

Auditoria a casos de risco identificados em denúncias ao Tribunal de Contas na área da contratação pública nas autarquias locais

Freguesia de São Domingos de Benfica

RELATÓRIO N.º 03 /2023 - AUDIT

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo N.º 2/2022 – AUDIT

**Casos de risco identificados em denúncias ao Tribunal de Contas na
área da contratação pública nas autarquias locais**

Freguesia de São Domingos de Benfica

RELATÓRIO

março de 2023

ÍNDICE GERAL

SIGLAS	5
FICHA TÉCNICA	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Antecedentes e enquadramento da ação	7
1.2. Natureza, objetivos e âmbito	7
1.3. Metodologia	8
1.4. Condicionantes e limitações	9
1.5. Exercício do contraditório	9
2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	13
2.1. Enquadramento geral	13
2.1.1. Organização e funcionamento	13
2.1.2. Contratos de delegação de competências do Município na FSDB	16
2.1.3. Avaliação do sistema de controlo interno	21
2.2. Contratos de prestação de serviços	23
2.2.1. Contratação de prestadores de serviços para necessidades permanentes	23
2.2.2. Regularização de situações no âmbito do PREVPAP	33
2.3. Procedimentos pré-contratuais de aquisição de bens e serviços	35
2.3.1. Desconformidades verificadas nos procedimentos	35
2.3.2. Fracionamento da despesa	37
2.3.3. Inobservância dos limites trienais	48
2.3.4. Falseamento da concorrência	54
2.3.5. Falta de publicitação de contratos / pagamentos antes da publicitação	56
2.4. Execução financeira dos contratos	60
2.4.1. Incumprimento das regras relativas ao cabimento da despesa	61
2.4.3. Não verificação da regularidade tributária e contributiva antes dos pagamentos	70
3. CONCLUSÕES	72
4. RECOMENDAÇÕES	75
5. EMOLUMENTOS	76
6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	76
7. DECISÃO	76

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Valores transferidos para a FSDB (2015-2022).....	16
Quadro 2 – Contratos de Delegação de Competências disponibilizados e sua execução.....	17
Quadro 3 – Evolução dos recursos humanos da JFSDB	20
Quadro 4 – Número de prestadores de serviços por áreas de atividade	20
Quadro 5 – Avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI)	21
Quadro 6 – Evolução do número de prestadores de serviços e da despesa paga.....	23
Quadro 7 – Prestadores de serviços que exerceram funções no período de 2017/2020	24
Quadro 8 – Fracionamento da despesa.....	37
Quadro 9 – Limite trienal 2018/2020	49
Quadro 10 – Contratos não publicitados no Portal dos Contratos Públicos	56
Quadro 11 – Pagamentos anteriores à data de publicitação no Portal Base (CPS)	57
Quadro 12 – Pagamentos anteriores à data de publicitação no Portal Base (ABS)	58
Quadro 13 – Informação de cabimento de valor inferior ao preço contratual.....	61
Quadro 14 – Cabimento pelo valor integral de propostas de contratação	62
Quadro 15 – Cabimento posterior à decisão de contratar.....	63
Quadro 16 – Assunção de compromissos mensais	66
Quadro 17 – Cabimentos, compromissos e pagamentos (CPS)	68
Quadro 18 – Cabimentos, compromissos e pagamentos (ABS)	69

SIGLAS

AAAF	Atividades de Animação de Apoio à Família
ABS	Aquisição de Bens e Serviços
AEC	Atividades de Enriquecimento Curricular
AFSDB	Assembleia de Freguesia de S. Domingos de Benfica
CAB	Comissão de Avaliação Bipartida
CAF	Componente de Apoio à Família
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDC	Contrato de Delegação de Competências
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPS	Contrato de Prestação de Serviços
DA	Departamento de Auditoria
DAG	Divisão de Administração Geral
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DISC	Divisão de Intervenção Social e Comunitária
DIT	Divisão de Intervenção Territorial
FSDB	Freguesia de S. Domingos de Benfica
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
JFSDB	Junta de Freguesia de S. Domingos de Benfica
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos organismos de controlo interno
PA	Programa de Auditoria
PEQD	Processos de participações, exposições, queixas ou denúncias
PGA	Plano Global de Auditoria
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PJFSDB	Presidente da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública
SCI	Sistema de Controlo Interno
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TdC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins Auditor-Chefe

Equipa Técnica

Anabela Santos Inspetora

Ana Sofia Paulino Técnica Superior

1. INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes e enquadramento da ação

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização para o ano de 2021¹, aprovado pela 2ª Secção do Tribunal de Contas (Tdc)², realizou-se a presente **Auditoria a casos de risco identificados através de denúncias na área da contratação pública nas autarquias locais – Freguesia de S. Domingos de Benfica (FSDB)**³.
2. Esta auditoria integra um conjunto de ações a realizar em sete autarquias locais selecionadas na sequência da análise de vários processos de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias (PEQD)⁴, instruídos pelo Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos organismos de controlo interno (NATDR) no âmbito dos quais se identificaram situações que indiciam a prática de ilegalidades em matéria de contratação pública.

1.2. Natureza, objetivos e âmbito

3. A ação tem a natureza de uma auditoria de conformidade, na aceção do ponto 4.3. do *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*⁵, tendo por base uma amostra de contratos de prestação de serviços (CPS) e contratos de aquisição de bens e serviços (ABS), dos anos de 2017 a 2020⁶ (Anexos 4 e 5), para cuja seleção foram tidos em consideração critérios de risco associados à contratação de prestadores de serviços que poderão consubstanciar necessidades permanentes e ao eventual incumprimento de normas legais relativas à escolha dos procedimentos e ao fracionamento da despesa em contratos de ABS.
4. Constituem objetivos da auditoria:
 - a. Verificar a legalidade da contratação de prestadores de serviços para o exercício de funções públicas, designadamente no que respeita à observância do regime legal de aquisição de serviços e à regularização de vínculos precários;

¹ A presente ação enquadra-se no objetivo estratégico 1 do Programa Trienal do Tribunal de Contas (Tdc) 2020-2022 – Contribuir para a confiança dos cidadãos na gestão financeira pública, Eixo 1.3 – Promover o tratamento de denúncias de forma autónoma, tempestiva, eficaz e com impacto.

