

Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras emergentes de procedimentos de contratação adotados pela Câmara Municipal de Santana, entre 2019 e 2021, no âmbito de empreitadas de reparação de caminhos e veredas

RELATÓRIO

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



PROCESSO N.º 2/2024-ARF-SRMTC

**Auditoria para apuramento de responsabilidades  
financeiras emergentes de procedimentos de  
contratação adotados pela Câmara Municipal de  
Santana, entre 2019 e 2021, no âmbito de  
empreitadas de reparação de caminhos e veredas**

**RELATÓRIO N.º 7/2025-ARF-SRMTC**

5/junho/2025



## ÍNDICE

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO .....</b>                                                           | <b>3</b>  |
| 1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS .....                                                       | 3         |
| 1.2. METODOLOGIA.....                                                                           | 3         |
| 1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....                                                       | 4         |
| 1.4. CONDICIONANTES .....                                                                       | 4         |
| 1.5. QUADRO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL.....                                                     | 5         |
| 1.5.1. QUADRO LEGAL APLICÁVEL .....                                                             | 5         |
| 1.5.2. ESTRUTURA ORGÂNICA DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS.....                                          | 7         |
| 1.5.3. CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....                                                                | 8         |
| 1.5.4. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....                                                        | 14        |
| 1.6. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS.....                                                       | 19        |
| <b>2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA .....</b>                                                     | <b>20</b> |
| 2.1. APRECIAÇÃO GENÉRICA.....                                                                   | 20        |
| 2.2. DOS PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS.....                                                     | 21        |
| 2.2.1. FIXAÇÃO DO PREÇO BASE .....                                                              | 22        |
| 2.2.2. ESCOLHA DAS ENTIDADES CONVIDADAS E ADJUDICATÁRIOS NOS PROCESSOS DE CONSULTA PRÉVIA ..... | 23        |
| 2.2.3. ESCOLHA DOS PROCEDIMENTOS CONCURSAIS PELA ENTIDADE ADJUDICANTE .....                     | 28        |
| 2.3. DA EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA DOS CONTRATOS .....                                      | 55        |
| 2.3.1. TRABALHOS COMPLEMENTARES .....                                                           | 55        |
| 2.3.2. TRABALHOS A MENOS .....                                                                  | 61        |
| 2.3.3. ATRASOS NA EXECUÇÃO DAS OBRAS .....                                                      | 62        |
| <b>3. CONCLUSÕES.....</b>                                                                       | <b>63</b> |
| <b>4. RECOMENDAÇÕES .....</b>                                                                   | <b>65</b> |
| <b>5. DECISÃO .....</b>                                                                         | <b>66</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>                                                                             | <b>69</b> |
| I. QUADRO SÍNTESE DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....                                      | 71        |
| II. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO.....                                          | 73        |
| III. CONTRATOS DE EMPREITADA PARA REPARAÇÃO DE CAMINHOS E VEREDAS.....                          | 99        |
| IV. PROCEDIMENTOS DE CONSULTA PRÉVIA LANÇADOS PARA BENEFICIAÇÃO DE CAMINHOS E VEREDAS.....      | 101       |
| V. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS .....                                                  | 103       |

## FICHA TÉCNICA

|                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| <b>Supervisão</b>  |                       |
| Miguel Pestana     | Auditor-Coordenador   |
| <b>Coordenação</b> |                       |
| Gilberto Tomás     | Auditor-Chefe         |
| <b>Equipa</b>      |                       |
| Lúcia Marujo       | Auditora Verificadora |
| Isabel Gouveia     | Auditora Verificadora |

## RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

| SIGLA/<br>ABREVIATURA | DESIGNAÇÃO                                  | SIGLA/<br>ABREVIATURA | DESIGNAÇÃO                                          |
|-----------------------|---------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>Ac.</b>            | Acórdão                                     | <b>LOE</b>            | Lei do Orçamento do Estado                          |
| <b>al.(s)</b>         | Alínea(s)                                   | <b>LOPTC</b>          | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| <b>ARF</b>            | Apuramento de Responsabilidades Financeiras | <b>NCP</b>            | Norma(s) de Contabilidade Pública                   |
| <b>CCP</b>            | Código dos Contratos Públicos               | <b>P.</b>             | Página                                              |
| <b>Cf./Cfr.</b>       | Confrontar                                  | <b>PCP</b>            | Portal dos Contratos Públicos ou Portal BASE        |
| <b>DAT</b>            | Departamento de Apoio Técnico               | <b>S.A.</b>           | Sociedade Anónima                                   |
| <b>DGAL</b>           | Direção Geral das Autarquias Locais         | <b>SRMTC</b>          | Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas    |
| <b>DL</b>             | Decreto(s)-Lei(s)                           | <b>TdC</b>            | Tribunal de Contas                                  |
| <b>DLR</b>            | Decreto(s) Legislativo(s) Regional(ais)     | <b>TJ</b>             | Tribunal de Justiça                                 |
| <b>DR</b>             | Diário da República                         | <b>UAT</b>            | Unidade de Apoio Técnico                            |
| <b>fls.</b>           | Folha(s)                                    | <b>Vd.</b>            | Vide (veja-se)                                      |
| <b>IVA</b>            | Imposto sobre o Valor Acrescentado          |                       |                                                     |
| <b>JC</b>             | Juiz Conselheiro                            |                       |                                                     |
| <b>Lda.</b>           | Limitada                                    |                       |                                                     |

## 1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO

### 1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras emergentes de procedimentos de contratação adotados pela Câmara Municipal de Santana, entre 2019 e 2021, no âmbito de empreitadas de reparação de caminhos e veredas.

A inscrição desta ação no Programa anual de fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas<sup>1-2</sup> (SRMTC) foi determinada pelo despacho de 12/04/2023<sup>3</sup> na sequência da análise do Processo de Denúncia n.º 1/2022 de 24/02. Reveste a natureza de uma auditoria orientada para a apreciação da regularidade e da legalidade dos contratos celebrados pelo Município de Santana identificados naquela denúncia, no período compreendido entre 01/01/2019 e 31/12/2021, visando o apuramento das eventuais responsabilidades financeiras tipificadas nos artigos 59.º e 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>4</sup> (LOPTC).

### 1.2. Metodologia

A execução da auditoria, que compreende as fases de planeamento, de execução e de elaboração do correspondente relato, a fase do contraditório, e a elaboração do anteprojeto de relatório, seguiu as normas previstas no *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*<sup>5</sup>, bem como no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas*<sup>6</sup> nas matérias vigentes que não colidam com as constantes daquele Manual, seguindo a metodologia traçada no Plano Global de Auditoria e na delimitação da correspondente amostra<sup>7</sup>. A elaboração do Relato da auditoria seguiu as regras

---

<sup>1</sup> Cfr. a Resolução n.º 7/2022, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 4, de 05 de janeiro de 2023, e no JORAM, série II, n.º 238, de 22 de dezembro de 2022.

<sup>2</sup> A SRMTC, constituída por um juiz conselheiro tal como a dos Açores e com um serviço de apoio próprio, é um órgão previsto na nossa lei fundamental (cf. artigo 214.º n.º 4 da CRP), com natureza legal especial e própria (como consta da LOPTC). É isso um corolário de a SRMTC deter, nos termos da Constituição, a jurisdição financeira na região autónoma, portanto numa pessoa coletiva pública territorial com autonomia político-legislativa, com órgãos de governo próprios.

<sup>3</sup> Exarado na Informação n.º 30/23 – DAT – UAT 3, de 12/04/2023.

<sup>4</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, 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>5</sup> Aprovado pelo Plenário da 2.ª Secção do TdC, de 29/9/2016, e adotado pela SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/2017-JC/SRMTC, de 22/02.

<sup>6</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28/1, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/2001 – JC/SRMTC, de 15/11.

<sup>7</sup> Aprovado pelo meu despacho de 20/08/2024, exarado na Informação n.º 31/2024–DAT–UAT 3, da mesma data (de fls. 5 a 9 da Pasta do Processo).

definidas pelo ponto 8.3. do *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*, de acordo com o estabelecido pelo artigo 24.º n.º 3-alínea b) do Regulamento do Tribunal de Contas<sup>8</sup>.

Os trabalhos da auditoria consubstanciaram-se, sobretudo, na análise dos elementos e esclarecimentos prestados pela entidade e na obtenção de documentos probatórios, com vista à emissão de uma opinião e conclusão assentes nas evidências obtidas e nos elementos produzidos diretamente pela equipa de auditoria.

### 1.3. Identificação dos responsáveis

No período abrangido pela ação – 2019 a 2021 – a Câmara Municipal de Santana apresentou a seguinte constituição:

**Quadro I - Relação dos responsáveis entre 2019 e 2021**

| RESPONSÁVEL                         | CARGO/FUNÇÃO                         | PERÍODO DE RESPONSABILIDADE |
|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| Teófilo Alírio Reis Cunha           | Presidente                           | de 01/01/2019 a 14/10/2019  |
| Márcio Dinarte da Silva Fernandes   | Vereador                             | de 01/01/2019 a 14/10/2019  |
| Márcio Dinarte da Silva Fernandes   | Presidente                           | de 15/10/2019 a 31/12/2021  |
| Élia Maria Freitas Gouveia          | Vereadora                            | de 01/01/2019 a 31/12/2021  |
| Gabriel Eduardo Rodrigues Faria     | Vereador                             | de 01/01/2019 a 31/12/2021  |
| Vítor Dionísio Gouveia de Castro    | Vereador (em regime não permanente)  | de 03/01/2019 a 14/02/2019  |
| Cláudia Carina Marques Perestrelo   | Vereadora (em regime não permanente) | de 28/02/2019 a 05/09/2019  |
| Mónica Cristiana de Aguiar Ascensão | Vereadora (em regime não permanente) | de 12/09/2019 a 31/12/2021  |
| Ana Rosina Carvalho de Freitas      | Vereadora (em regime não permanente) | de 10/10/2019 a 19/06/2020  |
| Fernanda Gouveia Ferreira           | Vereadora (em regime não permanente) | de 23/10/2019 a 02/07/2020  |
| Maria José Santos Silva             | Vereadora                            | de 15/10/2021 a 31/12/2021  |
| João Paulo Marques Luís             | Vereador (em regime não permanente)  | de 15/10/2021 a 31/12/2021  |

**Fonte:** Prestações de contas referente aos anos de 2019, 2020 e 2021 - Plataforma Econtas (Vd. em CD\_Processo\_Docs\_Suporte\CD\_Docs\_Suporte\Ponto 1.3).

### 1.4. Condicionantes

De um modo geral, realça-se a boa colaboração e disponibilidade demonstradas pelos responsáveis da entidade auditada, na cedência da documentação e de toda a informação necessária ao desenvolvimento da ação.

<sup>8</sup> Regulamento n.º 112/2018-PG, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, a 24/01/2018, alterado e republicado pela Resolução n.º 3/2023-PG, de 15/12/2023, publicada no DR, 2ª série, n.º 5, de 08/01/2024.

## 1.5. Quadro normativo e organizacional

### 1.5.1. Quadro legal aplicável

As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações, e compreendem, nas regiões autónomas, a existência de freguesias e municípios<sup>9</sup>.

Os municípios regem-se pelo “Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico”, aprovado pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro<sup>10</sup>, pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro<sup>11</sup>, que estabeleceu o “Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais”, bem como pelas normas ainda em vigor constantes da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro<sup>12</sup>, no que concerne à constituição, composição e funcionamento dos órgãos autárquicos.

No âmbito da promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, os municípios dispõem de um conjunto de atribuições legalmente definidas, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do referido regime jurídico.

Conforme determina o princípio da especialidade consagrado no artigo 45.º do mesmo diploma, os órgãos representativos dos municípios – câmara municipal (órgão executivo) e assembleia municipal (órgão deliberativo)<sup>13</sup> – “(...) só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei”, devendo ainda o exercício das suas competências nortear-se pelos princípios previstos<sup>14</sup> naquele regime jurídico e no Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, assim como o da imparcialidade<sup>15</sup>.

Atendendo à área auditada, destacam-se as seguintes competências do presidente da câmara municipal, previstas nas alíneas f), g), h) e k), do n.º 1, e f) do n.º 2, ambos do artigo 35.º do mencionado regime jurídico, sem prejuízo da distribuição de pelouros e funções nos vereadores em

---

<sup>9</sup> Cf. os artigos 235.º, n.º 2, e 236.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

<sup>10</sup> Retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013 de 01 de novembro e 50-A/2013 de 11 de novembro e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015 de 30 de março, 69/2015 de 16 de julho, 7-A/2016 de 30 de março, 42/2016 de 28 de dezembro, 50/2018 de 16 de agosto, 66/2020 de 04 de novembro, 24-A/2022 de 23 de dezembro, 82/2023 de 29 de dezembro e, mais recentemente, pelo Decreto-Lei n.º 10/2024 de 8 de janeiro.

<sup>11</sup> Retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013 de 01 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018 de 12 de outubro, e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 71/2018 de 31 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 66/2020 de 4 de novembro, 29/2023 de 4 de julho e 82/2023 de 29 de dezembro.

<sup>12</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002 de 11 de janeiro e 67/2007 de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30 de novembro e pelas Leis n.ºs 75/2013 de 12 de setembro, 7-A/2016 de 30 de março, 71/2018 de 31 de dezembro, e 69/2021 de 20 de outubro. Este diploma foi parcialmente revogado pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.

<sup>13</sup> Vd. o n.º 2 do artigo 5.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º do referido regime jurídico aprovado pela Lei n.º 75/2013.

<sup>14</sup> Cf. o artigo 4.º daquele regime jurídico.

<sup>15</sup> Vd. os artigos 3.º, 4.º e 9.º do referido Código.

exercício de funções e da possibilidade de delegação e subdelegação de competências nos dirigentes<sup>16 e 17</sup>:

*«f) Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba;*

*g) Autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a exceção das referidas no n.º 2 do artigo 30.º;*

*h) Autorizar o pagamento das despesas realizadas;»*

*«k) Enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação, sem prejuízo do disposto na alínea ww) do n.º 1 do artigo 33.º;» (alíneas do n.º 1 do referido artigo 35.º); e*

*«f) Outorgar contratos em representação do município;» (alínea do n.º 2 do mesmo artigo).*

Para além do supramencionado, a análise das evidências da auditoria teve ainda em consideração os seguintes diplomas<sup>18</sup>:

- ✓ as Leis dos Orçamentos de Estado<sup>19</sup> que vigoraram no período temporal da ação;
- ✓ o Código do Procedimento Administrativo<sup>20</sup>;
- ✓ o Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>21</sup>;
- ✓ Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M de 14 de agosto<sup>22</sup>;
- ✓ o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro<sup>23</sup>;

---

<sup>16</sup> Cf. os artigos 36.º e 38.º do mesmo regime jurídico.

<sup>17</sup> Em particular, no domínio da contratação pública, podem ser delegadas ou subdelegadas as competências das alíneas g), h) e k) do n.º 1, e f), do n.º 2, ambos do mencionado artigo 35.º.

<sup>18</sup> E demais disposições legais referidas ao longo deste documento.

<sup>19</sup> Designadamente, as Leis n.ºs 71/2018 de 31 de dezembro, n.º 2/2020 de 31 de março (alterada pelas Leis n.º 13/2020 de 7 de maio, n.º 27-A/2020 de 24 de julho, e n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro), e n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro (alterada pela Lei n.º 48/2021 de 23 de julho).

<sup>20</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 72/2020 de 16 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023 de 10 de fevereiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 7-A/2023 de 28 de fevereiro.

<sup>21</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, (retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 36-A/2017, de 30 de outubro, e 42/2017, de 30 de novembro), e alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 33/2018 de 15 de maio, 170/2019, de 4 de dezembro, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março, pela Lei n.º 30/2021 de 21 de maio (retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho), e pelos Decretos-Lei n.ºs 78/2022 de 7 de novembro e 54/2023 de 14 de julho.

<sup>22</sup> Alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 45/2008/M de 31 de dezembro, 34/2009/M de 31 de dezembro, 2/2011/M de 10 de janeiro, 5/2012/M de 30 de março, 42/2012/M de 31 de dezembro, 28/2013/M de 6 de agosto, 6/2018/M de 15 de março, 12/2018/M de 6 de agosto, 1-A/2020/M de 31 de janeiro, e 26/2022/M de 29 de dezembro.

<sup>23</sup> Alterado pela Lei n.º 162/99 de 14 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 315/2000 de 2 de dezembro e 84-A/2002 de 5 de abril, bem como pela Lei n.º 60-A/2005 de 30 de dezembro.

- ✓ o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro<sup>24</sup>;
- ✓ a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso aprovada pela Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro<sup>25</sup>, e o Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho<sup>26</sup>, que regulamenta aquela Lei.

O Município de Santana aplica, desde 2020, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro<sup>27</sup>, que inclui as Normas de Contabilidade Pública.

### 1.5.2. Estrutura orgânica dos serviços municipais

A Assembleia Municipal de Santana, reunida em sessão ordinária de 29 de junho de 2015, aprovou, sob proposta da Câmara Municipal de Santana, a reestruturação orgânica dos serviços municipais<sup>28</sup> e os demais preceitos inerentes à sua estrutura orgânica.

Aquela reestruturação orgânica determinou que a Câmara Municipal de Santana passaria a dispor dos seguintes serviços municipais, nos termos do artigo 6.º do Despacho n.º 8126/2015:

- ✓ Serviços de Apoio à Câmara Municipal – onde se inclui o Gabinete de Apoio à Presidência e o Gabinete de Apoio à Vereação;
- ✓ Serviços Dependentes do Presidente da Câmara – onde se inclui o Serviço Municipal de Aprovisionamento e o Serviço Municipal de Intervenção Social, Educação, Cultura e Desporto;
- ✓ Unidades Orgânicas Flexíveis – onde se inclui a Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira e a Divisão de Equipamentos e Proteção Civil.

Competia ao Gabinete de Apoio à Presidência, entre outras [cfr. o artigo 7.º-alíneas b) e i) do Despacho n.º 8126/2015]:

*«b) [p]roceder aos estudos e elaborar as informações ou pareceres ou pareceres necessários à tomada das decisões que caibam no âmbito da competência própria ou delegada do Presidente da Câmara»; e*

---

<sup>24</sup> Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 85/2016 de 21 de dezembro, e 33/2018 de 15 de maio, pelas Leis n.ºs 2/2020 de 31 de março, 12/2022 de 27 de junho, e 82/2023 de 29 de dezembro, e regulamentado pela Portaria n.º 218/2016 de 9 de agosto.

<sup>25</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012 de 14 de maio, 64/2012 de 20 de dezembro, 66-B/2012 de 31 de dezembro, e 22/2015 de 17 de março.

<sup>26</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 de 20 de dezembro e 66-B/2012 de 31 de dezembro, assim como pelo Decreto-Lei n.º 99/2015 de 02 de junho.

<sup>27</sup> Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 85/2016 de 21 de dezembro e 33/2018 de 15 de maio, pelas Leis n.ºs 2/2020 de 31 de março, 12/2022 de 27 de junho, e 82/2023 de 29 de dezembro, e regulamentado pela Portaria n.º 218/2016 de 9 de agosto.

<sup>28</sup> Cfr. o Despacho n.º 8126/2015, de 10 de julho, publicado no DRE, 2.ª série, n.º 143, de 24 de julho de 2015, e disponível no site da Câmara Municipal de Santana (consultado em 07/10/2024).

«i) [p]romoção e gestão dos procedimentos relativos à contratação pública».

Por seu turno, à Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira, competia, entre outras [cfr. o artigo 11.º-alíneas b) e d) do Despacho n.º 8126/2015]:

«b) [p]restar apoio técnico-jurídico aos diversos serviços»; e

«d) [a]ssegurar, coordenar e gerir os serviços de gestão financeira».

### 1.5.3. Contratação pública

Nos termos do artigo 2.º n.º 1-alínea c) do CCP, as autarquias locais são entidades adjudicantes, enquanto contraentes públicos [cfr. o artigo 3.º n.º 1-alínea a) do CCP].

O artigo 16.º n.º 1 do CCP determina que na «*formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adotar um dos seguintes tipos de procedimentos: a) Ajuste direto; b) Consulta prévia; c) Concurso público; d) Concurso limitado por prévia qualificação; e) Procedimento de negociação; f) Diálogo concorrencial; g) Parceria para a inovação*».

Para o efeito, o n.º 2 do mesmo artigo dispõe que «*consideram-se submetidas à concorrência de mercado, designadamente, as prestações típicas abrangidas pelo objeto dos seguintes contratos, independentemente da sua designação ou natureza: a) Empreitada de obras públicas; b) Concessão de obras públicas; c) Concessão de serviços públicos; d) Locação ou aquisição de bens móveis; e) Aquisição de serviços; f) Sociedade*».

Quanto ao valor do contrato, o artigo 17.º do CCP determina que o «*valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto*», sendo que o benefício económico abrange, «*além do preço a pagar pela entidade adjudicante ou por terceiros, o valor de quaisquer contraprestações a efetuar em favor do adjudicatário e ainda o valor das vantagens que decorram diretamente para este da execução do contrato e que possam ser configuradas como contrapartidas das prestações que lhe incumbem*» (cfr. o artigo 17.º n.ºs 1 e 2 do CCP).

Mais dispõe que, quando perante contratos «*de empreitada de obras públicas, o cálculo do valor do contrato inclui o custo da obra e o valor total dos bens móveis e serviços que são postos à disposição do adjudicatário pela entidade adjudicante*» (cfr. o artigo 17.º n.º 3 do CCP).

Finalmente, a «*fixação do valor do contrato deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, utilizando, como referência preferencial, os custos médios unitários de prestações do mesmo tipo adjudicadas em anteriores procedimentos promovidos pela entidade adjudicante*», não podendo o valor do contrato «*ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código*» (cfr. o artigo 17.º n.ºs 7 e 8 do CCP).

No que se refere à formação de contratos de empreitada de obras públicas, determina o artigo 19.º do CCP que os contraentes públicos podem adotar um dos seguintes procedimentos:

- «a) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o valor do contrato;*
- b) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando o valor do contrato seja inferior ao limiar referido na alínea a) do n.º 3 do artigo 474.º;*
- c) Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 150 000;*
- d) Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 30 000.».*

Já quanto à formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, o contraente público pode socorrer-se de um dos seguintes procedimentos, nos termos do artigo 20.º do CCP:

- «a) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o valor do contrato;*
- b) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando o valor do contrato seja inferior aos limiares referidos nas alíneas b) ou c) do n.º 3 do artigo 474.º, consoante o caso;*
- c) Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato seja inferior a (euro) 75 000;*
- d) Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 20 000.».*

Conforme prevê o artigo 128.º n.º 1 do CCP, uma entidade pode adotar o procedimento de ajuste direto simplificado para *«a formação de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a (euro) 5 000, ou no caso de empreitadas de obras públicas, a (euro) 10 000»*, sendo a respetiva adjudicação *«feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente, sobre uma fatura ou um documento equivalente apresentado pela entidade convidada, com dispensa de tramitação eletrónica»*.

Mencione-se, ainda, o artigo 4.º n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M de 14 de agosto<sup>29</sup>, diploma que adaptou a aplicação do Código dos Contratos Públicos (CCP) na RAM, que determina que aos limiares para a escolha dos procedimentos de formação dos contratos previstos nas alíneas c) e d) do artigo 19.º, e nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, ambos do CCP, se aplica um coeficiente de majoração de 1,35.

---

<sup>29</sup> Na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15 de março, com entrada em vigor em 16 de março de 2018 e produção de efeitos desde 1 de janeiro de 2018, alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs DLR 12/2018/M, de 6 de agosto, 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, e 26/2022/M, de 29 de dezembro.

Termos em que, de uma forma sintética, os limites máximos que a autarquia de Santana deveria ter em atenção, entre 1 de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2021, para efeitos de determinação do procedimento pré-contratual a utilizar eram os seguintes:

**A) Ajuste direto simplificado** (cfr. o artigo 128.º do CCP):

- Para empreitadas de obras públicas – 13 500€;
- Para a prestação de serviços ou aquisição de bens – 6 750€.

**B) Ajuste direto** (cfr. os artigos 19.º-alínea d) e 20.º n.º 1-alínea d), ambos do CCP):

- empreitadas – 40 500€;
- aquisição de bens e serviços – 27 000€;

**C) Consulta prévia** (cfr. os artigos 19.º-alínea c) e 20.º n.º 1-alínea c), do CCP):

- empreitadas – 202 500€;
- aquisição de bens e serviços – 101 250,00€.

Quanto aos concursos públicos, não se aplica qualquer coeficiente, como se verifica nos demais procedimentos, devendo, contudo, ter-se em atenção os valores dos limiares comunitários que são atualizados bianualmente.

No período em análise os limiares comunitários eram os seguintes:

**A) Concurso público e concurso público limitado por prévia qualificação em 2019<sup>30</sup>:**

- empreitadas – 5 548 000€;
- aquisição de bens e serviços – 144 000€;

**B) Concurso público e concurso público limitado por prévia qualificação em 2020 e 2021<sup>31</sup>:**

- empreitadas – 5 350 000€;
- aquisição de bens e serviços – 139 000€.

Justifica-se ainda ter presente, no essencial, o regime legal referente à execução dos contratos públicos de empreitada, que enquadra a análise subsequente.

Assim, antes de mais, faz-se notar que o regime do CCP relativo a trabalhos complementares foi substancialmente alterado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto (em vigor a partir de 1 de janeiro de 2018), pela Lei n.º 30/2021 de 21 de maio (em vigor a partir de 20 de junho incluindo para contratos que se «*encontrem em execução à data da sua entrada em vigor, desde que o*

---

<sup>30</sup> Limiares europeus aplicáveis a partir de 01 de janeiro de 2018, cfr. nota informativa “[Novos limiares europeus aplicáveis aos contratos públicos - Notícias - IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção](#)” (consultado em 08/10/2024).

<sup>31</sup> Cfr. [nota informativa "Novos limiares europeus aplicáveis aos contratos públicos a 1 de janeiro de 2020" - Notícias - IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção](#) (consultado em 08/10/2024).

*fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data» - cfr. o artigo 27.º) e ainda pelo Decreto-Lei n.º 78/2022 de 7 de novembro (em vigor a partir de 1 de dezembro de 2022.*

Assim, à luz do disposto no artigo 370.º do CCP, devem verificar-se (cumulativamente) os seguintes requisitos para os trabalhos complementares:

- Não tenham sido previstos no contrato, em espécie ou quantidade;
- Se destinem à realização da mesma obra;
- Não sejam tecnicamente separáveis do objeto do contrato, designadamente devido à necessidade de assegurar a permutabilidade ou a interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes;
- A mudança de empreiteiro implique um aumento considerável de custos para o dono da obra;
- A ordem de execução dos trabalhos complementares seja dada por escrito (artigo 375.º do CCP);
- Respeitem o limite imposto pela modalidade do procedimento adotado (artigo 17.º n.º 1 e 2 do CCP).

Refira-se que os trabalhos complementares se destinam à realização da mesma obra desde que, *«sob os pontos de vista lógico, técnico e funcional, deveriam dela fazer parte desde o início, o que não sucedeu por circunstâncias imprevistas ou imprevisíveis ou até por negligência ou incompetência»* não se tratando de *«alterações que visam uma melhor execução do que foi previsto, mas antes executar algo que não foi projetado, portanto, neste aspeto, obra nova»*<sup>32</sup>.

Para identificar os limites ao valor acumulado dos trabalhos complementares, é necessário atender ao regime legal vigente à data da sua autorização, dado que o artigo 370.º do CCP sofreu diversas alterações.

- ✓ Na redação dada ao CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, com início da vigência em 1 de janeiro de 2018, o legislador diferenciava circunstâncias não previstas de circunstâncias imprevisíveis. Desta forma, quando *«os trabalhos complementares resultem de circunstâncias não previstas, pode o dono da obra ordenar a sua execução ao empreiteiro desde que (...)»* o *«preço desses trabalhos, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não previstas, não exceda 10% do preço contratual»* (sublinhado nosso).

Por seu turno, quando *«os trabalhos complementares resultem de circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, pode o dono da obra ordenar a sua execução desde que (...)»* o *«preço desses trabalhos, incluindo o de anteriores trabalhos*

---

<sup>32</sup> JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos, Anotado e Comentado, Edições Almedina, 2024, p. 1115.

*complementares igualmente decorrentes de circunstâncias imprevisíveis, não exceda 40% do preço contratual*» (sublinhado nosso).

- ✓ Com a alteração ocorrida através da publicação da Lei n.º 30/2021 de 21 de maio – e em vigor a partir de 20 de junho de 2021 – o legislador deixou de diferenciar as circunstâncias não previstas das circunstâncias imprevisíveis e define como limite único uma percentagem de 50% do valor acumulado dos trabalhos complementares sobre o preço contratual inicial.
- ✓ Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 78/2022 de 7 de novembro (em vigor a partir de 1 de dezembro), reintroduziu o critério da indispensabilidade dos trabalhos complementares para a conclusão da empreitada – o qual havia sido afastado na revisão do CCP de 2017. E este critério quer significar que sem *«esses trabalhos a obra não poderia concluir-se ou não realizaria o fim a que se propõe, isto é, não realizaria de modo satisfatório o objetivo de interesse público que com essa obra se pretende realizar»*. E, tal como escreve JORGE ANDRADE DA SILVA, os trabalhos complementares não podem ser *«apenas o reflexo da vontade do dono da obra que, numa nova conceção da obra, decidiu acrescentar trabalhos aos inicialmente previstos»*, não bastando a *«mera conveniência ou a simples utilidade de execução de tais trabalhos»* nem se tratando de *«meros melhoramentos»*<sup>33</sup>.

O artigo 371.º do CCP determina a obrigatoriedade de execução de trabalhos complementares por parte do empreiteiro *«desde que tal lhe seja ordenado por escrito pelo dono da obra e lhe sejam entregues as alterações aos elementos da solução da obra necessárias à sua execução, quando os mesmos tenham integrado o caderno de encargos relativo ao procedimento de formação do contrato»* exceto quando o empreiteiro *«opte por exercer o direito de resolução do contrato ou quando, sendo os trabalhos complementares de espécie diferente dos previstos no contrato ou da mesma espécie de outros nele previstos, mas a executar em condições diferentes, o empreiteiro não disponha dos meios humanos ou técnicos indispensáveis para a sua execução»*.

Ainda assim, o empreiteiro pode *«reclamar da ordem de execução de trabalhos extracontratuais que entenda não serem enquadráveis no conceito legal de trabalhos complementares»*<sup>34</sup> ou que ultrapassem os limites previstos no artigo 370.º do CCP. E o empreiteiro pode ainda não acatar as ordens quando as mesmas não lhe sejam *«dadas por escrito e facultadas as alterações aos elementos da solução da obra»* cessando igualmente essa obrigação quando *«juntamente com essa ordem, não lhe sejam fornecidos os elementos técnicos necessários à sua execução. Por outro lado, o empreiteiro deve assegurar-se de que a ordem escrita é regular e emitida pela autoridade competente»*<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos, Anotado e Comentado, cit., p. 1115.

<sup>34</sup> JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos, Anotado e Comentado, cit., p. 1119.

<sup>35</sup> JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos, Anotado e Comentado, cit., p. 1119.

No que se refere ao preço e prazo de execução dos trabalhos complementares, determina o artigo 373.º do CCP, que na «*falta de estipulação contratual, o preço a pagar pelos trabalhos complementares e o respetivo prazo de execução são fixados nos seguintes termos:*

- a) *Tratando-se de trabalhos da mesma espécie de outros previstos no contrato e a executar em condições semelhantes, são aplicáveis o preço contratual e os prazos parciais de execução previstos no plano de trabalhos para essa espécie de trabalhos;*
- b) *Tratando-se de trabalhos de espécie diferente ou da mesma espécie de outros previstos no contrato mas a executar em condições diferentes, deve o empreiteiro apresentar uma proposta de preço e de prazo de execução.».*

E, quando perante os trabalhos de espécie diferente ou da mesma espécie, mas com condições de execução diferentes, o «*empreiteiro deve apresentar ao dono da obra uma proposta de preço e de prazo de execução dos trabalhos complementares, no prazo de 15 dias a contar da data da receção do pedido para a sua apresentação, o qual deve ser acompanhado dos elementos de projeto necessários à sua completa definição e execução*» (cfr. o artigo 373.º n.º 2 do CCP).

