

# Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

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

Entidade fiscalizada : Município de Fafe



**TC**  
TRIBUNAL DE  
CONTAS



Processo n.º 21/2023 – ARF-DA IX – UAT2

2.ª SECÇÃO

**Apuramento de responsabilidade financeira**

- Aquisição de bens e serviços de informática por ajuste direto com fundamento em critério material (alínea e) do n.º 1 artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos)

Lisboa - 2025

---

## ÍNDICE

---

ÍNDICE.....	4
ÍNDICE DE QUADROS.....	4
FICHA TÉCNICA.....	5
SIGLAS E ABREVIATURAS .....	6
I. INTRODUÇÃO.....	7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO .....	7
III. DOS FACTOS.....	9
3.1. Introdução.....	9
3.2. Dos factos.....	10
IV. DO DIREITO .....	14
4.1. Das questões .....	14
4.2. Da escolha do procedimento.....	14
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	20
5.1. Da responsabilidade financeira .....	20
5.2. Do caso concreto.....	20
VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO.....	22
6.1. Do contraditório institucional.....	23
6.2. Dos contraditórios pessoais .....	23
6.2.1. Contraditório de “C” .....	23
6.2.2. Contraditório de “B” .....	24
6.2.3. Contraditório de “E” .....	25
6.2.4. Contraditório de “F” .....	26
6.2.5. Contraditório de “V” .....	26
6.3. Análise do contraditório .....	26
VII. CONCLUSÕES.....	29
VIII. EMOLUMENTOS .....	32
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	32
X. DECISÃO.....	32

---

## ÍNDICE DE QUADROS

---

Quadro 1 – Elementos relativos à informação sobre que recaiu a decisão de contratar.....	13
Quadro 2 – Do contrato .....	13

---

## FICHA TÉCNICA

---

### Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

### Execução Técnica

Isabel Castelo Branco

Auditora Verificadora

---

## SIGLAS E ABREVIATURAS

---

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira
CCP	Código dos Contratos Públicos
CMF	Câmara Municipal de Fafe
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DA IX	Departamento de Auditoria IX
DGPU	Divisão de Gestão Urbanística
DIMDAE	Divisão de Informática, Modernização e Simplificação Administrativa
DR	Diário da República
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MF	Município de Fafe
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno.
PCMF	Presidente da Câmara Municipal de Fafe
p.e.p.	Previsto/a e punido/a
PD	Processo de Denúncia
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas

## I. INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria para apuramento de responsabilidade financeira é executada ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e sgs. da LOPTC<sup>1</sup>, bem como do artigo 129.º do RTC<sup>2</sup>.
2. O relato respetivo foi remetido, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, para contraditório institucional e pessoal, tendo todos os notificados apresentado as suas alegações.
3. A análise das alegações apresentadas e os comentários às mesmas, constam de ponto próprio para o efeito (ponto VI) do presente relatório, sem prejuízo de, em locais específicos e, sempre que necessário, se fazer referência às posições assumidas pelos alegantes nos seus contraditórios.

## II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente auditoria encontra-se uma comunicação proveniente da Procuradoria da República da Comarca de Braga - Departamento de Investigação e Ação Penal – 1.ª Secção, através da qual informava do despacho final de arquivamento, datado de 16 de abril de 2022, proferido no processo de inquérito n.º 529/19.7JABRG, o qual teve na sua base uma denúncia anónima em matéria de contratação pública, relativa a várias situações alegadamente verificadas no Município de Fafe, de que pretendia dar conhecimento a este Tribunal.
5. Tal expediente, que deu lugar ao PD n.º 118/2022, e foi devidamente analisado pelo NATDR, culminou com a elaboração da Informação n.º 163/2023 – NATDR, de 2 de março.
6. De todo o elenco de situações reportadas na denúncia alvo do processo de inquérito foi considerada como relevante a *“Contratação de serviços de fornecimento de módulos Epaper para*

---

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

<sup>2</sup> Regulamento do Tribunal de Contas n.º 112/2018, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em reunião de 24 de janeiro de 2018, e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro, alterado pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG, de 24 de fevereiro (DR, II série, n.º 48, de 10 de março), 2/2022, de 29 de março (DR, II série, n.º 68, de 6 de abril), e 3/2023-PG, de 15 de dezembro (DR, II série, n.º 5, de 8 de janeiro de 2024).

*carregamento avançado e exportação em lote e fornecimento de equipamento de digitalização”, com a empresa “A”, pelo valor de 69 600 €.*

7. Após várias diligências junto do MF, concluiu o NATDR, com base nas informações prestadas, que o procedimento pré-contratual adotado pelo MF para o efeito foi o ajuste direto com fundamento no critério material previsto na subálnea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP<sup>3</sup>.
8. Tal preceito aplica-se quando as prestações que constituem objeto do procedimento apenas possam ser confiadas a determinada entidade por se tratar da criação ou aquisição de uma obra de arte ou de espetáculo artístico, pelo que o NATDR também concluiu não ser adequado ao caso.
9. Além de não resultar demonstrado que apenas aquele prestador de serviços podia ser adjudicatário no procedimento em causa, dadas as informações contraditórias constantes do PD, enviadas pelo MF.
10. Atendendo ao preço contratual e ao tipo de contrato, o procedimento a adotar deveria ser, pelo menos, a consulta prévia e não o ajuste direto (artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP).
11. Motivos pelos quais se consideraram eventualmente violadas normas e princípios de contratação pública, mormente os artigos 24.º, n.º 1, alínea e), subálnea i) e demais subálneas, bem como o artigo 1º-A, n.º 1, concretizados nos artigos 16.º, 18.º e 20.º, todos do CCP.
12. Tais ilegalidades, concluiu igualmente o NATDR, são suscetíveis de constituir eventual infração financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

---

<sup>3</sup> Código dos Contratos Públicos (CCP), publicado em Anexo a esse Decreto-Lei e sucessivamente alterado. Assim, desde a sua publicação, foi o mesmo retificado pela Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decreto-lei n.º 223/2009, de 11 de setembro; Decreto-lei n.º 278/2009, de 2 de outubro; Lei n.º 3/2010, de 27 de abril; Decreto-lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro; Decreto-lei n.º 149/2012, de 12 de julho; Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro; Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro; Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto; Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro; Retificação n.º 42/2017, de 30 de novembro; Decreto-lei n.º 33/2018, de 15 de maio (retificação n.º 22/2018, de 10 de julho) e pelo Decreto-lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro; RAR n.º 16/2020, de 19 de março, Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, e Decl. de Retif. n.º 25/2021, de 21 de julho, Regulamento Delegado (EU), da Comissão, de 10 de novembro de 2021 (que fixa os limiares previstos nos artigos 3.º e 14.º da Diretiva 2014/24/UE), Decreto-Lei n.º 78/2022, de 27 de novembro, e Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho. Doravante, sempre que nos referirmos ao CCP, referimo-nos à versão aplicável à data dos factos a que nos reportamos.