² Resolução do Tribunal de Contas n.º 1/2020, de 03.12.

³ De acordo com o Plano Global de Auditoria (PGA) aprovado em 26.01.2022 (Informação n.º 01/2022).

⁴ Neste caso nos PEQD n.º s 206/2017 e 92/2018.

⁵ Aprovado em 29.09.2016, pelo Plenário da 2ª Secção do Tdc. A auditoria de conformidade tem por propósito verificar se as operações foram realizadas e registadas de acordo com os princípios, normas contabilísticas e de controlo interno e demais legislação aplicável, no âmbito de atos, contratos, orçamentos, programas e projetos da responsabilidade de gestores e entidades públicas.

⁶ Sem prejuízo do alargamento temporal a outros anos, quando tal se revele pertinente.

- b. Apreciar a conformidade dos procedimentos pré-contratuais de aquisição de bens e serviços com o Código dos Contratos Públicos (CCP)⁷ e legislação conexas;
- c. Examinar, em especial, situações de fracionamento da despesa/contratos⁸;
- d. Verificar o cumprimento do limite relativo à adjudicação de contratos de aquisição de bens e serviços a uma mesma entidade, com recurso ao ajuste direto ou à consulta prévia⁹;
- e. Verificar a existência de casos de conflito de interesses/impedimentos, falseamento das regras da concorrência, bem como aferir quais os mecanismos de controlo existentes;
- f. Aferir sobre o cumprimento das normas financeiras aplicáveis, nomeadamente as relativas à realização da despesa pública previstas, designadamente, no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)¹⁰, no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)¹¹ e na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)¹²;
- g. Aferir sobre o aumento da despesa com o pessoal decorrente da celebração de contratos de delegação de competências entre a Câmara Municipal de Lisboa e a Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica (JFSDB);
- h. Apurar eventuais responsabilidades financeiras dos seus agentes.

1.3. Metodologia

- 5. A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias de trabalho acolhidas pelo Tribunal de Contas no *Manual de Auditoria – Princípios fundamentais*, e com os princípios e normas de auditoria da INTOSAI.
- 6. A fase de planeamento iniciou-se com a análise das denúncias objeto dos PEQD e a consulta dos contratos publicitados no portal dos contratos públicos (**Anexos 4 e 5**). Nesta fase foi, ainda, elaborado o Plano Global de Auditoria (PGA)¹³, que incluiu o quadro metodológico de obtenção de evidências.

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01 e alterações subsequentes.

⁸ Artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06, artigo 17.º n.º 8 e artigo 22.º, ambos do CCP.

⁹ N.º 2 do artigo 113.º conjugado com as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

¹⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22.02.

¹¹ Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11.09 e alterações subsequentes.

¹² Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21.02 e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06 e subsequentes alterações.

¹³ Informação n.º 01/2022 - DA IX 1 de 14 de janeiro, aprovada a 26.01.

7. A fase de execução compreendeu o exame dos procedimentos inerentes aos contratos objeto da amostra (**Anexo 4**), com recurso a procedimentos substantivos e de revisão analítica e foi desenvolvida nos termos do Programa de Auditoria (PA)¹⁴.

1.4. Condicionantes e limitações

8. O desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi condicionado pelas seguintes limitações:
 - a. Inexistência de um sistema de arquivo documental, atualizado, sistemático e único que possibilitasse o acesso aos processos de contratação administrativa e à sua execução material e financeira de forma célere;
 - b. Inconsistências identificadas na informação disponibilizada que originaram pedidos adicionais de informação e de esclarecimentos;
 - c. Inexistência de chefias intermédias na área da contratação pública e gestão financeira, o que condicionou o levantamento do sistema de controlo interno;
 - d. Dificuldades na obtenção de esclarecimentos sobre assuntos relacionados com áreas que, no anterior mandato, estavam “externalizadas” em entidades contratadas para a prestação de vários tipos de serviços.
9. Salienta-se a ausência de resposta à maior parte das questões formuladas no pedido final de elementos com o fundamento de que os factos ocorreram no mandato anterior e que devia ser o respetivo executivo a pronunciar-se. Contudo, quanto às questões relativas a processos de contratação pública e de despesa (contabilidade), em concreto, os serviços têm o dever de dar resposta, independentemente da rotação do pessoal e do executivo em funções.
10. Destaca-se, ainda, que os esclarecimentos solicitados referentes à reiterada contratação de prestadores de serviços que consubstanciam necessidades permanentes da autarquia e ao impacto que o processo de descentralização tem nestas contratações incidiam sobre questões que transitaram para o atual executivo.

1.5. Exercício do contraditório

11. No âmbito do exercício do direito do contraditório, consagrado nas normas previstas no artigo 13.º e no n.º 3 do artigo 87.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), foram notificados, o Presidente da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica (PJFSDB), em contraditório institucional, e os indiciados responsáveis, identificados no **Anexo 2**¹⁵, em

¹⁴ Informação n.º 14/2022 - DA IX.1 de 31.03.

¹⁵ José António Cardoso Alves - A, Francisco José Nunes de Encarnação - B, Mário Rui Gomes Coelho dos Santos - C, Ana Cristina Martins Valério - D, João Manuel Pereira Dias - E, Paulo Manuel Valente da Silva - F, Miguel



contraditório pessoal, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos constantes do Relato de Auditoria¹⁶.

12. As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, estando as partes consideradas relevantes transcritas na íntegra ou apresentadas em síntese, no presente ponto ou nos pontos a que dizem mais diretamente respeito, *em itálico e a cor diferente*. São ainda reproduzidas na íntegra no **Anexo 12**.

