

Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 1/2025 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada:
Município de Viseu



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 5/2023 – ARF-DA IX – UAT2

2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

- Eventual celebração de contratos de aquisição de serviços com precedência de procedimento pré-contratual escolhido sem observância da norma constante do artigo 22.º, n.º 1, do CCP e, por isso, desadequado em função do valor;
- Eventual realização de despesa pública ilegal, em virtude da ilegalidade do contrato que lhe oferece fundamento.

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. Análise preliminar: PEQD n.º 70/2021.....	9
3.2. Factualidade relevante	11
IV. DO DIREITO	14
4.1. Da exclusão da análise dos contratos com os n.ºs de ordem 1 a 9 do quadro1.....	14
4.2. Da celebração de contratos em inobservância do artigo 22.º, n.º 1 - Generalidades	15
4.3. Da escolha do procedimento contratual a adotar – aplicabilidade do artigo 22.º, n.º 1....	19
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	22
VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES.....	23
6.1. Considerações iniciais	23
6.2. Resposta às alegações	26
VII. CONCLUSÕES.....	27
VIII. EMOLUMENTOS	28
IX. PROPOSTA	28

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Síntese dos contratos relevantes para efeitos de apuramento de responsabilidade financeira.....	12
Quadro 2 – Intervenientes no Procedimento	22

FICHA TÉCNICA

Coordenação e Execução Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Colaboração

Mariana Marques Bastos

Estagiária

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CCP	Código dos Contratos Públicos
CM	Câmara Municipal de Viseu
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DR	Diário da República
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MV	Município de Viseu
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno
PCM	Presidente da Câmara Municipal de Viseu
PEQD	Processos de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

1. O presente relato é elaborado 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 (RTC).
2. O relato foi remetido para contraditório, institucional e pessoal, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, e nesse âmbito notificado aos eventuais responsáveis, tendo estes apresentado as respetivas alegações no prazo devido.
3. A análise das alegações remetidas ao Tribunal de Contas (TdC) consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI).

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente auditoria encontra-se uma denúncia anónima², recebida pelo Tribunal de Contas (TdC) a 27.01.2021, e que deu origem ao Processo de Participação, Exposição, Queixa ou Denúncia n.º 70/2021 (doravante, PEQD).
5. Tal denúncia reportava a existência de irregularidades ocorridas no âmbito da contratação pública no Município de Viseu (MV), com alegada relevância para efeitos de apuramento de responsabilidades financeiras, destacando-se as seguintes:
 - Celebração de contratos entre o MV e uma empresa detida pelo irmão do vereador da cultura;
 - Um dos vereadores alegadamente favoreceria empresas, através da aprovação de projetos, visando com isso a prossecução de interesses

¹ Lei n.º 98/97, de 26.08, atualizada.

² Vd. fls. 1 e 2 do PEQD.

próprios, tendo ainda aprovado a atribuição de fundos a projetos da sua autoria;

- Celebração de contratos de avença entre o MV e advogados familiares da vereadora da educação;
 - O vereador da cultura alegadamente geria a empresa municipal “*Viseu Marca*”, cuja diretora seria a sua esposa;
 - Irregularidades em contratos celebrados entre o MV e a empresa “*Celeuma*”; e
 - Contratos celebrados entre o MV e um gabinete de advogados, integrado pela esposa do presidente, que alegadamente prestaria o serviço de assessoria pago pelo MV a um empresário pertencente à empresa “*Celeuma*”.
6. A análise feita pelo NATDR, após troca de correspondência com o MV, culminou com a elaboração da Informação n.º 195/2021³, de 08.07.2021, na qual se concluiu pela existência de indícios de infração financeira, subsumível no artigo 65.º n.º 1, alínea I), da LOPTC, por violação dos artigos 1.º-A, 17.º, n.º 8, 19.º, e 22.º, do CCP, no que respeita a contratos de aquisição de serviços jurídicos celebrados pelo MV, bem como relativamente a contratos celebrados entre este último e as empresas “A” e “B”.
7. Com fundamento em tal conclusão, foi determinado o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes, por despacho da Conselheira da Área de Responsabilidade IX, de 04.08.2021, exarado na referida informação.
8. Visa o presente processo de ARF, iniciado em 15.03.2023, dar cumprimento a tal despacho.

³ Vd. fls. 34 a 44, *idem*.