Já o «*dono da obra dispõe de 15 dias para se pronunciar sobre a proposta do empreiteiro, podendo, em caso de não aceitação da mesma, apresentar uma contraproposta*», sendo que se o «*dono da obra não efetuar nenhuma comunicação ao empreiteiro dentro do prazo previsto no número anterior, considera-se que a proposta deste foi aceite*» (cfr. o artigo 373.º n.º 3 e 4 do CCP).

Assim, da conjugação dos n.ºs 2, 3 e 4, resulta «*que:*

- *Tratando-se de preços novos (por respeitarem a trabalhos de espécie não prevista ou, ainda que de espécie prevista, a realizar em condições diferentes as que para essa espécie previstas), o empreiteiro, no prazo de 15 dias contados da receção da ordem, deve apresentar ao dono da obra uma proposta desses preços novos e bem assim os elementos de projeto necessários à sua completa definição e execução, isto, mesmo que se não trate de uma modalidade de empreitada de conceção / construção;*
- *O dono da obra, no prazo de 15 dias contados da receção daquela proposta, pode tomar uma das seguintes opções:*
  - *Aceitar a proposta, assim resolvendo a questão;*
  - *Recusar a proposta e apresentar contraproposta, caso em que o empreiteiro sobre ela se deve pronunciar no prazo de 15 dias contados da sua receção (por analogia);*
  - *Recusar a proposta e não apresentar contraproposta, caso em que o desacordo será decidido pela via judicial ou arbitral (...);*
  - *Nada dizer no prazo de 15 dias contados da receção da proposta, caso em que:*
    - *Caducou o seu direito de manifestar desacordo com a proposta;*
    - *Caducou o direito de apresentação de contraproposta;*

- *A proposta do empreiteiro é considerada aceite para os efeitos contratuais e legais»<sup>36</sup>.*

Por fim, «*enquanto não houver acordo sobre todos ou alguns preços ou sobre o prazo de execução, os trabalhos respetivos são executados e pagos com base na contraproposta do dono da obra, efetuando-se, se for caso disso, a correspondente correção, acrescida, no que respeita aos preços, dos juros de mora devidos, logo que haja acordo ou determinação judicial ou arbitral sobre a matéria*» (cfr. o n.º 5 do artigo 373.º do CCP).

Quanto ao prazo da execução da obra, determina o artigo 374.º do CCP que o mesmo pode ser prorrogado quando perante a execução de trabalhos complementares.

A formalização dos trabalhos complementares deve ser feita por escrito (cfr. o artigo 375.º do CCP), mas o CCP não obriga que seja elaborado um contrato formal.

No que se refere em concreto aos trabalhos a menos, dispõe o artigo 379.º do CCP que, salvo «*em caso de impossibilidade de cumprimento, o empreiteiro só pode deixar de executar quaisquer trabalhos previstos no contrato desde que o dono da obra emita uma ordem com esse conteúdo, especificando os trabalhos a menos*», cujo preço deve ser deduzido ao preço contratual inicial.

Contudo, e para efeitos de proteção das suas expetativas, dispõe o artigo 381.º do CCP que os empreiteiros têm o direito a uma indemnização correspondente «*a 10% do valor da diferença verificada*» quando «*os trabalhos executados pelo empreiteiro tenham um valor inferior em mais de 20% ao preço contratual inicial*» a qual é «*liquidada na conta final da empreitada*».

Por outro lado, e em cumprimento da obrigação de transparência estabelecida no n.º 1 do artigo 315.º do CCP, na redação do DL n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, as modificações dos contratos, que representem um valor acumulado superior a 10% do preço contratual devem ser publicitadas pelo contraente público no portal dos contratos públicos, até cinco dias após a sua concretização, devendo a publicidade ser mantida até seis meses após a extinção do contrato, sendo esta publicitação condição de eficácia dos atos ou acordos modificativos, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos (cfr. o artigo 315.º n.ºs 1 e 2 do CCP, na redação do DL n.º 111-B/2017 de 31 de agosto).

#### 1.5.4. Responsabilidade financeira

As responsabilidades financeiras<sup>37</sup> previstas nos artigos 59.º e 65.º da LOPTC pressupõem (i) uma conduta praticada por determinado agente (pessoa ou entidade que gere, administra, recebe ou

---

<sup>36</sup> JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos, Anotado e Comentado, cit., p. 1124.

<sup>37</sup> De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, o TContas tem competência para efetivar a responsabilidade por infrações financeiras nos termos da lei, competência material esta repetida na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, independentemente da natureza da entidade a que pertença. Estas disposições utilizam, pois, um conceito amplo de responsabilidades financeiras, como sendo aquelas que resultam da prática de infrações financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos. Trata-se de responsabilidades pessoais ou individuais reguladas por normas de Direito Público, que têm como pressupostos (i) um comportamento em matéria administrativa e ou financeira, (ii) descrito na lei, (iii) ilícito e (iv) juridicamente censurável. Correspondem a um modelo de Direito Público disciplinador da legalidade e da regularidade da gestão financeira de fundos públicos, em que um órgão constitucional de natureza jurisdicional responsabiliza um indivíduo.

utiliza dinheiros públicos) que preencha o tipo legal descrito em uma ou mais normas disciplinadoras da atividade financeira pública; (ii) são responsabilidades subjetivas e individuais, de natureza sancionatória e<sup>38</sup> ou de natureza reintegratória; e (iii) decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos. Pressupõem ainda e sempre um juízo de culpabilidade, i.e., de censura jurídica<sup>39</sup>, com referência a comportamentos relativos (1) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (2) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (3) à observância de regras contabilísticas.

Nas responsabilidades financeiras estão em causa, portanto, a gestão e a utilização de dinheiros públicos por aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os utilizar e gerir de acordo com o direito objetivo administrativo-financeiro e as demais normas técnicas aplicáveis.

Deste modo, os seus pressupostos gerais são:

- 1) *um comportamento (ação ou omissão, direta ou subsidiariamente<sup>40</sup>) de um agente que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos (vide os n.ºs 1 e 4 do artigo 61.º da LOPTC)<sup>41</sup>, comportamento esse evidenciado - factualmente - em Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas<sup>42</sup> ou em Procedimentos Específicos Complementares;*
- 2) *a ilicitude desse comportamento, por inobservância e ou violação de um dever de serviço normativamente fixado (no Direito Sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de justificação, de um tipo justificador);*
- 3) *a culpabilidade do agente da conduta, culpa, censurabilidade ou juízo de censura por causa da culpa negligente ou da culpa dolosa, considerando a atitude interna do agente autor do ilícito financeiro - juízo que tem em conta as especificidades das funções concretas desempenhadas pelo agente da infração com referência a um padrão de um responsável financeiro medianamente diligente, medianamente informado e medianamente cuidadoso<sup>43</sup> e <sup>44</sup> (no Direito Sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de exclusão da culpa, de um tipo desculpante).*

---

<sup>38</sup> Pois, de acordo com o n.º 6 do artigo 65.º da LOPTC, “[a] aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso”.

<sup>39</sup> Pode-se, assim, buscar uma noção de responsabilidade financeira em sentido amplo, que inclui as duas modalidades de responsabilidades reguladas nos artigos 59.º a 64.º e 65.º a 68.º da LOPTC.

<sup>40</sup> Cf. o n.º 3 do artigo 62.º da LOPTC.

<sup>41</sup> Pode haver solidariedade de ação na responsabilidade reintegratória, de acordo com o artigo 63.º da LOPTC.

<sup>42</sup> Incluindo-se os relatórios de verificação externa de contas (cf. a alínea g) do n.º 3 do artigo 54.º da LOPTC).

<sup>43</sup> A culpa – juízo de censura relativo à atitude interna do agente autor do comportamento ilícito – deve, pois, ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

<sup>44</sup> É adequado impor ao agente a prova de que cumpriu os seus deveres.

Como esta Secção Regional tem sublinhado, a responsabilidade financeira de natureza sancionatória é delitual em sentido estrito. Aproxima-se do Direito penal<sup>45</sup> e do Direito disciplinar (cf. os artigos 65.º, 67.º e 68.º, 61.º e 62.º da LOPTC). Visa punir uma infração a certos deveres (com exigências de prevenções geral e especial) e não ressarcir um dano.

Dá, por isso, origem a condenação em multa (“é uma sanção severa”, segundo os artigos 6.º e 7.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem).

O tipo legal ou tipo de ilícito<sup>46</sup> da infração financeira sancionatória refere-se à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e, ainda, à boa gestão ou administração financeira (cf. o n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC; o princípio da tipicidade legal) - isto pondo de parte as infrações processuais e respetivas multas previstas no artigo 66.º da LOPTC (má conduta durante processo ou procedimento do Tribunal de Contas).

A responsabilidade financeira sancionatória está sujeita a princípios ou regras fundamentais como (i) o da culpa à maneira do Direito Penal (cf. os n.ºs 4 e 5 do artigo 65.º, os n.ºs 2 e 4 do artigo 67.º e os n.ºs 4 e 5 do artigo 61.º todos da LOPTC, assim como os artigos 13.º a 17.º do Código Penal), (ii) o da tipicidade do ilícito, (iii) o da irretroatividade da lei desfavorável, (iv) o da regra “*ne bis in idem*” e (v) o da determinabilidade das sanções aplicáveis.

Assim, podemos utilizar como conceito de “infração financeira sancionatória” a definição de conduta típica (isto é, descrita no ordenamento jurídico das finanças públicas<sup>47</sup>), ilícita (ou seja, conduta violadora de uma proibição ou imposição legal em sede de finanças públicas, sem causa de exclusão da ilicitude), portanto, censurável a título de dolo ou negligência a deduzir de factualidade concreta, sem causa de exculpação) e legalmente punível com a sanção de multa.

Concretamente, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, a apreciação da culpa (o juízo de censura relativo à atitude interna do agente financeiro autor do comportamento financeiro ilícito) deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir, naquele específico cargo ou função.

O conteúdo de tal atitude interna - censurável ou culposa - é integrável na figura do dolo (artigo 14.º do Código Penal) ou na figura da negligência (artigo 15.º do mesmo Código).

O padrão de diligência exigível ao gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um responsável (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência e (iv) medianamente avisado e cauteloso. Pois, quem exerce funções

---

<sup>45</sup> O n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março, estabelece que “[a]o regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.”.

<sup>46</sup> O conjunto de elementos objetivos e subjetivos que constituem a conduta punida, o objeto da sanção; normalmente exige o desvalor da ação e o desvalor do resultado.

<sup>47</sup> Legalmente tipificada ou descrita.

de gestão ou administração pública deve ter (ou passar a ter) um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidenda, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do Tribunal de Contas<sup>48</sup>.

Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória, a responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, sobre o agente ou agentes da ação, podendo incidir também sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

No contexto desta ação, salienta-se o disposto no n.º 2<sup>49</sup> do referido artigo 61.º da LOPTC, que delimita a responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933<sup>50</sup>.

O n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, que procedeu à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, veio assinalar que, nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) *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*”. De acordo com o n.º 2 do referido artigo 80.º-A, essa responsabilidade “(...) *recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei*”.

Portanto, os autarcas só respondem financeiramente pelos atos que praticarem se não tiverem ouvido as “*estações competentes*” ou, quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, tenham decidido de forma diferente. Ou dito de outro modo, aqueles responsáveis sabem que, se ouvirem as “*estações competentes*”, não são responsabilizados financeiramente, ao invés do que

---

<sup>48</sup> Sobre estas vide o n.º 4 do artigo 44.º, a alínea i) do n.º 3 do artigo 54.º, a alínea j) do n.º 1 e o n.º 9 do artigo 65.º e o n.º 2 do artigo 67.º todos da LOPTC.

<sup>49</sup> Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

<sup>50</sup> Segundo o qual “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;

2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”.

sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, consequentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente nos termos previstos no n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC.

Como também tem sido expresso por esta Secção Regional do Tribunal de Contas, entende-se como “estação competente”, para os efeitos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC (aceitando-se como válido e útil o teor desta disposição legal), o indivíduo (interno à Administração) ou indivíduos de uma entidade colegial (interna à Administração) que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam – por força da lei, de regulamento, de ato administrativo, de contrato ou de outra forma de vinculação – esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (i.e., o agente da infração, a pessoa ou pessoas que efetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal, não bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num processo administrativo).

A “estação competente” deve dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia. Esta capacidade da “estação competente” face ao decisor ou codecisor pode decorrer da lei, de regulamento, de regras deontológicas, dos usos, da natureza própria das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.

Quanto ao elemento subjetivo da responsabilidade, refira-se ainda que, quando os agentes não atuem de forma cuidada e diligente, a sua atuação pode ser passível de configurar, ainda que de forma indiciária, um incumprimento culposos dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal<sup>51</sup>.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:

- (a) prevê a realização de um facto descrito num tipo de infração, mas atua sem se conformar com essa realização do facto (negligência consciente); ou
- (b) não prevê sequer a possibilidade de realização do facto tipificado (negligência inconsciente).

Realça-se que, para o conceito de negligência em responsabilidade sancionatória que resulta do aludido artigo 15.º do Código Penal, o facto negligente possui um tipo de ilícito – a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado – e um tipo de culpa – a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar.

Cumpra ainda destacar que só informações ou pareceres em que seja devidamente identificado e analisado o assunto respeitante ao ato considerado ilegal que consubstancia a infração financeira é que podem relevar para afastar a imputação de responsabilidade aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC.

---

<sup>51</sup> Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

## 1.6. Audição prévia dos responsáveis

Em cumprimento do princípio do contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição institucional e pessoal dos membros do órgão executivo da Câmara Municipal de Santana identificados no ponto 1.3 deste Relatório, bem como do então Chefe de Divisão e de uma técnica da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira daquela autarquia, a fim de se pronunciarem sobre o conteúdo do Relato da auditoria<sup>52</sup>.

Nesta sede, os contraditados Márcio Dinarte da Silva Fernandes e Maria Teresa Marques Rodrigues requereram a prorrogação do prazo para o exercício do seu direito<sup>53</sup>, a qual foi concedida<sup>54</sup>. No novo prazo concedido para o efeito, aqueles responsáveis apresentaram a sua pronúncia<sup>55</sup>.

Os contraditados Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Gabriel Eduardo Rodrigues Faria, Fernanda Gouveia Ferreira e Maria José Santos Silva não apresentaram quaisquer alegações.

Por seu turno, os responsáveis Vitor Dionísio Gouveia e Castro, Cláudia Carina Marques Perestrelo, Mónica Cristiana de Aguiar Ascensão, Ana Rosina Carvalho de Freitas e João Paulo Marques Luís apresentaram as suas alegações extemporaneamente<sup>56</sup>.

O contraditado Gonçalo Nuno Ferreira Amaro apresentou as suas alegações no prazo concedido para o efeito<sup>57</sup>.

As alegações rececionadas dentro do prazo foram apreciadas e tidas em consideração na fixação dos termos finais deste Relatório através da sua apreciação e inserção nos pontos pertinentes. Dando expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas apresentadas encontram-se integralmente reproduzidas no Anexo II deste Relatório.

---

<sup>52</sup> Através dos ofícios da SRMTC sob o registo, respetivamente, de 797 a 809, todos expedidos a 4 de abril de 2025 (de folhas 101 a 139 da Pasta do Processo).

<sup>53</sup> Por intermédio do requerimento apresentado, via correio eletrónico, a 22 de abril de 2025, sob o registo de entrada no Tribunal n.º 936/2025 (de folhas 140 a 141 da Pasta do Processo).

<sup>54</sup> Mediante o despacho proferido a 22 de abril de 2025, o qual foi notificado aos interessados através do ofício da SRMTC n.º 955/2025, de 23 e abril.

<sup>55</sup> As alegações foram enviadas por correio eletrónico a 2 de maio, com entrada nesta Secção Regional sob o registo n.ºs 1046/2025, de 05/05/2025.

<sup>56</sup> Atentas as datas de receção do Relato constantes dos “Avisos de Receção” (a folhas 115, 118, 121, 124 e 133 da pasta do processo), o prazo terminaria entre 22 e 24 de abril. Todavia os contraditados só apresentaram as suas alegações em 29 de abril (cfr. os registos de entrada na SRMTC n.ºs 983 a 987 de 29 de abril de 2025 constantes das folhas 162 a 179 da Pasta do Processo)

<sup>57</sup> Tendo rececionado o Relato a 9 de abril, deveria apresentar o seu contraditório, querendo, até o dia 24 de abril, o que ocorreu através de resposta remetida por e-mail a 24 de abril de 2025, com registo de entrada na SRMTC n.º 960/2025, da mesma data.

## 2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

### 2.1. Apreciação genérica

Da análise à informação prestada pela Câmara Municipal de Santana<sup>58</sup>, circunscrita ao âmbito temporal entre 01/01/2019 e 31/12/2021 (36 meses) e da consulta ao Portal Base, apurou-se que no triénio foram publicadas as fichas de 30 contratos (vinte e nove de empreitadas e um de aquisição de bens e serviços), 20<sup>59</sup> dos quais destinados à reparação de caminhos e veredas no concelho de Santana, formalizados entre 13/05/2019 e 11/10/2021 (*vide* o Anexo III) envolvendo, no global, uma despesa de 3 815 712,79€ (sem IVA), celebrados com as seguintes entidades:

- a. Edifaial - Construções, Lda. – cinco contratos, no valor total de 874 104,16€ (celebrados entre 13 de maio de 2019 e 2 de agosto de 2021);
- b. J.C.F. - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda. – quatro contratos, no montante global de 612 860,00€ (celebrados entre 17 de outubro de 2019 e 11 de outubro de 2021);
- c. João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda. – dois contratos, que totalizaram 290 703,04€ (celebrados entre 7 de outubro de 2020 e 24 de setembro de 2021);
- d. Rubrica Perfeita - Construções, Lda. – quatro contratos, no montante global de 635 370,00€ (celebrados entre 29 de agosto de 2019 e 29 de setembro de 2021);
- e. José Avelino Pinto, Construção & Engenharia, S.A. – dois contratos, no montante global de 441 123,79€, um celebrado em 29 de outubro de 2020 e o outro em 9 de agosto de 2021;
- f. SEN, Lda., AFAVIAS, S.A. e RIM, S.A. – um total de três contratos (um com cada empresa), no montante global de 961 551,80€<sup>60</sup> (celebrados entre 30 de março de 2020 e 5 de janeiro de 2021).

Do exame aos 20 contratos de empreitadas de obras públicas, evidenciados no Anexo III, de uma forma geral e sucinta, observa-se o seguinte:

---

<sup>58</sup> No âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02, e através do ofício n.º 252/P, de 25/10/2024 (a fls. 20 e 21 da Pasta do Processo).

<sup>59</sup> Na sequência de 19 procedimentos com vista à beneficiação/reparação de caminhos e veredas municipais, sendo que, um deles, o procedimento n.º 38/2021 foi dividido em 2 lotes adjudicados às empresas: João Eduardo de Andrade Unipessoal, Lda. (lote 1 no valor de 93 026,80€) e JCF – Construções de Santana – Construção Civil e Obras Públicas Lda. (lote 2 no valor de 108 000,00€), correspondendo estes procedimentos a um total de 20 atos/contratos (CD\_Processo\_Docs\_Suporte\CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022).

<sup>60</sup> Distribuído da seguinte forma: SEN, Lda. – 299 731,73€, AFAVIAS, S.A. – 464 820,07€ e RIM, S.A. – 197 000,00€.

- a. a consulta prévia foi a tipologia de procedimento pré-contratual mais utilizada (dezasseis<sup>61</sup> vezes, o equivalente a 80% dos atos/contratos), concentrando 2 607 437,20€ em adjudicações, seguida do concurso público (3 vezes, ou seja 15% do total), representando 743 455,52€ em adjudicações e do concurso limitado por prévia qualificação (uma única vez, 5% do total) no valor de 464 820,07€;
- b. na formação de todos os contratos analisados, foi escolhido o procedimento concursal inerente ao valor da despesa em causa; não obstante, só em 4 desses procedimentos<sup>62</sup> – a saber 3 concursos públicos e 1 concurso limitado por prévia qualificação cujo anúncio foi publicado no Diário da República – é que o município promoveu uma maior abertura à concorrência;
- c. os procedimentos desencadeados foram precedidos de identificação suficiente, clara e objetiva das necessidades a satisfazer (fundamentação de facto);
- d. o município utilizou uma plataforma eletrónica para lançar os procedimentos obrigatórios por lei (de concurso público) e na realização das consultas prévias;
- e. a publicitação da ficha dos contratos no Portal dos Contratos Públicos (Portal Base) ocorreu logo após a data da celebração dos contratos;
- f. a designação de gestor de contrato, uma prerrogativa em vigor a partir de 01/01/2018, nos termos do importante artigo 290.º-A do CCP, foi cumprida, pese embora, em nenhum dos contratos tenha sido indicado o seu substituto no caso de faltas e impedimentos.

## 2.2. Dos procedimentos pré-contratuais

A análise aos 19 procedimentos desencadeados entre 2019 e 2021 (*vide* o Anexo III), com vista à execução de obras de reparação de caminhos e veredas no Concelho de Santana, permitiu concluir que os processos administrativos se encontravam, de um modo geral, documentados com os elementos essenciais que presidiram às contratações, concretamente as decisões:

de contratar;

de autorização da despesa e do inerente procedimento;

de aprovação das peças procedimentais (o convite para apresentação de proposta e o caderno de encargos);

---

<sup>61</sup> Foram 15 os procedimentos desencadeados por consulta prévia, no âmbito dos quais foram formalizados 16 contratos, uma vez que o procedimento n.º 38/2021, relativo à empreitada de beneficiação de caminhos e veredas municipais da freguesia de Santana, foi dividido em 2 lotes: lote 1 – caminhos municipais e lote 2 – veredas municipais.

<sup>62</sup> Concretamente nos procedimentos n.ºs: 42/2020 - Alargamento e pavimentação do Caminho Municipal da Travessa do Parlatório; 28/2021 – Beneficiação de pavimento betuminoso em caminhos municipais; 03/2020 – Recuperação e Beneficiação de caminhos e veredas municipais e; 53/2020 – Beneficiação da Estrada Dr. Agostinho Cardoso.

de designação do gestor dos contratos;  
de adjudicação, pelo Presidente da Câmara;  
de notificação da adjudicação ao adjudicatário;  
da exigência e/ou dispensa de apresentação de documentos de habilitação;  
e da redução dos contratos a escrito.

### 2.2.1. Fixação do preço base

Das peças dos 15 procedimentos de consulta prévia submetidos a verificação resulta que o preço base foi fixado<sup>63</sup>:

1. Em 10 deles<sup>64</sup>, “(...) tendo em consideração os preços unitários apresentados pelo Engenheiro responsável do Município de Santana”<sup>65</sup>;
2. Em 3 procedimentos<sup>66</sup>, tendo em conta o “(...)preço atualizado do mercado, obtido através de uma consulta preliminar”<sup>67</sup>;
3. Num dos casos (procedimento n.º 10/2019), “(...) com fundamento nos preços unitários de prestações do mesmo tipo adjudicadas em anteriores procedimentos promovidos pelo Município de Santana.”<sup>68</sup>; e
4. Num outro procedimento (o n.º 19/2020), “(...) com fundamento nos preços de contratos de empreitadas anteriores, com idêntico objeto”<sup>69</sup>.

No concurso público n.º 03/2020, “[o] preço base foi fixado com fundamento no preço atualizado do mercado, obtido através de uma consulta preliminar (...)”. Nos outros dois concursos públicos (n.ºs 42/2020 e 53/2020), e, bem assim, no caso do concurso limitado por prévia qualificação (n.º 28/2021) o valor estimado “(...) foi fixado conforme orçamento apresentado pelo projetista”.

---

<sup>63</sup> Cf. as Informações internas de abertura dos procedimentos/Decisões de contratar, remetidas pela Câmara Municipal de Santana no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022).

<sup>64</sup> Procedimentos n.ºs 46/2020, 49/2020, 51/2020, 52/2020, 17/2021, 18/2021, 19/2021, 31/2021, 36/2021 e 38/2021. Vide em CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022.

<sup>65</sup> Cf. os Cadernos de Encargos remetidos no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022).

<sup>66</sup> Procedimentos n.ºs 14/2019, 18/2019 e 02/2020.

<sup>67</sup> Cf. os Cadernos de Encargos remetidos no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022).

<sup>68</sup> Cf. o Caderno de Encargos remetido no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\EDIFAIAL\_Ldª\Trab\_consolidacaotaludes\_Ilha).

<sup>69</sup> Cf. o Caderno de Encargos remetido no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Suporte\CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Ldª\AlargVeredaFigCórregoIgreja2020).

Isto apesar da informação interna de abertura constante no processo referir “(...) que a definição do valor (...) teve fundamento no preço atualizado do mercado, obtido através de uma consulta preliminar (...)”.

A fundamentação para a fixação do preço base foi definida no Caderno de Encargos, conforme determina o n.º 1 do artigo 47.º do CCP; porém, nos processos administrativos dos procedimentos não constam evidências documentais que espelhem o percurso feito pelo município para chegar ao concreto preço base, como sejam:

- (i) cópias da correspondência trocada (no caso das consultas preliminares) com os empreiteiros;
- (ii) cópias das propostas dos fornecedores de anteriores procedimentos de onde constem os preços unitários (ou contratuais);
- (iii) cópias dos documentos internos elaborados pelo Engenheiro do Município que serviram de base à fixação dos preços dos procedimentos.

A sistemática omissão desses documentos nos processos de despesa (pese embora possa constituir uma mera falha documental) acaba por colocar em causa as referências inseridas nas peças procedimentais e, bem assim, a comprovação do cumprimento das regras do CCP.

## 2.2.2. Escolha das entidades convidadas e adjudicatários nos processos de consulta prévia

De acordo com o determinado no n.º 1 do artigo 114.º do CCP, em todos os 15 procedimentos por consulta prévia foram convidadas três entidades para apresentação de propostas, tendo-se constatado que:

- a. Em 11 deles, a escolha das entidades baseou-se na “(...) indicação inicial/verbal do executivo, pelo reconhecimento das suas capacidades técnicas e financeiras”<sup>70</sup>. Nos restantes 4 procedimentos<sup>71</sup>, a seleção dos fornecedores a convidar não se encontrava fundamentada, não sendo assim possível aferir os critérios utilizados pela entidade adjudicante – ao abrigo da discricionariedade administrativa (que não a arbitrariedade) que o CCP lhe confere – para a seleção das entidades a convidar:
- b. Em 14 procedimentos<sup>72</sup> foram convidadas, alternadamente, as mesmas quatro entidades (vide o Anexo IV), nomeadamente:

---

<sup>70</sup> Cf. as informações internas de abertura dos procedimentos/decisões de contratar constantes da documentação remetida em anexo aos procedimentos n.ºs 14/2019, 18/2019, 02/2020, 46/2020, 51/2020, 17/2021, 18/2021, 19/2021, 31/2021, 36/2021 e 38/2021. Vide em CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022.

<sup>71</sup> Procedimentos n.ºs 10/2019, 19/2020, 49/2020 e 52/2020.

<sup>72</sup> Procedimentos n.ºs 10/2019, 14/2019, 18/2019, 02/2020, 19/2020, 46/2020, 51/2020, 52/2020, 17/2021, 18/2021, 19/2021, 31/2021, 36/2021 e 38/2021. Vide em CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022.

No procedimento n.º 49/2020, foram convidadas para apresentação de propostas, além da empresa João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda., a José Avelino Pinto, Construção e Engenharia S.A., a quem foi adjudicada a empreitada e a ERUMAD – Engenharia e Reabilitação Urbana, Lda. (CD\_Processo\_Docs\_Suporte\CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\JAP\_SA\RepPavimento\_CM\_JAP).

No procedimento n.º 36/2021, além das empresas JCF Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda., e Rubrica Perfeita Construções, Lda., a quem foi adjudicada a empreitada, foi remetido convite à empresa Obrax - Construções, Lda. (CD\_Processo\_Docs\_Suporte\CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Ld\*\Benef\_CM\_SJorge\_2021).

- ✓ João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda. (em treze procedimentos<sup>73</sup>);
- ✓ Edifaial Construções, Lda. (em oito procedimentos<sup>74</sup>);
- ✓ Rubrica Perfeita Construções, Lda. (em quatorze procedimentos<sup>75</sup>); e
- ✓ JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda. (em sete procedimentos<sup>76</sup>).

c. 12<sup>77</sup> das empreitadas foram adjudicadas à única entidade que apresentou proposta.

Só em três procedimentos é que foram apresentadas duas propostas (vide o Anexo IV), sendo que em dois desses procedimentos uma das propostas concorrentes foi excluída:

- ✓ Procedimento n.º 19/2021<sup>78</sup>, relativo a obras de beneficiação de veredas da Freguesia de São Roque do Faial, com propostas das empresas João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda. e Edifaial Construções, Lda..

A empreitada foi adjudicada à Edifaial Construções, Lda., por ter apresentado a proposta economicamente mais vantajosa;

- ✓ Procedimento n.º 49/2020<sup>79</sup>, referente a obras de pavimentação em estradas/caminhos das freguesias de Santana, da Ilha, do Faial e de S. Jorge, para o qual foram apresentadas propostas das empresas José Avelino Pinto - Construções & Engenharia, S.A. e ERU-MAD – Engenharia e Reabilitação Urbana, Lda..

A obra foi adjudicada à empresa José Avelino Pinto - Construções & Engenharia, S.A., uma vez que, a proposta concorrente foi excluída por “*não ter apresentado todos os documentos da proposta, exigidos no ponto n.º 3 do Convite à apresentação de propostas, nos termos da alínea d), do n.º 2, do artigo 146.º, por remissão do n.º 2 do artigo 122.º, todos do Código dos Contratos Públicos.*”<sup>80</sup>; e

---

<sup>73</sup> Procedimentos n.ºs 10/2019, 14/2019, 18/2019, 02/2020, 19/2020, 46/2020, 49/2020, 51/2020, 52/2020, 17/2021, 18/2021, 19/2021 e 38/2021.

<sup>74</sup> Procedimentos n.ºs 10/2019, 14/2019, 02/2020, 19/2020, 17/2021, 18/2021, 19/2021, 31/2021.

<sup>75</sup> Procedimentos n.ºs 10/2019, 14/2019, 18/2019, 02/2020, 19/2020, 46/2020, 51/2020, 52/2020, 17/2021, 18/2021, 19/2021, 31/2021, 36/2021 e 38/2021.

<sup>76</sup> Procedimentos n.ºs 18/2019, 46/2020, 51/2020, 52/2020, 31/2021, 36/2021 e 38/2021.

<sup>77</sup> Procedimentos n.ºs 10/2019, 14/2019, 18/2019, 2/2020, 19/2020, 46/2020, 51/2020, 52/2020, 17/2021, 18/2021, 31/2021 e 38/2021.

<sup>78</sup> CD\_Processo\Docs\_Proc.º Denúncia\_1\_2022\EDIFAIAL\_Lda\Benef\_V\_Municipais\_SRoqueFaial\_2021.

<sup>79</sup> CD\_Processo\Docs\_Proc.º Denúncia\_1\_2022\JAP\_SA\RepPavimento\_CM\_JAP.

<sup>80</sup> Cf. o Relatório Final constante da documentação remetida no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\_Docs\_Suporte\CD\_Processo\Docs\_Proc.º Denúncia\_1\_2022\JAP\_SA\RepPavimento\_CM\_JAP).

- ✓ Procedimento n.º 36/2021<sup>81</sup>, relativo a obras de beneficiação de caminhos municipais na Freguesia de São Jorge, cujas propostas foram apresentadas pelas empresas Rubrica Perfeita – Construções, Lda. e Obrax – Construções, Lda..

A proposta da Obrax – Construções, Lda. foi excluída “(...) *em virtude da lista de preços unitários de todas as espécies de trabalhos apresentados, serem superiores aos preços base unitários da lista de espécies de trabalhos, incumprindo e contrariando objetivamente com a alínea d) do n.º 3 do Convite (...)*”<sup>82</sup>, tendo a empreitada sido adjudicada à Rubrica Perfeita – Construções, Lda..