Contraditório institucional

13. Neste âmbito e quanto à falta de resposta a esclarecimentos solicitados pela equipa de auditoria sobre os factos apurados o PJFSDB remete, uma vez mais, para o anterior executivo, uma vez que “(...) *não poderia responder sobre algo que desconhece, porquanto trata-se de decisões / deliberações cujo iter cognoscitivo só o Sr. Presidente cessante / anterior Executivo saberão clarificar*”.
14. Sem prejuízo de, sobre tais factos, se ter pronunciado o ex-PJFSDB, reitera-se que impende sobre os serviços o dever de prestarem os esclarecimentos relativos a matérias que têm obrigação de conhecer, designadamente sobre a contratação de prestadores de serviços para a realização de trabalho subordinado e sobre a execução de contratos de delegação de competências do Município de Lisboa na FSDB, as quais carecem de resolução pelo executivo em funções.
15. Na pronúncia refere-se, ainda, que o atual executivo está já a implementar (...) *o Projeto de Recomendações apresentadas (...) sendo de destacar as seguintes medidas, entretanto já adotadas / em curso: (i) a JFSDB encontra-se a preparar (...) procedimento concursal para admissão de 10 lugares assistentes operacionais — cantoneiros; (ii) Implementar o sistema de gestão documental — Fresoft; (iii) Os Serviços do DCA realizam controlo dos limites do art. 113.º do CCP; (iv) Encontra-se para aprovação pelo executivo o documento - Resenha dos Procedimentos Aquisitivos, elaborado pelo DCA/revisto pelo GJ; (v) Estão a ser realizadas diligências para se encontrar estrutura física para concentração de todos os elementos para arquivo documental; (vi) o controlo da situação tributária das entidades (na fase de pagamento); (vii) Adesão a uma parceria com uma central de compras municipal (Connect).*
16. Regista-se, como aspeto positivo, a indicação das medidas que têm vindo a ser implementadas na sequência do projeto de recomendações que integrou o Relato de

Alexandre Ayres de Mendonça Cardoso Matias, Pedro Miguel Tadeu da Costa, João Gomes Boavida, António Vitorino Aleluia Pedroso e Cristina Maria Dias Fulgêncio Parente.

¹⁶ Não exerceram o contraditório os responsáveis António Vitorino Aleluia Pedroso, Cristina Maria Dias Fulgêncio Parente, João Gomes Boavida e Miguel Alexandre Ayres de Mendonça Cardoso Matias.

Auditoria, se bem que desacompanhada de evidências, as quais serão objeto de apreciação no âmbito do seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal.

Sobre as considerações gerais da pronúncia do ex-PJFSDB e sobre as imputações de responsabilidade financeira

17. No âmbito do contraditório alega o ex-PJFSDB que “(...) *o actual executivo optou por não prestar esclarecimento nem entregar os elementos que lhe foram solicitados no âmbito da presente auditoria, o que tem consequências em dois planos:*
 - a) *Os elementos solicitados, sobretudo no âmbito da contratação pública, não constam no Relato de Auditoria e, conseqüentemente comprometem as conclusões a que o mesmo chegou;*
 - b) *A ausência desses elementos impede o nosso Constituinte de exercer plenamente o seu contraditório, conquanto também não tem acesso aos mesmos.*
18. Porém, contrariamente ao alegado, foram carreados os documentos/evidências os quais instruem o processo de auditoria. Os esclarecimentos que não foram prestados pelos serviços diziam respeito a questões colocadas, em concreto, relativas a procedimentos de contratação pública e contabilísticos em que participou aquele responsável e sobre os quais este se pronuncia no âmbito do contraditório.
19. Não se confunda, pois, o procedimento de análise da prova documental que foi realizado e que suporta as imputações efetuadas com a solicitação de esclarecimentos, junto dos serviços, sobre matérias relativas à prática dos factos.
20. Alega-se, ainda, que *não foi ouvido um conjunto de pessoas que trabalharam na JFSDB¹⁷, as quais poderiam prestar esclarecimentos e juntar documentos com relevância para a mesma.*
21. Não procede aquela alegação, uma vez que sendo pessoas externas aos serviços, a sede própria para a sua audição será em eventual processo de efetivação de responsabilidades financeiras, uma vez que os esclarecimentos solicitados foram-no no âmbito da prática de atos não conformes com a lei, pelo que as suas informações careceriam, sempre, de ser confirmadas, por escrito, pelos responsáveis da entidade auditada, cujo mandato havia cessado em outubro de 2021.

¹⁷ A contabilista certificada [REDACTED], gerente da *Statusvalor*, o revisor oficial de contas (ROC) [REDACTED] e, ainda, [REDACTED], que integrava o Gabinete Jurídico, participando na área da contratação pública. De notar que o ROC emitiu certificações legais de contas com opinião não modificada (limpa).