13. Foi, assim, proposta a remessa do mencionado PD ao DA IX para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, na mencionada Informação n.º 163/2023 – NATDR, de 2 de março, que mereceu despacho favorável da Conselheira da Área, de 20 do mesmo mês e ano.
14. Visa o presente processo de ARF, iniciado em 14 de julho de 2023, data do seu registo na Secretaria deste Tribunal, dar cumprimento a tal Despacho.

### III. DOS FACTOS

#### 3.1. Introdução

15. Ponderados os elementos constantes do PD e as respostas sucessivamente dadas pelo MF naquele âmbito persistiram dúvidas, nomeadamente, sobre o teor das informações prestadas, contraditórias, relativas ao procedimento seguido, à sua autorização e fundamentação, bem como, sobre a completude dos elementos documentais de suporte e sobre o eventual financiamento comunitário obtido no âmbito deste contrato.
16. Assim, foram solicitados esclarecimentos e documentos ao MF<sup>4</sup>, que veio responder ao solicitado<sup>5</sup>, juntando documentos e esclarecendo factos que antes não havia juntado, apesar das sucessivas tentativas do NATDR.
17. Um dos aspetos nunca referido foi a tramitação do procedimento em plataforma informática e o envio do denominado “Roteiro do procedimento”, como denominado no MF, extraído dessa plataforma.
18. Foi confirmado que o contrato foi abrangido por financiamento comunitário enquadrado na Operação Norte 09 – 550- FEDER-00083 “Reforço das Aplicações do Domínio das TIC”.

---

<sup>4</sup> Ofício Ref.ª 29397/2024, de 6 de junho, a fls. 8 do presente processo.

<sup>5</sup> Através do ofício Ref.ª 7602/2024, de 13 de junho de 2024, a fls. 10, idem.

### 3.2. Dos factos

19. Após análise dos elementos constantes do PD e nas informações prestadas e elementos juntos pelo MF, já no âmbito do presente processo de ARF, retiram-se os factos seguintes:
20. Em 15 de janeiro de 2019, o MF celebrou um contrato com a empresa “A”, que não revestiu a forma escrita, tendo como objeto a *“Contratação de serviços de fornecimento de módulos Epaper para carregamento avançado e exportação em Lote e Fornecimento de equipamento de digitalização”*, com o preço contratual de 69 600 €.
21. Em 7 de novembro de 2018, foi elaborada uma informação<sup>6</sup> que incluía a proposta de “Autorização de despesa – consulta prévia – Aquisição de serviços”, proveniente do “serviço requisitante – DGPU<sup>7</sup>”, subscrita pelo respetivo Chefe de Divisão, “B”, onde se justificava a necessidade da despesa do seguinte modo: *“De forma a tornar o balcão do DGPU mais rápido e funcional, em especial na receção de processos de obras particulares, há a necessidade urgente de se adquirir o módulo avançado para carregamento automático de documentos na aplicação epaper em funcionamento neste serviço. Para a melhor operacionalização do serviço pretende-se ainda adquirir um equipamento de digitalização de documento Kapture K-A4 ou equivalente.”*
22. A informação elencava, de seguida, os requisitos gerais e especificações técnicas do que se pretendia adquirir, relativamente aos “Módulos e-Paper” e ao equipamento de digitalização, bem como os serviços acoplados a cada um desses fornecimentos, basicamente, relacionados com o licenciamento, instalação, apoio e formação na respetiva utilização pelos respetivos usuários no Município.
23. Propunha como procedimento a adotar a consulta prévia a três empresas, com a possibilidade de serem *“convidadas outras empresas que os serviços de informática, entendam possuírem competência para o fornecimento.”*
24. Sobre esta informação recaiu despacho do PCMF, de 22.11.2018, “C”, nos termos seguintes: *“Concordo. Autorizo a Despesa.”*

---

<sup>6</sup> Fls. 50 do PD.

<sup>7</sup> Divisão de Gestão Urbanística.

25. No final desta informação consta um despacho subscrito manualmente por “D”<sup>8</sup> (Chefe da Divisão de Informática Modernização e Simplificação Administrativa<sup>9</sup>), de 22 de novembro de 2018, onde este refere ter recebido a dita informação, em 21 de novembro de 2018, e que *“a solução de desmaterialização anteriormente escolhida (e-paper) sempre revelou limitações devido a deficiente adaptação do sistema ERP, desde há muito, utilizado nos serviços. Importa, por isso, superiormente, decidir sobre a relação custo/benefício destas ferramentas e, dos eventuais fornecedores da mesma garantir a compatibilidade com as aplicações existentes.*  
*Concordo com a fundamentação das referidas necessidades apresentada superiormente nesta informação inicial.”*
26. Em 29 de novembro de 2018<sup>10</sup> o Chefe da DGPU havia sugerido que, dada a informação dos serviços de informática e dada a proposta informal da empresa “A”, que teria apresentado uma “proposta preliminar”, os serviços informáticos se pronunciassem de novo sobre a possibilidade de consultar outras empresas.
27. Em 3 de dezembro de 2018, é referido por “D” (passo 31 do denominado “Roteiro de Procedimento”)<sup>11</sup>:
- “Em setembro de 2015 fixou-se o software e-Paper como solução de desmaterialização para o município de Fafe. Foi adquirido, via ajuste direto à empresa [“A”] (...).*  
*Das 3 empresas propostas na informação inicial, apenas me pronuncio sobre a [“A”].*  
*1- Tendo sido escolhida uma solução que não integrava com o ERP existente, foi necessário forçar a colaboração entre duas empresas (concorrentes) no sentido de desenvolver webservices que corrigissem o problema. Neste processo, apesar da solução conseguida ter ficado aquém do pretendido, a empresa [“A”] foi colaborativa e revelou capacidade técnica.*  
*2- Na formação, os formadores da [“A”] revelaram capacidades suficientes.*  
*3- (...) Importa garantir a compatibilidade do que agora se pretende adquirir com a solução de desmaterialização existente. Não conheço nenhuma das duas outras empresas sugeridas e a consultar, nem qualquer outra empresa que possa fornecer os módulos pretendidos e que, em caso de mau funcionamento, possa ser a única responsabilizável.”*

---

<sup>8</sup> Fls. 51 verso do PD.

<sup>9</sup> Doravante, SI.

<sup>10</sup> Ponto 27 do roteiro de processos, a fls. 14 do presente processo.

<sup>11</sup> Fls. 15, idem.

