25.08.2022, data também da adjudicação, sendo que a cabimentação e o compromisso ocorreram no dia 24.08.

iii. Justifica a necessidade deste serviço com a afluência ao festival de 60 000 pessoas nos três dias de festival.

iv. Refere que quanto à publicitação no Portal Base não existiu nenhum desrespeito da lei.

118. Por fim, invoca vários argumentos para defender que não se verifica responsabilidade financeira sancionatória, porquanto, e invocando vária doutrina e Jurisprudência do TdC, não se verificou culpa, nem dolosa nem negligente, por parte de nenhum dos respondentes, que atuaram no *"exímio cumprimento da Lei"*, não tendo havido favorecimento de qualquer operador económico.

119. E, tal como o TdC em vários acórdãos, defende o padrão de diligência exigível, que é aquele que resulta dos deveres em concreto do cargo em causa.

120. Refere que a realidade dos factos não era, em sua opinião, a que constava do relato do TdC.

121. A existir alguma infração, teria de ser imputada a título de mera negligência, solicitando a relevação da responsabilidade financeira, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º, ou, caso assim se não entenda, solicita a relevação da multa para metade do seu valor, nos termos do n.º 5 do artigo 65.º, ambos da LOPTC.

#### 6.1.3.1. Resposta às Alegações

122. O Município vem alegar nesta fase que o serviço de limpeza só foi executado no dia 25 de agosto e não no dia 24 (como reconhece constar das peças procedimentais) acrescentando que se tratou de um erro, e que por tal motivo não existiu nenhuma infração. Refere também que o compromisso teve lugar no dia 24 de agosto e não no dia 26 de agosto (ao contrário do que consta do documento que o próprio Município enviou).

123. Justifica dizendo que se o festival em causa só se iniciou no dia 25, a limpeza não poderia iniciar-se antes dessa data, o que não é argumento, a nosso ver, válido, pois também seria adequado que tudo estivesse limpo antes do festival se iniciar.

124. Por outro lado, não envia nenhuma prova que suporte as suas alegações acerca dos lapsos alegada e inadvertidamente cometidos, ao passo que tudo o que consta deste relatório tem na sua base a documentação remetida pelo próprio Município aquando da elaboração do mesmo. Acrescentou-se, a propósito, o ponto 28 deste relatório.

125. Constata-se que todo o procedimento foi feito de forma apressada e até atabalhoada, como resulta do atrás exposto e, ainda, do facto de a data de adjudicação e início da execução coincidirem no mesmo dia, o que não se compadece com a tramitação inerente a um ajuste direto, o qual, embora menos exigente, contém trâmites e prazos que devem ser rigorosamente respeitados.

126. Além de que, o Município sabia de antemão, e com antecedência, das festas do Município, que existem anualmente, cujas origens remontam à década de 60, envolve milhares de visitantes, com contratação de artistas, não se compreendendo que só no dia anterior ao início da execução se apercebesse de que iria haver grande afluência de público e que seria necessário contratar serviços de limpeza.

127. De facto, trata-se de uma necessidade anual e repetida no tempo, cujas necessidades o MC sabe que deve prover e satisfazer, não se entendendo que seja na véspera da sua realização que desenvolve os procedimentos pré-contratuais necessários.

128. Um gestor diligente (o que o Município invoca ser, bem como os eventuais responsáveis que aderiram a este contraditório), planeia com antecedência as necessidades do Município, para mais tratando-se de um festival que começa a ser preparado com muita antecedência, pois só desse modo se salvaguarda o interesse público.

129. No tocante às observações sobre não existir infração quanto à publicação no portal base, é de realçar que o ponto 27 deste relatório constata apenas o facto de o procedimento ter sido publicado no Portal base. No mesmo ponto refere-se, ainda, a outorga do contrato, tendo sido esclarecido que não existiu redução do contrato a escrito, retirou-se essa referência do ponto 27, último parágrafo deste relatório.

130. Todavia, atendendo à baixa materialidade da infração (6 600 €), ao facto de as circunstâncias apontarem para uma culpa diminuta e parecendo estar reunidos todos os requisitos previstos no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC, releva-se a responsabilidade financeira, retirando-a do mapa das infrações.

## 6.2. Dos Contraditórios pessoais

131. Quanto ao respondente J, para além de aderir ao contraditório institucional, em toda a *"sua dimensão fática jurídica e documental"*, invoca que todas as decisões se basearam no estrito cumprimento do quadro normativo e acrescenta que em toda a sua vida pública sempre se pautou por princípios éticos e tendo por base despachos pareceres ou informações dos serviços.

132. Neste sentido acrescentou-se o ponto 97 neste relatório e adaptou-se o mapa das infrações financeiras, em face dos artigos 61.º, n.º 2, da LOPTC e 80.º - A da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais).

133. Também H, I e G remetem as suas alegações aderindo ao contraditório institucional.

134. Quanto a estas respondentes nada do que foi alegado é suscetível de alterar as constatações e conclusões que constavam do relato.

# VII. CONCLUSÕES

Assim, e concluindo:

1. Na origem da presente ARF encontram-se 4 exposições remetidas ao TdC, e precedentemente apresentadas junto do DIAP de Viana do Castelo, dando conta de diversas irregularidades ocorridas na CM, no domínio da contratação pública.