22. Deste modo, o contraditório é a sede própria para os responsáveis justificarem as imputações efetuadas, tendo acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 13.º da LOPTC.
23. Refere, ainda, o ex-PJFSDB que “(...) *a generalidade das infrações imputadas (...) decorrem de apreciações gerais e abstratas das normas aplicáveis, ignorando a realidade do funcionamento da [JFSDB], designadamente as limitações de recursos humanos, financeiros e organizacionais*”.
24. Nas considerações finais aduz que “*A prática dos factos que vêm imputados (...) ocorreu sob proposta técnica dos serviços ou por decisão política dos órgãos da FSDB, sempre na convicção de terem sido cumpridas todas as formalidades necessárias, ou seja, com pleno desconhecimento da prática de quaisquer irregularidades ou procedimentos menos correctos em matéria de cumprimento de normas financeiras*”.
25. Acrescenta, ainda, que se encontram preenchidos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º para a relevação da responsabilidade financeira.
26. Contudo, contrariamente ao alegado, e como resulta do presente relatório, foi efetuada a subsunção dos factos às normas e identificados os atos suscetíveis de constituírem responsabilidade financeira sancionatória, competindo à JFSDB, à qual presidia, gerir os serviços da freguesia¹⁸, assegurando o seu adequado funcionamento e, em especial, gerir os respetivos recursos humanos¹⁹.
27. Relativamente à alegação de que a prática dos factos imputados ocorreu por proposta técnica dos serviços, refira-se que as decisões de contratar estão suportadas em despachos do ex-PJFSDB. O mesmo ocorreu relativamente à escolha das entidades convidadas, a qual cabia ao órgão competente para a decisão de contratar, ou seja, o ex-PJFSDB, e que foi determinada em despachos por si subscritos, não suportados em informação dos serviços, e em violação do limite trienal legalmente estabelecido para a celebração de contratos com recurso ao procedimento de ajuste direto ou consulta prévia.
28. Não pode, assim, aquele responsável alegar desconhecimento de práticas reiteradas, sendo certo que enquanto responsável com competência para autorizar despesas e pagamentos com dinheiros públicos, não atuou com o cuidado necessário e a diligência exigível a que estava obrigado enquanto responsável pela gestão da autarquia.

¹⁸ Alínea b) do artigo 19.º do RJAL.

¹⁹ Alínea e) do artigo 19.º do RJAL.

29. No que respeita à solicitação de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo constitui uma competência de exercício não vinculativo ou facultativo pelas 1.^a e 2.^a Secções do TdC, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas três alíneas do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.

2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

2.1. Enquadramento geral

2.1.1. Organização e funcionamento

30. Os órgãos da FSDB previstos no n.º 2 do artigo 23º da Lei n.º 169/99, a sua constituição e pelouros constam dos **Anexos 2 e 3**.
31. Nos termos e para os efeitos do artigo 13.º do Decreto – Lei n.º 305/2009 de 23.10²⁰, foi aprovado por deliberação de 30.09.2020 da Assembleia de Freguesia de São Domingos de Benfica (AFSDB) o Regulamento da Estrutura Organizacional e Competências que integra a criação das unidades orgânicas flexíveis.
32. O n.º 5 do artigo 15.º do referido diploma legal prevê a publicação em edital das deliberações relativas à criação de unidades/subunidades orgânicas, sob pena de ineficácia. Contudo, atenta a dimensão orgânica dos serviços da JFSD e o princípio da transparência, constitui uma boa prática a sua publicitação de forma ampla, à semelhança do que sucede com os municípios (n.º 5 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 305/2009).
33. No que respeita à organização interna, apesar de estarem previstas três unidades orgânicas flexíveis, (i) Divisão de Administração Geral (DAG), (ii) Divisão de Intervenção Territorial (DIT) e (iii) Divisão de Intervenção Social e Comunitária (DISC), observou-se que o cargo de direção intermédia de 2.º grau (chefe de divisão) da DAG nunca foi preenchido. Nas restantes duas divisões, os respetivos cargos dirigentes foram preenchidos em regime de substituição, situações que, entretanto, cessaram.
34. Verificou-se ainda que, no anterior mandato (2017-2020), não existia um Gabinete Jurídico Interno, tendo o apoio jurídico sido prestado por sociedades de advogados, contratadas para o fornecimento de serviços de assessoria jurídica, o qual era prestado nos respetivos escritórios ou nas instalações da Junta de Freguesia.
35. Para a área da contratação pública foi, também, contratada uma advogada para a prestação de serviços de apoio jurídico.

²⁰Alterado pela Lei n.º 71/2018, de 31.12.

36. De igual forma, foi celebrado um contrato de aquisição de serviços com a empresa *Statusequation – Consultoria e Serviços, Lda (Statusequation)*, para apoio técnico ao aprovisionamento, designadamente, na tramitação dos procedimentos de contratação pública e na submissão dos documentos nas plataformas eletrónicas (Vortal e Portal Base Gov), cujos serviços eram prestados na JFSDB ou nos escritórios da empresa.
37. O Serviço de Gestão Financeira e Contabilidade era também apoiado por uma empresa de contabilidade – *Statusvalor - Contabilidade, Projetos Investimento e Consultoria, Lda (Statusvalor)*, que acompanhava a execução dos documentos de despesa, o encerramento das contas do exercício, a elaboração do orçamento, o plano de atividades e a prestação de consultadoria na área da administração autárquica.
38. A Contabilista Certificada da FSDB até 2021, era sócia de ambas as empresas, situação que será objeto de análise no ponto 2.3.4.
39. Verificou-se, deste modo, que nas principais áreas de atividade da JFSDB o Presidente recorreu, reiteradamente, à aquisição de serviços externos, tendo em vista o apoio à gestão.
40. De notar que a fundamentação constante das decisões de contratar reconduziu-se à necessidade de apoiar os serviços da autarquia e serviços de consultoria e acompanhamento ao PJFSDB para apoio à sua decisão e intervenção e à impossibilidade de suprir as respetivas necessidades sem a aquisição externa dos serviços em causa²¹.
41. Contudo, o legislador em matéria de serviços de consultoria, é bastante exigente, quando em sucessivas Leis do Orçamento do Estado (LOE) tem vindo a estabelecer requisitos específicos para a contratação daqueles serviços.
42. Assim, o artigo 50.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12²² determinava que as decisões de contratar aqueles serviços apenas podiam ser tomadas em situações excecionais, devidamente fundamentadas, e desde que demonstrada a impossibilidade de satisfação das necessidades por via dos recursos próprios da entidade.