28. Os serviços envolvidos (Departamento Administrativo Municipal (DAM)- Contratação Pública/DGPU) trocaram informações no sentido de serem indicadas outras empresas para poder efetivar-se a “consulta prévia”.
29. Na Resolução de 17 de dezembro de 2018<sup>12</sup> <sup>13</sup>, foi, pelo mesmo Chefe de Divisão, “D”, referido: *“O título deste processo de aquisição refere ...”Módulos para Epaper” e, exclusivamente no que respeita a estas extensões do software epaper (previamente escolhido, instalado e utilizado desde há muito tempo no município)”, na minha modesta opinião, e apenas no que respeita aos módulos, tratar-se-á de critério material. A [“A”] forneceu-o na qualidade de proprietário deste software. Por não ser a minha área, não me pronuncio sobre a possibilidade de aplicação deste critério neste processo específico ou se compromete a elegibilidade do mesmo para financiamento. Sem negar que possam existir, não conheço qualquer outra empresa que garanta o fornecimento do pretendido.”*
30. Em 19 de dezembro de 2018, o Chefe da DGPU, “B”, proferiu o seguinte despacho<sup>14</sup>: *“Dr. “E”, face à informação dos serviços de informática, deverá dar-se seguimento pelo critério material 24, n.º 1, alínea e), com convite à empresa [“A”].”*<sup>15</sup>.
31. Neste seguimento, foi elaborada no DAM a Informação<sup>16</sup> denominada “Proposta: proc. 91/ABS/2018 aquisição de serviços consulta prévia”, da mesma data, subscrita pelo Técnico Superior “F”, onde se propõe o seguinte: *“Na sequência da DECISÃO DE CONTRATAR, datada de 22.11.2018 (...) deverá ser submetido novamente a despacho do Senhor Presidente para (...) “Aprovação do procedimento por ajuste direto - Critério Material, nos termos do art. 24.º, n.º 1, alínea e), do CCP (...) Preço-base: 69.600,00 (S/Iva) (...)”.*
32. Sobre a referida informação foi aposto o seguinte despacho: “Concordo. Ao Sr. Presidente para aprovar.”, de 19 de dezembro de 2018, subscrito pelo Diretor do DAM, “E” e “Concordo. Aprovo”, da mesma data, subscrita pelo PCMF, “C”.

---

<sup>12</sup> Fls. 48 do PD e 16 (fase 49) do presente processo.

<sup>13</sup> “Resolução”, segundo informou o MF (fls. 10, ponto 1.3.) é a denominação dada pela plataforma de gestão documental às informações e despachos produzidos no seu âmbito, motivo pelo qual também não são assinadas pelos respetivos subscritores (porque são extraídas dessa plataforma).

<sup>14</sup> Vd. fls. 49 do PD.

<sup>15</sup> Sendo que o ali mencionado “Dr. “E”” se tratava do, à data, Diretor do DAM (Departamento Administrativo Municipal), sob cuja direção se encontrava o serviço de Contratação Pública (vd. resposta do MF a fls. 10 do presente processo).

<sup>16</sup> A fls. 20 do presente processo.

Quadro 1 – Elementos relativos à informação sobre que recaiu a decisão de contratar

Informação e decisão de contratar					
Data da Informação	Procedimento	Preço-Base	Empresa a convidar	Técnicos intervenientes	Decisão de contratar
19.12.2018	Ajuste direto critério material – artigo 24.º, n.º 1, alínea e), do CCP	69 600 € (s/ IVA)	“A”	-Diretor do DAM, “E” -Técnico Superior, “F”	PCMF, “C”, de 19.12.2018

Fonte: Elementos enviados com o ofício Ref.ª 7602/2024, de 13.06.2024

33. Em 2 de janeiro de 2019, foi adjudicada a aquisição de serviços/fornecimento em causa, por Despacho do PCMF<sup>17</sup>.
34. O quadro seguinte sintetiza o procedimento e alguns aspetos do contrato celebrado:

Quadro 2 – Do contrato

Objeto	Adjudicatário	Procedimento efetivo	Decisão de contratar	Preço-base (€)	Adjudicação	Data contrato	Preço Contratual (€)	Portal Base
Aquisição de serviços para fornecimento de módulos e-Paper para carregamento avançado e exportação em Lote e Fornecimento de equipamento de digitalização (Procedimento 91-ABS-2018)	“A”	Ajuste direto – critério material do artigo 24.º, n.º 1, alínea e), do CCP	19.12.2018	69 600	02.01.2019, por Desp. do PCMF	15.01.2019 Dispensada forma escrita (prazo de exec. de 10 dias - artigo 95.º CCP)	69 600	04.02.2019

Fonte: Elementos constantes do PD e do presente processo de ARF

35. O MF foi por diversas vezes instado, pelo NATDR, a identificar em que subalínea da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP se integrava o presente procedimento, tendo, por fim, respondido que se tratava da subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do mencionado preceito<sup>18</sup>.
36. Juntou nessa altura o documento comprovativo da publicação do procedimento na plataforma acinGov, onde se menciona, também, a subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, como fundamentação para a escolha do procedimento.
37. A mesma fundamentação consta do documento comprovativo da publicação do contrato no Portal base<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Fls. 64 do PD.

<sup>18</sup> Ofício Ref.ª 1267/2023 EXT, a fls. 95 e 103 do PD.

<sup>19</sup> Fls. 10 do PD e 5 do presente processo de ARF.

38. Questionado no âmbito deste processo de ARF como considerava adequado, tendo em conta as prestações que constituem objeto do contrato, o critério material que fundamentou a escolha do ajuste direto “criação ou aquisição de uma obra de arte ou espetáculo artístico” (a que corresponde a mencionada subalínea i)) respondeu o MF: *“No seguimento da informação prestada pelos serviços de informática, no ponto 49 do roteiro do procedimento, datado de 17/12/2018, foi adotado o critério material, por lapso foi referido a subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, quando se deveria ter referido a subalínea ii) da alínea e) (...)”*, reproduzindo de seguida o despacho do “Chefe dos Serviços de Informática”, supra transcrito (ponto 29.).

## IV. DO DIREITO

### 4.1. Das questões

39. A questão que se coloca consiste em saber se, do ponto de vista da legalidade financeira, se pode considerar válida a opção pelo procedimento de ajuste direto com fundamento em critérios materiais – artigo 24.º, n.º 1, alínea e), do CCP.

### 4.2. Da escolha do procedimento

40. Nos termos do artigo 36.º do CCP, *“O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar.”*

41. E o artigo 38.º do mesmo CCP refere que *“A decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no presente código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa.”*<sup>20</sup>

42. O elenco de procedimentos que as entidades adjudicantes<sup>21</sup> podem adotar, em função do valor, encontra-se no artigo 16.º, n.º 1, conjugado com os artigos 17.º e sgs. do mesmo diploma, sendo o “ajuste direto” um desses procedimentos, o qual pode ser escolhido, também,

---

<sup>20</sup> Que, no caso, era o PCMF.

<sup>21</sup> De entre as quais se encontram os municípios, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), e 1.º, n.ºs 1 e 2, do CCP.

independentemente do valor, “em função de critérios materiais”, caso em que se aplicam os artigos 23.º e sgs..