Agrupando os procedimentos por freguesia, constatou-se a existência de um padrão, o qual associa, em regra, os adjudicatários à localização geográfica da empreitada:

- a. À empresa *Edifaial – Construções Lda.*, com sede social na freguesia do Faial, foram adjudicadas todas as empreitadas<sup>83</sup> (quatro) a serem executadas nessa freguesia, e, ainda, uma outra<sup>84</sup> respeitante a trabalhos de consolidação e suporte de taludes em caminhos municipais da freguesia da Ilha.

Em quatro<sup>85</sup> destes procedimentos, a *Edifaial* foi a única a apresentar proposta.

No procedimento n.º 19/2021<sup>86</sup>, respeitante à empreitada de beneficiação de veredas municipais da Freguesia de S. Roque do Faial, foi apresentada uma proposta de igual valor pela empresa João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda., tendo o júri recorrido ao desempate por recurso a um sorteio<sup>87</sup>, não previsto no convite<sup>88</sup>, e adjudicado a obra à “*Edifaial*”;

---

<sup>81</sup> CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Ldª\Benef\_CM\_SJorge\_2021.

<sup>82</sup> Cf. o Relatório preliminar remetido pela Câmara Municipal de Santana no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\_Docs\_Suporte\CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Ldª\Benef\_CM\_SJorge\_2021).

<sup>83</sup> Procedimentos n.ºs 2/2020, 17/2021, 19/2021 e 31/2021 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\EDIFAIAL\_Ldª).

<sup>84</sup> Procedimento n.º 10/2019 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\EDIFAIAL\_Ldª).

<sup>85</sup> Procedimentos n.ºs 10/2019, 02/2020, 17/2021 e 31/2021.

<sup>86</sup> No âmbito deste procedimento, foi apresentada proposta no valor de 99 400,00€, pela empresa João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda. (cf. o Relatório preliminar constante dos documentos remetidos no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02, em CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\EDIFAIAL\_Ldª\Benef\_VMunicipais\_SRoqueFaial\_2021).

<sup>87</sup> Para o efeito, foram notificadas ambas as entidades da data, hora e local da realização do sorteio, tendo sido atribuído, a cada uma, um número correspondente à ordem de entrada da sua proposta, colocado em bolas introduzidas numa urna. A primeira bola a ser retirada foi considerada a da proposta classificada em primeiro lugar (cf. o Relatório Final em (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\EDIFAIAL\_Ldª\Benef\_V\_Municipais\_SRoqueFaial\_2021).

<sup>88</sup> A alínea c) do n.º 5 do artigo 74.º do CCP determina que «[q]uando seja adotada a modalidade monofator, ou quando seja adotada a modalidade multifator e o critério previsto na alínea anterior não permita desempatar as propostas, pode recorrer-se ao sorteio», defendendo Pedro Costa Gonçalves que o sorteio surge como uma natureza supletiva (PEDRO COSTA GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, cit., p. 896). Por outro lado, JORGE ANDRADE DA SILVA esclarece que o n.º 5 do artigo 74.º do CCP «limita-se a estabelecer o regime na pressuposição de que foi cumprido o dever estabelecido no n.º 4 de fazer constar do programa do procedimento o critério de desempate. Mas não esclarece qual a solução a adotar no caso de esse dever não ter sido cumprido e o critério não constar do programa do procedimento, certo sendo que é uma falta que tem necessariamente de ser suprida.». E é nesse sentido que defende ser o sorteio o «mais correto, seguro e, por isso, irrepreensível critério», ultrapassando-se a alternativa de não escolha de qualquer proposta «numa situação em que qualquer das propostas apresentadas serve», pelo que, «apesar dos seus inconvenientes, a adoção do sorteio foi expressamente sugerida pelo legislador de 2021». In JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado, Edições Almedina, 12.º Edição Revista e Atualizada, p. 423.

b. À empresa *Rubrica Perfeita - Construções, Lda.*, cuja sede social se situa em São Jorge, foram adjudicados quatro<sup>89</sup> dos cinco<sup>90</sup> procedimentos que visaram obras nas freguesias de São Jorge e Arco de São Jorge, e apenas um<sup>91</sup> à JCF – Construções de Santana – Construção Civil e Obras Públicas, Lda., sediada em Santana.

c. Os quatro procedimentos<sup>92</sup> para a realização de obras na freguesia de Santana foram adjudicados a empresas com sede na freguesia.

À empresa *JCF – Construções de Santana – Construção Civil e Obras Públicas, Lda.* foram adjudicadas duas<sup>93</sup> empreitadas e o Lote 2 do procedimento n.º 38/2021, e à *João Eduardo de Andrade Unipessoal, Lda.* foi entregue uma<sup>94</sup> empreitada e o Lote 1 do procedimento n.º 38/2021.

d. O procedimento n.º 49/2020, por consulta prévia, relativo a obras de pavimentação em estradas/caminhos das freguesias de Santana, da Ilha, do Faial e de S. Jorge, para o qual foram apresentadas propostas de 2 entidades: da empresa *José Avelino Pinto - Construções & Engenharia, S.A.* e da *ERUMAD – Engenharia e Reabilitação Urbana, Lda.*, foi adjudicado à empresa *José Avelino Pinto - Construções & Engenharia, S.A.*

A factualidade que antecede permite indiciar uma atuação concertada entre os operadores económicos convidados e a entidade adjudicante (neste caso a Câmara Municipal de Santana), caracterizada pela:

- i. A alternância dos convites sempre às mesmas quatro entidades (cf. também o Anexo IV), mesmo quando não é obtida, sistematicamente, resposta de algum ou de alguns deles;
- ii. A não apresentação de propostas quando o local de realização da empreitada não era o da sua sede social, conduzindo a que a autarquia local só rececionasse uma proposta para analisar e adjudicar.

Tal como explica PEDRO COSTA GONÇALVES, a «*consulta prévia apresenta-se como um procedimento competitivo, de acesso restrito, uma espécie de “mini-concurso”, no qual participam, em princípio, pelo menos três concorrentes – o CCP exige que sejam convidadas pelo menos três entidades*» ainda que nem todas as entidades convidadas apresentem proposta. Aliás, sobre este procedimento aquele autor defende que o mesmo «*não cumpre as exigências do princípio da concorrência. Pode considerar-se um procedimento competitivo, que anima uma competição entre as entidades que nele participam, mas a concorrência, a que se refere o princípio da concorrência, é uma outra coisa e não pode deixar de*

---

<sup>89</sup> Procedimentos n.ºs 14/2019, 19/2020, 18/2021 e 36/2021 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Lda).

<sup>90</sup> Procedimentos n.ºs 14/2019, 19/2020, 52/2020, 18/2021 e 36/2021.

<sup>91</sup> Procedimento n.º 52/2020 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\JCF).

<sup>92</sup> Procedimentos n.ºs 18/2019, 46/2020, 51/2020 e 38/2021 (constituído por 2 lotes).

<sup>93</sup> Procedimentos n.ºs 18/2019 e 51/2020 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\JCF).

<sup>94</sup> Procedimento n.º 46/2020 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\JEA\_Lda).

*pressupor um direito de entrada no mercado a todos os que preencham as condições objetivas para esse efeito. Um mercado em que só entram convidados não é um mercado organizado segundo o princípio da concorrência.»<sup>95</sup>.*

É nesse sentido que J. AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SANCHÉZ alertam para os riscos de ausência de concorrência na utilização deste tipo de procedimento pré-contratual<sup>96</sup>, tal como se indicia na factualidade acabada de descrever.

Poderá, assim, eventualmente, concluir-se que a autarquia local se socorreu de forma artificial deste procedimento pré-contratual para convidar o mesmo conjunto (em número reduzido) de operadores económicos, os quais, reiterada e sistematicamente – durante o período temporal analisado na presente auditoria –, decidiam não apresentar propostas para as empreitadas a realizar fora da freguesia onde tinham a sua sede social.

Por seu lado, a autarquia local, ao abrigo da discricionariedade (que não arbitrariedade) que o CCP lhe concede na escolha das entidades a convidar<sup>97</sup>, se manteve fiel àquele grupo de fornecedores, não determinando (como devia) a remessa de convites a outras entidades, por forma a poder obter mais propostas em cada um dos procedimentos lançados e, assim, garantir o efetivo “mini-concurso” de que fala PEDRO COSTA GONÇALVES.

Embora esta factualidade contrarie os princípios fundamentais da contratação pública estabelecidos no artigo 1-A<sup>98</sup> do CCP e indicie (pelo resultado obtido) a simulação de procedimentos tendentes a dar cumprimento formal aos artigos 19.º alínea c) e 112.º a 114.º do CCP, considera-se que não existe prova suficiente para a imputação indiciária de responsabilidade financeira sancionatória “*Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)*” tal como prevê o artigo 65.º n.º 1-alínea l) da LOPTC.

---

<sup>95</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, Edições Almedina, 2021, 5ª Edição, p. 475.

<sup>96</sup> Apud JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado, Edições Almedina, S.A., 12.ª Edição Revista e Atualizada, p. 530.

<sup>97</sup> Nos termos do disposto no artigo 113.º n.º 1 do CCP.

<sup>98</sup> Segundo o qual “Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação”.

## 2.2.3. Escolha dos procedimentos concursais pela entidade adjudicante

### 2.2.3.1. A factualidade

**Em 2019**<sup>99</sup>, a Câmara Municipal de Santana procedeu à abertura de três procedimentos de consulta prévia ao abrigo do artigo 19.º al. c)<sup>100</sup> do Código dos Contratos Públicos (CCP), em “(...) *função do critério e do preço estimado*”, com enquadramento “*na al. c) do artigo 19.º do CCP e no DLR n.º 34/2008/M, de 14/08*”<sup>101</sup>.

As obras a executar consistiam na realização de trabalhos de consolidação e suporte de taludes<sup>102</sup> e de renovação do pavimento das faixas de rodagem<sup>103</sup> nas Freguesias da Ilha, de São Jorge e de Santana. Assim:

- a) Em 17 de abril, o Município de Santana decidiu a abertura do procedimento n.º 10/2019<sup>104</sup>, referente a trabalhos de consolidação e suporte de taludes em caminhos municipais da freguesia da Ilha, pelo preço base de 192 380,00€. A empreitada foi adjudicada à empresa *Edifaial, Construções, Lda.* por ter sido a única entidade a apresentar proposta.
- b) Em 29 de julho, a Câmara Municipal de Santana procedeu à abertura do procedimento n.º 14/2019<sup>105</sup>, com vista à execução de obras de cimentação, realização de muros de suporte, de valetas e de guias, em caminhos municipais na Freguesia de São Jorge, pelo preço base de 187 114,42€. Os trabalhos foram entregues à empresa *Rubrica Perfeita, Construções, Lda.*, única entidade que apresentou proposta.
- c) Em 24 de setembro, foi determinada a abertura de um novo procedimento (n.º 18/2019)<sup>106</sup>, com objeto idêntico ao anterior, envolvendo, igualmente, obras de cimentação, realização de muros de suporte, valetas e guias, em caminhos municipais da Freguesia de Santana, pelo preço base de 199 984,95€. A obra foi adjudicada à empresa *JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda.*, a única que apresentou proposta.

---

<sup>99</sup> Conforme consta do mapa “Grandes Opções do Plano” da Câmara Municipal de Santana, constante da respetiva prestação de contas, o financiamento previsto em 2019 para a recuperação e beneficiação de caminhos e veredas municipais, foi de 1 196 663,99€ (CD\_Docs\_Suporte\Ponto 2.2.3.1.).

<sup>100</sup> Que permite a sua adoção quando “(...) o valor do contrato for inferior a € 150 000”, correspondendo ao limite de 202 500€ na RAM, por aplicação do coeficiente 1,35 estabelecido no DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto.

<sup>101</sup> Cf. as Informações de abertura dos procedimentos, remetidas pela Câmara Municipal de Santana no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02.

<sup>102</sup> Código de vocabulário principal – 45262300-4.

<sup>103</sup> Código de vocabulário principal – 45233223-8.

<sup>104</sup> Vide CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\EDIFAIAL\_Ldª\Trab\_consolidacaotaludes\_Ilha.

<sup>105</sup> Vide CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Ldª\BenefCaminhos\_SJorge\_2019).

<sup>106</sup> Vide CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\JCF\Benef\_C\_Santana\_2019.

**Em 2020**<sup>107</sup>, o Município de Santana decidiu a abertura de dois procedimentos de concurso público, um concurso limitado por prévia qualificação e seis de consulta prévia, para a execução de obras com vista à recuperação/beneficiação de caminhos e veredas das Freguesias de Santana, São Jorge, Faial e São Roque do Faial.

Os procedimentos pré-contratuais de concurso público e limitado por prévia qualificação foram escolhidos em função do valor estimado do contrato.

Os de consulta prévia foram justificados com base nos “*seguintes fundamentos: (i) O valor estimado do contrato; (ii) A escolha do referido procedimento permitir a melhor prossecução do interesse público, pela menor formalização relativamente a outro procedimento previsto no n.º 2 do artigo 16.º do Código dos Contratos Públicos, o que permitirá a mais célere satisfação das necessidades públicas; (iii) A valorização e o incentivo à participação das empresas que atuam essencialmente no panorama local, em função, sobretudo, do facto do Município de Santana se descrever como um concelho com características bastante próprias, pequeno, em que a Câmara Municipal tem um importante papel ao nível da dinamização da economia local e do desenvolvimento económico-social.*”.

Assim:

- a) Em 16 de janeiro, por decisão do Presidente da autarquia, foi determinada a abertura de um concurso público, procedimento n.º 3/2020, para a execução de obras de renovação do pavimento das faixas de rodagem<sup>108</sup> de Caminhos e Veredas Municipais, dispersos pelo centro da freguesia de Santana.

O preço base, no valor de 199 001,31€, “(...) foi fixado com fundamento no preço atualizado do mercado, obtido através de uma consulta preliminar (...)”<sup>109</sup>; porém, do processo administrativo, não constam quaisquer evidências comprovativas dessa consulta.

A empreitada foi adjudicada à *RIM - Engenharia e Construções, S.A.*, por ter apresentado a proposta economicamente mais vantajosa, conforme o critério de adjudicação definido<sup>110</sup>.

- b) Em 18 de janeiro, a Câmara Municipal de Santana desencadeou um procedimento de consulta prévia, identificado com o n.º 2/2020, com idêntico objeto<sup>111</sup>, cujos trabalhos previstos compreendiam a execução de obras de pavimentação nas freguesias do Faial e de São Roque do Faial, no montante de 188 154,69€.

---

<sup>107</sup> Conforme consta do mapa “Plano Plurianual de Investimentos” da Câmara Municipal de Santana, constante da respetiva prestação de contas, o financiamento previsto em 2020 para a recuperação e beneficiação de caminhos e veredas municipais, foi de 1 961 283,35€ (CD\_Docs\_Suporte\Ponto 2.2.3.1.).

<sup>108</sup> Código do Vocabulário Principal indicado no Portal Base - 45233223-8 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\RIM\_Ida).

<sup>109</sup> Conforme consta do Caderno de Encargos (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\RIM\_Ida).

<sup>110</sup> Cf. a Informação de abertura do procedimento (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\RIM\_Ida).

<sup>111</sup> Código do Vocabulário Principal indicado no Portal Base - 45233223-8 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\EDIFA-IAL\_Ldª\Benef\_CM\_Faial\_SRoqueFaial\_2020).

Os trabalhos foram adjudicados à *Edifaial – Construções, Lda.* por ter sido a única entidade a apresentar proposta.

- c) Em 21 de abril, a autarquia procedeu, novamente, à abertura de um procedimento de consulta prévia (procedimento n.º 19/2020<sup>112</sup>), referente a obras de pavimentação no Caminho do Rosal, alargamento da Vereda da Figueira, com execução de muros, levada e atravessamentos e betonagem do leito do Córrego na freguesia de São Jorge, pelo valor de 177 965,66€.

A obra foi adjudicada à *Rubrica Perfeita, Construções Lda.*, única entidade que apresentou proposta.

- d) Em 14 de setembro, foi desencadeada a abertura de um procedimento de concurso limitado por prévia qualificação, procedimento n.º 42/2020<sup>113</sup>, relativo ao alargamento e a pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório, na freguesia de Santana, cujos trabalhos incluíam, entre outros, terraplanagens e escavações, muros, serventias, valetas, fornecimento e colocação de travessias de tubo em PVC, execução de caixas de ligação ou descarga, aqueduto e muros de canalização, rede elétrica e iluminação, rede de telecomunicações, pelo valor base de 571 428,13€.

A obra foi adjudicada à empresa *AFAVIAS, Engenharia e Construções, S. A.*, por ter apresentado a proposta economicamente mais vantajosa.

- e) Em 22 de setembro, o município de Santana decidiu a abertura de outro procedimento, de consulta prévia, sob o n.º 46/2020, para efeitos de beneficiação de equipamentos e caminhos municipais da freguesia de Santana [Código de Vocabulário Principal (CVP): 45233222-1], cujos trabalhos incluíam a reabilitação do Edifício da Câmara Municipal, a reparação de elementos de fachada na Casa da Cultura e de pavimentos e muro confrontante com a via pública pertencentes à Escola da Sede, a reconstrução do fontenário do Miradouro da Rocha do Navio, a beneficiação de passeios no centro da freguesia de Santana e repavimentação do Caminho do Lombo do Meio, do Impasse da Fonte da Pedra e da Travessa da Avenida 1 de julho.

O preço base foi fixado no montante de 198 000,00€, tendo a obra sido adjudicada à empresa *João Eduardo de Andrade Unipessoal, Lda.*, por ter sido a única a apresentar proposta.

- f) Em 12 de outubro foi desencadeado um novo procedimento de consulta prévia, procedimento n.º 49/2020, com vista à reparação de pavimento betuminoso [Código de Vocabulário Principal (CVP): 45233142-6] em caminhos municipais nas freguesias de São Jorge, da Ilha, do Faial e de Santana, pelo preço base de 198 981,55€.

---

<sup>112</sup> Código de vocabulário principal – 45262300-4.

<sup>113</sup> Código de vocabulário principal – 45233222-1.

Foram apresentadas duas propostas<sup>114</sup>, tendo a execução dos trabalhos sido entregue à empresa *José Avelino Pinto – Construção & Engenharia, S.A.*, uma vez que, a proposta da ERUMAD – Engenharia e Reabilitação Urbana, Lda., foi excluída por “(...) *não ter apresentado todos os documentos da proposta, exigidos no ponto n.º 3 do Convite* (...)”<sup>115</sup>.

- g) Em 26 e 27 de outubro, o Município de Santana procedeu à abertura de dois procedimentos de consulta prévia, n.ºs 51<sup>116</sup> e 52/2020<sup>117</sup> [Código de Vocabulário Principal (CVP): 45233200-1], ambos visando a execução de muros de suporte/sobranceiros, de valetas e de levadas e cimentação de caminhos e veredas<sup>118</sup>, um na freguesia de Santana e outro em São Jorge, respetivamente.

Conforme consta nos respetivos Cadernos de Encargos, os preços base, de 191 400,00€ para o procedimento n.º 51/2020 e de 113 800,00€ para o n.º 52/2020, foram fixados “(...) *tendo em consideração os preços unitários apresentados pelo Engenheiro responsável do Município de Santana*”.

Ambas as empreitadas foram adjudicadas à mesma empresa *JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda.*, a única que apresentou proposta, tendo a formalização dos respetivos contratos ocorrido na mesma data, em 09/11/2020.

- h) Em 29 de outubro, foi aberto pela autarquia de Santana, outro procedimento de concurso público (procedimento n.º 53/2020), para obras de beneficiação da Estrada Dr. Agostinho Cardoso [Código de Vocabulário Principal (CVP): 45233140-2], na freguesia de Santana.

O preço base, no valor de 387 038,77€, “(...) *foi fixado, conforme orçamento apresentado pelo projetista*”<sup>119</sup>, porém, no processo administrativo, não consta o documento comprovativo dessa estimativa.

A empreitada foi adjudicada à *SEN – Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda.*, por ter apresentado a proposta economicamente mais vantajosa, conforme o critério de adjudicação definido.

---

<sup>114</sup> Das empresas José Avelino Pinto – Construção & Engenharia, S.A. e ERUMAD – Engenharia e Reabilitação Urbana, Lda.

<sup>115</sup> Cf. o Relatório Final remetido no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\JAP\_SA\RepPavimento\_CM\_JAP).

<sup>116</sup> Cf. o CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\JCF\Cimentação\_C\_V\_Santana\_2020.

<sup>117</sup> Cf. o CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\JCF\AlargPavVeredaTanque\_2020.

<sup>118</sup> Relativamente ao procedimento n.º 51/2020, o código de vocabulário principal indicado na publicação no Portal Base (45262300-4 – Obras em betão), não corresponde ao constante da Informação de abertura.

<sup>119</sup> Conforme consta do Caderno de Encargos (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\Benef\_Estrada\_DrAgostCardoso\_SEN\2\_CE\_Caderno\_Encargos\_Cardoso).

**Em 2021**<sup>120</sup>, a Câmara Municipal de Santana procedeu à abertura de um concurso público<sup>121</sup> e de seis<sup>122</sup> procedimentos de consulta prévia, com vista à realização de obras de recuperação<sup>123</sup>, nomeadamente, pavimentação, execução de passagens hidráulicas, de muros de suporte, de muros sobranceiros e de valetas em caminhos e veredas municipais das freguesias do Faial, do Arco de São Jorge, de São Roque do Faial e de Santana.

O procedimento pré-contratual por concurso público foi escolhido em função do valor estimado do contrato.

Em todos os processos de consulta prévia, a escolha do procedimento foi justificada com base nos mesmos fundamentos do ano anterior, ou seja: (i) o valor estimado do contrato; (ii) a melhor prossecução do interesse público pela menor formalização relativamente a outros procedimentos; e (iii) a valorização e o incentivo à participação das empresas que atuam essencialmente no panorama local.

O procedimento n.º 17/2021, de 16 de abril, de consulta prévia, referente a obras de reparação e reconstrução das zonas afetadas pelas intempéries de janeiro de 2021, entre os sítios da Corujeira e Fajã da Murta – Faial, não foi considerado na análise, atendendo ao caráter de urgência das intervenções necessárias à recuperação dos danos causados pelas intempéries nas áreas afetadas.

No período compreendido entre 20 e 22 de abril de 2021 foram desencadeados dois procedimentos de consulta prévia; em 16 de julho um concurso público; e, entre 16 de julho e 14 de setembro de 2021, foi decidida a abertura de outros três procedimentos de consulta prévia, conforme se segue:

- a) Procedimento n.º 18/2021<sup>124</sup>, de 20 de abril (consulta prévia), relativo à empreitada de recuperação de veredas municipais da freguesia do Arco de São Jorge, com o valor estimado de 94 170,00€.

A execução dos trabalhos foi entregue à *Rubrica Perfeita – Construções, Lda.*, única entidade a apresentar proposta.

- b) Procedimento n.º 19/2021<sup>125</sup> (de consulta prévia), desencadeado em 22 de abril, respeitante à empreitada de beneficiação de veredas municipais da Freguesia de São Roque do Faial, pelo preço base foi de 99 400,00€.

---

<sup>120</sup> Conforme consta do mapa “Grandes Opções do Plano” da Câmara Municipal de Santana, constante da respetiva prestação de contas, o financiamento previsto em 2021 para a recuperação e beneficiação de caminhos e veredas municipais, foi de 1 614 003,53€ (CD\_Docs\_Suporte\Ponto 2.2.3.1.).

<sup>121</sup> Procedimento n.º 28/2021.

<sup>122</sup> Procedimentos n.ºs 17, 18, 19, 31, 36 e 38/2021.

<sup>123</sup> Com os códigos de vocabulário principal 45453100-8 – Obras em betão (todos os procedimentos de consulta prévia) e 45233251-3 – Renovação de pavimentos (concurso público).

<sup>124</sup> Cf. o CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Ldª\Rec\_Benef\_V\_Cam\_ARCO2021.

<sup>125</sup> Cf. o CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\EDIFAIAL\_Ldª\Benef\_V\_Municipais\_SRoqueFaial\_2021.

A obra foi adjudicada à empresa *Edifaial Construções, Lda.*, única a apresentar proposta.

- c) Procedimento n.º 28/2021, de 22/06/2021, por concurso público, relativo a obras de beneficiação de pavimento betuminoso em caminhos municipais das freguesias de Santana e São Jorge, pelo preço base de 338 010,00€.

A empreitada foi adjudicada à empresa *José Avelino Pinto, Construção e Engenharia, S.A.*, por ter apresentado a proposta economicamente mais vantajosa, conforme o critério de adjudicação definido.

- d) Procedimento n.º 31/2021<sup>126</sup>, de 16 de julho (consulta prévia), referente à empreitada de beneficiação de veredas e caminhos municipais da freguesia do Faial, para o qual foi fixado o preço base de 198 376,00€.

A obra foi entregue à *Edifaial Construções, Lda.*, única empresa a apresentar proposta.

- e) Procedimento n.º 36/2021<sup>127</sup>, de 18 de agosto (consulta prévia), que visou obras de beneficiação em caminhos municipais na freguesia de São Jorge, cujo valor estimado do contrato, foi de 180 080,00€.

Neste caso, foram apresentadas duas propostas, uma das quais foi excluída “(...) em virtude da lista de preços unitários de todas as espécies de trabalhos apresentados, serem superiores aos preços base unitários da lista de espécies de trabalhos (...)”<sup>128</sup>, tendo a obra sido adjudicada à *Rubrica Perfeita, Construções, Lda.*

- f) Procedimento n.º 38/2021<sup>129</sup>, de 14 de setembro (consulta prévia), que visou obras de beneficiação de caminhos e veredas na freguesia de Santana, com adjudicação por lotes, uma vez que “(...) a área de intervenção abrange toda a freguesia e vai desde a parte mais baixa (*Achadas da Cruz*) até uma das mais altas (*Pico do Eixo*). Havendo a vontade do executivo de ir para o terreno com duas frentes de trabalho ou mais (...)”<sup>130</sup>:

- ✓ O lote 1 – Caminhos municipais, com o preço base de 93 070,00€, foi adjudicado à empresa *João Eduardo de Andrade unipessoal, Lda.*, única a apresentar proposta; e
- ✓ O lote 2 – Veredas municipais, com o preço base de 108 155,00€, entregue à empresa *JCF Construções de Santana – Construção Civil e Obras Públicas, Lda.*, que foi, igualmente, a única a apresentar proposta.

---

<sup>126</sup> Cf. o CD\_Processo\Docs\_Proc.º Denúncia\_1\_2022\EDIFAIAL\_Ldª\Benef\_V\_CM\_Faial\_2021 e CD\_Processo\Resposta\CMS\_30102024\Proc. n.º 31\_2021\_Edifaial.

<sup>127</sup> Cf. o CD\_Processo\Docs\_Proc.º Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Ldª\Benef\_CM\_SJorge\_2021).

<sup>128</sup> Cf. o Relatório Preliminar (CD\_Processo\Docs\_Proc.º Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Ldª\Benef\_CM\_SJorge\_2021).

<sup>129</sup> Cf. em CD\_Processo\Docs\_Proc.º Denúncia\_1\_2022\JEA\_Lda\Benef\_C\_V\_Santana-Lote1 e CD\_Processo\Docs\_Proc.º Denúncia\_1\_2022\JCF\Benef\_V\_C\_Santana\_Lote2.

<sup>130</sup> Cf. o documento designado por “Memória Descritiva”, constante do processo administrativo, remetido pela Autarquia de Santana no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02.

### 2.2.3.2. Apreciação

#### Enquadramento legal

Apresentadas as empreitadas relevantes lançadas nos 3 anos importa, pois, apreciar a legalidade dos procedimentos pré-contratuais adotados – na sua maioria menos concorrenciais - na perspectiva do cumprimento das disposições legais constantes do CCP quanto aos princípios da unidade do objeto contratual (e, consequentemente, dos limites ao seu fracionamento) e da concorrência.

O legislador veio consagrar, expressamente, o princípio da unidade do objeto contratual, ao estabelecer no n.º 8 do artigo 17.º 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*”.

Sobre este n.º 8, alerta PEDRO COSTA GONÇALVES que o legislador utiliza a expressão “valor do contrato” em «*sentido impróprio, pois o que se pretende acautelar não é o fracionamento do valor do contrato, mas antes o fracionamento do objeto de um contrato por vários contratos, com o propósito de baixar o valor de cada contrato a celebrar*»<sup>131</sup>.

Este preceito do CCP contém a denominada “regra de ouro”<sup>132</sup> na fixação do valor do contrato, a saber, a de que «*o método de cálculo do valor do contrato não pode ser escolhido com o intuito ou com o resultado* <sup>[133]</sup> *de desonerar a entidade adjudicante do cumprimento de exigências legais (cf. o artigo 5.º, n.º 3, 1.º par., da Diretiva 2014/24)*». Recorda-se, neste contexto, que o mencionado artigo 5.º n.º 3 da referida Diretiva «*determina que “um contrato não pode ser subdividido se daí resultar a sua exclusão do âmbito de aplicação da presente diretiva, a menos que tal se justifique por razões objetivas”*»<sup>134</sup>.

O que a lei pretende com estes dispositivos (artigo 17.º n.º 8 do CCP e artigo 5.º n.º 3 da Diretiva 2014/24) é evitar «*que a entidade adjudicante utilize um tal processo de fracionamento ou cisão artificial para se esquivar do cumprimento de exigências procedimentais ou de controlos públicos mais intensos em função do valor*»<sup>135</sup>.

Mas, este conceito de «*fracionamento (ou cisão) artificial pressupõe logicamente a prévia definição de um “objeto unitário” do contrato: a cisão tem por objeto uma obra, um serviço ou um fornecimento. No caso da obra, atente-se na definição da Diretiva 2014/24: “resultado de um conjunto de trabalhos de construção ou de engenharia civil destinados a desempenhar, por si só, uma função económica ou técnica”*»<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, cit., p. 430.

<sup>132</sup> Expressão de Pedro Costa Gonçalves.

«<sup>[133]</sup> A operação de fracionamento abusivo tem de ser intencional: cf., neste sentido, Ac. do TJUE de 15/03/2012, Comissão vs. Alemanha, C-574/10.»

<sup>134</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos ..., cit., p. 430.

<sup>135</sup> Ibidem.

<sup>136</sup> Ibidem, p. 430 e 431.

Contudo, esta norma não impede o fracionamento ou a subdivisão dos contratos, antes advertindo as entidades adjudicantes de que não podem concretizar *«operações artificiais de fracionamento com o propósito ou o resultado da fuga ao cumprimento das exigências legais. Contudo, apesar de não ser proibido, sempre que haja fracionamento, precisamente com o fim de evitar resultados contrários à lei, vão aplicar-se “regras de agregação” dos valores de cada contrato isolado»* como determina o artigo 22.º do CCP.

O n.º 8 do artigo 17.º do CCP não oferece critérios para definir a unidade material de um determinado contrato (ou seja, critérios que permitam definir a unidade de partida). Ainda assim, o artigo 22.º n.º 1 do CCP tenta enfrentar esta problemática das prestações do mesmo tipo suscetíveis de constituírem um único contrato<sup>137</sup>.

Dispõe o n.º 1 do artigo 22.º do CCP que 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.»*

Ora, o «conceito nuclear, que identifica a “unidade do objeto” de um determinado contrato é, pois, o de *“prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato”*». Assim, atento aquele artigo 22.º n.º 1 do CCP, se «a entidade adjudicante<sup>[138]</sup> tem a intenção de dividir ou fracionar o contrato de aquisição de uma obra (...), deverá aplicar, em cada procedimento e, portanto, para cada contrato (...), as regras que seriam aplicáveis em função:

- a) Do valor acumulado (somatório) do conjunto dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar ocorra em simultâneo; ou*
- b) Do valor acumulado dos preços contratuais de todos os contratos já celebrados<sup>[139]</sup> somado ao 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*

---

<sup>137</sup> MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Direito dos Contratos Públicos, Volume I, AAFDL Editora, Lisboa, 2022, p. 338.

«<sup>[138]</sup> Embora não o declare expressamente, o artigo 22.º, n.º 1, pressupõe que se trata da contratação através de “mais do que um procedimento” lançado pela mesma entidade adjudicante (...)».