²¹ Especificamente quanto à aquisição de serviços de apoio jurídico invoca-se, em síntese, nos despachos do PJFSDB relativos às decisões de contratar que (i) a JFSDB carece de um apoio e acompanhamento jurídico permanente e (ii) a impossibilidade de suprir estas necessidades, de uma forma integral e completa, sem a aquisição externa dos serviços em causa. Quanto à área da contratação pública, justifica-se a necessidade de contratar com a imprescindibilidade do apoio jurídico permanente ao nível do apoio e assessoria jurídica (análise, elaboração de peças, apoio aos júris etc.) e de patrocínio jurídico no mesmo domínio do direito. Relativamente ao apoio técnico ao aprovisionamento, invoca-se a necessidade de apoio na execução de todos os documentos de despesa, nas adjudicações/notas de encomenda, bem como no cumprimento dos procedimentos de contratação pública.

²² LOE para 2017.

43. Por seu turno nas LOE para os anos de 2018²³, 2019²⁴ e 2020²⁵ e 2021²⁶ o legislador foi, ainda, mais exigente, ao determinar especificamente para o setor local que a *“consultoria de organização e apoio à gestão devem ser realizados por via dos recursos próprios das entidades contratantes”*.
44. Contudo, constata-se que situações que deveriam ser excecionais ocorreram de forma reiterada e transversal às diferentes áreas de atividade da autarquia, consubstanciadas, designadamente, na intervenção dos consultores nos procedimentos de contratação dos prestadores de serviços e de aquisição de bens e serviços, “normalizando-se”, deste modo, situações excecionais²⁷.
45. Também a fundamentação constante das decisões de contratar mais não é do que a constatação da inexistência de recursos próprios, sem demonstração da excecionalidade prevista nas LOE, não obedecendo, assim, ao disposto no artigo 153.º do CPA o qual determina que a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, equivalendo à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.
46. Destaca-se, ainda, que dos mapas de pessoal dos anos de 2017 a 2020 não constam postos de trabalho para as áreas de atividade relativas ao gabinete jurídico e à contratação pública o que evidencia que os serviços não foram dotados dos recursos humanos adequados para o exercício das respetivas competências.
47. No âmbito do contraditório, alega-se que *“(…) os titulares de cargos políticos não são especialistas ou especializados em todas as matérias implicadas na condução dos negócios públicos autárquicos, as quais não só se têm diversificado, como tornado mais complexas”* e que *“(…) na ausência de estruturas técnicas existentes na freguesia [se recorreu] à prestação de serviços externos, funcionalmente habilitados(…)”*.
48. Contudo, não são de acolher os argumentos expendidos, uma vez que o exercício pelos eleitos locais de competências para autorizar despesas e pagamentos implicam um acréscimo de responsabilidade e conseqüentemente um maior grau de diligência, bem como uma superior capacidade de avaliação, de ponderação e de decisão por terem inerentes a gestão de

²³ Lei n.º 114/2017, de 29.12 (n.º 4 do artigo 61.º).

²⁴ Lei n.º 71/2018, de 31.12 (n.º 5 do artigo 63.º).

²⁵ Lei n.º 2/2020, de 31.03 (n.º 5 do artigo 68.º).

²⁶ Lei n.º 75-B/2020, de 31.12 (n.º 5 do artigo 73.º).

²⁷ Questionado sobre a aquisição reiterada de serviços de consultoria e o cumprimento dos requisitos legais para a sua adjudicação, designadamente, a demonstração da impossibilidade de satisfação das necessidades com recursos próprios, o Presidente da JFSDB não respondeu, tendo remetido para o executivo anterior.

dinheiros públicos. Acresce a inobservância das LOE, que apenas permitiam, a título excecional, a consultoria de apoio à gestão.

49. No que se refere à organização contabilística, as demonstrações financeiras da JFSDB foram elaboradas em 2020, pela primeira vez, no referencial contabilístico SNC-AP²⁸, obrigando à revisão da norma de controlo interno, o que não aconteceu. Neste momento, mantém-se em vigor a norma de controlo interno aprovada por deliberação da JFSDB de 10.12.2015²⁹.

2.1.2. Contratos de delegação de competências do Município na FSDB

50. No âmbito da reorganização administrativa do Município de Lisboa operada pela Lei n.º 56/2012, de 08.11, foram atribuídas às juntas de freguesia competências próprias (artigo 12.º) designadamente de gestão e manutenção de espaços verdes, conservação de pavimentos pedonais, limpeza das vias, espaços públicos e sargetas, manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano no espaço público, participação (em cooperação com instituições de solidariedade social) em programas e projetos de ação social, assim como de apoio a atividades culturais e desportivas de interesse para a freguesia.
51. Nos termos do n.º 2 do artigo 17.º do aludido diploma legal, as freguesias do concelho de Lisboa têm anualmente direito a um montante previsto no Orçamento do Estado por dedução às receitas do Município de Lisboa³⁰, apresentando-se no quadro seguinte os valores transferidos pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) para a FSDB.

Quadro 1 – Valores transferidos para a FSDB (2015-2022)

Ano	Valores transferidos
2015	2.858.004,74€
2016	2.885.527,33€
2017	2.688.922,00€
2018	2.461.592,00€
2019	3.001.733,00€
2020	3.058.194,02€
2021	3.060.160,00€
2022	3.089.393,00€

Fonte: Prestação de Contas - Mapa das transferências correntes da receita (2015-2020) e Receita sem contraprestação (2021-2022).

²⁸ O n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 84/2019 de 29.06 prorrogou o prazo de adoção do SNC-AP na Administração Local para 01.01.2020.

²⁹ Proposta n.º 77/2015 de 01.12.

³⁰ Fundo de equilíbrio financeiro (FEF), participação variável do IRS, participação na receita do IVA, derrama de IRC e Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

52. Em 10 de março de 2014, foi celebrado o auto de efetivação da transferência de competências entre o Município de Lisboa e a FSDB, que identifica os equipamentos transferidos³¹ e os recursos financeiros associados no montante de 2.758.004,74€³². Relativamente aos recursos humanos, e de acordo com o primeiro Relatório Trimestral de Monitorização sobre o Processo da Reforma Administrativa de Lisboa³³, foram transferidos 44 trabalhadores (33 para postos de limpeza, 8 para as escolas e 3 para a biblioteca).
53. Foram ainda celebrados, ao abrigo do artigo 14.º da Lei n.º 56/2012, de 08.11 e do n.º 2 do artigo 117.º da Lei n.º 75/2013, de 12.09, contratos de delegação de competências entre a Câmara Municipal de Lisboa (CML) e a JFSDB identificados no **Quadro 2**.