43. E, se a fundamentação do ajuste direto em função do valor se revela algo “simples”, *“Quando a escolha do procedimento for feita em função de critérios materiais, o dever de fundamentação torna-se mais exigente, não se bastando com a mera invocação da norma legal que prevê o critério material relevante. Nesta hipótese, será necessário demonstrar que, no concreto, se encontram preenchidos os pressupostos materiais de que a lei faz depender a adoção de determinados procedimentos independentemente do valor do contrato.”*<sup>22</sup>
44. O artigo 115.º, n.º 1, alínea c), do CCP, exige, inclusive, que o fundamento de escolha deste procedimento “em função de critérios materiais” seja indicado no convite.
45. No caso concreto, na decisão de contratar proferida pela entidade competente (PCMF), optou-se pelo ajuste direto com fundamento no artigo 24.º, n.º 1, alínea e), do CCP.
46. Nos termos do citado preceito, pode-se recorrer ao ajuste direto independentemente do valor quando *“As prestações que constituem o objeto do contrato a celebrar só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões:”*.
47. O preceito elenca seguidamente essas “razões”, disjuntivamente, nas subseqüentes três subalíneas: i) o objeto do contrato tratar-se da criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico; ii) não existir concorrência por motivos técnicos; iii) necessidade de proteger direitos exclusivos, inclusive direitos de propriedade intelectual.
48. Ora, por um lado, a invocação da alínea e) foi feita *tout court*, ou seja, sem ficar demonstrado ou devidamente fundamentado pela entidade adjudicante (MF) que apenas uma entidade podia fornecer os módulos e o digitalizador, bem como prestar os serviços em causa.
49. Por outro lado, em nenhum momento do procedimento, inclusive na decisão de contratar, foi feita a referência à específica “razão”, diga-se, à subalínea da alínea e) do artigo 24.º do CCP, em que se poderia justificar a contratação por ajuste direto no caso concreto.

---

<sup>22</sup> *In* “A decisão de contratar no Código dos Contratos Públicos”, de Débora Melo Fernandes, inserido em “Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos”, coord. de Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira, 2.ª Ed., 2018, n.r. n.º 72, pág.327.

50. Na plataforma “AcinGov” e no Portal Base consta a referência à subálnea i). Na resposta dada em 19 de junho de 2024, no âmbito do presente processo, o MF refere ter havido um lapso nestas indicações, querendo referir-se a subálnea ii).
51. Independentemente destas omissões/incorreções, **a fundamentação para o ajuste direto ao abrigo de uma das subálneas da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, exigia-se expressamente feita, *ab initio*, e na decisão de contratar, e estar devidamente fundamentada.**
52. Inexiste, no entanto, qualquer fundamentação que permita identificar o motivo pelo qual se considerou o MF ser a “A” a única empresa que poderia satisfazer as prestações objeto do contrato.
53. Transparece da resposta dada no âmbito do presente processo que a “fundamentação” se colhe no despacho do “chefe dos serviços de informática”, “D”, de 17 de dezembro de 2018, transcrito supra, quando este refere: *“na minha modesta opinião, e apenas no que respeita aos módulos, tratar-se-á de critério material. A [“A”] forneceu-o na qualidade de proprietário deste software. Por não ser a minha área, não me pronuncio sobre a possibilidade de aplicação deste critério neste processo específico ou se compromete a elegibilidade do mesmo para financiamento. Sem negar que possam existir, não conheço qualquer outra empresa que garanta o fornecimento do pretendido.”*<sup>23</sup>
54. Só que neste “parecer”:
- i. Só se aventa a hipótese de aplicação do critério material relativamente a parte do equipamento (módulos).
  - ii. Mas aí não se afirma perentoriamente que só a “A” pode fornecer o equipamento em causa. Refere-se apenas que se desconhecem outras entidades, sem se negar que pudessem existir e que fossem suscetíveis de garantir o pretendido.
  - iii. Refere-se claramente que não é matéria da área de competência do técnico subscritor determinar a aplicação do “critério material” ao caso.
55. Mais, é referido pelo mencionado técnico um outro aspeto relevante, quando foca que, anos antes, foi escolhida pelo MF a solução e-Paper (fornecida por ajuste direto pela “A”), a qual terá

---

<sup>23</sup> Negritos nossos.

oferecido dificuldades de compatibilização difíceis de resolver, chamando a atenção para a necessidade de, no procedimento presente, exigir das empresas essa compatibilização logo à partida, o que parece sugerir alguma situação de dependência entre os sistemas escolhidos pelo MF.

56. Ora, o que parece ser de inferir é que, obtido que foi o “parecer” do técnico (chefe) dos serviços de informática, e não sendo este absolutamente conclusivo, nem estando fundamentado de direito e de facto, não restaria outra alternativa ao MF - aos seus serviços de contratação ou outros competentes e ao seu Presidente<sup>24</sup> - antes da opção pelo ajuste direto, verificar se a “A” era, de facto, a única empresa que podia ser convidada.
57. Seguidamente, a considerar que era a única, competiria aos serviços determinar em qual das subalíneas da alínea e) poderia subsumir-se a situação em concreto, fundamentando devidamente essa concreta circunstância.
58. Ora, não se encontram evidências quaisquer que permitam concluir que estas diligências foram efetuadas.
59. De notar que o MF respondeu ao NATDR no âmbito do PD (em consonância com o que consta da publicação do convite na plataforma AcinGov e da publicação no Portal Base, como referido) que a subalínea que justificava a contratação seria a i), ou seja, quando *“O objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico”*.
60. Atentas as prestações objeto do contrato celebrado é evidente que não estamos perante a criação ou aquisição de uma obra de arte ou espetáculo artístico.
61. Na sua resposta, já no âmbito do presente processo, refere o MF ter ocorrido um lapso, devendo ter-se referido a subalínea ii) e não a subalínea i) da alínea e).
62. Ora, a fundamentação tem de ser contemporânea do ato, nos termos do artigo 153.º, do CPA<sup>25</sup>, não sendo de acolher fundamentações *a posteriori*.

---

<sup>24</sup> O qual já tinha decidido contratar por consulta prévia anteriormente, aliás.

<sup>25</sup> Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro e suas alterações.

63. E, acaso fosse a subalínea ii) o concreto critério de escolha do ajuste direto, a verdade é que, não só não foi invocada à data, como não existe fundamentação que permita concluir que *“Não existia concorrência por motivos técnicos.”*
64. Ou, por outras palavras, que existia um *“exclusivo em termos técnicos”* relativamente à “A”.
65. Além de que o n.º 4 do artigo 24.º, exigia, no caso da subalínea ii)<sup>26</sup> a comprovação de que *“não existe alternativa ou substituto razoável e que a inexistência de concorrência não resulta de uma restrição desnecessária face aos aspetos do contrato a celebrar”*, o que sempre careceria da comprovação, nomeadamente documental, ou de uma ponderada consulta ao mercado, o que não sucedeu minimamente no caso vertente.
66. A propósito, refere o Acórdão deste Tribunal n.º 24/2010 - 1ª S/PL:  
*“(…) o ajuste direto radicado em “motivos técnicos” [vd. art.º 24.º, n.º 1, al. e), do Código dos contratos Públicos] só é admissível quando, no mercado, e atenta a complexidade e exigência dos serviços a prestar, exista uma única entidade disponível e com aptidão técnica para assegurar a respectiva prestação”.*
67. A falta de consulta prévia<sup>27</sup> só se justifica quando há *“uma única entidade a quem a entidade adjudicante, por motivos técnicos (...) por razões ligadas com a existência de um exclusivo legal só há uma entidade com quem ela pode associar-se”*<sup>28</sup>.
68. A este propósito há ainda que trazer à colação o que refere Pedro Gonçalves<sup>29</sup> *“A exclusividade fundada em motivos técnicos deve ser uma exclusividade objetiva, o que quer dizer que não deve ter origem numa situação criada pela própria entidade adjudicante (...) A exclusividade com origem em decisões anteriores da entidade adjudicante é uma das expressões do designado “lock-in” (aprisionamento): trata-se da situação em que os adquirentes de um produto ficam numa situação de dependência de um único fornecedor para a prestação de serviços relativos àquele produto, porque impedidos de migrarem para outro fornecedor sem custos substanciais ou sem inconveniência. Trata-se de um fenómeno comum no setor das (...) TIC (...). Numa Comunicação da Comissão, elaborada precisamente em relação às TIC, afirma-se que o aprisionamento se verifica “quando a autoridade pública não pode mudar facilmente de fornecedor (...) devido ao facto de não dispor de todas as informações essenciais sobre o sistema para que um outro fornecedor se possa encarregar do mesmo de forma*

<sup>26</sup> Tal como também da subalínea iii). Referimo-nos à versão à altura dos factos, como já referido.