«<sup>[139]</sup> Neste caso, em que estão em causa contratos já celebrados, considera-se, não o valor do contrato, que é um valor estimado, mas o “preço contratual”, ou seja, o preço que a entidade adjudicante se comprometeu contratualmente a pagar: cf. Artigos 96.º, n.º 1, alínea d), e 97.º».

*primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes»<sup>140</sup>.*

Já o regime de agregação previsto na Diretiva 2014/24, por ser mais detalhado, permite auxiliar na interpretação do artigo 22.º do CCP. Assim, como refere PEDRO COSTA GONÇALVES, a Diretiva, no que se refere aos casos de divisão de obras, determina no seu artigo 5.º n.º 8 que «*sempre que uma obra prevista ou uma prestação de serviços prevista possa ocasionar a adjudicação de contratos por lotes separados, deve ser tido em conta o valor total estimado da totalidade desses lotes.*». A unidade de referência, nestes casos, é «uma obra»<sup>141</sup>.

Ou seja, o legislador determina que, quando perante uma cisão ou fracionamento, «*a entidade adjudicante é forçada a escolher o procedimento pré-contratual com base no somatório dos preços de todos os contratos que abarquem “prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objecto de um único contrato”*»<sup>142</sup>. Ora, com esta solução, a lei «*assegura-se de que a opção por uma divisão em lotes (...) só pode ser motivada por uma tentativa de facilitar a participação de mais operadores económicos no procedimento de formação do contrato, e não por um obscuro intuito de fraccionar artificialmente o valor do contrato*»<sup>143</sup>.

Para melhor percebermos a unidade contratual aqui em causa, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO defende a utilização de um método de cariz indiciário, através da aferição: (i) das características do surgimento das necessidades (o momento em que surgem, se a procura de resposta a essas necessidades surge em momentos paralelos ou divergentes, e se estamos perante os mesmos destinatários ou não), (ii) da dimensão geográfica (se as necessidades são satisfeitas nos mesmos locais), (iii) da interconexão entre as diferentes prestações (se as prestações funcionam para a satisfação de uma mesma necessidade ou não), (iv) do modo como habitualmente as necessidades desse tipo são satisfeitas (i.e. se são os mesmos agentes económicos que respondem àquelas necessidades), e (v) da dimensão temporal da expressão da necessidade e dos contratos<sup>144</sup>.

Reitera-se que uma similitude das prestações que deveriam constar do mesmo contrato, mas que tenham sido fracionadas não se reconduz necessariamente a um “fracionamento indevido”. Conjugando o artigo 17.º n.º 8 com o n.º 1 do artigo 22.º do CCP, verificar-se-á um fracionamento indevido quando perante uma «*divisão artificial de um objeto unitário, desde que essa divisão*» se reconduza à «*escolha de um procedimento com “menor grau” de publicidade e concorrência do que seria devido, se a divisão artificial não acontecesse (e mesmo assim com importantes exceções)*»<sup>145</sup>.

---

<sup>140</sup> Direito dos Contratos Públicos ..., cit., p. 439.

<sup>141</sup> Ibidem, p. 439 e 440.

<sup>142</sup> PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Direito da Contratação Pública, Volume I, AAEFDL Editora, 2ª edição, Lisboa, 2024, p. 497.

<sup>143</sup> Ibidem.

<sup>144</sup> MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Direito dos ..., cit., p. 339.

<sup>145</sup> Ibidem, p. 341.

Quer isto significar que, quanto à validade do procedimento pré-contratual adotado, «o *fracionamento proibido* é um “ilícito de resultado”, *totalmente objectivo, ou seja, é irrelevante a vontade da entidade adjudicante*»; pelo que o n.º 1 do artigo 22.º do CCP vem fixar a «*fronteira (...) entre o fracionamento permitido e o fracionamento proibido*»<sup>146</sup>.

Note-se que o n.º 1 do artigo 22.º «*começa por fazer apelo ao critério da unidade material*», na medida em que «*dois procedimentos só podem ser considerados à luz do artigo 22.º se o objeto dos contratos a que eles tendem for um objeto unitário*».<sup>147</sup>

Pelo que devemos atender ao pressuposto qualitativo previsto no artigo 22.º do CCP, a saber, o da existência de prestações suscetíveis de formarem um único contrato. Sobre este pressuposto, que gera muitas dúvidas aplicativas na aferição de uma cisão artificial de prestações contratuais, defende PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ que o «*legislador não poderia ter em mente a fusão de todas as prestações relativamente às quais fosse, em abstracto, juridicamente possível a sua aglutinação. Se o critério de detecção de cisões artificiais de contratos residisse na mera suscetibilidade jurídica de aglutinação de prestações contratuais diversas, poderia uma entidade adjudicante ser forçada a celebrar um contrato de empreitada único cujo objecto consistisse na construção de um edifício hospitalar e, em simultâneo, uma central nuclear*» ou «*a aquisição simultânea de computadores portáteis e de janelas para as suas instalações*»<sup>148</sup>.

Termos em que a regra do artigo 22.º do CCP não pode visar a imposição da fusão de prestações contratuais que devem constituir procedimentos diversos.

Assim, «*a obrigação de escolher o tipo de procedimento a adoptar em razão do somatório do preço de todos os contratos só é aplicável aos casos em que as prestações objeto dos diversos lotes são conexas e dirigidas ao mesmo segmento de mercado, provocando um potencial interesse em contratar no mesmo conjunto de operadores económicos*»<sup>149</sup>. Estamos assim perante uma «*suscetibilidade funcional ou económica de reunir todas as prestações no mesmo contrato*»<sup>150</sup>.

Aliás, a jurisprudência tem acolhido este critério qualitativo, onde «*não é suficiente a conexão subjetiva [identidade das partes] e temporal [proximidade ou coincidência do tempo], dos vários contratos, mas, ainda e fundamentalmente, com a verificação da conexão objetiva, material e relevante*» quando se evidenciam «*a existência de “prestações que revelem homogeneidade [...] e identidade, e, ainda, que sejam integráveis no mesmo tipo”, sendo ainda “enformada pela interdependência económica e funcional entre os objetos de tais instrumentos contratuais”*»<sup>151/152</sup>. Ou seja, a «*avaliação tem de identificar os*

<sup>146</sup> Ibidem.

<sup>147</sup> Ibidem.

<sup>148</sup> PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Direito ..., cit., p. 508.

<sup>149</sup> PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Direito ..., cit., p. 508.

<sup>150</sup> Ibidem, p. 509.

<sup>[151]</sup> Cfr. o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 3/2017/1ªS-PL (Procs. N.ºs 2392, 2393, 2395 e 2397/2015). Para análise deste aresto, cfr. MARCO CALDEIRA, “A Jurisprudência ...”, cit. 77-79».

<sup>152</sup> PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Direito ..., cit. p. 509.

*contratos que se interconectam por “integrarem o mesmo sector de mercado ou de ser técnica e economicamente viável a sua aquisição conjunta, ainda que não sejam exatamente prestações iguais”, sendo “ainda de considerar como indicadores relevantes destinarem-se as diversas prestações a um mesmo projeto/actividade e haver uma proximidade temporal na formação dos diversos contratos, embora com o limite máximo de um ano a contar do início do primeiro procedimento”<sup>153</sup>»<sup>154</sup>.*

Igual critério foi adotado no Relatório da “Auditoria a casos de risco identificados em denúncias ao Tribunal de Contas na área da contratação pública nas autarquias locais – Município de Montalegre”<sup>155</sup>, onde este Tribunal concorda com o que defende MIGUEL ASSIS RAIMUNDO<sup>156</sup>, para quem o princípio da unidade do objeto contratual «define-se como “(...) o comando segundo o qual “uma necessidade unitária a satisfazer por via de contrato deve em princípio ser objecto de um único procedimento de formação, e dar origem a um único contrato”. E que «“o princípio da unidade do objecto contratual e da respectiva despesa pressupõe uma ideia de identidade: o objecto que é ainda um mesmo objecto não pode ser tratado como dois ou mais objectos diferentes, seja para que efeito for”». Por seu turno, «[o] fraccionamento vedado pela lei (ou considerado unitariamente nos termos das regras sobre divisão em lotes) verifica-se precisamente quando isto acontece, ou seja, quando não é respeitado este critério de identidade (...). O objecto que é uno, que é igual entre si, que partilha a mesma natureza, que faz parte do mesmo tipo, é o que deve ser considerado de forma agregada e não separadamente.”».

Mas, para além do pressuposto qualitativo, devemos ter em conta o aspeto temporal (pressuposto temporal). A alínea a) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP abrange as situações em que são lançados procedimentos em simultâneo<sup>157</sup> e a alínea b) do mesmo artigo «*obriga a considerar o somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor (preço base) de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano,*

---

<sup>153</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 3/2022/3.ªS (Proc. 33/2019-JRF), numa pronúncia que teve igualmente o mérito de sublinhar a insuficiência do apelo aos Códigos CPV para a determinação dos casos de fracionamento de contratos, tendo em conta a sua vocação estatística que não está projectada para a proteção do mercado concorrencial. Em sentido próximo, identificando uma cisão artificial de contratos que se destinavam à aquisição de bacalhau, peixe e outros produtos alimentares, cfr. Acórdão n.º 16/2023 da mesma 3.ª Secção (Proc. 7/2022).»

<sup>154</sup> PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Direito ..., cit. p. 510.

<sup>155</sup> Relatório n.º 6/2022 da 2.ª Secção, de 17 de fevereiro.

<sup>156</sup> “A Formação dos Contratos Públicos — Uma concorrência ajustada ao interesse público”, 2013, pág. 74”.

<sup>157</sup> O artigo 22.º do CCP, epigrafado de «Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos», determina que:

«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 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% do somatório calculado nos termos do número anterior.».

*“desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes”.*»<sup>158</sup>.

Assim, aquela alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP visa evitar fracionamento de contratos que sejam *«mais difíceis de detetar que consistem na dispersão, ao longo de certo período temporal de contratos da mesma natureza»* cujo período temporal relevante, convencionado pelo CCP, é de um ano, *«contado a partir do primeiro evento da série (ou seja, não corresponde ao ano económico), sendo nesse período de um ano que se irá verificar se existem procedimentos com objeto unitário, e contabilizar o respetivo somatório para efeitos de saber se os procedimentos que foram utilizados para cada um dos contratos, foram corretos, à luz da lei»*<sup>159</sup>.

Por outro lado, a alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP vem salvaguardar os casos do *«decisor, atuando com a diligência objetivamente exigível em face do caso concreto, não pudesse ter antevisto, no momento da escolha do procedimento que adotou, que viria a ter necessidade de iniciar novos procedimentos de contratação pública que originariam contratos cujo preço, somado com o preço do primeiro contrato, ultrapassaria o limiar aplicável ao abrigo dos artigos 19.º a 21.º do CCP»*<sup>160</sup>. Entendeu assim o legislador introduzir o elemento de previsibilidade - *«só são relevantes para a série de procedimentos no período de um ano os procedimentos de objeto unitário que correspondam a eventos previsíveis»* - tentando atender de uma forma razoável *«às necessidades de gestão da contratação pública das entidades adjudicantes»*<sup>161</sup>.

Dito isto, defende PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ que não é *«admissível a invocação de uma (alegada) imprevisibilidade ou insusceptibilidade de cálculo do número e da dimensão de reparações de pavimentos que um Município tivesse de obter ao longo de 12 meses: o decisor pode não saber quantos e qual o volume de contratos relativos a obras de pavimentação precisa de celebrar ao longo de um ano, mas é-lhe exigível que saiba que o montante somado dos preços desses contratos ultrapassa o limiar aplicável a procedimentos restritivos da concorrência»*<sup>162</sup>.

Na prática, o *«decisor, no momento em que se prepara para aprovar a decisão de início do primeiro procedimento, deve verificar se, nos últimos 12 meses, já foram celebrados contratos com prestações de tipo idêntico às prestações objeto do contrato que agora celebrará, cujo preço, quando somado com o preço desse futuro contrato, ultrapasse o limite do procedimento que se prepara para adotar. E, adicionalmente, precisará de realizar um exercício de prognose quanto à previsibilidade de celebração de quaisquer contratos com prestações do mesmo tipo nos 12 meses seguintes»*<sup>163</sup>.

---

<sup>158</sup> MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Direito dos ..., cit., p. 342.

<sup>159</sup> Ibidem.

<sup>160</sup> PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Direito da Contratação ..., cit., p. 504.

<sup>161</sup> MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Direito dos ..., cit., p. 342 e 343.

<sup>162</sup> PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Direito da Contratação ..., cit., p. 504 e 505.

<sup>163</sup> Ibidem, p. 505.

Conclui assim aquele autor que a cisão ou o fracionamento de contratos, «*que, apenas por negligência, incumpra as balizas legais não deixa de ser ilícita: a natureza objetiva dos critérios que assentam na previsibilidade das necessidades aquisitivas e que exigem diligência na planificação da entidade adjudicante impõe o mesmo desvalor independentemente da natureza intencional ou não intencional da conduta do decisor público*»<sup>[164]</sup><sup>165</sup>.

Acrescenta ainda o legislador mais um elemento – que integra o pressuposto quantitativo<sup>166</sup> – com o intuito de facilitar a gestão das necessidades de contratação pública, ao circunscrever no n.º 2 do artigo 22.º a permissão de certas parcelas de grandes projetos serem «*levadas a cabo sem o cumprimento do regime da diretiva, desde que essas parcelas se situem abaixo de certos valores absolutos*» (80 000€ para a aquisição de bens e serviços e 1 000 000€ para empreitadas), e «*abaixo de certa percentagem relativa que é fixada por referência ao valor global do projeto do qual são destacadas*» (20%)<sup>167</sup>.

É que o n.º 2 do artigo 22.º determina que «*as entidades adjudicantes ficam dispensadas de aplicar o regime de agregação de valores do n.º 1 relativamente a procedimentos para a formação de contratos cujo valor seja inferior a (...) 1.000.000 EUR, no caso de empreitadas de obras públicas, e desde que o valor conjunto desses procedimentos não exceda 20% do somatório calculado*»<sup>168</sup> nos termos do n.º 1 do artigo 22.º do CCP.

Refira-se que o n.º 2 do artigo 22.º do CCP foi alvo de alteração através da Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio. Assim, enquanto que na redação da Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o n.º 2 dispunha que «*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 % deste limite*», a Lei n.º 30/2021 veio acrescentar à parte final daquele n.º 2 a seguinte redação, «*...e desde que o valor conjunto desses procedimentos não exceda 20 % do somatório calculado nos termos do número anterior*», por forma a coadunar-se com o n.º 10 do artigo 5.º da Diretiva n.º 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Ou seja, o legislador nacional tentou com este “acrescento” clarificar a aplicação prática do regime da dispensa, o qual, independentemente da sua redação (melhor ou pior) não pode contrariar o regime estatuído pela Diretiva.

---

«<sup>[164]</sup> Notando neste ponto, cfr. MIGUEL A. RAIMUNDO, *Direito ...*, cit., I, pp. 336 e segs.; sobre a aplicação destes pressupostos pela jurisprudência do Tribunal de Contas, cfr. MARCO CALDEIRA, “A Jurisprudência...”, cit., pp. 75 e segs.»

<sup>165</sup> Cfr. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação ...*, cit., p. 505.

<sup>166</sup> PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ refere-se ao pressuposto quantitativo quando fala no «somatório dos preços dos contratos relativos a prestações de tipo idêntico celebrados ao abrigo de procedimentos adotados ao longo de um período de 12 meses» in *Direito da Contratação ...*, cit., p. 506.

<sup>167</sup> MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos ...*, cit., p. 343.

<sup>168</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos ...*, cit., p. 440.

Ora, para efeitos de aplicação deste regime, é necessário termos presente o texto do referido n.º 10 do artigo 5.º daquela Diretiva, não só porque aplicável no ordenamento jurídico português<sup>169</sup> – independentemente da sua transposição ter sido concretizada após o prazo determinado na respetiva Diretiva<sup>170</sup> – como também por ter uma redação mais clarificadora do regime da dispensa em causa.

Assim, dispõe o n.º 10 do citado art.º 5.º da Diretiva n.º 2014/24/EU, que «... *as autoridades adjudicantes podem adjudicar contratos para lotes individuais sem aplicar os procedimentos previstos na presente diretiva, desde que o valor estimado, sem IVA, do lote em causa seja inferior a 80 000 EUR no caso dos produtos ou fornecimentos ou a 1 000 000 EUR no caso das empreitadas de obras. Contudo, o valor total dos lotes adjudicados sem a aplicação da presente diretiva não pode exceder 20 % do valor total de todos os lotes em que a obra prevista ou a aquisição de fornecimentos análogos prevista ou a prestação de serviços prevista tenham sido divididas*» (sublinhado nosso).

Ou seja, ficam as entidades adjudicantes dispensadas do cumprimento da «*regra da consideração do valor conjunto dos contratos separados para a escolha do procedimento de cada contrato (n.º 1) nos seguintes termos: a) quando o valor do ou dos contratos separados seja inferior (...) a 1.000.000 EUR no caso de empreitadas de obras públicas; b) desde que o valor do ou dos contratos separados e adjudicados por procedimento escolhido em função apenas do respetivo valor não exceder 20% do somatório do valor do conjunto dos contratos fracionados*»<sup>171</sup>.

Verifica-se, assim, uma permissão de fracionamento que permite a adoção de um procedimento mais célere – e menos concorrencial – i.e., «o afastamento da regra geral presente no n.º 1 do artigo 22.º *permite que o procedimento para os lotes autonomizados seja selecionado em função do preço isolado desses lotes, e não em função do somatório de preços que seria exigido por essa regra geral*»<sup>172</sup>, mas apenas quando perante um valor residual atentos os limites do n.º 2 deste artigo 22.º do CCP.

Finalmente, assinala-se que a divisão acabada de expor não se confunde com o regime do artigo 46.º-A do CCP (adjudicação por lotes) onde num único procedimento lançado podem estar previstas, nas peças do procedimento, a adjudicação por lotes – medida adotada com vista a promover a participação de micro, pequenas e médias empresas nos procedimentos pré-contratuais e, desta forma, uma maior abertura à concorrência<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> Atento o disposto no n.º 4 do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa (nos termos do qual as «disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático») e o disposto no artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), ao abrigo do qual a «diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar», deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios» (sublinhado nosso).

<sup>170</sup> Cfr. o artigo 90.º da Diretiva, epigrafado de “Transposição e disposições transitórias” que determinou a sua transposição até o dia 18 de abril de 2016 (redação do n.º 1 do artigo 90.º: «Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 18 de abril de 2016»).

<sup>171</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos ..., cit., p. 441.

<sup>172</sup> PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Direito ..., cit., p. 513.

<sup>173</sup> Nesse sentido vide JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado, 2024, p. 244.

Assim, o regime da divisão ou fracionamento do artigo 22.º do CCP precede o regime da adjudicação em lotes, estando a entidade adjudicante incumbida do dever de verificação do valor dos contratos agregado antes de lançar os diversos procedimentos pré-contratuais.

### Aplicação do Direito ao caso concreto

Feito o enquadramento teórico do regime aplicável, analise-se agora, à luz desses critérios, os contratos formalizados pela Câmara Municipal de Santana e examinados na presente auditoria.

Em todos os anos (2019, 2020 e 2021) foram identificadas necessidades de pavimentação de veredas e caminhos municipais que motivaram o lançamento de distintos procedimentos de contratação pública.

Ou seja, apurou-se a existência de diversos procedimentos que preenchem os requisitos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP<sup>174</sup>, a saber, obras de pavimentação – pressuposto qualitativo - cuja necessidade foi recorrente – pressuposto temporal.

Subdividindo o pressuposto temporal, agregaram-se primeiro os contratos cuja formação tenha ocorrido em simultâneo conforme o quadro seguinte:

**Quadro II – Contratos cuja formação ocorreu em simultâneo**

| Processo | Objeto contratual                                                                  | Tipo de procedimento | Data decisão de contratar | Preço base  | Valor agregado | Limite 20% (art.º 22.º, n.º 2 do CCP) |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|-------------|----------------|---------------------------------------|
| 03/2020  | Recuperação e beneficiação de caminhos e veredas municipais (Santana)              | Concurso público     | 16/01/2020                | 199 001,31€ | 387 156,00€    | 77 431,20€                            |
| 02/2020  | Beneficiação de caminhos municipais das freguesias do Faial e São Roque do Faial   | Consulta Prévia      | 18/01/2020                | 188 154,69€ |                |                                       |
| 51/2020  | Cimentação de caminhos e veredas municipais da freguesia de Santana                | Consulta Prévia      | 26/10/2020                | 191 400,00  | 692 238,77€    | 138 447,75€                           |
| 52/2020  | Alargamento e pavimentação da vereda do Tanque – São Jorge                         | Consulta Prévia      | 27/10/2020                | 113 800,00  |                |                                       |
| 53/2020  | Beneficiação da Estrada Dr. Agostinho Cardoso, freguesia de Santana                | Concurso público     | 29/10/2020                | 387 038,77  |                |                                       |
| 18/2021  | Recuperação e beneficiação de veredas municipais da freguesia do Arco de São Jorge | Consulta Prévia      | 20/04/2021                | 94 170,00   | 193 570,00€    | 38 714,00€                            |

<sup>174</sup> A epígrafe do artigo em causa é a seguinte: “Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos”.

| Processo | Objeto contratual                                                                       | Tipo de procedimento | Data decisão de contratar | Preço base | Valor agregado | Limite 20% (art.º 22.º, n.º 2 do CCP) |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|------------|----------------|---------------------------------------|
| 19/2021  | Beneficiação de veredas municipais da freguesia de São Roque do Faial                   | Consulta Prévia      | 22/04/2021                | 99 400,00  |                |                                       |
| 38/2021  | Beneficiação de caminhos e veredas municipais da freguesia de Santana ( <b>Lote 1</b> ) | Consulta Prévia      | 14/09/2021                | 93 070,00  | 201 225,00€    | 40 245,00€                            |
|          | Beneficiação de caminhos e veredas municipais da freguesia de Santana ( <b>Lote 2</b> ) | Consulta Prévia      | 14/09/2021                | 108 155,00 |                |                                       |

Da análise ao quadro resulta que:

- Os procedimentos lançados em simultâneo no ano de 2021 respeitaram o enquadramento legal aplicável, atento o valor agregado<sup>175</sup> das aquisições acrescendo, ainda que um deles tenha sido lançado por lotes (o procedimento n.º 38/2021).
- O somatório do valor dos procedimentos identificados com os n.ºs 2/2020 e 3/2020 atinge os 387 156,00€, montante que obrigaria ao lançamento, nos dois casos, de concursos públicos, pois ultrapassa o limiar aplicável na RAM que era de 202 500,00€<sup>176</sup>, não se aplicando, no caso concreto, a dispensa de agregação prevista no n.º 2 do artigo 22.º do CCP porque o valor de cada procedimento excede o limite dos 20% do valor agregado. Termos em que o lançamento do procedimento n.º 2/2020, com recurso ao procedimento de consulta prévia, violou a regra da agregação estabelecida no n.º 1 do artigo 22.º do CCP. Já o procedimento n.º 3/2020 foi lançado através do procedimento legalmente permitido – ou seja o concurso público.
- O somatório dos procedimentos n.ºs 51/2020, 52/2020 e 53/2020 atinge os 692 238,77€, montante que obrigaria ao lançamento, nos três casos, de concursos públicos, pois ultrapassa o limiar aplicável na RAM que era de 202 500,00€<sup>177</sup>, não se aplicando, no caso

<sup>175</sup> Uma vez que o somatório dos valores dos procedimentos agregados, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP, cifrou-se abaixo dos 202 500,00€ (limiar permitido para o lançamento de procedimentos de consulta prévia, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º do CCP conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto, diploma que adapta à Região Autónoma da Madeira o CCP).

<sup>176</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 19.º do CCP conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto.

<sup>177</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 19.º do CCP conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto.

concreto, a dispensa de agregação prevista no n.º 2 do artigo 22.º do CCP, porque em dois casos o valor do procedimento excede o limite dos 20% do valor agregado.

Termos em que os procedimentos lançados com recurso a consultas prévias – os procedimentos identificados com os n.ºs 51/2020 e 52/2020 – violaram a regra da agregação estabelecida no n.º 1 do artigo 22.º do CCP. Já o procedimento n.º 53/2020 cumpre o disposto no CCP, uma vez que foi lançado com recurso ao concurso público.

No que se refere à regra da agregação estabelecida na alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP (contratação de prestações do mesmo tipo 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”), identificaram-se os seguintes procedimentos<sup>178</sup> passíveis de enquadramento na mesma:

**Quadro III – Contratos cuja formação ocorreu ao longo de um ano**

| Proces-<br>so | Objeto<br>contratual                                                                        | Tipo de pro-<br>cedimento | Data decisão de<br>contratar/Data<br>da<br>celebração do<br>contrato | Preço base/Preço<br>contratual                                                              | Valor<br>agregado          | Limite de<br>20% <sup>179</sup> |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| 14/2019       | Beneficiação de Caminhos Municipais da Freguesia de São Jorge                               | Consulta pré-<br>via      | 29/07/2019/<br>23/08/2019                                            | 187 114,42€/ <u>187 000,00€</u>                                                             | 564 915,66€ <sup>180</sup> | 112 983,13€                     |
| 18/2019       | Beneficiação de Caminhos Municipais da Freguesia de Santana                                 | Consulta pré-<br>via      | 24/09/2019/<br>17/10/2019                                            | 199 984,95€/ <u>199 950,00€</u><br>(em conjunto com o anterior = <u>386 950,00€</u> )       |                            |                                 |
| 19/2020       | Alargamento da Vereda da Figueira, pavimentação do Caminho do Rosal e betoneira do leito do | Consulta pré-<br>via      | 21/04/2020/<br>18/05/2020                                            | <u>177 965,66€/</u><br>177 900,00€<br>(em conjunto com os anteriores = <u>564 915,66€</u> ) |                            |                                 |

<sup>178</sup> Como a alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP determina que deveremos ter em conta o «somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso» (sublinhado nosso) para apurarmos os limiares aplicáveis a cada novo procedimento teremos de identificar: (i) o valor contratual dos contratos já celebrados e (ii) o preço base dos procedimentos ainda em curso.

Assim, p.e., aquando da proposta de lançamento de um novo procedimento dever-se-á somar o valor base desse procedimento com o preço contratual dos procedimentos já concluídos e, se for o caso, com o preço base dos procedimentos ainda em curso.

<sup>179</sup> O n.º 2 do artigo 22.º do CPP refere que as entidades adjudicantes ficam dispensadas do dever de agregação no caso do valor do procedimento ser inferior a 1 milhão de euros e desde que não exceda 20% do «somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso». Como os procedimentos em curso ainda não tinham um valor definido utilizou-se o critério do preço base.

<sup>180</sup> Como o último procedimento passível de agregação foi lançado após a celebração de contratos anteriores, foi utilizado o valor do preço base do último procedimento acrescido do somatório dos valores contratuais dos procedimentos anteriores para aferir o valor agregado nos termos do artigo 22.º, n.º 1, alínea b) do CCP.

| Proces-<br>so | Objeto<br>contratual                                                                     | Tipo de pro-<br>cedimento | Data decisão de<br>contratar/Data<br>da<br>celebração do<br>contrato | Preço base/Preço<br>contratual                                                              | Valor<br>agregado               | Limite de<br>20% <sup>179</sup> |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
|               | Córrego junto à<br>igreja - São Jorge                                                    |                           |                                                                      |                                                                                             |                                 |                                 |
| 46/2020       | Beneficiação de<br>equipamentos e<br>caminhos muni-<br>cipais na freguesia<br>de Santana | Consulta pré-<br>via      | 22/09/2020 <sup>181</sup> /<br>07/10/2020                            | 198 000,00€/ /<br><u>197 676,24€</u>                                                        | 1 016 880,03€<br><sup>182</sup> | 203 376,01€                     |
| 49/2020       | Reparação de Pa-<br>vimento Betumi-<br>noso em Cami-<br>nhos Municipais                  | Consulta pré-<br>via      | 12/10/2020 /<br>29/10/2020                                           | 198 981,55€/ /<br><u>194 400,00€</u><br>(em conjunto com o an-<br>terior = 392.076,24€)     |                                 |                                 |
| 28/2021       | Beneficiação de<br>pavimento betu-<br>minoso em cami-<br>nhos municipais                 | Concurso Pú-<br>blico     | 22/06/2021 /<br>09/08/2021                                           | 338 101,00€/ /<br><u>246 723,79€</u><br>(em conjunto com os an-<br>teriores = 638.800,03€)  |                                 |                                 |
| 31/2021       | Beneficiação de<br>veredas e cami-<br>nhos municipais<br>da freguesia do<br>Faial        | Consulta pré-<br>via      | 16/07/2021 /<br>02/08/2021                                           | 198 376,00€/ /<br><u>198 000,00€</u><br>(em conjunto com os an-<br>teriores = 836.800,03€)  |                                 |                                 |
| 36/2021       | Beneficiação de<br>caminhos muni-<br>cipais da freguesia<br>de São Jorge                 | Consulta pré-<br>via      | 18/08/2021 /<br>24/09/2021                                           | <u>180 080,00€/</u><br>178 500,00€<br>(em conjunto com os<br>anteriores =<br>1 016 880,03€) |                                 |                                 |

Da análise ao quadro resulta que:

- a) Os procedimentos identificados contêm um objeto similar – uma vez que todos estão relacionados com pavimentações de caminhos municipais – e são consistentes com o lançamento reiterado deste tipo de empreitadas por aquela autarquia no período analisado (que indicia a sistemática necessidade da realização de obras com aquele objeto tal como evidencia a informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos

<sup>181</sup> Período de um ano calculado a partir deste procedimento: 22/09/2020 a 22/09/2021.

<sup>182</sup> Como o último procedimento passível de agregação foi lançado após a celebração de contratos anteriores, foi utilizado o valor do preço base do último procedimento acrescido dos valores contratuais dos procedimentos anteriores para aferir o valor agregado nos termos do artigo 22.º, n.º 1, alínea b) do CCP.

publicitada no portal dos contratos públicos<sup>183</sup> antes e após o período analisado), o que permite ativar o critério da previsibilidade a que se refere a segunda parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP (já que anualmente são lançados, com caráter de regularidade, procedimentos pré-contratuais com objeto similar).

- b) Os procedimentos n.ºs 14/2019 e 18/2019, e 19/2020, cujo valor agregado ascende a 564 915,66€, foram lançados ao abrigo de três consultas prévias quando deveriam ter sido precedidos de concursos públicos<sup>184</sup> não se aplicando, no caso concreto, a dispensa de agregação prevista no n.º 2 do artigo 22.º do CCP, pois o valor de cada um dos três procedimentos excede o limite dos 20% do valor agregado.

Termos em que a escolha da consulta prévia nos três procedimentos em análise violou, indiciariamente, a regra da agregação estabelecida no n.º 1 do artigo 22.º do CCP.

- c) Os procedimentos lançados com recurso a consultas prévias – a saber os procedimentos n.ºs 49/2020, 31/2021 e 36/2021 – contrariam as regras da contratação pública, concretamente o n.º 1 do artigo 22.º do CCP, que exigia o recurso a um procedimento mais concorrencial (no caso o concurso público), pelo facto: (i) do seu valor agregado (que totalizou 1 016 880,03€) ultrapassar o limiar permitido para aquele tipo de procedimento – ou seja, os 202 500,00€<sup>185</sup> - e de (ii) não cumprirem os critérios de dispensa de agregação estabelecidos no n.º 2 do artigo 22.º do CCP (i.e., ainda que os referidos procedimentos isoladamente considerados tenham um valor inferior a 1 milhão de euros, o valor conjunto dos procedimentos excedeu o limite dos 20% do valor agregado, ou seja, excedeu os 203 376,01€).

O procedimento n.º 28/2021 foi lançado através do procedimento legalmente permitido – ou seja o concurso público

A factualidade que antecede indicia fortemente que a autarquia não cumpriu com os dispositivos legais sobre os procedimentos pré-contratuais adotados para as empreitadas em causa – artigos 19.º e 22.º do CCP –, tendo autorizado a abertura de procedimentos de consulta prévia quando, atento o valor agregado das prestações, deveriam ter sido adotados procedimentos mais abertos à concorrência (nos casos concretos dos processos n.ºs 18/2019, 19/2020, 49/2020, 31/2021 e 36/2021), como seria o caso do concurso público regulado nomeadamente nos artigos 17º ss. e 130º ss. do CCP.