III. DOS FACTOS

3.1. Análise preliminar: PEQD n.º 70/2021

9. Como acima se expôs, a denúncia anónima que oferece fundamento à presente ARF dava conta de diversas irregularidades cometidas pelo MV no domínio da contratação pública, em particular, de diversas relações de proximidade entre eleitos locais e representantes de empresas contratadas.
10. Não constando da denúncia elementos bastantes à verificação da existência de infrações financeiras, foi, a 16.03.2021, remetido ofício dirigido ao Presidente da Câmara Municipal de Viseu (PCM), no qual se solicitou⁴:
 - A identificação dos contratos celebrados entre 2013 e 2020, entre o MV e entidades que prestem apoio jurídico, bem como com as empresas “A” e “B”, solicitando-se para o efeito o preenchimento de um quadro-síntese; e
 - A eventual pronúncia sobre as restantes questões constantes da denúncia.
11. A resposta ao mencionado ofício foi recebida pelo TdC a 13.05.2021, nela se remetendo os contratos solicitados em formato digital, acompanhados dos seguintes esclarecimentos⁵:
 - Refuta-se o teor da denúncia anónima;
 - O irmão do ex-vereador da Câmara Municipal de Viseu (CM) “C”, não detém participação em qualquer empresa, exercendo funções públicas;
 - O vice-PCM detém uma quota no valor nominal de €2.450,00 na sociedade “D”, não exercendo nela quaisquer funções executivas, nem tendo qualquer participação na sociedade “E”. Detém uma participação no valor nominal de €2.000,00 na sociedade “F”, na qual titula uma conta de suprimentos, mas sem participação na gerência da sociedade. Detém ainda uma

⁴ Vd. fls. 9 e 10, *idem*.

⁵ Vd. fls. 11 a 30, *idem*.

participação no valor de €33.075,00 na sociedade “G”, não exercendo nela qualquer função executiva, e uma participação por via indireta na sociedade “H”, com ações no valor nominal de €0,01, sem nela ter qualquer função executiva, sendo Secretário da Mesa da Assembleia Geral. Mais se esclarece que o referido é efetivamente presidente do órgão de gestão da “I”;

- A vereadora com o pelouro da educação, Cristina Brasete, não dispõe de um gabinete de advogados seus familiares avençados a prestar serviços jurídicos ao MV. No entanto, os serviços de contencioso são assegurados nos termos e condições do contrato de avença remetido⁶, sendo um dos advogados da referida sociedade cunhado da referida;
- A esposa do então PCM nunca assessorou juridicamente a CM;
- O ex-vereador Jorge Sobrado foi representante não remunerado do MV no órgão de gestão da empresa municipal “A”, de julho de 2018 a 15 de fevereiro de 2021;
- A esposa do referido vereador exerce, desde março de 2021, a função de diretora executiva da referida empresa, sendo certo que tal designação não a titula como elemento do órgão social “*Direção*”. Havia também sido designada coordenadora, em outubro de 2017, e, portanto, antes de Jorge Sobrado fazer parte da direção da empresa. Para além disso, foi colaboradora da “J”, sociedade entretanto extinta e cujo objeto social é agora prosseguido pela “A”, tendo nela colaborado muito antes de Jorge Sobrado ter sido eleito vereador da CM;
- O MV não tecerá quaisquer observações quanto às afirmações de cariz pessoal e privado constantes da denúncia.

12. Posteriormente, a 20.05.2021, foi remetido novo ofício⁷, peticionando a remessa do extrato da conta corrente das empresas “A” e “B”, desde 2015, o envio dos documentos aos quais se faz referência nos primeiros esclarecimentos prestados, mas que não foram anexados à resposta, bem como a remessa de cópias dos ofícios convite, propostas e relatórios de análise de propostas dos procedimentos de consulta prévia realizados com a empresa municipal “A”.

⁶ Vd. fls. 201 a 203 do presente processo.

⁷ Vd. fl. 31 do PEQD.

13. Em resposta⁸, recebida pelo TdC a 11.06.2021, foram remetidos os documentos solicitados.
14. O rol de esclarecimentos prestados e documentos remetidos, subjacentes a dezenas de contratos, foi analisado pelo NATDR na Informação n.º 195/2021, de 08.07.2021⁹, na qual se considerou que a factualidade revelava indícios de fracionamento ilegal de despesa, situação suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, motivo pelo qual propôs o apuramento de eventuais responsabilidades.
15. Mais concluiu, a propósito da análise da conta corrente da empresa “*Celeuma*”, que *“foram realizadas, entre os anos de 2018 e 2020, algumas transferências de verbas bem como despesas pagas através do recurso a fundo maneiio, mas estas matérias só poderão ser melhor analisadas com o pedido de novos elementos a solicitar, caso assim o seja entendido, num procedimento de auditoria”*.

3.2. Factualidade relevante

16. Já no âmbito da presente ARF, revelaram-se necessários esclarecimentos adicionais por parte do MV, motivo pelo qual foi remetido, a 24.01.2024, ofício¹⁰ solicitando a remessa da documentação subjacente à realização de despesa motivada por quinze contratos, previamente identificados, bem como ao procedimento que antecedeu a sua realização, peticionando-se, em acréscimo, o preenchimento de um quadro-síntese.
17. Através da resposta recebida a 22.02.2024¹¹, vem o atual PCM remeter a documentação solicitada¹², que após detida análise, permitiu delimitar os contratos que, eventualmente, poderão ter relevância para análise no âmbito da presente ARF¹³, e que são os seguintes:

⁸ Vd. fls. 32 e 33, *idem*.

⁹ Vd. fls. 34 a 44, *idem*.

¹⁰ Vd. fls. 284 e 285 do presente processo.

¹¹ Após o deferimento de um pedido de prorrogação do prazo, em 10 dias.