<sup>27</sup> Sendo certo, diga-se, que a entidade adjudicante até pode optar por procedimento mais exigente, caso o deseje.

<sup>28</sup> Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Concursos e outros Procedimentos de Contratação Pública, Almedina, Coimbra, p. 746.

<sup>29</sup> Direito dos contratos públicos, 5.ª Ed., pág. 528.

*eficiente.” Para a prevenção do aprisionamento revela-se essencial o planeamento e a correta programação da compra, devendo a entidade adjudicante, na medida do possível, adotar soluções adequadas, por ex., em matéria de assistência técnica, de desenvolvimento e interoperabilidade dos sistemas a instalar (...) a adoção de soluções pouco refletidas ou menos planeadas pode ter efeitos nocivos mais tarde, no momento de contratar “upgrades” ou de comprar “produtos compatíveis (...).”*

69. A verdade é que, no caso concreto, nada está devidamente fundamentado e, atento o preço contratual (65 900 €), o procedimento que o MF deveria ter adotado seria, pelo menos, a consulta prévia (artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP), por ser o procedimento adequado em função do valor em causa.
70. Mas, também, porque, à data, encontrava-se em vigor o artigo 27.º-A do CCP (versão então em vigor).
71. Este preceito, introduzido pela revisão operada ao dito Código pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, referia que *“Nas situações previstas nos artigos 24.º a 27.º deve adotar-se o procedimento de consulta prévia sempre que o recurso a mais do que uma entidade seja possível e compatível com o fundamento invocado para a adoção do procedimento.”*
72. Ou seja, mesmo que, por via do recurso ao artigo 24.º se legitimasse a escolha do ajuste direto com fundamento em critérios materiais, só poderia enveredar-se por este se não fosse mesmo possível a consulta a mais do que uma empresa ou o fundamento escolhido fosse incompatível com essa potencial consulta.
73. Ora, também esse aspeto não ficou minimamente demonstrado no presente procedimento, antes pelo contrário.
74. Motivos pelos quais se terão de ter como violados a alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º, o artigo 23.º, bem como o artigo 16.º, n.º 1, alíneas a) e b) conjugados com o artigo 20.º, n.º 1, alínea c) e ainda o artigo 27.º-A, todos do CCP.
75. Além dos princípios da legalidade da prossecução do interesse público, previstos no artigo 1.º-A, do CCP.

76. Das alegações apresentadas em sede de contraditório nada foi referido que ponha em causa o acabado de referir, como se conclui no ponto VI., infra, para onde se remete.

## V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

### 5.1. Da responsabilidade financeira

77. A violação das suprarreferidas regras (e princípios) de contratação pública constitui eventual infração financeira, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, com multa.

78. Nos termos do artigo 61.º, n.º 1, aplicável por via do artigo 67.º, da LOPTC, a responsabilidade financeira sancionatória recai sobre o responsável ou responsáveis pela ação, podendo recair sobre os dirigentes, funcionários ou agentes *“que não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”* (n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo)<sup>30</sup>.

79. O artigo 80.º-A do RFALEI (que deve ser conjugado com o n.º 2 do mesmo artigo 61.º da LOPTC) refere que: *“1 - Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.”*

80. Estatui ainda o n.º 5 do mesmo artigo da LOPTC que *“A responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se for praticada com culpa.”*

### 5.2. Do caso concreto

No caso em apreço temos que:

81. A eventual responsabilidade recai sobre os intervenientes neste procedimento que contribuíram para a prática da infração consistente na violação de normas e princípios de contratação pública

---

<sup>30</sup> Conjugado com o artigo 80-A, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI).

referidos, sendo indiciados responsáveis: o PCMF, o “B”, da DGPU (ou DGU, como era por vezes referido nas alegações), o “F”, dos serviços de contratação pública do DAM e o “E”, Diretor do DAM.

82. No entanto, e ponderando os elementos constantes dos autos:

- 1º. Relativamente ao, então, Presidente da Câmara Municipal, “C”, que proferiu a decisão de contratar, e não obstante se considerar existir algum juízo de censura por não ter procurado indagar (pelo menos não existem evidências disso) da razão pela qual se passou da consulta prévia para o ajuste direto, sem que a informação dos serviços contivesse toda a fundamentação, jurídica e factual, a verdade é que o seu despacho recaiu sobre informação do DAM, subscrita por um técnico e pelo seu Diretor.

Tendo em conta o artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, conjugado o artigo 80.º-A do RFALEI, não existe responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais quando tenham ouvido as estações competentes (ou serviços competentes para informar).

Motivo pelo qual se tem de considerar que não lhe é aplicável responsabilidade financeira.

- 2º. Relativamente a “B”, Chefe da DGPU, que induziu a escolha do procedimento com fundamento no artigo 24.º, n.º 1, alínea e), do CCP, e aos técnico e Diretor do DAM, “F” e “E”, e considerando que:

- i. Estamos perante a celebração de um único contrato no valor de cerca de 69 000 €;
- ii. Apesar de tudo tentaram auscultar junto dos serviços que podiam melhor saber da temática em causa da existência de outras empresas que oferecessem equipamento informático compatível, sendo certo que o dirigente da DGPU até tinha proposto a consulta prévia inicialmente;
- iii. O “parecer” de “B”, não sendo, como refere, sua competência, foi emitido, e determinou toda a sequência do procedimento, o que revela alguma negligência.
- iv. É certo que deveriam, em especial, os técnicos do DAM - contratação pública - , pois disso tinham obrigação, ter melhor fundamentado, de direito e de facto a escolha do procedimento, nomeadamente, deveriam ter indagado se existiriam no mercado outras empresas que fornecessem “Software” e “Hardware” compatíveis com os existentes no

Município e, caso a “A” até fosse a proprietária respetiva, obtido comprovativo de tal situação. Não o diligenciaram.

v. Nesse sentido agiram com negligência no cumprimento das suas funções, de acordo com o que é exigível a um funcionário médio colocado perante as circunstâncias do caso concreto.