---

<sup>183</sup> Que podem ser consultadas em [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt), onde se conseguem apurar vários contratos celebrados com objeto similar, assim distribuídos: 3 contratos em 2015; 5 contratos em 2016; 4 contratos em 2017; 3 contratos em 2018, 2 contratos em 2019, 3 contratos em cada um dos anos de 2020 e 2021, e 1 contrato em cada um dos anos subsequentes (2022, 2023 e 2024).

<sup>184</sup> Na RAM o limite máximo para a adjudicação de contratos de empreitada ao abrigo do procedimento de consulta prévia, 3 em 2020, em função do valor, era de 202 500,00€ (cfr. o n.º 1 do artigo 19.º do CCP conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto).

<sup>185</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 19.º do CCP conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto

Ou seja, ainda que a autarquia pudesse dividir os procedimentos, como o fez, teria sempre de acautelar que cada um deles estivesse coberto pelo procedimento legalmente exigido, tendo em conta os valores agregados, como dispõe o artigo 22.º do CCP [quer nos procedimentos lançados em simultâneo – artigo 22.º n.º 1-alínea a) – quer nos demais procedimentos lançados no espaço de um ano – artigo 22.º n.º 1-alínea b)].

Tal atuação contraria igualmente o princípio da legalidade estatuído no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo<sup>186</sup>.

Com essa atuação a autarquia também colocou em causa o princípio da concorrência, o qual «constitui um “princípio-tronco da contratação pública”<sup>[187]</sup>, que confere unidade de sentido ao CCP»<sup>188</sup>. Este princípio no direito da contratação pública assume uma «primazia da igualdade, em concreto, como exigência, reclamada à Administração Pública, de um tratamento igualitário de todos os operadores económicos»<sup>189</sup>, mais concretamente, para o que agora interessa, na igualdade de acesso – iguais condições de participação dos operadores no mercado.

Para a efetivação deste princípio subjaz uma «necessidade de prevalência ou primazia dos procedimentos abertos de seleção concorrencial sobre os procedimentos de acesso limitado ou fechados»<sup>190</sup>.

Este princípio é crucial na contratação pública, tendo inclusive o legislador reforçado a sua importância no Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), publicado em anexo ao DL n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro<sup>191</sup>. O artigo 16.º do Regime Geral da Prevenção da Corrupção determina que as entidades adjudicantes estão incumbidas de adotar diversas medidas, uma das quais é precisamente a de «planeamento atempado das necessidades, de modo a concentrar a respetiva contratação no mínimo de procedimento» [cfr. a alínea a)], reforçando a necessidade de planeamento e de não subversão das regras da contratação pública.

Com efeito, a factualidade acabada de descrever indicia uma violação dos artigos 17.º n.º 8 e 22.º n.º 1 e n.º 2 do CCP<sup>192</sup>, que é suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)” tal como prevê o artigo 65.º n.º 1-alínea l) da LOPTC.

---

<sup>186</sup> Pois, “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

«Cf. Mário Esteves de Oliveira/Rodrigo Esteves de Oliveira, ob. cit., p. 184.»

<sup>188</sup> Cfr. **PEDRO COSTA GONÇALVES**, Direito dos Contratos Públicos, cit., p. 134.

<sup>189</sup> Ibidem, p. 135.

<sup>190</sup> Ibidem, p. 136.

<sup>191</sup> Ainda que a sua aplicação não se verifique nos procedimentos agora analisados uma vez que entrou em vigor apenas em 7 de junho de 2022 (cfr. o artigo 29.º do DL n.º 109-E/2021).

<sup>192</sup> Estarão em causa: os procedimentos: **(i)** n.ºs 2/2020, 51/2020 e 52/2020, em que se mostram indiciariamente contrariados os artigos 17.º, n.º 8, 19.º alínea c) e 22.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2, quanto), e **(ii)** procedimentos n.ºs 14/2019, 18/2019, 19/2020, 49/2020, 31/2021 e 36/2021, em que se mostram violados os artigos 17.º, n.º 8, 19.º alínea c) e 22.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2.

As indiciadas infrações financeiras apontadas serão imputáveis (elemento subjetivo da infração), nos termos no n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC, aos seguintes responsáveis:

- 1- **Gonçalo Nuno Ferreira Amaro**, da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira da Câmara Municipal de Santana, pela elaboração dos pareceres «acerca da viabilidade administrativa, jurídica e financeira da solução proposta» constantes das Comunicações Internas que deram origem às autorizações de abertura dos procedimentos pré-contratuais de consulta prévia identificados com os números 18/2019 e 2/2020 (subsequentes ao procedimento n.º 14/2019).
- 2- **Maria Teresa Marques Rodrigues**, da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira da Câmara Municipal de Santana, pela elaboração do «parecer acerca da viabilidade administrativa, jurídica e financeira da solução proposta» constante da Comunicação Interna que deu origem à autorização de abertura do procedimento pré-contratual de consulta prévia identificado com o número 19/2020.
- 3- **Márcio Dinarte da Silva Fernandes**, Presidente da Câmara Municipal de Santana, por ter autorizado a abertura dos procedimentos pré-contratuais n.ºs:
  - i. 51/2020 e 52/2020, em violação do disposto nos artigos 17.º n.º 8, 19.º alínea c) e 22.º n.º 1-alínea a) e n.º 2 do CCP;
  - ii. 49/2020, 31/2021 e 36/2021, em violação do disposto nos artigos 17.º n.º 8, 19.º alínea c) e 22.º n.º 1-alínea b) e n.º 2 do CCP.

A responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC, é imputável a o agente ou agentes da ação, sendo sempre direta (n.º 2), podendo ainda recair sobre os responsáveis elencados nos n.ºs 3 e 4 do referido artigo 61.º, aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, ou seja, sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei.

Neste aspeto, e no que concerne às autarquias locais, reitera-se que, com a modificação introduzida ao citado n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, por via do artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, foi alargado o regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo assente nas «(...) condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933»<sup>193</sup>, àqueles responsáveis locais.

---

<sup>193</sup> Que preveem que: «São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os Ministros, quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;

...

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.».

Tal facto permite que, numa interpretação literal, os autarcas só respondam financeiramente pelos «(...) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a (...) pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado» se não tiverem «ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (...)».

Este quadro de responsabilidade sofreu uma alteração com a entrada em vigor da Lei n.º 51/2018, que aditou o artigo 80.º-A à Lei n.º 73/2013, cujo n.º 1 determina que a responsabilidade financeira consignada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC «(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente», e o n.º 2 que manda que a responsabilidade financeira recaia «(...) sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei», informações que «(...) devem mencionar e tratar os assuntos que respeitem aos atos que se vierem a considerar ilegais»<sup>194</sup>.

Consequentemente, tendo os Presidentes da Câmara Municipal de Santana, Teófilo Alírio Reis Cunha, no âmbito dos processos n.º 14 e 18/2019, e Márcio Dinarte da Silva Fernandes, no contexto dos processos n.º 2 e 19/2020 – os decisores, in casu – ouvido a «estação competente» – a Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira, que integrava as estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio do Município –, e agido em consonância com a informação por esta produzida e que lhe foi dirigida, não lhes deverá ser imputável responsabilidade financeira.

Segundo a orgânica então em vigor<sup>195</sup>, competia à Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira, entre outras, a prestação de «apoio técnico-jurídico aos diversos serviços; (...) [a]ssegurar, coordenar e gerir os serviços de gestão financeira;» e assegurar «coordenar e gerir os serviços e gabinetes de apoio e atendimento aos munícipes» (cfr. o artigo 11.º n.º 1 do Despacho n.º 8126/2015, publicado no DR, 2.ª série, n.º 143, de 24 de julho de 2015). O n.º 2 daquele mesmo artigo estabelecia que integrava aquela Divisão, o Serviço Jurídico, a quem competia elaborar «pareceres sobre processos que lhes sejam presentes» e prestar «apoio jurídico aos diversos serviços da Câmara» [cfr. o artigo 12.º-álneas a) e h) do referido Despacho n.º 8126/2015].

Já no que se refere à denominada “Unidade de Contratação Pública” do Gabinete de Apoio à Presidência - a qual elaborou os pareceres de abertura dos restantes procedimentos pré-contratuais em apreciação - a mesma não constava da referida orgânica de 2015 então em vigor. Termos em que, no nosso entender, falha o pressuposto de “estação competente” a que se refere o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, não podendo ser considerada um “serviço competente” a que se refere o n.º 1 do 80.º-A da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro.

---

<sup>194</sup> Nesse sentido, vide o Relatório n.º 3/2019-Audit. /1.ª Secção.

<sup>195</sup> Disponível em [ORGANICA DOS SERVICOS MUNICIPAIS - DR 24\\_07\\_2015 pdf.pdf](#), só tendo sido substituída pela nova orgânica de 2024 ([DR224-001-00050-317885266-149\\_842\\_2024.pdf - Regulamento de Organizacao dos Servicos Municipais da Camara Municipal de Santana pdf.pdf](#)).

Sobre esta matéria, veio o contraditado Gonçalo Amaro referir que a *«promoção e gestão dos procedimentos de contratação pública competia expressamente ao Gabinete de Apoio à Presidência, não existindo atribuição direta dessa responsabilidade à Divisão em que exercia funções. Acresce que, embora esta Divisão integrasse formalmente um serviço jurídico, o mesmo não se encontrava funcionalmente estruturado à data — realidade que, aliás, esteve na base de sucessivos procedimentos para a contratação de apoio jurídico externo. Nessa medida, e sendo o “apoio jurídico aos diversos serviços” uma cláusula genérica, não resultará excessivo questionar se tal redação, por si só, bastaria para fundar um dever técnico-jurídico de pronúncia vinculativa que permita sustentar responsabilidade sancionatória. Por fim, importa ainda esclarecer que a menção orgânica à competência para “coordenar e gerir os serviços e gabinetes de apoio e atendimento aos munícipes” se referia ao Gabinete de Apoio ao Município, e não ao Gabinete de Apoio à Presidência, cuja natureza e função eram distintas.»*<sup>196</sup>.

Com efeito, na orgânica então em vigor, competia ao Gabinete de Apoio à Presidência a *«promoção e gestão dos procedimentos relativos à contratação pública»* [cfr. a alínea i) do artigo 7.º do Despacho n.º 8126/2015], mas também competia ao Serviço Jurídico, que integrava a Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira, *«[e]laborar pareceres sobre processos que lhes sejam presentes»* [cfr. a alínea a) do artigo 12.º do referido Despacho n.º 8126/2015].

E foi aquela a Divisão que efetivamente elaborou alguns dos pareceres<sup>197</sup> *«acerca da viabilidade administrativa, jurídica e financeira da solução proposta», pelo que se mantém a conclusão de que a mesma preenche os pressupostos de “estação competente” a que se refere o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC.*

Por outro lado, argumenta este contraditado que *«uma das razões que influenciou a escolha – ou, mais precisamente, a indicação – da consulta prévia como o procedimento pré-contratual a adotar prende-se com um histórico consolidado e reiterado no seio do Município de Santana, no sentido de se optar por esse procedimento (ou, anteriormente, pelo ajuste direto com convite a uma ou mais entidades) para a realização de intervenções de reparação de caminhos e veredas» tratando-se de uma «prática institucionalizada, com largo enraizamento, segundo a qual cada caminho ou vereda era entendido como um objeto contratual autónomo, correspondendo, por isso, a uma empreitada distinta – ainda que, pontualmente, constassem várias intervenções no mesmo contrato.»*

E acrescenta que nesse *«quadro de prática reiterada, o agente político competente indicava por meios não expressos que o procedimento a adotar era o da consulta prévia (ou do ajuste direto, conforme o regime vigente à época), cabendo aos serviços assegurar o correspondente enquadramento técnico-jurídico, através da formulação da justificação que permitisse sustentar a orientação previamente definida.»*

Ainda assim, aquele responsável relata ter tido dúvidas sobre esta prática reiterada, tendo inclusive questionado (numa ação de formação) o Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves sobre uma *«eventual configuração de fracionamento ilegal na não agregação, para efeitos de escolha de*

---

<sup>196</sup> Cfr. nota de rodapé 2 constante da página 2 da resposta dada em sede de contraditório (a fls. 148, verso, da Pasta do Processo).

<sup>197</sup> Referentes à abertura dos procedimentos pré-contratuais de consulta prévia identificados com os números 14/2019, 18/2019 e 2/2020.

*procedimento, de várias empreitadas de pavimentação/reparação em locais distintos do território municipal», o qual respondeu – segundo o contraditado - que se «os locais de intervenção não fossem contíguos, não se colocaria qualquer questão de agregação obrigatória nem de cisão artificial do objeto».*

*Mais alega que, tal como defende aquele Professor, «a aplicação das regras de agregação previstas no artigo 22.º do CCP pressupõe a existência de um objeto unitário, o qual se constrói a partir da análise da interdependência técnica e da proximidade geográfica das prestações, sendo legítimo, nos restantes casos, tratar as intervenções como operações autónomas e distintas».*

*Informa assim este responsável que foi «com base nestas duas premissas – e na análise concreta dos procedimentos em apreço, incluindo a localização geográfica das intervenções, como se comprova pelos ortofotomapas agora juntos – que se emitiu, de boa-fé e com total transparência, o entendimento técnico de que os procedimentos não infringiam as regras de agregação de valores. Convém, aliás, esclarecer que as intervenções em causa localizavam-se em freguesias distintas, sem qualquer contiguidade entre si – e, inclusivamente, no interior de cada procedimento, tratava-se de mais do que uma obra, também elas não contíguas».*

*Contudo, reconhece o contraditado que «a formulação final utilizada nas comunicações internas, nomeadamente no que respeita à parte final da referência ao artigo 22.º do CCP, não corresponde, hoje, com exatidão ao raciocínio que na altura me guiava. A primeira parte da redação era fiel ao raciocínio adotado: referia expressamente a localização geográfica das intervenções e remetia, em nota de rodapé, para o acórdão do TJUE. Já a segunda parte da mesma frase poderá ser lida como uma contradição, pois se se defendia que o objeto do contrato era distinto de quaisquer outros, então não se justificaria agregar valores com contratos passados. Esse deslize redacional não alteraria, contudo, a conclusão nem o sentido do parecer. Ainda assim, reconheço que a explicação poderia – e deveria – ter sido mais clara, evitando leituras equívocas ou tecnicamente imperfeitas.*

*Importa igualmente referir que, até à data dos factos, não existia qualquer recomendação ou advertência, por parte do Tribunal de Contas ou de outro órgão de controlo, quanto à necessidade de revisão da prática então seguida. Pelo contrário, o comportamento da organização municipal assentava num padrão consolidado ao longo dos anos, sem nunca ter sido objeto de censura.».*

*O contraditado apresenta igualmente doutrina divergente<sup>198</sup> no que se refere à unidade do objeto contratual, para justificar a interpretação adotada nas suas «comunicações internas: obras fisicamente desligadas e realizadas em locais distintos e não contíguos correspondem a objetos contratuais distintos, ainda que do mesmo tipo», referindo ainda que algumas das «obras e edições referidas no Relato — nomeadamente do Professor Pedro Fernández Sánchez e do Professor Miguel Assis Raimundo — são posteriores aos factos em análise, pelo que, naturalmente, não integravam o universo doutrinário disponível à data da preparação e decisão dos procedimentos ora sindicados».*

---

<sup>198</sup> O contraditado alega que CARLOS JOSÉ BATALHÃO, na obra Manual Prático de Contratação por Ajuste Direto na Administração Local (AEDREL, 2023, p. 83), defende que a «pavimentação das ruas do centro histórico corresponde a uma obra diferente da pavimentação das ruas da periferia (...). Podemos ir até mais longe e considerar que a pavimentação de cada rua corresponde a uma obra: a unicidade da obra resulta de se tratar de uma rua autónoma, geograficamente delimitada.».

Sobre as alegações de extemporaneidade da doutrina invocada no Relato, assinala-se que a legislação referida já se encontrava em vigor e que a doutrina apenas permite uma melhor apreensão para a sua aplicação, i.e., a doutrina não vincula, nem desvincula, a aplicação da legislação em vigor. Acresce que a leitura do artigo 5.º da Diretiva 2014/24 permitiria apreender o regime legal da agregação que o CCP transpõe para o ordenamento jurídico nacional de uma forma (reconhece-se) pouco clara.

Por outro lado, as ilegalidades apontadas no Relato decorrem do facto de não ter sido acautelado que cada um dos procedimentos estivesse coberto pelo procedimento legalmente exigido (ou seja, mais aberto à concorrência), tendo em conta os valores agregados, como dispõe o artigo 5.º da Diretiva n.º 2014/24/UE e o 22.º do CCP [quer nos procedimentos lançados em simultâneo – artigo 22.º n.º 1-alínea a) – quer nos demais procedimentos lançados no espaço de um ano – artigo 22.º n.º 1-alínea b)].

Já os contraditados Márcio Dinarte da Silva Fernandes e Maria Teresa Marques Rodrigues, vieram alegar que em *«relação à previsibilidade não encontramos no Relato nenhuma justificação e muito menos prova de que as diferentes obras dadas de empreitada durante um ano estivessem nos objetivos no plano da autarquia quando o primeiro deles foi decidido. Essa demonstração é essencial para que se possa imputar culpa ao seus decisores! Assim:*

*- como se justifica que seja previsível obras de beneficiação de caminhos municipais em diferentes freguesias do conselho? (...)*

*- que prova existe que ao decidir realizar uma obra de alargamento de uma vereda ou a betonagem de um leito de uma linha de água (procedimento 19/2020 de abril) fosse previsível no anterior (em julho de 2019) quando se decidiu proceder a beneficiação de caminho[s] municipais nessa freguesia (procedimento 14/2019)?».*

Como esclarecimento prévio, refira-se, como determina a alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP, que deveremos ter em conta o *«somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso»* (sublinhado nosso). Ou seja, para apurarmos os limiares aplicáveis a cada novo procedimento teremos de identificar:

(i) o valor contratual dos contratos já celebrados e

(ii) o preço base dos procedimentos ainda em curso que fiquem na janela temporal dos 12 meses da alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP.

Isto porque, como bem refere PEDRO COSTA GONÇALVES, *«o que se pretende acautelar não é o fracionamento do valor do contrato, mas antes o fracionamento do objeto de um contrato por vários contratos, com o propósito de baixar o valor de cada contrato a celebrar»*<sup>199</sup> e, desta forma, não o submeter ao procedimento concorrencial legalmente definido.

---

<sup>199</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, cit., p. 430.

Quer isto significar que após a celebração do primeiro contrato, quando há a necessidade de lançar novos procedimentos de objeto similar, deve ser realizada a agregação do montante estimado da(s) nova(s) aquisições com os montantes das contratações já desenvolvidas, a fim de determinar qual o procedimento pré-contratual a lançar para essas novas contratações.

Ou seja, a autarquia não acautelou que cada uma das empreitadas subsequentes estivesse coberta pelo procedimento legalmente exigido (ou seja, mais aberto à concorrência), tendo em conta os valores agregados como dispõe o artigo 22.º do CCP.

Como se referiu no Relato, o critério da previsibilidade<sup>200</sup> foi aferido com base na informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos publicitada no portal dos contratos públicos pelo Município. Pese embora se trate de um método indiciário, externaliza uma realidade incontornável: que a autarquia lançou em todos os anos (de 2015 a 2024) um ou mais procedimentos com o objeto em causa. Dessa regularidade surge a previsibilidade do lançamento anual de algum tipo de procedimento destinado à beneficiação de caminhos e veredas (em locais a definir em função das opções gestionárias municipais).

Mas, continuam aqueles responsáveis a alegar que, *«nem sempre o facto de dois ou mais procedimentos terem sido decididos no mesmo dia ou em dias próximos é razão suficiente para que tivessem de ser decididos num só procedimento de forma agregada»*. A *«realização de empreitadas em diferentes freguesias do concelho afasta a similaridade de objeto que recomendaria, pelo valor agregado, a adoção de procedimento de concurso público. O concelho de Santana tem uma área de cerca de 93km<sup>2</sup> sendo o segundo maior concelho da Região Autónoma da Madeira, constituído por seis freguesias, de leste para oeste (...)»* cujas distâncias entre freguesias *«têm especial importância quando estão em causa a beneficiação ou pavimentação de caminhos e veredas municipais, que são obras que normalmente ocorrem finda a época invernia, em períodos necessariamente curtos. Incluir na mesma empreitada de reparação ou beneficiação de caminhos na freguesia de São Jorge com os do Faial ou de São Roque do Faial é uma decisão que implicaria uma necessária deslocação de equipamentos e recursos em distâncias significativas com naturais reflexos no tempo de execução e no preço base (que nunca seria a mera agregação de valores como indicia o Relato em causa), para além de possivelmente afetar a circulação rodoviária entre freguesias»*.

E acrescentam que, apesar dos benefícios da adoção de procedimentos mais abertos à concorrência, os mesmos acabam por desincentivar *«as pequenas e médias empresas (à escala regional)»* colocando *«em causa o critério de adjudicação de proposta economicamente mais vantajosa (artigos 74.º e 75.º do CCP) particularmente no que respeita aos fatores de sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato, no que respeita ao tempo de transporte e de disponibilização [de] serviço e de circularidade, designadamente a eficiência no uso de materiais e a redução de impactos*

---

<sup>200</sup> Que podem ser consultadas em [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt), onde se conseguem apurar vários contratos celebrados com objeto similar, assim distribuídos: 3 contratos em 2015; 5 contratos em 2016; 4 contratos em 2017; 3 contratos em 2018, 2 contratos em 2019, 3 contratos em cada um dos anos de 2020 e 2021, e 1 contrato em cada um dos anos subsequentes (2022, 2023 e 2024).

*ambientais. Esse[s] fatores, como se sabe, não são apenas importantes na adjudicação mas devem estar ligados ao objeto do contrato quando estiverem relacionados com obras(n.º 4 do artigo 75.º do CCP)».*

Concluem, defendendo que existem *«razões legalmente justificativas para que o objeto contratual das empreitadas em causa tenha sido territorialmente definido no limite de cada uma das freguesias do concelho de Santana. Para além de ser um procedimento tradicional no concelho em causa» não se tratando de um «recurso de forma artificial» (como refere o Relato) de dividir um mesmo objeto de empreitada, mas pelo contrário uma decisão que visa melhor assegurar a gestão dos dinheiros públicos, a sustentabilidade social e ambiental e a rapidez e eficiência na conclusão dos trabalhos – tudo valores que a contratação pública também releva e que a responsabilidade financeira aconselha».*

Contudo, estas alegações acabam por não ter suporte na factualidade apurada já que a autarquia convidou sempre o mesmo grupo de operadores económicos os quais, reiterada e sistematicamente decidiam não apresentar propostas - quando as empreitadas incidiam numa freguesia diferente da sua sede social - sem que aquela autarquia tenha alterado o respetivo procedimento tendente a garantir, pelo menos, o efetivo “mini-concurso”.

Ou seja, com esta conduta a autarquia acabou por limitar o acesso a outros operadores económicos (do município e de outros municípios na RAM) que poderiam reunir os critérios para si relevantes (i.e., os de boa «gestão dos dinheiros públicos», de «sustentabilidade social e ambiental» e de «rapidez e eficiência na conclusão dos trabalhos», como indicam nas suas alegações os contraditados).

Mais alegam estes dois responsáveis, quanto à similitude do objeto para efeitos de aplicação do artigo 22.º do CCP, que *«tratando-se de um conceito “aberto” é natural que sobre ele se desenvolvam várias teses e opiniões. Nessa diferente interpretação reside também justificadamente matéria para excluir qualquer elemento subjetivo nas decisões de contratar, afastando a culpa, mesmo que a título de negligência».*

Por outro lado, defendem a necessidade de prova da *«interdependência (técnica, económica e geográfica, entre outras) dos vários procedimentos para que se confirme a necessidade de agregação, prova que o Relato manifestamente não faz! Menos ainda prova que houve intenção (elemento subjetivo) de desagregação com a consciência de desrespeito aos princípios e normas da contratação pública para afetar a concorrência.».*

Ora, tal como supra evidenciado - na análise desenvolvida neste ponto referente à *Aplicação do Direito ao caso concreto* - entre 2019 e 2021 foram identificadas necessidades de beneficiação e pavimentação de veredas e caminhos municipais do município em questão que motivaram o lançamento de distintos procedimentos de contratação pública, preenchendo o pressuposto qualitativo (por serem prestações que se interconectam por integrarem o mesmo sector de mercado ou por ser técnica e economicamente viável a sua aquisição conjunta, ainda que não sejam exatamente prestações iguais) e o pressuposto temporal (necessidade recorrente nos três anos analisados) – vide os quadros II e III supra.

Reitera-se ainda que a similitude das prestações que deveriam constar do mesmo contrato, mas que tenham sido fracionadas, não se reconduz necessariamente a um “fracionamento indevido”. Conjugando o artigo 17.º n.º 8 com o n.º 1 do artigo 22.º do CCP, verificar-se-á um fracionamento indevido quando, perante uma «*divisão artificial de um objeto unitário, desde que essa divisão*» se reconduza à «*escolha de um procedimento com “menor grau” de publicidade e concorrência do que seria devido, se a divisão artificial não acontecesse (e mesmo assim com importantes exceções)*»<sup>201</sup>.

Termos em que não se acompanham as alegações trazidas pelos contraditados acabadas de expor, mantendo-se as conclusões supra relatadas quanto ao incumprimento do regime previsto nos artigos 19.º e 22.º do CCP, sendo de realçar que não se considera suficientemente evidenciada que a conduta em causa (caracterizada, em síntese, pelo direcionamento dos convites a contratar, ao longo de 3 anos, ao mesmo conjunto de quatro fornecedores com sede no município em que, em regra, só um deles apresentava proposta, de empreitadas em montante acumulado superior ao máximo legalmente admitido para o ajuste direto) só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência.

## 2.3. Da execução material e financeira dos contratos

Os processos de despesa respeitantes aos 20 contratos de empreitadas, no âmbito do objeto em análise, celebrados entre 2019 e 2021, encontravam-se, na generalidade, devidamente instruídos e fundamentados, nomeadamente, com propostas de cabimento, informações dos fundos disponíveis, requisições externas de despesa, autos de medição, declarações comprovativas da situação tributária e contributiva dos adjudicatários regularizada à data dos pagamentos, garantias/cauções bancárias (quando exigíveis), faturas, recibos, ordens de pagamento e respetivos comprovativos bancários, salvo nas situações relatadas nas alíneas seguintes.

### 2.3.1. Trabalhos complementares

O procedimento n.º 42/2020<sup>202</sup>, desencadeado com vista à execução dos trabalhos de alargamento e pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório na Freguesia de Santana, foi adjudicado à empresa AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A. em 19/11/2020<sup>203</sup>.

O respetivo contrato, no valor de 464 820,07€ (488 061,07€, com IVA incluído), foi assinado em 15/12/2020, tendo sido determinado o prazo de 180 dias <sup>204</sup> (6 meses) para a execução dos

---

<sup>201</sup> Assim **PEDRO COSTA GONÇALVES**, Direito dos Contratos Públicos, cit., p. 341.

<sup>202</sup> Concurso limitado por prévia qualificação, com vista à execução dos trabalhos de alargamento e pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório na Freguesia de Santana (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\AlargPav\_CM\_TravParlatório\_AFA).

<sup>203</sup> Cf. o Relatório Final, remetido no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\AlargPav\_CM\_TravParlatório\_AFA).

<sup>204</sup> Cf. os respetivos contrato e Caderno de Encargos, ambos remetidos pela Câmara Municipal de Santana, no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02.

trabalhos. A formalização do Auto de Consignação ocorreu em 08/01/2021, pelo que, os trabalhos deveriam estar concluídos no início do mês de junho de 2021.

Em 11/06/2021<sup>205</sup>, o técnico municipal responsável pela fiscalização da obra, informou o Presidente da Câmara de Santana que, «(...) *durante o decurso dos trabalhos [surgiu] a necessidade de executar trabalhos previstos em quantidade maior à prevista inicialmente*», e que, «[a]pós a análise conjunta entre a fiscalização, direção de obra e levantamento de quantidades», a estimativa para «(...) *as quantidades a executar de acordo com o preço contratual em vigor, respeitando o disposto na alínea a) do ponto 1 do artigo 373.º, [atingiria] o valor total de 44 362,33 € (quarenta e quatro mil trezentos e sessenta e dois euros e trinta e três centavos) + IVA à taxa legal em vigor, valor correspondente a 9,54% do valor contratual.*».

Mais comunicou «(...) *que estes trabalhos complementares acontecem dentro do espaço e frente de trabalho previstos*» e que, «o adjudicatário “AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A.” garante que os meios humanos e mecânicos existentes em obra suportam este aumento de volumes sem comprometer o prazo da obra, sem necessidade de ajustamento de prazos ou do plano de trabalhos, respeitando o disposto no ponto 2 do artigo 374.º».

A Comunicação Interna obteve o despacho de concordância do Presidente da Câmara de Santana na mesma data, e, em 15/06/2021, foi subscrita, também pelo Presidente da Autarquia, uma Adenda ao Contrato de Empreitada de “Alargamento e pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório – Santana”, para a execução de obras complementares «(...) *da mesma espécie dos trabalhos contratuais e em quantidades não previstas no contrato, resultantes de circunstâncias não previstas, mas enquadráveis no âmbito do estabelecido no n.º 2 artigo 370.º do CCP*», no montante de 44 362,33€ (46 580,45€ com IVA incluído).

O Auto de Vistoria e Medições de Trabalhos n.º 5, referente ao mês de junho de 2021, subscrito pelo gestor do contrato em 30/06/2021<sup>206</sup>, refere que à data «(...) *todos os trabalhos se encontram executados de harmonia com as condições do contrato (...)*»<sup>207</sup>, pelo que a obra foi considerada concluída e o valor contratualizado pago na totalidade.

---

<sup>205</sup> Cf. a Comunicação Interna anexa ao Auto de Medição n.º 6, remetido no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\AlargPav\_CM\_TravParlatório\_AFA\DocDespesa).

<sup>206</sup> O último Auto de Vistoria e Medições de Trabalhos apresentado no âmbito do contrato assinado em 15/12/2020 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\AlargPav\_CM\_TravParlatório\_AFA\DocDespesa).

<sup>207</sup> Contudo, na listagem dos trabalhos realizados, anexa ao referido Auto, consta que nessa data, encontravam-se, ainda, por executar: o «crescido hidráulico em muros de suporte com 0,01 m de espessura, incluindo argamassa de cimento e areia ao traço 1:2:5, pigmentação com óxido de ferro, andaimes e todos os trabalhos necessários» e a “[c]onstrução de vereda constituída por regularização de base, camada de tout-venante ou agregado britado com 0,12 metros de espessura e camada superior de massame de betão C20/25, incluindo todos os trabalhos necessários».

Em 30/07/2021, conforme o Auto de Vistoria e Medições n.º 6<sup>208</sup>, os trabalhos complementares estavam concluídos, tendo sido emitida, pelo adjudicatário, a fatura n.º FAA 2021/35, de 30/07/2021, no montante de 46 580,45€.

Posteriormente, em 23/08/2021, o Chefe da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira da Câmara de Santana refere numa Comunicação Interna<sup>209</sup>, dirigida ao Presidente da Câmara, que recebeu do Gabinete de Apoio à Presidência os elementos «(...) relativos a trabalhos complementares executados no âmbito do contrato EOP celebrado em 15/12/2020 com o operador Afavias – Engenharia e Construções, S.A.», para a execução do alargamento e pavimentação do Caminho Municipal da Travessa do Parlatório (...)), nomeadamente, a Comunicação Interna de 11/06/2021, o contrato celebrado em 15/06/2021, o Auto de Vistoria e Medições de Trabalhos n.º 6 (auto de medição dos trabalhos complementares) e a fatura do adjudicatário, «(...) emitida em 30/07/2021, conferida em 18/08/2021 pelo técnico superior Helder Filipe Martins da Silva (Eng.), com a referência “Factura FAA 2021/35”, no valor de 44 362,33 € (...) com as seguintes descrições: Auto de medição n.º 06 (...) N.º de compromisso: 2020/1085.».