¹² Vd. fls. 291 a 569 do presente processo.

¹³ A análise global dos contratos (síntese esquemática) encontra-se a fls. 52 a 58, 193 a 196 e 258 do presente processo.

Quadro 1: Síntese dos contratos relevantes para efeitos de apuramento de responsabilidade financeira

N.º	Decisão de contratar	Objeto contratual	Procedimento	Adjudicatário	Preço base
1	2014	Festival de Música da Primavera – criação de website, alojamento, suporte, manutenção e versão multilíngue.	Ajuste Direto Simplificado	“B”	€2.061,32
2	2014	Festival de Música da Primavera e Semana Santa – Design gráfico, aplicação de diferentes suportes de produção: cartazes, mupis, anúncios publicitários, rol ups, cover Facebook.			€1.984,40
3	2014	Festival de Música da Primavera – Booklet de programação – criação, paginação e execução de fornecimento de booklets.			€3.729,79
Valor englobado					€7.775,11
4	2016	Elaboração de um parecer sobre o conteúdo dos estudos realizados e requeridos para a criação de uma empresa municipal para os serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais do MV – Águas de Viseu.	Ajuste Direto Simplificado	“L”	€4.752,00
5	2016	Elaboração de estudo justificativo para o modelo de gestão das Águas de Viseu.			€4.900,00
Valor englobado					€9.652,00
6	2017	Tons de Primavera – Animação musical.	Ajuste Direto Simplificado	“A”	€1.500,00
7	2017	Tons de Primavera – serviços de logística.			€4.950,00
Valor englobado					€6.450,00
8	2017	Assessoria jurídica no âmbito de recurso de visto do Tribunal de Contas “Transformação Institucional do SMAS de Viseu para Empresa Municipal AdV- Águas de Viseu, EM.	Ajuste Direto Regime Geral	“k”	€12.500,00
9	2017	Aquisição de serviços de consultadoria e assessoria jurídica.			€74.000,00
Valor englobado					€86.500,00
10 ¹⁴	29.04.2020	Prestação de serviços jurídicos e financeiros no âmbito do contrato de concessão do MUV	Ajuste Direto Regime Geral	“L”	€7.500,00
11 ¹⁵	07.09.2020	Prestação de serviços de natureza económico-financeira no âmbito do pedido de reequilíbrio financeiro do contrato de “Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUV”.			€12.500,00
12 ¹⁶	07.09.2020	Assessoria jurídica – reposição do equilíbrio financeiro da MUV.			M
Valor englobado					€39.000,00
13 ¹⁷	02.06.2020	Covid-19: Viseu Compr’aqui estratégia de mk e angariação de operadores (apoio ao comércio local).	Ajuste Direto Simplificado	“A”	€4.750,00
14 ¹⁸	17.12.2020	Serviço de gestão do projeto Viseu Compr’aqui. Angariação de lojistas e carregamento de dados nas lojas online.			€4.750,00
Valor englobado					€9.500,00

18. Os contratos 1 a 9 foram celebrados entre 2014 e 2017.

19. A propósito dos contratos de aquisição de serviços jurídicos identificados nos números de ordem 10¹⁹, 11²⁰ e 12²¹, com o valor global de €39.000,00, tecem-se as seguintes considerações:

- a) O tipo contratual que lhes está subjacente é o mesmo, em concreto, “aquisição de serviços”;
- b) Foram celebrados no decurso do ano de 2020;
- c) Foram precedidos de requisição por parte da Divisão Jurídica;

¹⁴ Vd. fls. 315 a 350 do presente processo.

¹⁵ Vd. fls. 363 a 384, *idem*.

¹⁶ Vd. fls. 486 a 526, *idem*.

¹⁷ Vd. fls. 547 a 556, *idem*.

¹⁸ Vd. fls. 557 a 567, *idem*.

¹⁹ Vd. fls. 315 a 350, *idem*.

²⁰ Vd. fls. 351 a 385, *idem*.

²¹ Vd. fls. 484 a 526, *idem*.

- d) As prestações de serviços inserem-se no âmbito do contrato de concessão do Serviço de *Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUV* e respeitam a *“compensação financeira decorrente da situação epidemiológica do novo Corona Vírus”*²².

20. No entanto:

- ✓ O contrato com o número de ordem 10, de âmbito jurídico e financeiro, visou a *“elaboração de proposta de instrumento para implementação da gratuidade dos transportes públicos de Viseu durante a vigência das medidas de contenção e mitigação da pandemia COVID 19- Elaboração de proposta de ato normativo, documento instrutor de suporte; e cálculo dos valores de compensação a atribuir a operadores de serviço público”*.
- ✓ No pedido de abertura do procedimento pode ler-se na fundamentação da situação epidemiológica *“Determinação financeira de corrente da situação epidemiológica do novo Corona Vírus-COVID 19”*²³.
- ✓ O contrato com o número de ordem 11, de acordo com *“a fundamentação da necessidade aquisitiva”*, incide sobre a prestação de serviços jurídicos sobre *“os pedidos de reequilíbrio financeiro apresentados pelo operador de transporte público de passageiros ao contrato supra identificado..., abrangendo ainda a análise do impacto e efeitos decorrentes da pandemia COVID 19 no referido contrato...”*
- ✓ O contrato com o número de ordem 12, tal como o anterior, de âmbito jurídico e financeiro, incide *“os pedidos de reequilíbrio financeiro apresentados pelo operador do transporte público de passageiros ...abrangendo ainda a análise do impacto e efeitos decorrentes da pandemia COVID 19....”*
- ✓ Todos eles tinham um prazo máximo de duração de 6 meses:

21. Foram celebrados com recurso ao ajuste direto.

22. Por fim, a respeito dos contratos identificados nos **números de ordem 13²⁴ e 14²⁵** do quadro *supra*, celebrados em 2020 entre o MV e a já referida empresa municipal “A”, num valor global de €9.500,00, há a destacar que estes:

²² Vd. fls. 335 do vol. II da presente ARF.

²³ Vd. fls. 335 do vol. II da presente ARF.

²⁴ Vd. fls. 547 a 556, *idem*.

²⁵ Vd. fls. 557 a 567, *idem*.

- Comungam o tipo contratual, i.e., “*aquisição de serviços*”, em concreto subsumíveis ao mesmo setor de mercado;
- Foram ambos celebrados no decurso do ano de 2020;
- Foram precedidos de requisição por parte da Divisão de Cultura e Turismo, num dos casos, e da Unidade Orgânica de Turismo, no outro;
- Enquadram-se no Projeto “*Viseu Compr’aqui*”²⁶, visando-se, no primeiro dos contratos, a elaboração da estratégia de marketing do projeto, bem como a angariação de operadores e, no segundo, a angariação de lojistas e o carregamento dos dados nas lojas online;
- Foram celebrados com recurso ao ajuste direto simplificado;

IV. DO DIREITO

4.1. Da exclusão da análise dos contratos com os n.ºs de ordem 1 a 9 do quadro1

23. No que concerne aos contratos identificados nos números de ordem de 1 a 9 do quadro supra, ainda que houvesse indícios de infração, não se justifica uma análise mais pormenorizada, visto que se encontra ultrapassado o prazo prescricional de 5 anos previsto no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC, motivo pelo qual se encontra preterido o eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, o que torna despicienda a prossecução da análise.

²⁶ Projeto integrado no âmbito do Programa Municipal Viseu Ajuda+, como uma medida de apoio e revitalização do comércio local, consistindo numa plataforma criada e suportada financeiramente pelo MV, onde os vendedores e produtores locais poderiam vender os seus produtos, na tentativa de minimizar os efeitos económicos causados pela pandemia COVID-19.

4.2. Da celebração de contratos em inobservância do artigo 22.º, n.º 1 - Generalidades

24. No CCP 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.
25. Tal ilação retira-se, antes do mais, 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”*.
26. 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”*.
27. Em sentido idêntico, prescreve o artigo 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06, que *“[é] proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma”*, consagrando, assim, o princípio da unidade da despesa.
28. Para efeitos da presente ARF regem os limiares quantitativos referentes aos contratos de aquisição de serviços, estabelecidos pelo artigo 20.º do CCP, bem como o limiar definido no artigo 128.º, n.º 1, do mesmo diploma, para recurso ao ajuste direto simplificado, na versão conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.
29. Nestes termos, devem ser considerados os seguintes limiares:
- O ajuste direto simplificado pode ser adotado para a celebração de contratos cujo valor não exceda €5.000,00²⁷;

²⁷ Cfr. artigo 128.º, n.º 1 do CCP.

- O ajuste direto regime geral pode ser utilizado, para a formação de contratos de valor inferior a €20.000,00²⁸;
 - A consulta prévia pode ser adotada para a celebração de contratos cujo valor seja inferior a €75.000,00²⁹;
 - 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 valor³⁰.
30. Formalmente, os contratos relatados, com os números de ordem 10 a 14, se individualmente considerados, não ultrapassam os valores supramencionados e, por isso, não contendem diretamente com as mencionadas normas.
31. Ocorre que, as normas que fixam o procedimento pré-contratual exigível em função do valor, se desacompanhadas de mecanismos de salvaguarda, prestam-se a fáceis manipulações, que desvirtuam os seus objetivos.
32. 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”*³¹.
33. Tendo em vista a necessidade de obstar a manipulações da lei, o legislador consagrou a norma constante no artigo 22.º do CCP.
34. Tal norma estabelecia, após a revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, e sob a epígrafe *“contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos”*, o seguinte:

²⁸ Cfr. artigo 20.º, n.º 1, alínea d) do CPP, na sua redação atual.

²⁹ Cfr. artigo 20.º, n.º 1, alínea c) do CCP.

³⁰ Cfr. artigo 20.º, n.º 1, alíneas a) e b) do CCP.

³¹ Vd. neste sentido, o Acórdão da 3ª secção do TdC n.º 3/2022.

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

3 - (Revogado.)”