83. Prevê o artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, que a 2.ª Secção deste Tribunal pode relevar a responsabilidade, verificados que sejam os pressupostos que elenca, que são cumulativos:

- ✓ Tratar-se de infração apenas passível de multa, o que é caso.
- ✓ Que se evidencie suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência, o que é, também, o caso, como referido.
- ✓ Não ter havido antes recomendação do TdC ou de qualquer OCI à entidade auditada para correção da irregularidade do procedimento adotado.
- ✓ E ter sido a primeira vez que aquelas entidades tenham censurado o seu autor pela sua prática.

84. Relativamente a estes dois últimos requisitos/pressupostos, analisadas as bases de dados existentes no TdC, não se encontraram registos que apontem para anteriores recomendações ou censuras à entidade ou aos responsáveis indiciados pela prática da dita infração. Aliás, em sede de alegações, também tal é afirmado.

85. Pelo que se considera existir fundamento para a relevação da eventual responsabilidade financeira.

## VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

86. De forma muito sucinta, resulta das alegações apresentadas:

## 6.1. Do contraditório institucional

87. Em sede de Contraditório institucional subscrito por advogados com procuração junta, foi, de forma muito sintética, alegado:

- i. Que, contrariamente à opinião do TdC, foi devidamente fundamentado o motivo pelo qual o MF recorreu a um procedimento de AD com fundamento em critérios materiais, porquanto, tal resulta evidenciado nos autos, no roteiro do procedimento e informações que daí constam, (da DGU, de 29 de novembro de 2018, 10 de dezembro de 2018 e 19 de dezembro de 2018, e da Divisão Informática (doravante SI), de 22 de novembro de 2018, 30 de novembro de 2018 e 17 de dezembro de 2018), de onde se retira que só a empresa “A” é que poderia fornecer os módulos a incorporar na solução já existente no MF.
- ii. Alegando que os módulos de 2018 são um desenvolvimento do software adquirido em 2015 àquela empresa e que o *scanner*, fazia parte da solução tecnológica apresentada pela “A” no que diz respeito aos módulos, ou seja, adquirir um, implicava adquirir outro.
- iii. Adquirir um equipamento em 2018 não compatível implicaria maior custo (do equipamento e do necessidade de habituação dos utilizadores), além de desincentivo à utilização da ferramenta por parte dos cidadãos, que se veriam obrigados a utilizar novo interface para submeter os seus projetos.
- iv. Admite que a fundamentação jurídica contém um lapso, **consistente na errada referência da norma legal ao abrigo da qual foi lançado o procedimento (foi indicada a subálnea i), quando deveria ser a ii) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, o que não altera os elementos factuais**<sup>31</sup>.
- v. E que ainda que de forma pouco sistematizada, havia fundamento para a tramitação através do AD a que se procedeu, pelos motivos referidos.
- vi. Entende assim, que não foram violadas as normas, nem os princípios de contratação pública indicados no relato.
- vii. Mais refere que também não podia recorrer à consulta prévia porque só existia uma ÚNICA empresa que podia ser convidada. Motivo pelo qual também a norma do artigo 27.º-A não foi violada.
- viii. E termina requerendo o arquivamento dos autos.

## 6.2. Dos contraditórios pessoais

### 6.2.1. Contraditório de “C”

88. Alega o seguinte:

---

<sup>31</sup> Negrito nosso.

- i. Discorda da posição do TdC contida no relato.
- ii. O TdC parte da premissa errada de que *“não ouviu os serviços competentes”* e que *“decidiu sem qualquer sustentação técnica sobre os fundamentos para a utilização daquele critério material”*.
- iii. Os factos desmentem tais asserções do TdC: o roteiro do procedimento, com a exaustiva troca de informações entre os serviços, além de que a decisão de contratar foi sustentada em pareceres dos serviços do MF (DGU, SI e DAM).
- iv. Tendo o mesmo atuado em conformidade com os pareceres desses serviços.
- v. Pelo que não cometeu qualquer comportamento suscetível de ser censurado a título de responsabilidade financeira, que se revela, quanto a si, inexistente, solicitando o arquivamento do processo no que lhe respeita.
- vi. Termina, referindo que ainda que se entenda que lhe é imputada alguma responsabilidade poderá ser-lhe relevada, nos termos legais, o que requer, atendendo, nomeadamente, à sua culpa diminuta, dado ter, apesar de tudo, tomado a sua decisão com base numa proposta dos serviços camarários, depois, por não ter formação específica na área da contratação pública.

### 6.2.2. Contraditório de “B”

89. Este alegante argumenta:

- i. Que o TdC entende que foi responsável pela escolha do procedimento com fundamento em critérios materiais, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea e) e, por isso, imputa-lhe responsabilidade financeira. No entanto, considera que não pode ser responsabilizado financeiramente por motivos vários.
- ii. Porque apenas emitiu uma opinião com base numa informação técnica dos serviços municipais competentes, consultados expressamente para esse efeito. Evidência desta afirmação é o documento (informação) que consta do roteiro do procedimento, de 7 de novembro de 2018, no qual propôs a abertura do procedimento por consulta prévia, ao abrigo da Norma de Execução Orçamental (NEO) do MF, que junta.
- iii. Essa informação continha todos os requisitos: justificação da necessidade. Descrição da aquisição pretendida, requisitos e especificações técnicas, prazo de execução, preço-base, dotação orçamental, entidades a convidar.
- iv. Sobre esta informação recaiu a decisão de contratar do PCMF. Só após informação do chefe dos SI, exarada na mesma, suscitou nova informação desses serviços, no seguimento da qual (foi proferida em 30 de novembro de 2018), foram produzidas outras informações por ambos os serviços (o seu e o de informática).
- v. Mais refere que apenas “opinou”, em 19 de dezembro de 2018, que, “face à informação dos serviços de informática” deveria dar-se seguimento pelo critério material constante da alínea e), do n.º 1, do artigo 24.º do CCP, com convite à empresa em causa.

- vi. Do que fica dito retira-se que pretendeu iniciar um procedimento por consulta prévia, com consulta a outras entidades, em que sempre insistiu, mas que os SI, de forma inequívoca, referiam que a única entidade existente no mercado que podia prestar o serviço era a “A”, a que foi convidada.
- vii. Cita as informações daqueles serviços, sugerindo que o TdC efetue uma análise da factualidade que considerou relevante para o relato e pondere todas as informações técnicas que estão na base da informação do requerente “face à informação dos serviços de informática”, sugerindo uma análise na globalidade e não segmentada, como fez.
- viii. E não poderia emitir mais do que uma opinião, visto não lhe competir determinar o tipo de procedimento, nem a elaboração das peças procedimentais e fundamentação inerente.
- ix. Não foi ele que preparou as peças do procedimento ou determinou a abertura do procedimento pré-contratual de ajuste direto com fundamento em critérios materiais.  
O que, ademais, não lhe competia, nos termos do documento “Gestão dos procedimentos de contratação pública” aprovado pelo PCMF, de 20.01.2014 (que anexa), pelo que não podia ter sido responsável por essa escolha.
- x. Termina, pugnando pela relevação da sua responsabilidade, acrescentando não ter formação específica na área da contratação pública, sendo da área da engenharia civil.