Mais refere, que «(...) estranha a ausência da participação no processo dos serviços da Unidade de Contratação Pública, a quem incumbe emitir parecer e levar a efeitos os procedimentos necessários a contratação de produtos, serviços e empreitadas de obras públicas, assim como emitir parecer e levar a efeitos todos e quaisquer procedimentos que materializem modificações contratuais, como é o caso dos trabalhos complementares nos contratos de empreitada de obras públicas (EOP's)», que «(...) a contratação de trabalhos complementares deve (...) ser objeto de prévia análise, avaliação e validação por parte dos serviços da entidade adjudicante com atribuições para o efeito, que no caso presente se acha a Unidade de Contratação Pública (...)» e que, «(...) em momento algum se dá por analisado, avaliado e evidenciado o cumprimento do requisito para a execução de trabalhos complementares previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 370.º do CCP, em vigor à data do processo».

Em 15/01/2022, a “Abreu: Advogados Madeira” emitiu um parecer sobre este processo de despesa<sup>210</sup>, a pedido do Gabinete de Apoio à Presidência, no qual refere «a informação do Diretor Municipal da inexistência de compromisso válido para que aquela despesa seja paga (...)», pelo que, em sua opinião, deveria «(...) ser anulado o procedimento respetivo, nomeadamente a fatura emitida (com nota de crédito respetiva) e os consequentes atos preparatórios da despesa».

---

<sup>208</sup> Remetido no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\AlargPav\_CM\_TravParlatório\_AFA\DocDespesa).

<sup>209</sup> Documento anexo ao Auto de Vistoria e de Medições dos Trabalhos n.º 6. Esta comunicação interna é composta por 4 páginas, no entanto, apenas foram remetidas as primeiras 2.

<sup>210</sup> Solicitado em 23/08/2021 (cf. as comunicações via correio eletrónico anexas ao Auto de Vistoria e de Medições dos Trabalhos n.º 6, no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02, em CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\AlargPav\_CM\_TravParlatório\_AFA\DocDespesa).

Em 07/02/2022<sup>211</sup>, o Presidente da Câmara Municipal de Santana solicitou à AFAVIAS a anulação da fatura FAA 2021/35<sup>212</sup>, referente aos trabalhos complementares, alegando que «(...) devido à falta de procedimentos conducentes à assunção desta despesa, não é possível pagar o respetivo valor.».

Em 21/03/2022, a Unidade de Contratação Pública solicitou à Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira as informações de cabimento orçamental e de fundos disponíveis, a fim de iniciar o processo de despesa relativo aos mencionados trabalhos complementares, tendo a referida Divisão respondido, em 22/03/2022, que a despesa não tinha cabimento orçamental, por não ter fundos disponíveis suficientes.

Posteriormente, na sequência da realização de uma alteração permutativa ao orçamento municipal, foi possível cabimentar esta despesa em 05/04/2022, sob o n.º 271 de 22/03/2022<sup>213</sup>.

Em 18/05/2022, cerca de 10 meses após a conclusão das obras, o Presidente da Autarquia subcreveu, uma Adenda ao Contrato de Empreitada de “Alargamento e pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório – Santana, para a execução de obras complementares, tendo sido emitida nova fatura pela AFAVIAS, sob o n.º FAA 2022/3<sup>214</sup>, de 01/06/2022, cujo pagamento ocorreu em 11/07/2022, conforme consta da respetiva ordem de pagamento<sup>215</sup>”.

Em suma, da análise ao contrato de empreitada em apreço, constatou-se que:

- ✓ Foram autorizados pelo Presidente da Câmara de Santana, em 15/06/2021, trabalhos complementares executados e concluídos em julho do mesmo ano pelo empreiteiro sem que tivessem sido cumpridas as regras aplicáveis, concretamente: (i) a verificação da conformidade legal e da regularidade financeira da despesa; (ii) o registo prévio do cabimento e do compromisso no sistema informático de apoio à execução orçamental; (iii) a emissão do número de compromisso válido e sequencial que deveria constar da adenda ao contrato; e
- ✓ O registo contabilístico da despesa teve início em 05/04/2022 (com a emissão da proposta de cabimento), cerca de oito meses após a conclusão das obras, levando a que o passivo indicado na prestação de contas de 2021 estivesse subavaliado em 46 580,45€. O pagamento ocorreu em 11/07/2022, cerca de um ano depois da conclusão da empreitada.

---

<sup>211</sup> Cf. o ofício enviado à AFAVIAS, remetido em anexo ao Auto de Vistoria e de Medições dos Trabalhos n.º 6, no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02.

<sup>212</sup> A fatura n.º FAA 2021/35 da AFAVIAS, referente aos trabalhos complementares é também de 30/07/2021 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\AlargPav\_CM\_TravParlatorio\_AFA\DocDespesa\auto 6 TC – fatura 3-2022).

<sup>213</sup> Data em que foi efetuada a primeira tentativa de registo do cabimento “prévio”.

<sup>214</sup> Cujo descritivo menciona o Auto de Medição n.º 6-TC, o n.º de compromisso: 2022/272 e que se refere a “Serviços prestados durante o mês de julho de 2021” (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\ AlargPav\_CM\_TravParlatorio\_AFA\DocDespesa\auto 6 TC – fatura 3-2022).

<sup>215</sup> Ordem de pagamento n.º 677, de 07/07/2022, remetida no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\AlargPav\_CM\_TravParlatorio\_AFA\DocDespesa\auto 6 TC – fatura 3-2022).

Ora, de acordo com o disposto no parágrafo 5 da NCP 26<sup>216</sup> (“Contabilidade e Relato Orçamental”) do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), o «*ciclo orçamental da despesa deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de dotação orçamental, cabimento, compromisso, obrigação e pagamento (...)*».

A fase do cabimento, como explicam as notas e enquadramento às contas (cfr. o ponto 8.1 da NCP 26) é a «*primeira do ciclo de execução orçamental da despesa, tem carácter interno à entidade e destina-se a reservar a dotação para o respetivo processo de despesa submetido a autorização da entidade competente (...)*». Já a fase do compromisso «*tem geralmente como suporte documental a nota de encomenda ou a assinatura de um contrato e, embora não constitua um passivo, representa uma responsabilidade perante terceiros*».

A referida NCP 26 define (cfr. o paragrafo 3):

- O cabimento como sendo «*a reserva de dotação disponível para o processo de despesa que se pretende realizar. O seu registo tem suporte num documento interno, pelo montante dos encargos prováveis, e visa assegurar a existência de dotação para a assunção do compromisso, fundamentando a autorização da despesa*».
- O compromisso como «*a assunção perante terceiros da responsabilidade por um possível passivo, em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, implicando alocação de dotação orçamental, independentemente do pagamento. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo*»

A factualidade acima descrita contraria os citados parágrafos 3.º e 5.º e ponto 8.1 da NCP n.º 26 do SNC-AP sendo suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, indiciariamente imputável a **Márcio Dinarte da Silva Fernandes**, Presidente da Câmara Municipal de Santana, por ter autorizado a execução dos trabalhos complementares da empreitada identificada com o n.º de processo 42/2020 e assumido os correspondentes encargos no montante de 46 580,45€ sem o cumprimento das regras aplicáveis.

Sobre esta matéria, o contraditado Márcio Dinarte da Silva Fernandes veio alegar que a «*adenda ao contrato assinada em junho de 2021 não deu azo a imediato pagamento dada a falta de registo de cabimento e de compromisso. Mas foi imprescindível para que restabelecesse o equilíbrio contratual na empreitada. Simplesmente como resulta da calendarização referida a adenda verdadeiramente não traz compromissos para uma obra que seria realizada mas a inclusão na empreitada, por via dessa adenda, de trabalhos já realizados e que foram necessários à conclusão da obra e que excederam os trabalhos previstos inicialmente*».

---

<sup>216</sup> Constante do Anexo I à Lei n.º 192/2015, de 11/09, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

E continua, alegando que a *«informação do técnico justifica a imprevisibilidade dos trabalhos contratados com a necessidade de edificar fundações e regularizar a altura dos muros com vista à estabilização das terras dos terrenos confinantes à estrada»* sendo que o *«trabalho complementar acordado com o empreiteiro, poderia vir a ser assumido posteriormente em contrato ou numa adenda ao contrato inicial de empreitada, como acabou por ser feito»*.

Acrescentou ainda que *«nenhum pagamento pode ser realizado sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas (artigo 9.º, n.º 1 da LCPA)»*, e, tendo o dono da obra dado *«ordem para execução dos trabalhos complementares imprescindíveis à evolução e boa conclusão da obra, houve que formalizar o procedimento financeiro consequente, elaborando uma adenda ao contrato, reconhecendo que os trabalhos complementares foram executados e eram necessários, permitindo a faturação posterior e o seu pagamento»*.

Refere, finalmente, não ter sido *«uma novidade de “assumir de compromissos” que podendo sê-lo não estavam previstos financeiramente, mas antes alterações na execução da empreitada que não podendo ser previstas no contrato inicial e que teriam de ser absorvidas na obra em causa»*.

As alegações fornecidas não alteram, nem a factualidade, nem o enquadramento supra relatado no presente ponto, mantendo-se, por esse motivo, o entendimento sobre o incumprimento dos parágrafos 3.º e 5.º e ponto 8.1 da NCP n.º 26 do SNC-AP. Tendo os trabalhos complementares sido autorizados em junho de 2021 – tal como confirmado pelo responsável – sem que tivesse sido acautelado o cumprimento das regras referentes à verificação da conformidade legal e da regularidade financeira da despesa – designadamente, o registo prévio do cabimento e do compromisso no sistema informático de apoio à execução orçamental e a emissão do número de compromisso válido e sequencial que deveria constar da adenda ao contrato celebrada em 15/06/2021 -, concretizou-se a prática de uma ilegalidade financeira.

O facto de o Tribunal de Contas no Relatório n.º 1/2015-FS/SRMTC, relativo à *“Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento financeiro da Câmara Municipal de Santana – 2009 a 2013”* (Processo n.º 3/2014 – Aud./FS), ter recomendado ao Município que providenciasse *“pelo registo integral e atempado das dívidas a terceiros da autarquia e dos correlativos compromissos”* em obediência à legislação então em vigor<sup>217</sup>, impede a aplicação ao caso em análise da faculdade prevista no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC (i.e., a faculdade de relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa).

---

<sup>217</sup> Concretamente “(...) ao determinado no ponto 2.6.1. e nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, e mais recentemente nos art.ºs 5.º e 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21/02”.

### 2.3.2. Trabalhos a menos

Em 2 dos 20 contratos analisados, as obras contratualizadas não foram executadas na totalidade, não tendo sido emitida qualquer ordem, pelo dono da obra, especificando os trabalhos a menos, tal como exige o n.º 1 do artigo 379.º do Código dos Contratos Públicos<sup>218</sup>.

1. No procedimento n.º 14/2019, respeitante à empreitada de beneficiação de caminhos municipais da Freguesia de São Jorge, adjudicada à empresa “Rubrica Perfeita – Construções, Lda.”, cujo contrato foi formalizado em 23/08/2019<sup>219</sup>, pelo montante de 187 000,00€ (196 350,00€ com IVA incluído), não foram executadas as obras previstas na Vereda da Figueira, Farrobo, concretamente, os trabalhos preparatórios de escavação, de demolição de muros e construções, de picagem do passadiço e a edificação de muros em betão<sup>220</sup>.

Os pagamentos efetuados totalizaram 150 952,71€ (IVA incluído)<sup>221</sup>, correspondendo a uma redução de 45 397,29€ (IVA incluído) no valor contratualizado.

2. No procedimento n.º 36/2021<sup>222</sup>, referente a obras de beneficiação em caminhos municipais da Freguesia de São Jorge, adjudicado à “Rubrica Perfeita - Construções, Lda.”, pelo montante de 178 500,00€ (187 425,00€ com IVA incluído), não foram executadas as obras previstas no Beco dos Aranhas (picagem do pavimento, fornecimento e aplicação de pavimento em sobre-larguras na zona de entrada do Beco, levada em betão, fornecimento e colocação de 2 grelhas e dos respetivos aros de assentamento e levantamento e fixação de tampas de caixas de visita de abastecimento de água potável) e no Caminho do Cabouco (levada em betão)<sup>223</sup>. Em consequência os pagamentos efetuados totalizaram 176 850,33€ (IVA incluído)<sup>224</sup>, ou seja, menos 10 574,67€ do que o estipulado no contrato.

---

<sup>218</sup> Segundo o qual: “

1 - Salvo em caso de impossibilidade de cumprimento, o empreiteiro só pode deixar de executar quaisquer trabalhos previstos no contrato desde que o dono da obra emita uma ordem com esse conteúdo, especificando os trabalhos a menos.

2 - O preço correspondente aos trabalhos a menos é deduzido ao preço contratual, sem prejuízo do disposto no artigo 381.º.

<sup>219</sup> Vide em CD\_Processo\Docs\_Proc.º Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Ldª\BenefCaminhos\_SJorge\_2019.

<sup>220</sup> Cf. o auto de medição n.º 3 remetido na resposta de 30/10/2024 (CD\_Processo\Resposta\_CMS\_30102024\Proc. n.º 14\_2019\_Rubrica\_Perfeita\Ordens\_pag\_autos\_medições\_faturas).

<sup>221</sup> 39 307,17€ em 12/10/2019, 96 319,68€ em 07/11/2019 e 15 325,86€ em 11/12/2019 (cf. os extratos bancários remetidos na resposta de 30/10/2024 em CD\_Processo\Resposta\_CMS\_30102024\Proc. n.º 14\_2019\_Rubrica\_Perfeita\Ordens\_pag\_autos\_medições\_faturas).

<sup>222</sup> Cf. o CD\_Processo\Docs\_Proc.º Denúncia\_1\_2022\RubricaPerfeita\_Ldª\Benef\_CM\_SJorge\_2021.

<sup>223</sup> Cf. o auto de medição n.º 5 remetido na resposta de 30/10/2024 em CD\_Processo\Resposta\_CMS\_30102024\Proc. n.º 36\_2021\_Rubrica\_Perfeita\Ordens\_PTO\_autos\_medição\_fatura.

<sup>224</sup> 66 938,68€ em 08/11/2021, 42 497,91€ em 15/12/2021 e 12 387,88€ em 21/01/2022, 22 460,78 em 17/02/2022 e 32 565,08€ em 17/03/2022 (cf. os extratos bancários remetidos na resposta de 30/10/2024 em CD\_Processo\Resposta\_CMS\_30102024\Proc. n.º 36\_2021\_Rubrica\_Perfeita\Ordens\_PTO\_autos\_medição\_fatura).

### 2.3.3. Atrasos na execução das obras

No contexto dos contratos examinados ocorreram atrasos na execução de 2 empreitadas, a saber:

1. No procedimento n.º 2/2020<sup>225</sup>, referente à empreitada de beneficiação de caminhos municipais das freguesias do Faial e de São Roque do Faial, o contrato foi formalizado em 07/02/2020, tendo sido estabelecido o prazo de 120 dias (4 meses, até junho de 2020), contudo, a obra só foi entregue em 30/10/2020, conforme consta do respetivo Auto de Receção Provisória, mais de 3 meses após o prazo convencionado.

Do processo administrativo não constam pedidos de prorrogação do prazo (e as necessárias autorizações), nem elementos que justifiquem o atraso na execução da empreitada.

2. No procedimento n.º 53/2020<sup>226</sup>, relativo à empreitada de beneficiação na Estrada Dr. Agostinho Cardoso, na Freguesia de Santana, a ser executada no prazo de 90 dias<sup>227</sup>, o Auto de Consignação da obra foi subscrito em 19/01/2021, pelo que o prazo terminaria em meados de abril do mesmo ano.

Em 13/04/2021, o adjudicatário solicitou a prorrogação do prazo por mais 3 meses<sup>228</sup>, alegando “(...) *dificuldades nos trabalhos de revestimento a pedra dos muros, devido à escassa oferta de mercado da pedra talhada (...)*”, bem como, “(...) *devido à pandemia COVID-19 e às restrições em vigor, atrasos na entrega de algumas matérias-primas e equipamentos.*”. O pedido foi autorizado conforme o solicitado, em 15/04/2021, prolongando o prazo da execução para meados de julho de 2021.

Em 30/07/2021, com base nos mesmos argumentos, foi novamente solicitada a prorrogação do prazo de execução por mais um mês, ou seja, até agosto de 2021, tendo o pedido sido deferido no mesmo dia, pelo Presidente da Autarquia.

Apesar dos sucessivos adiamentos, a obra foi entregue em 17/12/2021<sup>229</sup>, cerca de 4 meses após o último prazo concedido, com registo de defeitos de execução que necessitavam de reparação, tendo, para esse efeito, sido atribuído, o “(...) prazo de 30 dias, após o levantamento e desmontagem das iluminações de Natal (...)”.

---

<sup>225</sup> Cf. o CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\EDIFAIAL\_Ldª\Benef\_CM\_Faial\_SRoqueFaial\_2020.

<sup>226</sup> Cf. o CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\Benef\_Estrada\_DrAgostCardoso\_SEN.

<sup>227</sup> Cf. o contrato assinado em 05/01/2021, remetido no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02.

<sup>228</sup> Cf. a documentação remetida no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022 de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\Benef\_Estrada\_DrAgostCardoso\_SEN\17.prorrogacao\_prazo\_execucao).

<sup>229</sup> Cf. o primeiro Auto de Receção Provisória, remetido no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02.

A obra só foi entregue em 02/02/2022<sup>230</sup>, e ainda assim, não foi executada a totalidade dos trabalhos inicialmente previstos<sup>231</sup>, com repercussões nos pagamentos<sup>232</sup> por terem sido deduzidos os trabalhos a menos.

Assinale-se finalmente que nos termos do n.º 1 do artigo 403.º do Código dos Contratos Públicos, “[e]m caso de atraso no início ou na conclusão da execução da obra por facto imputável ao empreiteiro, o dono da obra pode aplicar uma sanção contratual, por cada dia de atraso, em valor correspondente a 1 (por mil) do preço contratual inicial, sem prejuízo de o contrato poder prever valor mais elevado, até ao dobro daquele valor.”, embora não se tenha apurado ter a autarquia ponderado sobre a aplicação desta sanção àqueles contratos onde se verificaram atrasos na respetiva execução. Termos em que a presente factualidade coloca em evidência as fraquezas decorrentes do modo de contratar aqui em causa.

### 3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, a SRMTC conclui que:

1. No período compreendido entre 2019 e 2021, a Câmara Municipal de Santana formalizou vinte contratos<sup>233</sup>, celebrados com seis entidades, com vista à reparação de caminhos e veredas no concelho de Santana, subscritos entre 13/05/2019 e 11/10/2021, envolvendo o montante global de 3 815 712,79€ (IVA não incluído) [cf. o ponto 2.1.].
2. Relativamente aos procedimentos pré-contratuais:
  - a. Em 14 dos procedimentos analisados, constatou-se terem sido convidadas, reiteradamente, sempre as mesmas 4 empresas (alternando de acordo com a localização geográfica da empreitada a contratualizar), sendo que, em 12 desses procedimentos, as empreitadas foram adjudicadas à única entidade que apresentou proposta no respetivo procedimento (cf. o ponto 2.2.2.);
  - b. A Câmara Municipal de Santana não respeitou as regras relativas à contratação pública de prestações do mesmo tipo (empreitadas de beneficiação) em 9 procedimentos, conduzindo a que tivesse lançado mão de procedimentos pré-contratuais de consulta prévia quando deveria ter utilizado o procedimento do concurso público para todos eles (cf. o ponto 2.2.3.).
3. No que concerne à execução material e financeira das empreitadas, verificou-se que:

---

<sup>230</sup> Cf. o segundo Auto de Receção Provisória, remetido no âmbito do Processo de Denúncia n.º 1/2022, de 24/02 (CD\_Processo\Docs\_Proc.º\_Denúncia\_1\_2022\Benef\_Estrada\_DrAgostCardoso\_SEN).

<sup>231</sup> Cf. o Auto de Medição n.º 7, remetido na resposta de 30/10/2024 em CD\_Processo\Resposta\_CMS\_30102024\Proc. n.º 53\_2020\_SEN\Ordens\_pag\_autos\_medição\_faturas\auto 7\_fatura 2020-20.

<sup>232</sup> Foram pagos 304 276,18€, menos 10 442,14€ que o valor contratualizado (314 718,32€ com IVA incluído).

<sup>233</sup> 16 por consulta prévia, 3 por concurso público e 1 por concurso limitado por prévia qualificação.

- a. No âmbito da empreitada de alargamento e pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório, na Freguesia de Santana, foram assumidas pelo Presidente da Câmara de Santana (em 15/06/2021) despesas no montante de 46 580,45 €, sem a prévia apreciação dos serviços administrativos e sem o prévio registo do cabimento e do compromisso;

O facto de o registo contabilístico só ter sido iniciado em 05/04/2022, cerca de oito meses após a conclusão das obras, levou a que o montante do passivo indicado na prestação de contas de 2021 estivesse subavaliado em 46 580,45 € (cf. o ponto 2.3.1.);

- b. Em dois dos 20 contratos analisados, as obras contratualizadas não foram executadas na totalidade, não tendo sido emitida qualquer ordem pelo dono da obra, especificando os trabalhos a menos tal como exige o n.º 1 do artigo 379.º do Código dos Contratos Públicos

- c. Houve atrasos (de 4 e de 8 meses) na execução das obras em 2 dos procedimentos analisados (cf. o ponto 2.3.3.).

A indiciada factualidade descrita nos precedentes pontos 2.b) e 3.a) é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira, conforme sumarizada no quadro constante do Anexo I, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Há ainda que sublinhar que, sobre os indiciados responsáveis ao longo deste documento, impunha um especial dever de cuidado objetivo, compaginável com as competências dos cargos em causa e a índole das principais funções de cada um, colocando especialmente em causa, no tocante aos membros do executivo camarário, a sua conduta (como administradores de dinheiros e ativos públicos), que deveria ser prudente, avisada, cuidadosa e diligente. Assim se fez perigar as normas e os princípios que regem a atividade financeira pública antes destacados; e tanto basta para os colocar na órbita da indiciada responsabilidade financeira sancionatória.

Importa, enfim, acentuar que a materialidade apurada integra o elemento objetivo da infração indiciada no presente documento (o tipo-de-ilícito) e a culpabilidade da mesma, ainda que de forma indiciária, o que permitirá estabelecer o nexo de imputação subjetiva dos factos, sustentada na negligência, tal como é requerido pelas normas dos artigos 64.º n.º 2 e 65.º n.ºs 4 e 5 da LOPTC.

A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 180 UC<sup>234</sup>, de acordo com o preceituado no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

---

<sup>234</sup> Conforme resulta do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26/02, a UC – Unidade de Conta, é a quantia monetária equivalente a um quarto do montante do IAS, vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. A Portaria n.º 9/2008, de 03/01, fixou o montante do IAS para 2008 em 407,41€. Assim, pela entrada em vigor do DL n.º 34/2008, o montante da UC – Unidade de Conta, passou a ser de 102,00€ [407,41€/4=101,85€, com aplicação do arredondamento para a unidade euro], montante que se mantém em vigor tendo em conta que as sucessivas leis que aprovaram o orçamento de Estado têm mantido suspenso o regime de atualização do montante do IAS. Vide, a propósito, o artigo 210.º da Lei n.º 2/2020, de 31/03 (Lei do Orçamento do Estado para 2020), o artigo 232.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31/12 (Lei do Orçamento do Estado para 2021), o artigo 174.º da Lei 12/2022, de 27/06 (Lei do Orçamento do Estado para 2022), o artigo 132.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30/12 (Lei do Orçamento do Estado para 2023), o artigo 121.º da Lei n.º 82/2023, de 29/12 (Lei do Orçamento do Estado para 2024), e o artigo 296.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31/12 (Lei do Orçamento do Estado para 2025).

Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo (2 550,00€) extingue-se o procedimento tendente à efetivação da responsabilidade sancionatória, nos termos do artigo 69.º n.º 2-al. d) daquela Lei.

#### 4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente Relatório e resumida nas observações da auditoria, a SRMTC recomenda aos membros da Câmara Municipal de Santana, que:

- 1.** Diligenciem pelo cumprimento das regras consagradas no Código dos Contratos Públicos, em particular no que respeita (i) à definição e fundamentação do preço base; (ii) ao cumprimento efetivo da alínea c) do artigo 19.º e dos artigos 112.º a 114.º do CCP, no que se refere à escolha das entidades a convidar, em sintonia com os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da concorrência, expressamente consagrados no n.º 1 do art.º 1.º-A do CCP; e, (iii) ao cumprimento dos normativos legais sobre o fracionamento previstos nos artigos 17.º n.º 8 e 22.º do CCP, com respeito pelos limiares previstos no artigo 19.º do CCP.
- 2.** No âmbito da execução material e financeira dos contratos diligenciem (i) pela sistemática emissão da ordem que especifique os trabalhos complementares; e (ii) pelo estrito cumprimento do disposto nos parágrafos, 3.º, 5.º e 8.1.º da NCP n.º 26 do SNC-AP, por forma a que as despesas públicas sejam assumidas e registadas em conformidade com as regras aplicáveis, reiterando-se a recomendação constante do Relatório n.º 1/2015-FS/SRMTC, referente ao registo integral e atempado das dívidas a terceiros da autarquia e dos correlativos compromissos.

## 5. DECISÃO

**Pelo exposto, o Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira e ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 214.º da CRP e nos n.ºs 1 do artigo 105.º e 3 do artigo 107.º da LOPTC, decide o seguinte:**

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos assessores, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas;
- b) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido:
  - Aos responsáveis identificados no ponto 1.3;
  - A Gonçalo Nuno Ferreira Amaro, Chefe da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira da Câmara Municipal de Santana e a Maria Teresa Marques Rodrigues, funcionária da mesma Divisão; e
  - À Autoridade da Concorrência.
- c) Entregar o processo da auditoria ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º n.º 4 e 57.º n.º 1 da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no artigo 55.º n.º 2 desta mesma Lei;
- d) Determinar que a Câmara Municipal de Santana informe a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 30 de novembro de 2025, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa, ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- e) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Santana, em 17 164,00€, de acordo com o previsto no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>235</sup>, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99 de 28 de agosto e 3-B/2000 de 4 de abril (cf. o Anexo V);

---

<sup>235</sup> Segundo o artigo 2.º, n.º 3, deste diploma, o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras do regime geral da função pública que, desde 2009, se encontra fixado em 343,28€.

- f) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

S.R.M.T.C., Funchal, Região Autónoma da Madeira, 5 de junho de 2025.

O JUIZ CONSELHEIRO

(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

*Participei na Sessão,*

A Assessora,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

*Participei na Sessão.*

O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)



## ANEXOS



## I. Quadro síntese das eventuais infrações financeiras

| ITEM DO<br>RELATO  | DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO<br>DE FACTO                                                                                              | NORMAS<br>INOBSERVADAS                                                                                                        | RESPONSABILIDADE<br>FINANCEIRA                                           | RESPONSÁVEIS                                                                                                                              |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.2.3.1 e 2.2.3.2. | Incumprimento do regime de agregação dos procedimentos tendentes à adjudicação de prestações do mesmo tipo                     | Artigos 17.º, n.º 8, 19.º, alínea c) e 22.º do CCP<br>Artigo 3.º, n.º 1 do CPA                                                | Sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l) da LOPTC      | Gonçalo Nuno Ferreira Amaro <sup>1</sup><br>Maria Teresa Marques Rodrigues <sup>2</sup><br>Márcio Dinarte da Silva Fernandes <sup>3</sup> |
| 2.3.1.             | Assunção de despesas sem a prévia apreciação dos serviços administrativos e sem o prévio registo do cabimento e do compromisso | Parágrafos 3.º, 5.º e ponto 8.1 da NCP n.º 26 do SNC-AP, aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11/09.<br>Artigo 3.º, n.º 1 do CPA | Sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e l) da LOPTC | Márcio Dinarte da Silva Fernandes <sup>4</sup>                                                                                            |

1. Chefe da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira da Câmara Municipal de Santana que elaborou os pareceres referentes aos procedimentos pré-contratuais n.ºs 14/2019, 18/2019 e 2/2020.
2. Da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira da Câmara Municipal de Santana que elaborou o parecer referente ao procedimento pré-contratual n.º 19/2020.
3. Presidente da Câmara Municipal de Santana que autorizou a abertura dos procedimentos n.ºs 49/2020, 51/2020, 52/2020, 31/2021 e 36/2021.
4. Presidente da Câmara Municipal de Santana que autorizou a execução dos trabalhos complementares da empreitada identificada com o n.º de processo 42/2020.



## II. Alegações produzidas em sede de contraditório

**Secção Regional da Madeira  
do Tribunal de Contas**  
Palácio da Rua do Esmeraldo, n.º 24  
9004-554 Funchal

|                                |            |            |
|--------------------------------|------------|------------|
| Vossas referências             | Data       | Data       |
| Saída: S808/2025               | 04/04/2025 | 24/04/2025 |
| Proc. n.º 2/24-ARF-DAT-UAT 3 2 |            |            |

**Assunto: Exercício do contraditório - Relato da Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras emergentes de procedimentos de contratação adotados pela Câmara Municipal de Santana, entre 2019 e 2021, no âmbito de empreitadas de reparação de caminhos e veredas**

Ex.mo Juiz Conselheiro,

Na sequência da notificação identificada em epígrafe e, designadamente, do teor do Relato da Auditoria em referência, venho, nos termos do direito ao contraditório e da ampla defesa, exercer o meu direito de pronúncia, com especial incidência na imputação de um alegado incumprimento do regime de agregação de procedimentos com vista à adjudicação de prestações do mesmo tipo, nos procedimentos n.ºs 14/2019, 18/2019 e 2/2020, cuja responsabilidade me é dirigida.

Permita-me começar com a serenidade que o momento exige: sei que, em matéria de contratação pública, nem sempre há respostas simples ou interpretações pacíficas. Reconheço, por isso, que posso ter incorrido numa leitura inadequada da lei – se assim vier a ser demonstrado. Reconheço essa possibilidade com sentido de responsabilidade institucional. O que entendo ser essencial, no entanto, é que essa análise seja feita com rigor e ponderação, distinguindo o erro de boa-fé de qualquer conduta culposa.

Ainda assim, antes de se apreciarem conclusões ou imputações de responsabilidade, importa recordar que o contexto da época era marcado por uma evidente carência de meios e por uma quase total ausência de estrutura técnica dedicada à contratação pública – realidade já anteriormente assinalada pelo próprio Tribunal de Contas, que, em sede de auditoria ao Município de Santana, reconheceu que a organização interna da autarquia “não se compaginará, em diversas ocasiões, com as alterações legislativas que se têm sucedido inexoravelmente no tempo” (Relatório n.º 5/2012-FC/SRMTC). Foi neste quadro que, a pedido informal do então Presidente da Câmara, Dr. Teófilo Alírio Reis Cunha, procurei apoiar e orientar os serviços – de

forma informal e cumulativa<sup>1</sup> – com o único objetivo de garantir que as obrigações legais não ficavam por cumprir<sup>2</sup>.

Não me escuso, repito, a críticas fundamentadas. Aceito a possibilidade de, num ou noutro caso, a leitura feita à data não ter sido a mais acertada. Mas importa sublinhar que a responsabilidade financeira sancionatória exige mais do que um eventual erro técnico: exige uma conduta dolosa ou, no mínimo, culposamente – realidade que, com toda a transparência, não se aplica à minha atuação. Errar, por desconhecimento ou por excesso de zelo, é possível. Mas errar conscientemente, com desleixo ou com objetivos ocultos, não é – nem nunca foi – a minha forma de estar.

Cumpre-me ainda referir que, ciente das exigências legais e da complexidade técnica da contratação pública, sempre procurei atuar com diligência, prudência e sentido de responsabilidade, consultando fontes especializadas e procurando aconselhamento sempre que necessário.

Aliás, se algo me caracterizou enquanto dirigente, foi justamente o compromisso com o cumprimento rigoroso do Código dos Contratos Públicos, mesmo quando isso implicava resistir a pressões internas ou assumir posições impopulares.