35. Atualmente, após a revisão operada pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, o n.º 2, clarificou o anterior conteúdo normativo, passando a prescrever o seguinte “*[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*”.
36. 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*”³², 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*”³³.
37. Destaque-se que a norma não proíbe o fracionamento da despesa, apenas o regulamenta, sendo impressivas a este respeito as palavras de Jorge Andrade da Silva, segundo o qual “*[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*

³² Vd. nesse sentido, a Sentença da 3.ª Secção do TdC n.º 17/2021.

³³ Vd neste sentido, o Relatório da 2.ª Secção do TdC n.º 15/2021.

*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 (...)*³⁴

38. Para efeitos da presente ARF, na medida em que a contratação das diversas prestações não foi simultânea, reveste especial importância o artigo 22.º, n.º 1, alínea b), do CCP, que cobra aplicação quando:
- i) Estejamos perante prestações do mesmo tipo;
 - ii) Que sejam 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.
39. Quanto ao primeiro requisito, 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*”, ou se se subsumirem a uma das várias categorias presentes no Anexo II da Diretiva 2004/18/CE³⁵. É ainda atribuída relevância ao 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*”³⁶.
40. Reconhecendo que se trata de um conceito vago, acolher-se-á, para efeitos da presente ARF, o entendimento de Pedro Costa Gonçalves, segundo o qual “*em termos rigorosos, parece-nos que são «prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de*

³⁴ Cfr. Jorge Andrade da Silva, Código dos Contratos Públicos – Anotado e Comentado, 11.ª Edição, Almedina, 2023, p. 128.

³⁵ Vd. neste sentido, a Sentença da 3.ª Secção do TdC n.º 7/2019.

³⁶ Vd. neste sentido, o Acórdão da 3.ª Secção do TdC n.º 3/2022.

um único contrato» as prestações que se concretizem na realização de «uma obra», a prestação de «um serviço», ou no fornecimento de «um bem»³⁷.

41. No que respeita à suscetibilidade de as prestações constituírem objeto de um único contrato, afigura-se necessária uma leitura mais exigente, relevando 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*”³⁸. Pugna-se, assim, por uma abordagem funcional das prestações.
42. Às exigências mencionadas, soma-se a necessária previsibilidade das necessidades a satisfazer, aquando do lançamento do primeiro procedimento.
43. Vistas as normas que enformam a contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos, urge sindicar se os contratos relatados foram celebrados conforme o quadro legal vinculante.

4.3. Da escolha do procedimento contratual a adotar – aplicabilidade do artigo 22.º, n.º 1

44. No que respeita aos contratos identificados com os números de ordem 10 a 12 do quadro 4, relembrando aquilo que já acima se expôs, há a destacar o seguinte:
 - Comungam o objeto contratual, i.e., “*prestações de serviços*” inseridas no mesmo setor de mercado;
 - Foram celebrados no decorrer do ano de 2020;
 - Subjaz-lhes um fim unitário, em concreto, necessidades de assessoria jurídica no âmbito do contrato de “*Concessão do Serviço Público de*

³⁷ Cfr. Pedro Costa Gonçalves, Direito dos Contratos Públicos, Volume I, 3.ª Edição, 2018, p. 449.

³⁸ Vd. neste sentido o Acórdão da 3.ª secção do TdC n.º 3/2022.

Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUV;

- Todavia, tais necessidades aconteceram no período e por causa da pandemia COVID 19, não podendo os serviços antever a durabilidade da mesma e, assim, prever a necessidade dos contratos que se seguiram ao contrato com o n.º de ordem 10.
 - Assim, não podemos afirmar que aquando da celebração do primeiro contrato os serviços podiam ter previsto as necessidades de lançamento dos contratos números de ordem 11 e 12, até porque era impossível prever quanto tempo ia durar a pandemia.
45. As precedentes considerações culminam na conclusão de que não está demonstrado que a factualidade obrigasse, neste caso concreto, à aplicação do artigo 22.º, n.º 1, do CCP, que por sua vez exigia que a contratação de prestações do mesmo tipo, em procedimentos diferentes, fosse precedida do procedimento pré-contratual exigível em função do valor global das diversas prestações conexas.
46. Assim, quanto aos contratos 10, 11 e 12, não se afigura existir violação de normas relativas à contratação pública.
47. Quanto aos contratos com os números de ordem 12 e 13:
- Comungam o tipo contratual, em concreto, aquisição de serviços dentro do mesmo setor de mercado;
 - Entre a sua celebração dista um período temporal inferior a um ano;
 - Foram ambos adjudicados à empresa municipal “*Viseu Marca*”, existindo, por isso, conexão subjetiva, o que demonstra, desde logo, que o objeto que se visava satisfazer poderia ter sido executado por uma única entidade;
 - Subjaz-lhes um fim unitário, que se traduz na aquisição de serviços de gestão do projeto “*Viseu Compr’aqui*”³⁹, abrangendo a angariação de lojistas/operadores, serviços de marketing, e carregamento de dados nas lojas online, sendo as diversas

³⁹ Projeto que, conforme consta na página online da CM, visa a promoção da digitalização do comércio local, e cujo conteúdo acima melhor se explicitou.