### 6.2.3. Contraditório de “E”

90. Refere este respondente:

- i. Que o TdC o considera responsável financeiro por, sobre a informação subjacente à decisão de contratar, ter apostado despacho de concordância, sendo certo que discorda de toda a análise do TdC constante do Relato.
- ii. Refere que não lhe pode ser assacada responsabilidade porquanto o seu Despacho teve na sua base informação técnica dos serviços municipais competentes sobre a infungibilidade da prestação.
- iii. À data, era Diretor do DAM tendo sob sua alçada os serviços de contratação pública.
- iv. Estava em causa satisfazer uma necessidade aquisitiva do SGU, no caso, aquisição de soluções informáticas E-paper e equipamento de digitalização.
- v. Não lhe pode ser apontada a si, nem aos funcionários que dirigia, qualquer responsabilidade sobre a escolha do AD com fundamento em critérios materiais, dado existir informação dos serviços competentes sobre a infungibilidade da prestação. São os serviços que identificam a necessidade e o responsável pelos serviços informáticos quem informa no sentido de existir uma única entidade suscetível de executar o contrato.
- vi. Tal resulta do Roteiro do Procedimento (e enumera o elenco das informações já incorporadas nas anteriores alegações, do chefe dos SI, da DGU e suas).

- vii. A informação que subscreveu apenas incorporou os argumentos dos serviços “*competentes*” nas matérias, no sentido de que a “A” seria o único fornecedor capaz de executar o contrato.
- viii. Termina pugnando pela relevação da sua responsabilidade, tendo, inclusive, insistido para apurar da fungibilidade/infungibilidade da prestação, conforme linhas 36 e 43 do roteiro do procedimento, nada mais lhe sendo exigível.

#### 6.2.4. Contraditório de “F”

91. O seu contraditório é muito similar ao anterior, sendo o alegante funcionário do DAM – contratação pública.

#### 6.2.5. Contraditório de “V”

92. Por último, alega esta respondente:
- i. Que se encontrava de férias (o que também comprova por documento que junta) no dia 17 de dezembro de 2018, data em que “teria” dado concordância ao que consta da informação sobre que recaiu a decisão de contratar.
  - ii. E que, apesar de constar do documento “Visto. Concordo. Ao Diretor do DAM”, com o seu nome por baixo, não era a sua assinatura que constava do documento, mas a expressão “férias”.
  - iii. Não teve, assim, qualquer intervenção na dita informação nem cometeu qualquer infração financeira.

### 6.3. Análise do contraditório

93. Antes de mais, relativamente a “V”, tendo em atenção o referido, dá-se razão à alegante, porquanto, encontrando-se, comprovadamente, ausente, e não tendo tido intervenção no mencionado documento, inexistente qualquer responsabilidade financeira a assacar-lhe, pelo que o seu nome deixa de figurar no ponto relativo à imputação de responsabilidade (Ponto V).
94. Como suprarreferido o relato foi enviado para exercício de contraditório, institucional e pessoais, tendo todos os notificados, nessa sede, juntado as respetivas alegações, as quais apresentam similitude de conteúdo e conclusão.
95. E apresentam similitude de conteúdo e conclusão, porque todas repetem os passos do procedimento pré-contratual seguido, concluindo, qualquer que fosse a posição/serviço que

ocupasse cada alegante no MF, que esse alegante não seria responsável porque informou/decidiu de acordo com as informações de outros serviços ditos “competentes”.

96. E, alicerçando todos os alegantes as suas próprias informações nas informações/pareceres (antes) tomadas por outros serviços do Município, ditos “competentes”, numa apreciação global, a sensação que fica é a de que ninguém tinha “competências” no MF.
97. Ou seja, a final, ninguém era, efetivamente, “competente”, pois todos se escudaram no mesmo argumento, pretendendo dessa forma diluir qualquer responsabilidade.
98. O que, como é bom de ver, não seria possível, nem resulta dos factos apurados, que não foram postos em causa com as alegações.
99. E não se diga que na base de todas as informações estava um qualquer “parecer” dos serviços informáticos do MF, pois, como referido supra (ponto 54.) e era já dito no relato, este dito “parecer” ou “pareceres” nunca foram conclusivos, como aí se explica.
100. Nas alegações, é referido que as sucessivas informações que constam do roteiro do procedimento (que foram também levadas em conta no relato) apontavam para a subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
101. No entanto, é bom que se diga, qualquer uma das informações referidas apenas apontava para a alínea e), daquele n.º 1, não evidenciando nenhuma subalínea. Tal indicação não surge sequer da Informação sobre que recaiu a decisão de contratar.
102. Mais, o NATDR, no âmbito do PD, questionou sucessivamente o MF dando oportunidade ao MF de clarificar qual era a subalínea da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP que estava em causa (só poderia aplicar-se uma), tendo o MF demorado a responder, e referindo, por fim, tratar-se da subalínea i) (aquisição de obra ou espetáculo artístico, que, nunca poderia ser a adequada).
103. Tal subalínea consta também da publicação do procedimento na plataforma AcinGov e do documento relativo à publicação do contrato no Portal Base (tudo isto era já dito no relato).

104. Não se diga também, como pretendem os alegantes, que é despicienda a correta invocação do preceito legal, face aos elementos factuais.
105. O artigo 38.º do CCP refere: “A decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com *as regras fixadas no presente Código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar.*”
106. Assim, a escolha do procedimento tem, necessariamente, de ser fundamentada por referência ao(s) preceito(s) legal(ais) do CCP que a possibilitam.
107. Ainda mais, no caso da citada alínea e), com várias subalíneas, cuja aplicação é individualizada, disjuntiva.
108. Além de que os elementos factuais, no caso, também não comprovam, diferentemente do alegado, que se pudesse enveredar pelo ajuste direto com fundamento em critérios materiais e não pela consulta prévia (procedimento a que, em função do valor, deveria o MF ter adotado).
109. Mais uma vez, porque o “parecer” dos SI, nunca foi perentório no sentido de ser a “A” a única empresa que podia fornecer o que se pretendia adquirir<sup>32</sup>.
110. Como mencionado supra, na informação de 17 de dezembro de 2018, “D” (dos SI) refere que *“sem negar que possam existir, não conheço qualquer outra empresa que garanta o fornecimento (...)”*.
111. Assim, não foi o mesmo absolutamente conclusivo quanto a esta questão.
112. O Chefe dos SI chamou a atenção para a necessidade de compatibilização entre os equipamentos a adquirir e os existentes. Mas nunca foi perentório quanto à existência de uma única empresa que fornecesse os mesmos. Inclusive, deixou a hipótese de poderem existir outras.
113. A quem caberia dilucidar esta questão, nomeadamente, por consulta ao mercado, seriam outros serviços, inclusive, através do comprovativo da alegada “propriedade” daquele “Software” e, eventualmente, “Hardware”.

---

<sup>32</sup> Vd. supra, ponto 53., o transcrito da Informação deste técnico, de 17 de dezembro de 2018.