2. Os factos denunciados foram analisados pelo NATDR, dando origem ao PD n.º 277/2022, que culminou com a elaboração da informação n.º 183/2023, de 09.03.2023, na qual se concluiu que "*(...) independentemente da responsabilidade criminal que eventualmente possa resultar do inquérito ainda em investigação, agora, no DIAP Regional do Porto, afigura-se-nos que esse Tribunal dispõe já de elementos suficientes para efetivar responsabilidade financeira decorrente da adjudicação continuada de contratos de prestação de serviços em violação do disposto no n.º 6 do artigo 113.º do CCP*".

3. No âmbito da presente ARF, e após melhor análise dos factos, concluiu-se pela existência de 3 distintas infrações financeiras.

4. Num primeiro momento verificou-se a celebração de cinco (5) contratos sem observância da regra estabelecida pelo artigo 22.º, n. º 1, do CCP, e, por isso, adotando procedimento pré-contratual desadequado, o que é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), do CCP, a imputar aos responsáveis ora indiciados pela escolha de procedimento pré-contratual a adotar e ao autor da autorização da despesa. No entanto existindo informação dos serviços competentes quanto a quatro desses contratos, adaptou-se o mapa das infrações financeiras no tocante ao J, em conformidade com artigos 61.º, n.º 2 da LOPTC e 80.º - A da Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro.

5. Evidenciou-se, ainda, quanto a dois (2) desses mesmos contratos analisados, o incumprimento da norma constante no artigo 113.º, n.º 2, do CCP, o que é igualmente suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do preceito enunciado no ponto anterior, a imputar aos responsáveis ora indiciados pela escolha de entidade(s) a convidar subjacente a cada um dos contratos e a quem autorizou a

despesa. No entanto existindo informação dos serviços competentes quanto a um desses contratos, adaptou -se o mapa das infrações financeiras no tocante ao J, nos termos dos artigos 61.º, n.º 2 da LOPTC e 80.º - A da Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro.

6. Acrescente-se, ainda, a constatação da celebração de um contrato com preterição sequencial das fases do procedimento pré-contratual exigível, verificando-se que a execução do seu objeto se iniciou antes de decorridas todas as fases do procedimento pré-contratual, sendo suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos acima enunciados, a imputar ao responsável pela autorização de adjudicação e ao responsável pela autorização da despesa em causa.

7. Todavia, atendendo à baixa materialidade da infração que se indicia (6 600 €), ao facto de as circunstâncias apontarem para uma culpa diminuta e parecendo estar reunidos todos os requisitos previstos no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC, é de relevar a eventual responsabilidade financeira, retirando-a do mapa das infrações.

# VIII. EMOLUMENTOS

135. Ao abrigo do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08 e n.º 3-B/2000, de 04.04, são devidos emolumentos pelo Município de Caminha, no valor de cinco mil duzentos e noventa e sete euros e quarenta cêntimos (€ 5 297,40), conforme ficha em anexo.

# IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do artigo 136.º, n.º 1, do RTC, foi enviado ao MP o relatório, tendo sido emitido o parecer n.º 69/2024, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5 da LOPTC, no qual se pode ler que *"...são evidenciados factos e situações suscetíveis de, em abstrato, poderem configurar irregularidades passiveis de*

*integrar infrações financeiras que, como aí se refere, originam responsabilidades financeiras sancionatórias para os seus autores.*
*Estas situações estão corretamente caracterizadas do ponto de vista formal e legal, pelo que se concorda com as conclusões e se reserva para momento oportuno, uma análise mais aprofundada às circunstâncias factuais, legais e objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidades dos indigitados responsáveis".*

# X. DECISÃO

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

**1º)** Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras (Anexo), que dele faz parte integrante;

**2º)** Relevar a responsabilidade financeira a J, de acordo com o ponto 5.3 e a conclusão 7, do presente relatório, e o facto de se encontraram reunidos os requisitos previstos no artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC.

**3º)** Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Caminha, em cinco mil duzentos e noventa e sete euros e quarenta cêntimos (€ 5 297,40), ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04;

**4º)** Remeter cópia deste relatório:

3.1 Ao Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
3.2 Ao Presidente da Câmara Municipal de Caminha;
3.3 Aos visados ouvidos em sede de contraditório;

**5º)** Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC;

6º) Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, com o expurgo dos dados pessoais nele contidos, sejam os relativos a eventuais ou indiciados responsáveis por infrações financeiras, sejam os relativos a terceiros.

Tribunal de Contas, 31 de outubro de 2024

**A Juíza Conselheira Relatora**

(Sofia David)

**Os Juízes Conselheiros Adjuntos**

(Helena Abreu Lopes)

(António Fonseca da Silva)

# Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras

| Pontos do relatório | Descrição dos Factos | Normas Violadas | Responsáveis | Responsabilidade Financeira Sancionatória: |
|---|---|---|---|---|
| Ponto III e IV | Escolha de procedimento pré-contratual a adotar em inobservância da exigência estabelecida no artigo 22.º, n.º 1, do CCP. | Artigos 17.º, n.º 8, 18.º, 20.º, n.º 1, e 22.º, n.º 1, do CCP;<br><br>Artigo 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/98, de 08.06. | Conforme quadro 4 do ponto 92. | Artigo 65.º, n.º 1, alínea l) e b) da LOPTC. |
| | Escolha das entidades a convidar em procedimentos pré-contratuais de consulta prévia em inobservância do estabelecido no artigo 113.º, n.º 2, do CCP. | Artigo 113.º, n.º 2, do CCP. | Conforme quadro 5 do ponto 96. | Artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC. |