Quadro 2 – Contratos de Delegação de Competências disponibilizados e sua execução

Nr	Objeto	Data do contrato	Valor do contrato (€)	Valor recebido (€)						Total
				2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Ano 2015										
1	Fundo de Emergência Social 2015. (a)	24/07/2015	10 000	n.d.	-	-	-	-	-	-
2	Empreitada de reparação do sistema de drenagem do Parque Bensaúde.	30/07/2015	57 947	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-
3	Obras construção de dois campos de padel e balneários no Parque Bensaúde.	21/12/2015	206 700	60 000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	60 000
4	Casa de Função do Parque Recreativo do Calhau – Cedência de exploração.	28/12/2015	50 000	-	50 000	-	-	-	-	50 000
	Subtotal		324 647€	60 000	50 000	-	-	-	-	110 000
Ano 2016										
5	Refeições Escolares Saudáveis 2015/2016.	25/01/2016	56 180	-	56 180	-	-	-	-	56 180
6	Refeições Escolares Saudáveis 2016/2017 (Adenda a 01/09/2016).	25/01/2016	170 095	-	61 706	108 390	-	-	-	170 096
7	Recolha de resíduos junto de equipamentos urbanos.	04/04/2016	100 000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-
8	Reabilitação Imóvel sito n.º 417-A da Estrada de Benfica -Projeto Casas da Cidadania.	21/07/2016	200 000	-	200 000	-	-	-	-	200 000
9	Fundo de Emergência Social 2016. (a)	23/09/2016	10 000	-	20.000	-	-	-	-	20 000
10	Várias intervenções no âmbito das estruturas de proximidade (Int. I-1-14) +Adenda de 10/10/2018.	15/10/2016	1 790 216	-	1.001 723	54 073	413 791	103 409	n.d.	1 572 996
11	Várias intervenções no âmbito das obras municipais (Int. II.2) + Adenda de 10/10/2018.	15/10/2016	424 000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-
12	Várias intervenções no âmbito da higiene	15/10/2016	10 000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-

³¹ Designadamente escolas, parques infantis, posto de limpeza, fontanário, mercados, equipamentos desportivos e culturais.

³² Anexo L- Valores financeiros associados, Parte I- Equilíbrio financeiro, Ponto n.º 2.

³³ De maio de 2014, pág.17.



Nr	Objeto	Data do contrato	Valor do contrato (€)	Valor recebido (€)						Total
				2015	2016	2017	2018	2019	2020	
	urbana (Int. II.3) + Adenda de 10/10/2018.									
13	Obras de beneficiação nas cozinhas da EB António Nobre e Laranjeiras.	21/12/2016	27 553	-	27 553	-	-	-	-	27 553
14	Atividades de animação e de apoio à família/CAF - ano letivo 2015/2016.		127 117	33 038	94 079	-	-	-	-	127 117
15	Atividades de animação e de apoio à família/CAF - ano letivo 2016/2017.		153 677	-	39 249	114 428	-	-	-	153 677
	Subtotal		3 068 839	33 038	1 500 490	276 890	413 791	103 409	-	2 327 619
Ano 2017										
16	Requalificação Quinta da Alfarrobeira.	21/07/2017	216 425	-	-	129 855	-	86 570	-	216 425
17	Requalificação percursos e infraestruturas Parque Bensaúde.	21/07/2017	430 500	-	-	258 300	-	172 200	-	430 500
18	Construção de paliçada para contenção de terras na EB Laranjeiras.	21/07/2017	13 250	-	-	13 250	-	-	-	13 250
19	Refeições Escolares Saudáveis 2017/2018.	31/07/2017	286 968	-	-	103 208	183 760	-	-	286 968
20	Fundo de Emergência Social 2017. (a)		10 000	-	-	15 000	-	-	-	15 000
	Subtotal		957 143	-	-	-	-	258 770	-	642 143
Ano 2018										
21	Fundo de Emergência Social 2018. (a)	07/05/2018	10 000	-	-	-	10 000	-	-	10 000
22	Atividades de animação e de apoio à família/CAF - ano letivo 2017/2018.	27/09/2018	139 290	-	-	43 441	95 849	-	-	139 290
23	Atividades de animação e de apoio à família/CAF - ano letivo 2018/2019.	28/11/2018	151 952	-	-	-	45 586	111 667	-	151 952
24	Refeições Escolares Saudáveis 2018/2019.		286 968	-	-	-	103 208	183 760	-	286 968
	Subtotal		588 210	-	-	-	-	295 427	-	588 210
Ano 2019										
25	Várias intervenções relativas a programas (Contrato 21/UCT/DRF/2019) + Adenda de 05/06/2020.	04/04/2019	2 378 000	-	-	-	-	-	1 556 179	1 556 179
26	Cooperação utilização de infraestruturas Higiene Urbana.	04/04/2019	130 000	-	-	-	-	n.d.	n.d.	-
27	Manutenção e regeneração de espaços verdes e áreas expectantes.	02/08/2019	16 884	-	-	-	-	n.d.	n.d.	-
28	Refeições Escolares Saudáveis 2019/2020.		312 316	-	-	-	-	n.d.	n.d.	0€
29	Refeições Escolares Saudáveis 2020/2021.		309 635	-	-	-	-	n.d.	n.d.	0€
30	Refeições Escolares Saudáveis 2021/2022.	23/12/2019	301 592	-	-	-	-	n.d.	n.d.	0€
	Subtotal		1 070 427	-	-	-	-	-	-	1 556 179
Ano 2020										
31	Atividades de animação e de apoio à família/CAF - ano letivo 2019/2020.	04/02/2020	157 253	-	-	-	-	78 626	78 626	157 253
	Subtotal		157 253	-	-	-	-	-	-	157 253
	Total		6 166 519	93 038	1 550 490	839 944	852 193	736 232	1 634 805	5 871 349

(a) O valor de cada reforço do Fundo Permanente a conceder pela CML a cada junta de freguesia que o solicite é de 5.000€.