114. “B” refere nas suas alegações que não lhe cabia “emitir parecer”. Mas a verdade é que emitiu e “induziu” o “E” a adotar o ajuste direto com fundamento no critério material constante da alínea e), do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
115. Naturalmente que ao DAM (serviços de contratação Pública sob sua alçada), caberiam cuidados acrescidos na opção pelo ajuste direto, sua adequada fundamentação e aferição de quais as empresas que poderiam, efetivamente, fornecer os bens/prestar os serviços em causa.
116. Não vieram, assim, os alegantes, carrear para o processo qualquer elemento novo que permitisse extrair conclusões diferentes daquelas a que se chegou no relato submetido a contraditório.
117. Em nenhum momento do procedimento seguido se alvitrou, sequer, a subalínea ii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, como pretendem os alegantes, como efetivo fundamento legal para escolha do procedimento de ajuste direto.
118. Apenas em resposta dada ao TdC, já no âmbito da presente ARF, e nas alegações, se invoca tal subalínea. Nunca contemporaneamente à tomada de decisão.
119. Quanto à solicitada relevação da responsabilidade financeira, considera-se que há lugar à mesma, por estarem verificados os respetivos requisitos/pressupostos, conforme já indicado nos pontos 82. e 85., pelo que se alterou o ponto relativo à imputação de responsabilidade financeira em consonância e se elimina o mapa das responsabilidades financeiras.

## VII. CONCLUSÕES

120. Na origem da presente auditoria encontra-se uma comunicação proveniente da Procuradoria da República da Comarca de Braga - Departamento de Investigação e Ação Penal – 1.ª Secção, que informa do despacho final de arquivamento, datado de 16.04.2022, proferido no processo de inquérito n.º 529/19.7JABRG, o qual teve na sua base uma denúncia anónima em matéria de contratação pública, relativa a várias situações, alegadamente, verificadas no Município de Fafe.

121. Remetido tal expediente ao NATDR, deu lugar ao PD n.º 118/2022, onde foi analisado, culminando com a elaboração da Informação n.º 163/2023 – NATDR, de 2 de março.
122. De todo o elenco de situações reportadas na denúncia, alvo do processo de inquérito, apenas foi considerada relevante a “Contratação de serviços de fornecimento de módulos e-Paper para carregamento avançado e exportação em lote e fornecimento de equipamento de digitalização”, com a empresa “A”, pelo valor de 69 600 €.
123. O procedimento pré-contratual de que a entidade adjudicante lançou mão foi o ajuste direto, com fundamento no critério material previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
124. Quando questionado pelo NATDR sobre qual das subalíneas da alínea e) daquele preceito fundamentava o mencionado ajuste direto, respondeu o MF que se tratava da subalínea i) - aquisição de obra de arte ou espetáculo artístico-, em consonância com o referido aquando da publicação do procedimento na plataforma AcinGov e do contrato no Portal Base, o que não parece adequado ao caso, além de não resultar demonstrado que apenas aquele prestador de serviços podia ser adjudicatário no procedimento em causa.
125. Quando questionado, no âmbito do presente processo, como considerava tal subalínea adequada, respondeu o MF que se tratou de lapso e, em vez da subalínea i), deveria ser a ii) (motivos de exclusivo técnico).
126. Atendendo à factualidade apurada não ficou cabalmente demonstrado o exclusivo e que a empresa “A” fosse a única a quem se pudesse confiar a contratação em causa, por ser a única tecnicamente apta a proceder a essa prestação.
127. Muito menos resultou fundamentada a razão para a manutenção de uma “dependência técnica” face à empresa “A”.
128. Apesar de o Chefe dos serviços de informática ter referido que só conhecia a “A” como empresa que poderia fornecer os bens/prestar os serviços em causa, não foi completamente conclusivo nem técnica, nem juridicamente, sobre tal realidade.

129. Pelo que cabia aos serviços competentes do MF procurar indagar, nomeadamente, por consulta ao mercado, da existência de outras empresas que pudessem ser convidadas a apresentar proposta, antes de concluir ser a “A” a única.
130. E, se viesse a constatar que era a única, comprovar, nomeadamente, por meio de documentos, que assim era.
131. Tal como, também cabia ao PCMF questionar os serviços competentes, designadamente, sobre a fundamentação da escolha do ajuste direto, escolhido em função de critérios materiais e com envio de convite a apenas uma empresa, quando antes tinha autorizado tal aquisição mediante “consulta prévia”.
132. Atendendo a que, em função do valor e do tipo de contrato, o procedimento a adotar deveria ser, pelo menos, a consulta prévia (artigo 20.º, n.º 1, alínea c), e 27.º-A, do CCP).
133. Assim, consideram-se indiciariamente violados os artigos 24.º, n.º 1, alínea e), artigos 16.º, n.º 1, alínea a) e b), 18.º, 20.º, n.º 1, alíneas c) e d), e 27.º-A, bem como os princípios da legalidade e prossecução do interesse público, previstos no artigo 1º-A, n.º 1, do CCP.
134. Tais ilegalidades são suscetíveis de constituir eventual infração financeira sancionatória, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
135. Após contraditório, sopesados os argumentos apresentados e ainda atendendo a que o PCMF à data fez recair a sua decisão sobre uma informação dos serviços, conclui-se não haver lugar a responsabilidade financeira do autarca, nos termos dos artigos 61.º, n.º 2, da LOPTC, conjugado com o artigo 80-A, n.º 1, do RFALEI.
136. Relativamente aos técnicos intervenientes propõe-se a relevação da sua eventual responsabilidade financeira, por se terem como verificados os requisitos constantes do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.
137. Relativamente a “V”, considera-se não ser a mesma responsável por não ter tido intervenção no procedimento.

## VIII. EMOLUMENTOS

138. São devidos emolumentos pelo Município de Fafe nos termos do artigo 2.º, e do n.º 1 dos artigos 10.º e 11.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, no montante global de quatro mil setecentos e sessenta e sete euros e sessenta e seis cêntimos (4 767,66 €), conforme ficha anexa.

## IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

139. Ao abrigo do artigo 136.º, n.º 1, do RTC, foi enviado ao MP o Projeto de Relatório, tendo sido emitido parecer, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, que foi de total concordância com o teor do mesmo, inclusive quanto à relevação de responsabilidade proposta.

## X. DECISÃO

140. Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a), do n.º 2, do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o seguinte:

- 1.º. Aprovar o presente relatório.
- 2.º. Relevar a responsabilidade financeira dos visados no presente relatório por se considerarem verificados, relativamente a cada um deles, os requisitos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
- 3.º. Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Fafe em quatro mil setecentos e sessenta e sete euros e sessenta e seis cêntimos (4 767,66 €), ao abrigo do n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.
- 4.º. Remeter cópia deste relatório:

- 4.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.
- 4.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Fafe.
- 4.3. Aos visados no âmbito deste relatório.
  
- 5°. Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do art.º 29.º da LOPTC.
  
- 6°. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 30 de janeiro de 2025

**A Juíza Conselheira Relatora**

(Sofia David)

**As Juízas Conselheiras Adjuntas**

(Maria da Luz Carmesim Pedroso Faria)

(Ana Margarida Leal Furtado)