- necessidades, naturalmente, previsíveis aquando da celebração do primeiro contrato;
- O contrato identificado com o número de ordem 13 visou a elaboração da estratégia de marketing do projeto “*Viseu Compr’Aqu*”, bem como a angariação de operadores para o integrar;
 - Enquanto o contrato identificado com o número de ordem 14, visou a angariação de lojistas e o carregamento de dados nas lojas online.
48. Daqui parece resultar que os dois contratos constituíam uma única necessidade aquisitiva, inserindo-se no âmbito das competências da empresa prestadora, pelo que seria técnica e economicamente possível a contratação conjunta das prestações integrantes de cada um dos contratos.
49. Todavia, em sede de contraditório os alegantes demonstraram que aquando da celebração do primeiro contrato não podiam antever a necessidade da celebração do segundo. Com efeito, apenas porque a implementação do primeiro projeto fracassou houve necessidade de celebrar o segundo contrato, de modo que o investimento do primeiro não se perdesse.
50. Demonstram que o primeiro contrato, tinha na sua base um projeto inovador, visando a integração de forma gratuita dos comerciantes interessados, “*na rede nacional da app CTT- comércio local, um shopping online disponível em todo o País*” e que foi desenhado para mitigar as restrições decorrentes do COVID 19, de forma a “*aproximar os comerciantes dos potenciais clientes, assegurando o contribuindo para a sua sobrevivência*”. Com a adesão a este projeto os comerciantes poderiam continuar a vender os seus produtos.
51. O objeto do primeiro contrato foi precisamente a divulgação deste projeto.
52. Julgava o Município que o projeto teria uma adesão maciça por parte dos operadores, mas, de facto, não foi isso que efetivamente sucedeu, devido à complexidade da plataforma e ao facto de ser pouco intuitiva para o utilizador, tendo em conta a faixa etária dos comerciantes e a fraca literacia informática.
53. E só devido a estas circunstâncias surgiu a necessidade de lançar o segundo concurso para que o investimento do primeiro não se perdesse.

54. Ou seja, aquando da celebração do primeiro procedimento não era possível antever a necessidade de lançar o segundo procedimento aqui em causa. E, como se pode ler no preceito em causa (artigo 22.º, n.º 1, alínea b)), tal é um requisito para que a situação concreta possa integrar a previsão da norma em causa.
55. Não podendo o Município, e mais concretamente os intervenientes nos procedimentos, aquando do lançamento do primeiro procedimento prever a necessidade de lançamento do segundo, não se encontra preenchido o tipo legal da infração em causa, pelo que teremos de concluir que não existe infração financeira.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

56. Tendo em conta as conclusões do relato, foram ouvidos em sede de contraditório os seguintes responsáveis pelo lançamento dos procedimentos em causa.

Quadro 2 – Intervenientes no Procedimento

N.º de ordem por referência ao quadro 4	Relatório de distribuição	Identificação do responsável pela escolha de procedimento pré-contratual		Identificação do responsável pela autorização de despesa	
		Nominal	Funcional	Nominal	Funcional
13	EDOC/2020/27431 ⁴⁰	“N”	Técnica Superior	“C”	Vereador
		“O”	Chefe da U.O. de Turismo		
		“P”	Coordenador Técnico da U.O. de Contratação Pública		
		“Q”	Técnica Superior		
		“R”	Chefe da U.O. Aquisições e Contratação Pública		
14	EDOC/2020/63112 ⁴¹	“N”	Técnica Superior	“C”	Vereador
		“O”	Chefe da U.O. Turismo		
		“P”	Coordenador Técnico da U.O. de Contratação Pública		
		“R”	Chefe da U.O. Aquisições e Contratação Pública		

⁴⁰ Vd. fls. 553 a 555, *idem*.

⁴¹ Vd. fls. 564 a 566, *idem*.

57. Após análise das alegações, conclui-se não existir qualquer infração financeira, pelo que não há lugar a imputação de responsabilidades financeiras aos autores dos procedimentos em causa, constantes do quadro supra.

VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

6.1. Considerações iniciais

58. As alegações relativas ao contraditório institucional e às respondentes “O” e “N”, têm em comum o facto de ser subscritas por advogados (embora diferentes), e ainda o teor das alegações que resumimos de seguida. Já as alegações de “P”, “Q” e “R” têm um teor diferente, mas daremos uma resposta conjunta, uma vez que as alegações dos primeiros aproveitam aos restantes.