É nesta linha, e com total serenidade, que me disponho agora a comentar os aspetos concretos apontados no Relato da Auditoria.

Neste enquadramento, e passando à análise das situações concretas descritas no Relato da Auditoria, começo por abordar uma das questões que, não obstante não configurar infração financeira, assume relevo na narrativa factual e, por isso mesmo, merece da minha parte um esclarecimento frontal e inequívoco. Refiro-me à eventual atuação concertada entre a Câmara Municipal de Santana e os operadores económicos convidados nos procedimentos analisados.

Esclareço, com total transparência, que o meu contributo para a escolha das entidades a convidar nos procedimentos em apreço foi nulo. As empresas a convidar constavam, de facto,

<sup>1</sup> Isto é, informal por ausência de enquadramento no regulamento orgânico e cumulativa por acrescer às funções cometidas legalmente à Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira.

<sup>2</sup> Segundo entendimento frequentemente reiterado por essa Secção Regional do Tribunal de Contas, apenas poderá ser considerada “estação competente”, para efeitos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, a pessoa que, à data dos factos, reúna cumulativamente os pressupostos de poder e dever de intervir — isto é, quem esteja, em simultâneo, habilitado e funcionalmente vinculado à matéria em causa. Ora, perante o regulamento orgânico então em vigor (Despacho n.º 8126/2015), pergunto-me se tal critério se verificaria, de forma inequívoca, no caso da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira, a que estava afeto. Com efeito, a promoção e gestão dos procedimentos de contratação pública competia expressamente ao Gabinete de Apoio à Presidência, não existindo atribuição direta dessa responsabilidade à Divisão em que exercia funções. Acresce que, embora esta Divisão integrasse formalmente um serviço jurídico, o mesmo não se encontrava funcionalmente estruturado à data — realidade que, aliás, esteve na base de sucessivos procedimentos para a contratação de apoio jurídico externo. Nessa medida, e sendo o “apoio jurídico aos diversos serviços” uma cláusula genérica, não resultará excessivo questionar se tal redação, por si só, bastaria para fundar um dever técnico-jurídico de pronúncia vinculativa que permita sustentar responsabilidade sancionatória. Por fim, importa ainda esclarecer que a menção orgânica à competência para “coordenar e gerir os serviços e gabinetes de apoio e atendimento aos municípios” se referia ao Gabinete de Apoio ao Município, e não ao Gabinete de Apoio à Presidência, cuja natureza e função eram distintas.

das comunicações internas que eu próprio redigia, mas a respetiva indicação era transmitida pelo agente político a quem competia a decisão de contratar. Por essa razão, incluía sempre, de forma consciente e reiterada, uma menção clara no sentido de vincular essa escolha à orientação recebida, evitando que, por omissão, pudesse vir a ser imputada qualquer responsabilidade aos serviços técnicos – onde naturalmente me integro – quanto à origem dessa decisão.

Com efeito, utilizava, de forma sistemática, a seguinte menção (que pode ser encontrada nos três procedimentos em análise):

*“Escolha das entidades a convidar: Nos termos do n.º 1 do artigo 113.º do CCP, a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta nos procedimentos de consulta prévia cabe ao órgão competente para a decisão de contratar. No sentido apontado, conforme a indicação inicial/verbal do executivo, e pelo reconhecimento das suas capacidades técnicas e financeiras, os operadores a convidar são os seguintes: [...]”*

Esta formulação visava, de forma consciente, vincular expressamente o agente político à indicação dos operadores económicos (e, naturalmente, à subsequente decisão de os convidar), evitando que, em face da debilidade organizativa da estrutura camarária, se viesse a imputar aos serviços técnicos uma responsabilidade que manifestamente não lhes cabia.

Importa ainda assinalar que, nos procedimentos em causa, quando a preparação me era entregue para acompanhamento ou validação, os operadores a convidar já se encontravam inseridos na plataforma eletrónica de contratação pública, tendo o procedimento sido previamente criado e parametrizado por outros serviços.

Não sendo natural do concelho, nem tendo qualquer relação com o tecido empresarial local, a minha intervenção nunca passou – em momento algum – pela definição das entidades convidadas. Era, nessa matéria, um agente externo e sem qualquer ligação ao circuito decisório ou à origem dos convites.

Avançando para a questão central do presente contraditório, cumpre-me agora partilhar os fundamentos e raciocínios que, à data, estiveram na base da afirmação que integrei nas comunicações internas por mim subscritas, no sentido de que os procedimentos em causa respeitavam as regras de agregação de valores previstas no artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos.

Em primeiro lugar, importa referir que uma das razões que influenciou a escolha – ou, mais precisamente, a indicação – da consulta prévia como o procedimento pré-contratual a adotar prende-se com um histórico consolidado e reiterado no seio do Município de Santana, no sentido de se optar por esse procedimento (ou, anteriormente, pelo ajuste direto com convite

a uma ou mais entidades) para a realização de intervenções de reparação de caminhos e veredas.

Tratava-se de uma prática institucionalizada, com largo enraizamento, segundo a qual cada caminho ou vereda era entendido como um objeto contratual autónomo, correspondendo, por isso, a uma empreitada distinta – ainda que, pontualmente, constassem várias intervenções no mesmo contrato. Tal entendimento encontra-se documentado na listagem de adjudicações que ora se junta, com referência ao período entre 01/01/2014 e 23/04/2019, bem como na auditoria de fiscalização concomitante às despesas de contratação pública do Município, referente ao ano de 2011, levada a cabo por essa Secção Regional do Tribunal de Contas (Relatório n.º 5/2012-FC/SRMTC), onde se reconhece a aplicação reiterada desse modelo procedimental.

Nesse quadro de prática reiterada, o agente político competente indicava por meios não expressos que o procedimento a adotar era o da consulta prévia (ou do ajuste direto, conforme o regime vigente à época), cabendo aos serviços assegurar o correspondente enquadramento técnico-jurídico, através da formulação da justificação que permitisse sustentar a orientação previamente definida.

Sucedde, contudo, que – não obstante a prática reiterada – as dúvidas sobre a correção dessa abordagem existiram. Lembro-me bem do momento em que as partilhei com o então Presidente da Câmara, que, aliás, me confidenciou nunca ter recebido qualquer alerta ou advertência sobre o tema anteriormente. A partir desse momento, iniciei uma reflexão com o intuito de encontrar uma posição juridicamente sustentada e intelectualmente honesta, fosse ela ou não convergente com as expectativas do executivo.

Nesse percurso, encontrei duas fontes fundamentais de orientação:

1. A primeira fonte encontra-se na obra *Direito dos Contratos Públicos*, do Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves (3.ª Edição, Almedina, 2018, vol. I, pp. 439-449), onde o autor, ao tratar o conceito de “objeto unitário” para efeitos de aplicação das regras de agregação, remete expressamente para a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, designadamente o Acórdão de 05/10/2000 – *Comissão/França* (Proc. C-16/98). Nesse acórdão, o TJUE distinguiu situações em que existe ou não cisão artificial, afirmando – com especial relevância para o caso presente – que “não há cisão artificial no processo de divisão geográfica de trabalhos em redes de iluminação pública, já que estas não são, do ponto de vista técnico, necessariamente interdependentes, uma vez que podem ser limitadas às zonas construídas e não se impõe uma interconexão entre elas” (par. 69). Pelo contrário, considerou que pode haver cisão artificial “no caso de várias empreitadas de eletrificação lançadas simultaneamente numa zona geográfica determinada” (par. 66). A leitura extraída por Pedro Costa Gonçalves é clara: a aplicação das regras de agregação previstas no artigo 22.º do CCP pressupõe a existência de um objeto unitário, o qual se

constrói a partir da análise da interdependência técnica e da proximidade geográfica das prestações, sendo legítimo, nos restantes casos, tratar as intervenções como operações autónomas e distintas.

2. A segunda fonte resultou do XI Curso de Pós-Graduação em Contratação Pública (ano letivo 2019/2020), organizado pelo CEDIPRE da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, que então frequentava. Numa das sessões, tive oportunidade de colocar diretamente ao Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves uma questão concreta sobre a eventual configuração de fracionamento ilegal na não agregação, para efeitos de escolha do procedimento, de várias empreitadas de pavimentação/reparação em locais distintos do território municipal. A resposta foi inequívoca: caso os locais de intervenção não fossem contíguos, não se colocaria qualquer questão de agregação obrigatória nem de cisão artificial do objeto.

Foi com base nestas duas premissas – e na análise concreta dos procedimentos em apreço, incluindo a localização geográfica das intervenções, como se comprova pelos ortofotomapas agora juntos – que se emitiu, de boa-fé e com total transparência, o entendimento técnico de que os procedimentos não infringiam as regras de agregação de valores. Convém, aliás, esclarecer que as intervenções em causa localizavam-se em freguesias distintas, sem qualquer contiguidade entre si – e, inclusivamente, no interior de cada procedimento, tratava-se de mais do que uma obra, também elas não contíguas.

Ainda assim, cumpre-me reconhecer que a formulação final utilizada nas comunicações internas, nomeadamente no que respeita à parte final da referência ao artigo 22.º do CCP, não corresponde, hoje, com exatidão ao raciocínio que na altura me guiava. A primeira parte da redação era fiel ao raciocínio adotado: referia expressamente a localização geográfica das intervenções e remetia, em nota de rodapé, para o acórdão do TJUE. Já a segunda parte da mesma frase poderá ser lida como uma contradição, pois se se defendia que o objeto do contrato era distinto de quaisquer outros, então não se justificaria agregar valores com contratos passados. Esse deslize redacional não alteraria, contudo, a conclusão nem o sentido do parecer. Ainda assim, reconheço que a explicação poderia – e deveria – ter sido mais clara, evitando leituras equívocas ou tecnicamente imperfeitas.

Importa igualmente referir que, até à data dos factos, não existia qualquer recomendação ou advertência, por parte do Tribunal de Contas ou de outro órgão de controlo, quanto à necessidade de revisão da prática então seguida. Pelo contrário, o comportamento da organização municipal assentava num padrão consolidado ao longo dos anos, sem nunca ter sido objeto de censura.

A este respeito, recordo novamente o Relatório n.º 5/2012-FC/SRMTC, elaborado por essa Secção Regional do Tribunal de Contas, no qual se analisam treze empreitadas promovidas pelo

Município de Santana, das quais doze respeitam à reparação de caminhos e veredas. Essas empreitadas, que totalizavam 775 485,95 €, foram maioritariamente conduzidas por ajuste direto com convite a uma ou mais entidades, ao abrigo do regime então vigente (artigo 19.º, alínea a), do CCP). Ora, apesar de o artigo 22.º do CCP já se encontrar em vigor à data, nenhuma referência foi então feita quanto ao seu eventual incumprimento.

É evidente que o Tribunal não se pronunciou expressamente sobre a conformidade desse modelo, mas o facto de o ter descrito sem reparo técnico contribuiu, naturalmente, para reforçar junto dos serviços e dos agentes decisores a convicção de que aquele entendimento – de que cada empreitada, em razão do objeto e da localização, constituía uma unidade distinta – era, no mínimo, admissível.

Em terceiro lugar, permito-me entrar na senda da doutrina e trazer à colação entendimentos que, em sede de contraditório, podem ser relevantes para sustentar a inexistência de violação do artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos nos procedimentos em apreço. Faço-o, nalguns casos, com base em autores e obras citadas no próprio Relato da Auditoria, noutros com base em edições mais recentes das mesmas obras, procurando contextualizar o meu raciocínio, explicitar as fontes que o sustentam, aplicá-las aos casos concretos e, sempre com respeito institucional, confrontá-las com os entendimentos e aplicações desenvolvidos pelo Tribunal no Relato em análise.

Desde logo, para efeitos da identificação da “unidade do objeto” ou da definição de um “objeto unitário”, o Relato invoca a obra do Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves, que, no contexto das empreitadas de obras públicas, identifica como unidade de referência a noção de “uma obra”. Trata-se de uma ideia que também adoto, embora me pareça que a respetiva aplicação prática, tal como feita no Relato, diverge da leitura que o próprio autor defende.

Com efeito, a leitura que resulta do Relato aproxima intervenções geograficamente afastadas – como uma reparação na freguesia de São Roque do Faial e outra no Arco de São Jorge – de uma mesma unidade contratual, por presumirem um objeto comum. Contudo, essa não é, a meu ver, a posição do Professor Pedro Costa Gonçalves, como resulta da sua obra e da troca de impressões que mantive com o autor no contexto do XI Curso de Pós-Graduação em Contratação Pública, ministrado pelo CEDIPRE, no ano letivo de 2019/2020.

Na 6.ª edição da sua obra *Direito dos Contratos Públicos*, sob o ponto 64.4.3, o autor clarifica que o fracionamento pressupõe a existência de um objeto unitário, devendo este resultar de prestações do mesmo tipo cuja agregação seja técnica e contextualmente viável.

Sublinha que é necessário ponderar as “condições de contexto”, como o âmbito geográfico, para aferir se existe uma verdadeira unidade operacional.

Mais adiante, no ponto 64.4.4, reforça que a agregação de valores impõe-se quando:

1. Existem prestações suscetíveis de constituir o objeto de um único contrato (por exemplo, realização do mesmo tipo de obra em locais contíguos), e
2. Essas prestações são adjudicadas em dois ou mais procedimentos, simultâneos ou no prazo de um ano, havendo previsão razoável de sucessivos contratos.

Ou seja, o critério da contiguidade geográfica assume um papel essencial na identificação de uma unidade contratual. E foi precisamente esse o critério que, à data, considerei determinante, tendo em conta a dispersão territorial das vias a intervencionar – realidade comprovada pelos ortofotomapas juntos.

Em reforço deste entendimento, cito ainda a 2.<sup>a</sup> edição da mesma obra (Vol. I, 2018, p. 410), onde o Professor Pedro Costa Gonçalves, citado por Carlos José Batalhão na obra *Manual Prático de Contratação por Ajuste Direto na Administração Local* (AEDREL, 2023, p. 83), refere:

“A pavimentação das ruas do centro histórico corresponde a uma obra diferente da pavimentação das ruas da periferia (...). Podemos ir até mais longe e considerar que a pavimentação de cada rua corresponde a uma obra: a unicidade da obra resulta de se tratar de uma rua autónoma, geograficamente delimitada.”

É esta, portanto, a interpretação que sustenta o entendimento que adotei nas comunicações internas: obras fisicamente desligadas e realizadas em locais distintos e não contíguos correspondem a objetos contratuais distintos, ainda que do mesmo tipo.

Permito-me ainda trazer à colação um elemento jurisprudencial que, a meu ver, contribui de forma relevante para a densificação do conceito de “objeto unitário” e para a delimitação do seu alcance prático. Refiro-me ao Acórdão n.º 49/2006 (Proc. n.º 92/2006), proferido pelo Tribunal de Contas, que apreciou a possibilidade de fracionamento entre a remodelação de um cemitério e as obras exteriores que a ele se encontravam funcionalmente ligadas. Nesse caso, o Tribunal considerou que tais intervenções deviam ser integradas num único procedimento, por configurarem uma “operação única”.

O recurso a esta expressão – “operação única” – pode, assim, ser útil enquanto critério auxiliar de interpretação do conceito de “objeto unitário”: sempre que haja uma ligação técnica e funcional direta entre as diversas prestações, estas devem ser consideradas como formando uma unidade contratual indivisível. Mas, por maioria de razão, esse mesmo critério também permite excluir a exigência de agregação quando as intervenções sejam claramente autónomas do ponto de vista territorial e funcional – como sucede, creio, com os procedimentos ora em análise.

Este entendimento encontra paralelo no disposto no n.º 8 do artigo 5.º da Diretiva 2014/24/UE, onde se prevê que “sempre que uma obra prevista [...] possa ocasionar a adjudicação de contratos por lotes separados, deve ser tido em conta o valor total estimado da totalidade

desses lotes”. A expressão “obra prevista”, tal como tem sido doutrinariamente e jurisprudencialmente interpretada, pressupõe uma unidade técnica e funcional e não pode ser confundida com a simples soma de intervenções semelhantes, mas geográfica e operacionalmente dissociadas.

Para terminar esta senda, refiro três passagens doutrinárias do Relato que, a meu ver, podem carecer de melhor contextualização ou cuja aplicação ao caso concreto poderá ter sido excessiva.

Desde logo, a afirmação do Professor Pedro Fernández Sánchez segundo a qual “não é admissível a invocação de uma (alegada) imprevisibilidade ou insusceptibilidade de cálculo do número e da dimensão de reparações de pavimentos que um Município tivesse de obter ao longo de 12 meses”. Esta passagem insere-se no desenvolvimento do que o autor designa como “pressuposto temporal” do artigo 22.º, não no “pressuposto qualitativo” (ou da unidade do objeto). Assim, não se pode concluir que todas as intervenções de repavimentação realizadas num ano devam, por essa razão, integrar obrigatoriamente um único procedimento.

O mesmo se diga da abordagem metodológica do Professor Miguel Assis Raimundo, que propõe uma grelha indiciária para aferir a unidade contratual, incluindo a ponderação do fator geográfico – critério que, reitero, foi decisivo para a minha avaliação e sobre o qual julgo não ter havido, no Relato, uma apreciação suficientemente detalhada no confronto com os factos concretos.

Por fim, o Relato menciona o princípio da unidade contratual, segundo o qual uma necessidade unitária deve, em regra, ser satisfeita por um único contrato. Todavia, se tal noção for levada ao ponto de exigir a agregação de todas as intervenções semelhantes, mesmo quando espacial e funcionalmente autónomas, o conceito de “unidade” perde densidade jurídica e ignora os critérios distintivos — técnicos, geográficos e funcionais — afirmados de forma clara pela doutrina e pela jurisprudência europeia, nomeadamente do TJUE.

Permito-me ainda observar que algumas das obras e edições referidas no Relato — nomeadamente do Professor Pedro Fernández Sánchez e do Professor Miguel Assis Raimundo — são posteriores aos factos em análise, pelo que, naturalmente, não integravam o universo doutrinário disponível à data da preparação e decisão dos procedimentos ora sindicados.

**Face ao exposto, e mantendo inteira disponibilidade para quaisquer esclarecimentos adicionais que V/ Ex.a entenda por convenientes, pugna-se pela correção do Relato, nos exatos termos ora propostos, com a consequente não imputação de responsabilidade ao signatário.**

**Nestes termos, e nos demais de Direito que V/ Ex.a doutamente suprirá, deverá o presente contraditório ser julgado procedente, por provado, não sendo a atuação do visado**

merecedora de qualquer censura por violação das regras invocadas no Relato, com as legais consequências.

Ou, caso assim não se entenda, e apenas por dever de patrocínio, deverá considerar-se verificada a ausência de dolo, bem como a inexistência de advertências ou recomendações anteriores dirigidas ao signatário, preenchendo-se assim os pressupostos de aplicação do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, com a consequente dispensa de responsabilidade.

Ou, ainda, no limite, e igualmente a título meramente subsidiário, deverá, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º e da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC, ser dispensada a aplicação de qualquer sanção pecuniária, em virtude do grau diminuto de culpa eventualmente em causa, com a consequente absolvição do pedido.

Junta-se ao presente contraditório:

- **Listagem das adjudicações realizadas entre 01/01/2014 e 23/04/2019**, evidenciando a prática institucional reiterada do Município;
- **Ortofotomapas** demonstrativos da localização geográfica das intervenções objeto dos procedimentos n.ºs 14/2019, 18/2019 e 2/2020, ilustrando a ausência de contiguidade entre os locais de execução.

Com toda a consideração e respeito institucional,

O signatário,



Gonçalo Nuno Ferreira Amaro



**Abreu:**  
advogados  
Madeira

**TRIBUNAL DE CONTAS  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA**

Processo n.º 2/24 – ARF – DAT – UAT 3

V. Ref: S 798/2025

ASSUNTO: PRONUNCIA SOBRE O RELATÓRIO DE AUDITORIA PARA APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS EMERGENTES DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO ADOTADOS PELA CM DE SANTANA ENTRE 2019 E 2021 NO ÂMBITO DE EMPREITADAS DE REPARAÇÃO DE CAMINHOS E VEREDAS

**Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro**

MARCIO DINARTE DA SILVA FERNANDES, presidente da Câmara Municipal de Santana e MARIA TERESA MARQUES RODRIGUES, funcionária autárquica na Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira da Câmara Municipal de Santana, identificados na procuração que se anexa e notificados do Relatório da AUDITORIA PARA APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS EMERGENTES DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO ADOTADOS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTANA ENTRE 2019 e 2021 NO ÂMBITO DE EMPREITADAS DE REPARAÇÃO DE CAMINHOS E VEREDAS que acima se referencia para exercício do contraditório em relação a esse Relato, no prazo prorrogado que lhes foi concedido vêm se pronunciar, no seguinte sentido:

**CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS**

1. Em síntese as senhoras auditoras verificadoras dos serviços de apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas responsáveis pelo Relato referenciado concluem apontando duas possíveis irregularidades passíveis de

Abreu Advogados Madeira & Associados,  
Sociedade de Advogados, SP, RL  
[geral.abreumadeira@abreuadvogados.com](mailto:geral.abreumadeira@abreuadvogados.com)  
[abreuadvogados.com/madeiradesk](http://abreuadvogados.com/madeiradesk)

Madeira  
Rua Dr. Brito da Câmara, 20, 3º andar  
9000-039 Funchal - Madeira  
Tel. +351 291 20 99 00  
Fax. +351 291 20 99 20  
E: [geral.abreumadeira@abreuadvogados.com](mailto:geral.abreumadeira@abreuadvogados.com)

Lisboa | Porto | Angola | Brasil | Cabo Verde  
China | Moçambique  
Guiné-Bissau | São Tomé e Príncipe  
Joint office: Timor-Leste





**Abreu:**  
advogados  
Madeira

2

responsabilidade financeira sancionatória nos procedimentos de contratação adotados pela Câmara Municipal de Santana entre 2019 e 2021 no âmbito de empreitadas de obras publicas de reparação de caminhos e veredas:

- a. Incumprimento do regime de agregação dos procedimentos tendentes à adjudicação de prestações do mesmo tipo de que seriam responsáveis os ora pronunciantes (por serem respetivamente Presidente e funcionária da Divisão Administrativa e Financeira da Câmara Municipal de Santana) e ainda o Dr. Gonçalo Nuno Ferreira Amaro, à data responsável pela referida Divisão Administrativa e Financeira da Câmara Municipal de Santana;
  - b. Assunção de despesas sem prévia apreciação dos serviços administrativos e sem o prévio registo do cabimento e do compromisso de que seria responsável o Presidente da Câmara Municipal.
2. Em concreto atribui responsabilidade por em alguns dos procedimentos pré-contratuais analisados, a Autarquia ter adotado consulta prévia quando devia utilizado concurso publico para todos eles.
  3. E também no que respeita à empreitada de alargamento e pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório na freguesia de Santana terem sido assumidas despesas sem prévia apreciação dos serviços administrativos e financeiros e sem o prévio registo do cabimento e do compromisso.
  4. Considera o Relato em causa que essas alegadas irregularidades estariam previstas nas alíneas b)<sup>1</sup> e l)<sup>2</sup> do n.º 1 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, adiante designada por LOPTC (aprovada pela Lei n.º 98/97 de 26 de agosto e na redação resultante das alterações das leis 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

<sup>1</sup> - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;

<sup>2</sup> - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal;



**Abreu:**  
advogados  
Madeira

3

28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 2 de janeiro, 20/2015, de 9 de março, 42/2016, 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 06/10)

5. Como tem sido defendido pela doutrina e pela jurisprudência este tipo de responsabilidade financeira está sujeito aos princípios gerais da direito sancionatório desde logo à irretroatividade da lei desfavorável, à tipicidade do ilícito<sup>3</sup>, à evidência da culpa<sup>4</sup> e à determinabilidade das sanções aplicáveis, bem como deve ser abrangida pelos direitos e as garantias mínimos contidos nos artigos 6º e 7º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> FARIA COSTA, *O Perigo em Direito Penal*, Coimbra Ed., p. 462, nota 230, considera “existir implícito ao princípio da legalidade um corolário que é a expressão da existência de um *numerus clausus* relativamente às próprias figuras delituais” De forma mais abrangente, referindo-se a todo o direito sancionatório público, GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA afirmavam rotundamente que “a única resposta consentânea com o princípio do Estado de direito democrático e com a função da Constituição é a da tipicidade dos tipos sancionatórios” (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra Ed., 2007, p. 498.).

<sup>4</sup> “Apenas existirá responsabilidade financeira sancionatória se existir culpa, uma vez que a culpa do agente é um fator determinante na fixação da multa, conforme o artigo 67.º da LOPTC.” MARIANA ANASTÁCIO PERPÉTUO “A responsabilidade financeira e a responsabilidade administrativa – A responsabilidade financeira sancionatória: Uma responsabilidade administrativa”, dissertação de mestrado publicada na Universidade de Coimbra em Janeiro de 2022, vol 1, pag. 28

<sup>5</sup> ARTIGO 6º (Direito a um processo equitativo)

1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.

2. Qualquer pessoa acusada de uma infração presume-se inocente enquanto a sua culpabilidade não tiver sido legalmente provada.

3. O acusado tem, como mínimo, os seguintes direitos:

- a) Ser informado no mais curto prazo, em língua que entenda e de forma minuciosa, da natureza e da causa da acusação contra ele formulada;
- b) Dispor do tempo e dos meios necessários para a preparação da sua defesa;
- c) Defender-se a si próprio ou ter a assistência de um defensor da sua escolha e, se não tiver meios para remunerar um defensor, poder ser assistido gratuitamente por um defensor oficioso, quando os interesses da justiça o exigirem;
- d) Interrogar ou fazer interrogar as testemunhas de acusação e obter a convocação e o interrogatório das testemunhas de defesa nas mesmas condições que as testemunhas de acusação;
- e) Fazer-se assistir gratuitamente por intérprete, se não compreender ou não falar a língua usada no processo.

ARTIGO 7º (Princípio da legalidade)

**Abreu:**  
advogados  
Madeira

4

6. Esses princípios próprios do direito sancionatório obrigam a que a imputação de responsabilidade financeira esteja devidamente provada. E não só o incumprimento de alguma norma mas fundamentalmente a consequência financeira dessa infração ou violação legal.
7. No Relato escreve-se que a materialidade apurada integra o elemento objetivo da referida infração e a culpabilidade da mesma, ainda que de forma indiciária. Conclusão que, como veremos, não se verifica no caso.

#### DO INCUMPRIMENTO DO REGIME DE AGREGAÇÃO

8. Defende-se no Relato que a autarquia não cumpriu com os dispositivos legais sobre os procedimentos pré-contratuais (artigos 19<sup>o</sup> e 22<sup>o</sup> do Código dos Contratos Públicos) adotados para as seguintes empreitadas:
  - a. Procedimento de consulta prévia n.º 2/2020 decidido a 18 de janeiro de

1. Ninguém pode ser condenado por uma ação ou uma omissão que, no momento em que foi cometida, não constituía infração, segundo o direito nacional ou internacional. Igualmente não pode ser imposta uma pena mais grave do que a aplicável no momento em que a infração foi cometida.

2. O presente artigo não invalidará a sentença ou a pena de uma pessoa culpada de uma ação ou de uma omissão que, no momento em que foi cometida, constituía crime segundo os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas.

<sup>6</sup> Para a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas pode adotar-se um dos seguintes procedimentos:

- a) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o valor do contrato;
- b) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando o valor do contrato seja inferior ao limiar referido na alínea a) do n.º 3 do artigo 474.º;
- c) Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 150 000;
- d) Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 30 000

<sup>7</sup> 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 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.





**Abreu:**  
advogados  
Madeira

5

2020 - Beneficiação de caminhos municipais das freguesias de São Roque do Faial e Faial (preço base de 188.154,69 €) porque dois dias antes tinha sido decidido um procedimento de concurso publico (n.º 3/2020) para Recuperação e Beneficiação de caminhos e veredas municipais de Santana (preço base de 199.001,31 €);

- b. Procedimentos de consulta prévia n.ºs 51/2020 – Cimentação de caminhos e veredas municipais da freguesia de Santana (valor do preço base 191.400 €) e 52/2020 – Alargamento e pavimentação da vereda do Tanque em São Jorge (preço base de 113.800 €) decididos respetivamente a 26 e 27 de outubro desse ano, quando deviam ter sido agregados ao procedimento de concurso publico n.º 53/2020 – Beneficiação da estrada Dr. Agostinho Cardoso na freguesia de Santana (preço base de 387.038,77 €) decidido a 29 de outubro pelo valor global de 692.238,77 €.
- c. Procedimento de consulta prévia n.º 14/2019 decidido a 29 de julho – Beneficiação de caminhos municipais da freguesia de São Jorge (preço base de 187.114,42 €), procedimento de consulta prévia n.º 18/2019 decidido a 24 de setembro - Beneficiação de caminhos municipais da freguesia de Santana (preço base de 199.984,95 €) e procedimento também de consulta prévia n.º 19/2020 decidido a 21 de abril - Alargamento da vereda da Figueira, pavimentação do caminho do Rosal e betonagem do leito do Córrego junto à igreja de São Jorge (preço base de 177.965,66 €) que deviam ter sido agregados, representando um valor contratual global de 564.915,66 €;
- d. Os procedimentos de consulta prévia n.ºs 49/2020 decidido a 12 de outubro - Reparação de pavimento betuminoso em caminhos municipais (preço base de 198.981,55 €) em conjunto com o procedimento de consulta prévia n.º 46/2020 decidido a 22 de setembro - Beneficiação de caminhos municipais da freguesia de Santana (preço base de 198.000 €), o procedimento n.º 31/2021 de 16 de julho - Beneficiação de veredas e

**Abreu:**  
advogados  
Madeira

6

caminhos municipais da freguesia do Faial (preço base de 198.376 €) e o n.º 36/2021 decidido a 18 de agosto - Beneficiação de caminhos municipais da freguesia de São Jorge (preço base de 180.080 €) que deviam ter sido agregados ao procedimento de concurso publico 28/2021 deliberado a 16 de julho – Beneficiação de pavimento betuminoso em caminhos municipais (no valor de 338-101 €), representando um valor de 1.016.880,03€.

9. Entende o Relato que a “desagregação” operada nos procedimentos das duas primeiras alíneas, adotando procedimentos de consulta prévia e não de concurso publico, atenta a proximidade da decisão de contratar, não tem justificação na possibilidade legal de desagregação prevista no n.º 2 do artigo 22º do CCP;
10. No caso dos procedimentos de consulta prévia previstos nas alíneas c) e d) atento o facto das decisões de abrir o procedimento distarem menos de um ano e terem objeto similar - pavimentação de caminhos municipais – seriam previsíveis para a Autarquia, justificando a sua “agregação” num procedimento único.
11. Quer num caso quer noutro, o Relato aponta a violação do principio da legalidade e da concorrência que justificaria a prevalência ou primazia de procedimentos mais abertos de seleção concorrencial (concurso publico) sobre os procedimentos de acesso limitado ou fechado, como são os de consulta prévia.
12. Haveria assim um dever de agregação que estaria plasmado no número 1 do artigo 22º do CCP, sendo que o incumprimento estaria enquadrado na alínea l) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, ou seja, originaria responsabilidade financeira pela violação de normas legais relativas à contratação publica. Na verdade porém em nenhuma parte do Relato há prova ou sequer indício de que houve intenção de desagregar aquilo que devia ser sujeito a um concurso publico!
13. Em suma encontra o relato uma violação ao dever dos apontados responsáveis de adotarem o procedimento de concurso publico quer por serem obras



**Abreu:**  
advogados  
Madeira

7

similares previsíveis porque adotadas no espaço de um ano (alínea b) do n.º 1 do artigo 22º ) ou pela decisões de contratar se terem formado em simultâneo (alínea a) do n.º 1 do artigo 22º).