Fonte: Elaboração própria com base em informação disponibilizada pela JFSDB.

54. De notar que, não foi possível apurar com rigor o universo dos CDC celebrados e respetiva execução, em virtude de os serviços não terem disponibilizado informação atualizada, conforme se constata no **Quadro 2**.
55. Acresce o risco de sobreposição de financiamento de competências próprias exercidas pela JFSDB (artigo 12.º da Lei n.º 56/2012) e competências desenvolvidas no âmbito de delegações da CML (artigo 14.º da Lei n.º 56/2012), indicando-se a título exemplificativo os CDC com os n.ºs de ordem 12³⁴, 13³⁵, 18³⁶, 25³⁷ e 27³⁸.
56. Destaca-se, no ano de 2019, a celebração de um CDC no valor global de 2.378.000€ (n.º 25 do **Quadro 2**), que teve como objetivo promover o desenvolvimento de um conjunto dos seguintes programas: Bairro 100% Seguro (992.936€), Escola 100% Segura (194.239€), Requalificação de Equipamentos / Espaço Público (119.866€), Casa Aberta – Habitação (124.239€), Direitos Sociais (369.239€) e Projetos Especiais (577.481€).
57. Sublinha-se na área da Educação, a transferência para a JFSDB da gestão dos refeitórios e respetivos equipamentos, bem como das competências relativas às Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC), às Atividades de Animação de Apoio à Família (AAAF) e da Componente de Apoio à Família (CAF) das Escolas Básicas António Nobre, Frei Luís de Sousa e Laranjeiras.
58. Neste âmbito, e de acordo com os CDC celebrados, não foram transferidos para a JFSDB recursos humanos, pelo que compete a esta proceder à respetiva contratação uma vez que tem de promover todas as ações e procedimentos que garantam o cumprimento do objeto dos contratos celebrados com o Município de Lisboa.
59. Os recursos financeiros transferidos para a JFSDB correspondem aos que o Município suportava com a aquisição do serviço de fornecimento de refeições escolares (**Quadro 2**, n.ºs 5, 6, 19, 24, 28, 29 e 30) e quanto às AEC e AAAF/CAF os relativos à despesa assumida pelo Município no âmbito de protocolos de colaboração em vigor nos diferentes anos letivos (**Quadro 2**, n.ºs 14, 15, 22, 23 e 31).
60. Neste contexto, a JFSDB tem vindo a contratar prestadores de serviços, apresentando-se nos **Quadros 3 e 4**, a evolução por ano e a área de atividade.

³⁴ Alínea d) do n.º 1 artigo 12.º.

³⁵ Alínea j) do n.º 1 artigo 12.º.

³⁶ Alínea j) do n.º 1 artigo 12.º.

³⁷ Alínea o) e r) do n.º 1 artigo 12.º.

³⁸ Alínea a) do n.º 1 artigo 12.º.

Quadro 3 – Evolução dos recursos humanos da JFSDB

Descrição	2017	2018	2019	2020
Contrato de Trabalho Funções Públicas	56	55	81	82
N.º Prestadores de serviços	136	132	108	146
Total	192	187	189	228

Fonte: Mapa de Pessoal aprovados em deliberação de JF e Processamento dos Recursos Humanos a 31 de dezembro.

Quadro 4 – Número de prestadores de serviços por áreas de atividade

Área de atividade	2017	2018	2019	2020
Ação Social e Saúde	9	9	5	7
Administração Geral	11	13	10	17
Comunicação e Novas Tecnologias	0	2	2	2
Cultura	2	5	4	3
Desporto e Associativismo	4	1	0	0
Economia Local e Empreendedorismo	1	2	1	2
Mercados	1	1	1	1
Educação	77	72	72	91
Espaço Público, Mobilidade e Espaços Verdes	15	15	5	9
Higiene Urbana	16	12	8	14
Total	136	132	108	146

Fonte: Processamento de vencimentos (2017-2020).

61. A contratação de prestadores de serviços é transversal às várias áreas da JFSDB³⁹, mas é na área da educação (monitores e coordenadores de AEC e AAAF/CAF) que assume maior relevância, correspondendo, no ano de 2020, a cerca de 40% dos recursos humanos da JFSDB.
62. Salienta-se o aumento do pessoal com contrato de trabalho em funções públicas no ano de 2019, justificado pela regularização extraordinária de 32 vínculos precários no âmbito do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP)⁴⁰.
63. Do exposto, conclui-se que a JFSDB tem vindo a recorrer à contratação de prestadores de serviços para desenvolver as competências inerentes aos CDC e cujas atividades consubstanciam a realização de trabalho subordinado e que serão objeto de análise no ponto 2.2.1.⁴¹.

³⁹ Espaço público, higiene urbana (higienização de espaços exteriores), administração geral (onde se inclui o apoio jurídico), aprovisionamento, apoio aos pelouros, licenciamento e cultura.

⁴⁰ Publicado na 2ª Série do Diário da República de 03.09.2021 (Aviso extrato n.º 16841/2021).

⁴¹ Questionado sobre o impacto que o processo de descentralização teve, em particular na contratação de prestadores de serviços e no aumento da despesa pública, designadamente na área da educação, o Presidente da JFSDB não respondeu, tendo remetido para o executivo anterior.