6.1.1. Contraditório Institucional

59. O contraditório institucional refere, em resumo, o seguinte:
- ✓ À data do lançamento do primeiro procedimento, que teve como adjudicatária a associação “A”, em 02.06.2020, não podia o Município saber que, uns meses depois, teria necessidade de lançar um novo procedimento concursal;
 - ✓ Os contratos em causa são autónomos um do outro. Enquanto o primeiro visava dar um apoio ao tecido empresarial da região, pautada por centenas de microempresas que se defrontavam com graves problemas, em resultado das restrições e confinamentos do COVID, o segundo só surgiu porque o primeiro teve uma fraca adesão, em virtude da pouca literacia digital dos comerciantes, com mais de 60 anos, que compõem o tecido empresarial da região;
 - ✓ O primeiro projeto digital (objeto do primeiro contrato) baseava-se na criação de lojas “on line” para os comerciantes aderentes, que passavam a integrar a plataforma nacional da “APP CTT- comércio local” e que teve uma fraca adesão ao contrário do esperado, para além de ter revelado grandes dificuldades na sua concretização. Por isso, o segundo veio, de algum modo, tentar ultrapassar tais dificuldades e ineficiências, com o “apoio à criação das lojas, facilitando a gestão da plataforma, bem como assegurar o acompanhamento e apoio aos operadores”.

- ✓ Refere ainda que sem este segundo procedimento o investimento do primeiro perder-se-ia;
- ✓ Por fim argumenta que se tivesse existido intuito de fracionamento, não teriam publicitado o primeiro contrato;
- ✓ Concluindo não existir infração financeira.

6.1.2. Contraditórios Pessoais

6.1.2.1. Contraditório das alegantes: “O” e “N”

60. Também as alegações supra identificadas, foram subscritas por advogado e invocam, que, à data da celebração do primeiro contrato não eram conhecidas razões que viessem a prever a necessidade de celebrar o segundo contrato.
61. E para melhor concretização do argumento descrevem, com algum pormenor, o objeto dos contratos em causa.
62. Assim, e quanto ao primeiro contrato, referem que tinha na sua base um projeto inovador, visando a integração de forma gratuita dos comerciantes interessados, *“na rede nacional da app CTT- comércio local, um shopping online disponível em todo o País”*. Foi desenhado para mitigar as restrições decorrentes do COVID 19, de forma a *“aproximar os comerciantes dos potenciais clientes, assegurando o contribuindo para a sua sobrevivência”*. Com a adesão a este projeto, os comerciantes poderiam continuar a vender os seus produtos.
63. O objeto do primeiro contrato foi precisamente a divulgação deste projeto.
64. Julgava o Município que o projeto teria uma adesão maciça por parte do operadores, mas de facto não foi isso que efetivamente sucedeu, devido à complexidade da plataforma e ao facto de ser pouco intuitiva para o utilizador, tendo em conta a faixa etária dos comerciantes e a fraca literacia informática.
65. Assim, referem que na data da celebração do primeiro contrato o Município e os ora alegantes não poderiam saber destas circunstâncias e da necessidade de vir a celebrar o segundo contrato, cuja necessidade só veio a ocorrer após as dificuldades relatadas

pelos comerciantes e que, portanto, *“não podiam ter sido perspetivadas aquando da celebração do primeiro contrato”*.

66. Pelo que não houve qualquer intuito de fracionamento dos contratos, nem violação do princípio da unidade do objeto contratual e, assim, de infração financeira.
67. E, o contrato com n.º de ordem 14 veio efetivamente suprir as dificuldades sentidas pelos comerciantes, para além de que aquando do lançamento do primeiro projeto o município não podia prever nem projetar a necessidade do segundo procedimento, uma vez que nessa data não poderiam saber as dificuldades que os comerciantes iriam sentir.
68. Referem, que nunca tinham desenvolvido um projeto desta natureza, tendo pouca experiência neste tipo de projetos
69. Concluindo que nunca houve qualquer intenção de violar o princípio da unidade do objeto contratual, nem foi violado o artigo 22.º n.º 1 do CCP.

6.1.2.2. Contraditório dos alegantes: “P”, “Q” e “R”

70. Em primeiro lugar referem que o planeamento das contratações a efetuar, bem como a escolha das entidades a convidar não é competência da Unidade onde desempenham funções (Unidade de Contratação e Logística), mas sim do serviço municipal que solicita a contratação.
71. Por outro lado, não detinham instrumentos informáticos que lhe permitissem apurar uma situação de fracionamento de despesa com segurança, ao contrário do que sucede para *“a verificação do artigo 113.º n.º 2 e 6”*, embora nalguns casos se tenham apercebido e evitado a situação. No caso concreto, não detetaram que poderia existir um eventual fracionamento.
72. Informam, ainda, que já adotaram medidas no sentido de reduzir as possibilidades de incumprimento das normas dos artigos 17.º n.º 8 e 22.º, n.º 1 do CCP, através do melhoramento do sistema informático, fazendo constar dos mapas do controlo de limites por entidade também o objeto dos contratos efetuados. Em cada procedimento

será anexado um mapa de aquisições por Código CPV e Fornecedor, permitindo ter uma visão alargada das contratações do mesmo tipo, efetuadas para os vários serviços municipais. No Modelo C (que anexou), que serve para instruir os pedidos de contratação, foi acrescentado um ponto, que permite o conhecimento imediato das contratações efetuadas, em cada serviço municipal, do mesmo tipo, e também, procurando consciencializar os diversos serviços municipais para a necessidade do planeamento das contratações.