14. O fundamento do Relato reside na semelhança de objeto dos vários procedimentos pré-contratuais que a autarquia previa abrir no espaço de um ano ou na sua contemporaneidade. Coloca o assento no fundamento em dois fatores:

- a. Tempo – contemporaneidade ou previsibilidade das decisões
- b. Similitude de objeto

15. Em relação à previsibilidade não encontramos no Relato nenhuma justificação e muito menos prova de que as diferentes obras dadas de empreitada durante um ano estivessem nos objetivos no plano da autarquia quando o primeiro deles foi decidido. Essa demonstração é essencial para que se possa imputar culpa aos seus decisores! Assim:

- como se justifica que seja previsível obras de beneficiação de caminhos municipais em diferentes freguesias do concelho? Note-se que a beneficiação ou pavimentação de estradas e caminhos é uma necessidade que surge de ocorrências que as degradam ou danificam, normalmente associadas às intempéries climáticas, que, por natureza, são imprevisíveis

- que prova existe que ao decidir realizar uma obra de alargamento de uma vereda ou a betonagem de um leito de uma linha de água (procedimento 19/2020 de abril) fosse previsível no ano anterior (em julho de 2019) quando se decidiu proceder a beneficiação de caminho municipais nessa freguesia (procedimento 14/2019)?

16. Por outro lado, nem sempre o facto de dois ou mais procedimentos terem sido decididos no mesmo dia ou em dias próximos é razão suficiente para que tivessem de ser decididos num só procedimento de forma agregada. Conforme resulta da lei (artigo 22º n.º 1 do CCP) para que isso aconteça é necessário que as prestações sejam do mesmo tipo. O Relato considera que esse pressuposto está satisfeito com o facto de serem genericamente empreitadas de



**Abreu:**  
advogados  
Madeira

8

pavimentação ou beneficiação de estradas. Não é esse porém o sentido da lei, como se demonstrará com a análise do caso concreto!

17. A realização de empreitadas em diferentes freguesias do concelho afasta a *similiaridade* de objeto que recomendaria, pelo valor agregado, a adoção de procedimento de concurso publico. O concelho de Santana tem uma área de cerca de 93km<sup>2</sup> sendo o segundo maior concelho da Região Autónoma da Madeira, constituído por seis freguesias, de leste para oeste, São Roque do Faial, Faial, Santana, Ilha, São Jorge e Arco de São Jorge. Da freguesia mais a leste (São Roque do Faial) à freguesia mais a oeste (Arco de São Jorge) há uma distância rodoviária de 17,5 quilómetros. Por exemplo, o centro da freguesia do Faial dista de leste para oeste 5,5 quilómetros do centro da freguesia de Santana e este está a 6,8 km a oeste do centro da freguesia de São Jorge. Acresce que entre as freguesias se intercala uma orografia exigente que durante muitos anos se atravessava com uma rede de estradas sinuosa que exigia particular atenção e cuidado.
18. Significa que estas distâncias têm especial importância quando estão em causa a beneficiação ou pavimentação de caminhos e veredas municipais, que são obras que normalmente ocorrem finda a época invernia, em períodos necessariamente curtos. Incluir na mesma empreitada de reparação ou beneficiação de caminhos na freguesia de São Jorge com os do Faial ou de São Roque do Faial é uma decisão que implicaria uma necessária deslocação de equipamentos e recursos em distâncias significativas com naturais reflexos no tempo de execução e no preço base (que nunca seria a mera agregação de valores como indicia o Relato em causa), para além de possivelmente afetar a circulação rodoviária entre freguesias.
19. É certo que a “agregação aconselhada” com a adoção de um procedimento pré-contratual de concurso publico, poderia encontrar outro tipo de concorrentes – normalmente empresas com maior número de recursos e equipamentos que poderiam com maior facilidade em relação a empresas de menor dimensão satisfazer atempadamente obras tão distantes como as que resultariam dessa



**Abreu:**  
advogados  
Madeira

9

agregação – só que essa solução, desincentivando as pequenas e médias empresas (à escala regional) poderia pôr em causa o critério de adjudicação de proposta economicamente mais vantajosa (artigos 74º e 75º do CCP) particularmente no que respeita aos fatores de sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato, no que respeita ao tempo de transporte e de disponibilização serviço e de circularidade, designadamente a eficiência no uso de materiais e a redução de impactos ambientais. Esse fatores, como se sabe, não são apenas importantes na adjudicação mas devem estar ligados ao objeto do contrato quando estiverem relacionados com obras (n.º 4 do artigo 75º do CCP). Aspetos particularmente relevantes desde 1 de janeiro de 2018 quando entrou em vigor a revisão do Código dos Contratos Públicos (CCP) pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto de 2017, que deu cumprimento às obrigações comunitárias das Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, as três de 26 de fevereiro, e 2014/55/UE, de 16 de abril, todas do Parlamento Europeu e do Conselho.

20. Há assim razões legalmente justificativas para que o objeto contratual das empreitadas em causa tenha sido territorialmente definido no limite de cada uma das freguesias do concelho de Santana. Para além de ser um procedimento tradicional no concelho em causa (que aliás foi objeto de auditorias anteriores realizadas por esta secção regional sem que tenha merecido reparo<sup>8</sup>) não é o “recurso de forma artificial” (como refere o Relato) de dividir um mesmo objeto de empreitada, mas pelo contrário uma decisão que visa melhor assegurar a gestão dos dinheiros públicos, a sustentabilidade social e ambiental e a rapidez e eficiência na conclusão dos trabalhos – tudo valores que a contratação pública também releva e que a responsabilidade financeira aconselha.

21. Por outro lado, distanciamo-nos do entendimento que o Relato defende sobre o que é similitude de objeto e que está pressuposto no artigo 22º do CCP. Tratando-se de um conceito “aberto” é natural que sobre ele se desenvolvam

---

<sup>8</sup> - Relato n.º 5/2012



**Abreu:**  
advogados  
Madeira

10

várias teses e opiniões. Nessa diferente interpretação reside também justificadamente matéria para excluir qualquer elemento subjetivo nas decisões de contratar, afastando a culpa, mesmo que a título de negligência.

22. O Tribunal de Justiça da União Europeia foi chamado a se pronunciar no processo C-16/98 que opôs a Comissão das Comunidades Europeias à Republica Francesa sobre uma queixa que tinha por objeto declarar que, por ocasião do processo de adjudicação de empreitadas promovidas pelo Syndicat départemental d'électrification de la Vendée em Dezembro de 1994 para a adjudicação de empreitadas de obras de eletrificação e de iluminação pública, a República Francesa não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força dos artigos 4.º, n.º 2, 14.º, n.os 1, 10 e 13, bem como dos artigos 21.º, 24.º e 25.º da Diretiva 93/38/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993 (adiante apenas Diretiva) relativas à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações.
23. Estavam em causa os contratos relativos a empreitadas que alegadamente teriam sido celebrados em violação dos artigos 14º n.ºs 1, 10 e 13, 21º, 24º, 25º e 4º n.º 2 da Diretiva porque embora constituíssem lotes de uma única obra, esta teria sido artificialmente cindida tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista geográfico, o que teria provocado a violação das disposições da diretiva em matéria de limiares de aplicação, de publicidade e de igualdade de tratamento entre proponentes.
24. No que ao caso importa, estaria em causa a violação da alínea c) do n.º 1 do artigo 14º e o número 10 desse mesmo artigo da Diretiva que fixa o limiar de aplicação da Diretiva em 5 000 000 de ecus e que, no que respeita aos lotes de uma obra, o n.º 10, segundo parágrafo, da mesma disposição, embora imponha a cumulação do valor de todos os lotes, permite derrogar a aplicação da Diretiva relativamente aos lotes cujo valor calculado, sem IVA, seja inferior a 1 000 000 de ecus, desde que o montante cumulativo desses lotes não exceda 20% do valor do conjunto dos lotes (preceito equiparado ao artigo 22º do CCP).



**Abreu:**  
advogados  
Madeira

11

25. Aquele Tribunal depois de considerar que “concebível que, por motivos de natureza administrativa ou outra, um programa de trabalhos destinados à realização de uma obra na aceção da diretiva possa ser objeto de diversos procedimentos de concurso, cuja iniciativa caiba a diferentes entidades adjudicantes”, considera que atenta a circunstância da especificidade de cada espaço geográfico para a obra em questão é possível e admissível que possa ser cindida geograficamente. Na verdade não estaria me causa uma “mesma obra” mas obras distintas.
26. No mesmo sentido JORGE ANDRADE SILVA, in *Código dos Contratos públicos Anotado e Comentado*, 7ª edição, Almedina, 2018, a páginas 107 refere que “o especial regime de escolha do procedimento de adjudicação por lotes só se coloca tratando-se de prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, assumindo assim importância decisiva a resposta à questão de saber quando é que as prestações são mesmo tipo e, sendo-o, quando suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato”, concluindo que serão suscetíveis de integrar o objeto de um único contrato exatamente porque são prestações do mesmo tipo e, por via disso, para além da possibilidade jurídica de utilidade contratual, essa fusão é técnica e economicamente viável.
27. Acrescenta ainda esse autor que “o recurso à divisão das prestações em vários lotes que podem ser objeto de um único contrato, a cada um fazendo corresponder um contrato distinto, para além das vantagens técnicas, económicas e financeiras que possam determinar essa opção (*nomeadamente por outras razões de ordem geográfica, de quantidade, de função ou de natureza física*) tem a vantagem de ampliar o campo da concorrência, abrindo os procedimentos a empresas que poderiam estar impedidas de participar se aquelas prestações fossem objeto de um único contrato”.
28. A ideia de que a divisão pode até aumentar ou justificar-se pelo respeito ao princípio da concorrência é explicada por LUIS VERDE DE SOUSA in *Algumas notas sobre a adjudicação por lotes*, Revista E-publica n.º 67, 2017, quando refere que “a diretiva 2014/24/EU veio chamar a atenção para outra dimensão



**Abreu:**  
advogados  
Madeira

12

do problema da divisão do contrato em lotes: a dimensão desagregadora. Com efeito, com o objetivo de facilitar o acesso (direto, que não apenas pela subcontratação) das pequenas e médias empresas aos contratos públicos e de, por esta via, aumentar a concorrência, o legislador europeu afirmou a necessidade de incentivar as entidades adjudicantes a “a dividir em lotes os contratos de grande dimensão” (artigos 46º n.º 1 da Diretiva e 46º A n.º 2 do CCP).

29. PEDRO FERNANDÉZ SANCHÉZ in *Direito da contratação pública*, Almedina, 2021, volume I, pag. 400 e segs., ao abordar o que denomina de *pressuposto qualitativo* ou existência de prestações suscetíveis de formarem um único contrato, reconhecendo ser o que pode originar mais dúvidas aplicativas, oferece como critério não a possibilidade jurídica de formar um só contrato (aliás que poderia sempre ocorrer) mas antes, quando se comprova “uma suscetibilidade funcional ou económica de reunir todas as prestações no mesmo contrato sem que isso impeça ou dificulte a identificação de operadores económicos aptos a executar todas as prestações contratuais”.
30. Já PEDRO GONÇALVES in *Direito dos Contratos públicos*, Almedina, 3ª edição, 2018, volume 1, pag 439 e segs., conclui da análise que faz ao citado Acórdão do TJUE que a aplicação das regras de agregação pressupõe a existência de um objeto unitário a partir da interdependência técnica e de proximidade geográfica das prestações.
31. Ou seja, resulta do conjunto destas citações que há que provar a interdependência (técnica, económica e geográfica, entre outras) dos vários procedimentos para que se confirme a necessidade de agregação, prova que o Relato manifestamente não faz! Menos ainda prova que houve intenção (elemento subjetivo) de desagregação com a consciência de desrespeito aos princípios e normas da contratação pública para afetar a concorrência.



**Abreu:**  
advogados  
Madeira

13

DA ASSUNÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIA APRECIÇÃO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E REGISTO DE CABIMENTO E COMPROMISSO

32. O Relato imputa ainda ao Presidente da Câmara uma irregularidade financeira passível de responsabilidade sancionatória por, na empreitada de alargamento e pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório na freguesia de Santana, ter assumido despesas sem prévia apreciação dos serviços administrativos e financeiros e sem o prévio registo do cabimento e do compromisso.

33. Estamos no domínio do procedimento n.º 42/2020 respeitante à empreitada de alargamento e pavimentação da Travessa do Parlatório (caminho municipal) na freguesia de Santana adjudicada ao a 19 de novembro de 2002 pelo valor de 464.820,07 €.

34. Como o Relato refere, em junho de 2021, o técnico responsável pela fiscalização da obra informou o Presidente da CM que no decurso dos trabalhos houve a necessidade de executar trabalhos em quantidade maior da que foi inicialmente prevista, estimando que esses “acréscimos” significariam um valor de 44.362,33 € correspondente a 9,54 % do valor contratual. Essa nota deu causa a uma adenda ao contrato de empreitada celebrada nesse mesmo mês.

35. Como resulta da transcrição feita, esses trabalhos ocorreram no decurso da obra e, como atestado pelo técnico fiscal, foram necessidades que só no decurso da mesma se tornaram evidentes e imprescindíveis sem as quais a empreitada não se cumpriria.

36. A adenda ao contrato assinada em junho de 2021 não deu azo a imediato pagamento dada a falta de registo de cabimento e de compromisso. Mas foi imprescindível para que restabelecesse o equilíbrio contratual na empreitada. Simplesmente como resulta da calendarização referida a adenda verdadeiramente não traduz compromissos para uma obra que seria realizada mas a inclusão na empreitada, por via dessa adenda, de trabalhos já realizados e que foram necessários à conclusão da obra e que excederam os trabalhos previstos inicialmente.



**Abreu:**  
advogados  
Madeira

14

37. A informação do técnico justifica a imprevisibilidade dos trabalhos contratados com a necessidade de edificar fundações e regularizar a altura dos muros com vista à estabilização das terras dos terrenos confinantes à estrada. Trataram-se de trabalhos inerentes e inseparáveis à própria empreitada que é o alargamento do caminho municipal onde se detetou a necessidade de melhor fundear e regularizar, não fazendo sentido adotar outro procedimento e separar essa execução, interrompendo o que estava inicialmente contratado.
38. A justificação dada e os valores em causa (representa 9,54% do montante inicialmente contratado) respeitou os requisitos previstos no artigo 370º do Código dos Contratos Públicos, em especial do n.º 2.
39. O trabalho complementar acordado com o empreiteiro, poderia vir a ser assumido posteriormente em contrato ou numa adenda ao contrato inicial de empreitada, como acabou por ser feito.
40. É clara a lei ao referir que nenhum pagamento pode ser realizado sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas (artigo 9º n.º 1 da LPCA).
41. Atento o facto do dono da obra ter dado ordem para execução dos trabalhos complementares imprescindíveis à evolução e boa conclusão da obra, houve que formalizar o procedimento financeiro consequente, elaborando uma adenda ao contrato, reconhecendo que os trabalhos complementares foram executados e eram necessários, permitindo a faturação posterior e o seu pagamento.
42. Não se confirma assim que tenha sido uma novidade de “assumir de compromissos” que podendo sê-lo não estavam previstos financeiramente, mas antes alterações na execução da empreitada que não podendo ser previstas no contrato inicial e que teriam de ser absorvidas na obra em causa.





**Abreu:**  
advogados  
Madeira

15

43. A previsão financeira para a obra contratada está devidamente cabimentada e registada ao nível dos compromissos. O que não podia estar era o valor desses trabalhos complementares que foram essenciais à obra, como atestou o fiscal!

44. Daí que o procedimento em causa não possa merecer censura até porque o valor referido só foi pago depois de devidamente cabimentado e registado o compromissos respetivo. OU seja não houve qualquer cabimento sem que antes houvesse compromisso e cabimento! Não houve qualquer prejuízo para a Autarquia e até deve ser relevado o rigoroso cumprimento dos procedimentos da contabilidade publica.

Concluindo-se nos dois casos referidos no Relato que não subsistem razões nem de facto nem de direito que sustentem qualquer infração que origine responsabilidade financeira sancionatória aos visados ora pronunciantes, propondo-se que assim se considere.

*junta procuração forense*

P.E.D.

O Advogado  


**RICARDO VIEIRA**  
SÓCIO  
Conf. 145 358 330 - Céd: 175M  
Rua Dr. Brito da Câmara, nº 20  
9000-039 Funchal - Madeira  
Telef. (+351) 291 209 900 - Fax: (+351) 291 209 920



#### PROCURAÇÕES FORENSES

**MÁRCIO DINARTE DA SILVA FERNANDES**, solteiro, maior, natural da freguesia e concelho de Santana, onde reside na Rua Baltazar Dias, n.º 32, 9230-081 Santana, NIF 214590798, portador do cartão de cidadão número 12827366 6 ZX5 válido até 16 de novembro de 2028, presidente da Câmara Municipal de Santana e

**MARIA TERESA MARQUES RODRIGUES**, divorciada, natural da freguesia do Arco de São Jorge, concelho de Santana, residente na Rua Dr. João Almada, n.º 12, 1.º F freguesia de Santana, NIF 175677115, funcionária autárquica na Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira da Câmara Municipal de Santana, domiciliados profissionalmente nos Paços do Concelho à Avenida 25 de maio, nº 2 na cidade de Santana, constituem seu bastante procurador **RICARDO VIEIRA** advogado com domicílio profissional na Rua Dr. Brito da Câmara, 20, 3º 9000-039 Funchal a quem conferem, com os de substabelecer, os mais amplos poderes forenses em Direito permitidos para os representar processo no Processo n.º 2/24 – ARF – DAT – UAT 3 que corre os seus termos na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

Declara-se que o mandatário constituído faz parte da sociedade **ABREU & ASSOCIADOS MADEIRA - SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP, RL**, registada na Ordem dos Advogados, com sede na Rua Dr. Brito da Câmara, 20, 3º - 9000-039 Funchal.

Funchal, 21 de abril de 2025



Teresa Rodrigues

### III. Contratos de empreitada para reparação de caminhos e veredas

| N.º do Proced.       | Objeto do contrato                                                                                                             | Tipo de procedimento                      | Data da decisão de contratar | Preço base        | Entidade(s) adjudicatária(s)                                                       | Data de publicação | Data de celebração do contrato | Preço contratual  |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------|
| 10/2019              | Trabalhos de consolidação e suporte de taludes em caminhos municipais da freguesia da Ilha                                     | Consulta Prévia                           | 17/04/2019                   | 192 380,00        | Edifaial - Construções, Lda. (511251980)                                           | 03/06/2019         | 13/05/2019                     | 192 370,20        |
| 14/2019              | Beneficiação de caminhos municipais da freguesia de São Jorge                                                                  | Consulta Prévia                           | 29/07/2019                   | 187 114,42        | Rubrica Perfeita - Construções Lda. (513992928)                                    | 29/08/2019         | 23/08/2019                     | 187 000,00        |
| 18/2019              | Beneficiação de caminhos municipais da freguesia de Santana                                                                    | Consulta Prévia                           | 24/09/2019                   | 199 984,95        | JCF – Construções de Santana – Construção Civil e Obras Públicas, Lda. (511068298) | 02/11/2019         | 17/10/2019                     | 199 950,00        |
| <b>Total de 2019</b> |                                                                                                                                |                                           |                              | <b>579 479,37</b> |                                                                                    |                    |                                | <b>579 320,20</b> |
| 02/2020              | Beneficiação de caminhos municipais das freguesias do Faial e São Roque do Faial                                               | Consulta Prévia                           | 18/01/2020                   | 188 154,69        | Edifaial - Construções, Lda. (511251980)                                           | 25/03/2020         | 07/02/2020                     | 187 433,06        |
| 03/2020              | Recuperação e beneficiação de caminhos e veredas municipais (Santana)                                                          | Concurso público                          | 16/01/2020                   | 199 001,31        | RIM - Engenharia e Construções, S.A. (511104642)                                   | 17/04/2020         | 30/03/2020                     | 197 000,00        |
| 19/2020              | Alargamento da Vereda da Figueira, pavimentação do Caminho do Rosal e betonagem do leito do Córrego junto à igreja - São Jorge | Consulta Prévia                           | 21/04/2020                   | 177 965,66        | Rubrica Perfeita – Construções, Lda. (513992928)                                   | 22/05/2020         | 18/05/2020                     | 177 900,00        |
| 42/2020              | Alargamento e pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório - Santana                                            | Concurso limitado por prévia qualificação | 14/09/2020                   | 571 428,13        | AFAVIAS- Engenharia e Construções, S.A. (511023723)                                | 28/12/2020         | 15/12/2020                     | 464 820,07        |
| 46/2020              | Beneficiação de equipamentos e caminhos municipais na freguesia de Santana                                                     | Consulta Prévia                           | 22/09/2020                   | 198 000,00        | João Eduardo de Andrade Unipessoal, Lda. (511226640)                               | 07/10/2020         | 07/10/2020                     | 197 676,24        |
| 49/2020              | Reparação de pavimento betuminoso em caminhos municipais                                                                       | Consulta Prévia                           | 12/10/2020                   | 198 981,55        | José Avelino Pinto - Construção & Engenharia, S.A. (511035896)                     | 29/10/2020         | 29/10/2020                     | 194 400,00        |
| 51/2020              | Cimentação de caminhos e veredas municipais da freguesia de Santana                                                            | Consulta Prévia                           | 26/10/2020                   | 191 400,00        | JCF – Construções de Santana – Construção Civil e Obras Públicas, Lda. (511068298) | 10/11/2020         | 09/11/2020                     | 191 190,00        |
| 52/2020              | Alargamento e pavimentação da vereda do Tanque – São Jorge                                                                     | Consulta Prévia                           | 27/10/2020                   | 113 800,00        | JCF – Construções de Santana – Construção Civil e Obras Públicas, Lda. (511068298) | 10/11/2020         | 09/11/2020                     | 113 720,00        |



| N.º do Proced.          | Objeto do contrato                                                                                                                  | Tipo de procedimento | Data da decisão de contratar | Preço base          | Entidade(s) adjudicatária(s)                                                       | Data de publicação | Data de celebração do contrato | Preço contratual    |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|---------------------|
| 53/2020                 | Beneficiação da Estrada Dr. Agostinho Cardoso, freguesia de Santana                                                                 | Concurso público     | 29/10/2020                   | 387 038,77          | SEN - Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda. (511033605)              | 07/01/2021         | 05/01/2021                     | 299 731,73          |
| <b>Total de 2020</b>    |                                                                                                                                     |                      |                              | <b>2 225 770,11</b> |                                                                                    |                    |                                | <b>2 023 871,10</b> |
| 17/2021                 | Reparação e reconstrução das zonas afetadas pelas intempéries de janeiro 2021, entre os sítios da Corujeira e Fajã da Murta - Faial | Consulta Prévia      | 16/04/2021                   | 196 921,20          | Edifaial - Construções, Lda. (511251980)                                           | 11/05/2021         | 11/05/2021                     | 196 900,90          |
| 18/2021                 | Recuperação e beneficiação de veredas municipais da freguesia do Arco de São Jorge                                                  | Consulta Prévia      | 20/04/2021                   | 94 170,00           | Rubrica Perfeita – Construções, Lda. (513992928)                                   | 11/05/2021         | 11/05/2021                     | 91 970,00           |
| 19/2021                 | Beneficiação de veredas municipais da freguesia de São Roque do Faial                                                               | Consulta Prévia      | 22/04/2021                   | 99 400,00           | Edifaial - Construções, Lda. (511251980)                                           | 26/05/2021         | 25/05/2021                     | 99 400,00           |
| 28/2021                 | Beneficiação de pavimento betuminoso em caminhos municipais                                                                         | Concurso público     | 22/06/2021                   | 338 010,00          | José Avelino Pinto - Construções & Engenharia, S.A (511035896)                     | 12/08/2021         | 09/08/2021                     | 246 723,79          |
| 31/2021                 | Beneficiação de veredas e caminhos municipais da freguesia do Faial                                                                 | Consulta Prévia      | 16/07/2021                   | 198 376,00          | Edifaial - Construções, Lda. (511251980)                                           | 03/08/2021         | 02/08/2021                     | 198 000,00          |
| 36/2021                 | Beneficiação de caminhos municipais da freguesia de São Jorge                                                                       | Consulta Prévia      | 18/08/2021                   | 180 080,00          | Rubrica Perfeita – Construções, Lda. (513992928)                                   | 29/09/2021         | 24/09/2021                     | 178 500,00          |
| 38/2021                 | Beneficiação de caminhos e veredas municipais da freguesia de Santana <b>(Lote 1)</b>                                               | Consulta Prévia      | 14/09/2021                   | 93 070,00           | João Eduardo de Andrade unipessoal, Lda. (511226640)                               | 30/09/2021         | 29/09/2021                     | 93 026,80           |
|                         | Beneficiação de caminhos e veredas municipais da freguesia de Santana <b>(Lote 2)</b>                                               | Consulta Prévia      | 14/09/2021                   | 108 155,00          | JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda. (511068298) | 19/10/2021         | 11/10/2021                     | 108 000,00          |
| <b>Total de 2021</b>    |                                                                                                                                     |                      |                              | <b>1 308 182,20</b> |                                                                                    |                    |                                | <b>1 212 521,49</b> |
| <b>Total do triénio</b> |                                                                                                                                     |                      |                              | <b>4 113 431,68</b> |                                                                                    |                    |                                | <b>3 815 712,79</b> |

#### IV. Procedimentos de consulta prévia lançados para beneficiação de caminhos e veredas

| N.º do Proced. | Objeto do Contrato                                                                                                             | Operadores convidados                                                                                                                                  | Apresentação de propostas                                                                            | Entidade(s) Adjudicatária(s)                                           |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 10/2019        | Trabalhos de consolidação e suporte de taludes em caminhos municipais da freguesia da Ilha                                     | João Eduardo de Andrade, Unipessoal Lda.; Edifaial Construções, Lda.; Rúbrica Perfeita Construções; Lda.                                               | Edifaial Construções, Lda.                                                                           | Edifaial Construções, Lda.                                             |
| 14/2019        | Beneficiação de Caminhos Municipais da Freguesia de São Jorge                                                                  | João Eduardo de Andrade, Unipessoal Lda.; Edifaial Construções, Lda.; Rúbrica Perfeita Construções; Lda.                                               | Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                                                   | Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                     |
| 18/2019        | Beneficiação de Caminhos Municipais da Freguesia de Santana                                                                    | J.C.F. Construções de Santana, Lda.; João Eduardo de Andrade, Unipessoal Lda.; Rúbrica Perfeita Construções; Lda.                                      | JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda.                               | JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda. |
| 02/2020        | Beneficiação de caminhos municipais das freguesias do Faial e São Roque do Faial                                               | João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda., Edifaial Construções, Lda. e Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                             | Edifaial Construções, Lda.                                                                           | Edifaial Construções, Lda.                                             |
| 19/2020        | Alargamento da Vereda da Figueira, Pavingamento do Caminho do Rosal e Betonagem do leito do Córrego junto à igreja - São Jorge | Rubrica Perfeita Construções, Lda.; João Eduardo de Andrade, Unipessoal Lda. e Edifaial Construções, Lda.                                              | Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                                                   | Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                     |
| 46/2020        | Beneficiação de Equipamentos e Caminhos Municipais na Freguesia de Santana                                                     | João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda., JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda. e Rubrica Perfeita Construções, Lda. | João Eduardo de Andrade unipessoal, Lda.                                                             | João Eduardo de Andrade unipessoal, Lda.                               |
| 49/2020        | Reparação de Pavimento Betuminoso em Caminhos Municipais                                                                       | JOSÉ AVELINO PINTO, CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA, S.A.; ERUMAD - Engenharia e Reabilitação Urbana, Lda. e João Eduardo de Andrade, Unipessoal Lda.          | José Avelino Pinto - Construção & Engenharia, S.A. e ERUMAD - Engenharia e Reabilitação Urbana, Lda. | José Avelino Pinto - Construção & Engenharia, S.A.                     |
| 51/2020        | Cimentação de Caminhos e Veredas Municipais da Freguesia de Santana                                                            | Rubrica Perfeita Construções, Lda.; João Eduardo de Andrade, Unipessoal Lda. e JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda.  | JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda.                               | JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda. |

| N.º do Proced. | Objeto do Contrato                                                                                                                  | Operadores convidados                                                                                                                                 | Apresentação de propostas                                              | Entidade(s) Adjudicatária(s)                                           |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 52/2020        | Alargamento e Pavimentação da Vereda do Tanque – São Jorge                                                                          | Rubrica Perfeita Construções, Lda.; João Eduardo de Andrade, Unipessoal Lda. e JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda. | JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda. | JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda. |
| 17/2021        | Reparação e Reconstrução das zonas afetadas pelas intempéries de janeiro 2021, entre os sítios da Corujeira e Fajã da Murta - Faial | João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda., Edifaial Construções, Lda. e Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                            | Edifaial Construções, Lda.                                             | Edifaial Construções, Lda.                                             |
| 18/2021        | Recuperação e Beneficiação de Veredas Municipais da Freguesia do Arco de São Jorge                                                  | João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda., Edifaial Construções, Lda. e Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                            | Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                     | Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                     |
| 19/2021        | Beneficiação de Veredas Municipais da Freguesia de São Roque do Faial                                                               | João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda., Edifaial Construções, Lda. e Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                            | João Eduardo de Andrade, Unipessoal, Lda. e Edifaial Construções, Lda. | Edifaial Construções, Lda.                                             |
| 31/2021        | Beneficiação de Veredas e Caminhos Municipais da Freguesia do Faial                                                                 | Edifaial - Construções, Lda., JCF - Construções de Santana - Construção Civil e Obras Públicas, Lda. e Rubrica Perfeita Construções, Lda.             | Edifaial - Construções, Lda.                                           | Edifaial - Construções, Lda.                                           |
| 36/2021        | Beneficiação de Caminhos Municipais da Freguesia de São Jorge                                                                       | JCF Construções de Santana - Constr. Civil e Obras Públicas, Lda., Obrax - Construções, Lda. e Rubrica Perfeita Construções, Lda.                     | Obrax - Construções, Lda. e Rubrica Perfeita Construções, Lda..        | Rubrica Perfeita Construções, Lda.                                     |
| 38/2021        | Beneficiação de Caminhos e Veredas Municipais da Freguesia de Santana ( <b>Lote 1</b> )                                             | JCF Construções de Santana - Constr. Civil e Obras Públicas, Lda., Rubrica Perfeita Construções, Lda. e João Eduardo de Andrade, Unipessoal Lda.      | João Eduardo de Andrade unipessoal, Lda.                               | João Eduardo de Andrade unipessoal, Lda.                               |
|                | Beneficiação de Caminhos e Veredas Municipais da Freguesia de Santana ( <b>Lote 2</b> )                                             |                                                                                                                                                       | JCF Construções de Santana - Constr. Civil e Obras Públicas, Lda.      | JCF Construções de Santana - Constr. Civil e Obras Públicas, Lda.      |

## V. Nota de emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio)<sup>236</sup>

**ACÃO:**

Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras emergentes de procedimentos de contratação adotados pela Câmara Municipal de Santana, entre 2019 e 2021, no âmbito de empreitadas de reparação de caminhos e veredas

**ENTIDADE FISCALIZADA:**

Câmara Municipal de Santana

**SUJEITO PASSIVO:**

Câmara Municipal de Santana

| DESCRIÇÃO                                                                          | BASE DE CÁLCULO                         |                        | VALOR       |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------|-------------|
| ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS                                                    |                                         |                        |             |
| EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS DE CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE (artigo 10.º) | CUSTO STANDARD                          | UNIDADES DE TEMPO (UT) | VALOR       |
| ACÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:                                           | 119,99 €                                | —                      | 0,00 €      |
| ACÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:                                                | 88,29 €                                 | 233                    | 20 571,57 € |
| UT = 3h30m DE TRABALHO <sup>237</sup><br><br>VR = 343,28€ <sup>238</sup>           | EMOLUMENTOS CALCULADOS:                 |                        | 20 571,57 € |
|                                                                                    | LIMITES                                 | MÁXIMO (50xVR)         | 17 164,00 € |
|                                                                                    |                                         | MÍNIMO (5xVR)          | 1 716,40 €  |
|                                                                                    | EMOLUMENTOS DEVIDOS:                    |                        | 17 164,00 € |
|                                                                                    | OUTROS ENCARGOS (n.º 3 DO artigo 10.º): |                        | 0,00 €      |
|                                                                                    | TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:    |                        | 17 164,00 € |
|                                                                                    |                                         |                        |             |

<sup>236</sup> Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11A/96, de 29 de junho, e na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

<sup>237</sup> Cf. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Adotada na SRMTC.

<sup>238</sup> Cf. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 2.º, estabelecendo que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do Tribunal de Contas geradora da obrigação emolumentar. Adotada por esta SRMTC. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.