6.2. Resposta às alegações

73. Das alegações do contraditório institucional e das respondentes “O” e “N”, supra descritas, conclui-se que, no caso em apreço, não existiu qualquer intuito de fracionamento dos contratos em causa, demonstrando que aquando da celebração do primeiro contrato não podiam antever a necessidade de celebração do segundo. Com efeito, apenas porque a implementação do primeiro projeto fracassou houve necessidade de celebrar o segundo contrato para que o investimento do primeiro não se perdesse.
74. Ora como dispõe o artigo 22.º n.º 1, alínea b), do CCP *“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)...*
- 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 subsequentes⁴².”*
75. Não podendo o Município, e mais concretamente os intervenientes nos procedimentos, aquando do lançamento do primeiro procedimento, prever a necessidade de lançamento do segundo, não se encontra preenchido o tipo legal da infração em causa, pelo que teremos de concluir que não existe infração.

⁴² Sublinhado nosso.

76. Acrescem ainda os argumentos apresentados pelas alegantes “P”, “Q” e “R”, demonstrando que, no caso concreto, mesmo que existisse infração, estes intervenientes teriam uma culpa muito diminuta, para além de terem adotado medidas concretas de imediato para que passe a existir um melhor planeamento dos procedimentos a lançar no Município.
77. Assim, foram alterados os pontos do texto do relato de modo a acolher as conclusões resultantes da análise das alegações, ou seja, da inexistência de infração financeira.

VII. CONCLUSÕES

78. Na origem da presente ARF encontra-se uma denúncia anónima que dá conta de eventuais infrações financeiras levadas a cabo pela CM de Viseu, no âmbito da contratação pública.
79. Os factos denunciados foram analisados preliminarmente, pelo NATDR, e reanalisados no âmbito da presente ARF, tendo-se concluído até à fase do relato pela existência de contratos celebrados em afronta às regras aplicáveis à escolha do procedimento pré-contratual em função do valor.
80. Em particular, constatou-se a eventual existência de contratos cuja celebração foi precedida de procedimento inadequado, por inobservância da regra constante do artigo 22.º, n.º 1, do CCP, que ordena que, quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituir o objeto de um único contrato, forem contratadas através de diversos procedimentos, o procedimento pré-contratual adotado para a celebração de cada um dos contratos seja aquele que seria exigível na constância de uma contratação conjunta.
81. Em vários dos contratos denunciados não se prosseguiu a análise, por ter já decorrido o prazo prescricional de 5 anos estabelecido no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC, aplicável ao eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória.
82. Em concreto, dos contratos denunciados constantes do quadro 1, apenas em dois contratos, com os n.ºs de ordem 13 e 14, se concluiu, no relato, e logicamente antes do contraditório pleno, pela existência de infração financeira, pelo facto de terem sido

celebrados, cada um, através de ajuste direto simplificado, quando, na medida em que se poderiam subsumir à previsão normativa do artigo 22.º, n.º 1, alínea b), do CCP deveria ter sido adotado o ajuste direito (regime geral), nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea d), do mesmo diploma, pois a tanto obrigaria a consideração conjunta dos preços base, que perfizeram €9.500,00.

83. Todavia, após contraditório, foi possível apurar que mesmo nestes dois contratos não existiu infração financeira, uma vez que não era possível à data do lançamento do primeiro procedimento saber da necessidade de lançar o segundo procedimento, não estando assim preenchido o tipo legal da infração financeira prevista no artigo 22.º, n.º 1, alínea b), do CCP e, ainda, do artigo 16.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06.
84. Conclui-se, assim, que não existiu qualquer infração financeira a imputar aos intervenientes nos procedimentos em causa.

VIII. EMOLUMENTOS

85. De acordo com o artigo 10.º do Decreto-lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pelo MC, no valor de quatro mil trezentos e vinte e seis euros e vinte e um cêntimos (€4.326,21), conforme ficha anexa.

IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do artigo 136.º do RTC, foi enviado ao Ministério Público o Projeto de Relatório (PR), tendo sido emitido parecer com o seguinte teor:

“Conclui-se, fundamentadamente, já em sede de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, não ter havido a violação dos artigos 22.º, n.º 1, alínea b), do CCP e, ainda, do artigo 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06 e, desse modo, não haver lugar a imputação de responsabilidades financeiras aos autores dos procedimentos em causa.

Não se descortinam no Projeto de Relatório sobre o qual ora nos debruçamos quaisquer indícios de infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer, ou outros que envolvam matéria integrante de responsabilidade a ser investigada em sede da competência de outras jurisdições. Pelo que, por ora, nada

mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise, emitindo-se parecer de concordância com o mesmo”.

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.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

- 1º) Aprovar o presente relatório;
- 2º) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Viseu, em quatro mil trezentos e vinte e seis euros e vinte e um cêntimos (€4.326,21), 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;
- 3º) 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 Viseu;
 - 3.3 Aos visados ouvidos em sede de contraditório;
- 4º) Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do art.º 29.º da LOPTC;
- 5º) 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, 16 de janeiro de 2025.

A Juíza Conselheira Relatora

(Sofia David)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Maria da Luz Carmesim Pedroso Faria)

(Ana Margarida Leal Furtado)