2.1.3. Avaliação do sistema de controlo interno

64. Tendo em vista avaliar o sistema de controlo interno instituído na FSDB, foram realizados inquéritos e entrevistas com os responsáveis e funcionários, assim como testes de controlo e de procedimento nas áreas a seguir indicadas, destacando-se em seguida, as irregularidades e fragilidades detetadas:

Quadro 5 – Avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI)

Área	Descrição
Ambiente de Controlo	▪ Inexistência de Carta de Ética e de Código Conduta;
	▪ Desatualização da Norma de Controlo Interno aprovada em 2015, por designadamente, não ter sido ajustada ao Sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública (SNC-AP);
	▪ Inexistência de manuais de procedimentos, em particular nas áreas da contratação pública e gestão financeira, que sistematizem, nomeadamente, os procedimentos de controlo, as responsabilidades cometidas aos intervenientes e a identificação dos pontos chave relativos à segregação de funções;
	▪ Não elaboração de relatórios de acompanhamento do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC);
	▪ Não publicação no sítio da internet, das atas das reuniões do executivo respeitantes aos anos de 2019, 2020 e 2021, assim como do órgão deliberativo relativas a 2021;
	▪ Não aprovação do Orçamento de 2022 encontrando-se a JFSDB a funcionar por duodécimos, à data do trabalho de campo (março/2022);
Organização Geral	▪ Desajustamento da organização interna face ao Regulamento da Estrutura Organizacional e Competências da JFSDB;
	▪ Não autonomização dos serviços de contabilidade, de tesouraria e do património;
	▪ Inexistência de chefias intermédias de 2º grau (com exceção de uma Divisão);
	▪ Ausência de definição de funções e responsabilidades por trabalhador;
	▪ Recurso reiterado a empresas e/ou pessoas singulares para a prestação de consultoria de organização e de apoio à gestão designadamente, apoio jurídico, contabilístico e técnico na área da contratação pública e do espaço público, ambiente e higiene urbana.
Gestão Financeira	▪ Inexistência de segregação de funções entre quem: <ul style="list-style-type: none"> - Regista a despesa e efetua o pagamento; - Emite a autorização de pagamento e os meios de pagamento; - Regista a despesa e inventaria o bem.
	▪ Não verificação da situação contributiva e tributária dos fornecedores na fase do pagamento;
	▪ Existência de vários cabimentos e compromissos para o mesmo contrato;
	▪ Desconformidades no ciclo da despesa pública, sendo o cabimento e compromisso efetuados no mesmo dia ou nos dois dias seguintes;
	▪ Controlo deficiente das faturas entradas;

Área	Descrição
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não inventariação de todos os bens.
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recurso sistemático a prestadores de serviços para suprir necessidades permanentes nas áreas de suporte, nomeadamente na educação, administração geral e higiene urbana; ▪ Celebração de contratos de prestação de serviços que consubstanciam trabalho subordinado; ▪ Não inclusão no mapa de pessoal aprovado dos trabalhadores que se encontram em mobilidade;
Contrato de Delegação de Competências (CDC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de informação sistematizada sobre a execução financeira dos CDC; ▪ Deixou de existir controlo da execução dos CDC.
Contratação Pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existência de situações de não aplicação do procedimento pré-contratual adequado; ▪ Incumprimento do limite trienal legalmente estabelecido para a adjudicação da aquisição de bens e serviços ao mesmo fornecedor; ▪ Falta de publicitação no Portal dos Contratos Públicos de contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens e serviços; ▪ Realização de pagamentos antes da publicitação dos contratos; ▪ Não organização sistemática do arquivo documental dos processos, designadamente, quanto ao procedimento pré-contratual realizado e à sua execução financeira; ▪ Adjudicação de serviços a entidades especialmente relacionadas.

65. Atentas as fragilidades enunciadas, conclui-se que o SCI da JFSDB é deficiente⁴², na medida em que não se encontram instituídos métodos e procedimentos de controlo que garantam a legalidade, a regularidade e o controlo dos processos de contratação pública e da informação contabilística.
66. Destaca-se que a JFSDB não dispõe de um arquivo sistemático e atualizado dos processos de contratação pública, encontrando-se os documentos dispersos entre o Secretariado de apoio ao Presidente, o Serviço de Gestão de Recursos Humanos e a Gestão Financeira.
67. Salienta-se que o PGRCIC identifica, na área da contratação pública e no que aqui releva, riscos elevados de: (i) inexistência ou existência deficiente, de um sistema estruturado de avaliação das necessidades de contratação; (ii) o planeamento não ter em conta o histórico de contratações; (iii) inexistência de cabimentação prévia da despesa; (iv) indefinição das responsabilidades de cada um dos intervenientes no processo nas diversas fases; (v) utilização de procedimentos concursais inadequados ao tipo e características da contratação; (vi) favoritismo face a determinado concorrente; (vii) inexistência de inspeção ou de ato que

⁴² Nos termos do *Manual de Auditoria do Tribunal de Contas – Princípios Fundamentais* (pág. 101), o SCI pode ser “bom”, “regular” ou “deficiente”.

certifique as quantidades e a qualidade dos bens e serviços antes da emissão da ordem de pagamento.

68. No âmbito dos trabalhos desenvolvidos verificaram-se situações que integram os riscos identificados em (iii) a (vi)⁴³.
69. Observaram-se deficiências de controlo da correspondência expedida e recebida, decorrente do facto de, nos procedimentos de ajuste direto examinados, em regra, os convites remetidos às entidades, em suporte físico ou por correio eletrónico, não terem sido objeto de registo, o mesmo tendo ocorrido relativamente à entrada das propostas, denotando falta de transparência nos procedimentos.
70. No âmbito do contraditório institucional o PJFSDB informa que *“(...) o atual executivo encontra-se a proceder à revisão da (...) norma de controlo interno”*.

2.2. Contratos de prestação de serviços

71. A evolução dos recursos humanos e o número de prestadores de serviços nos anos de 2017 a 2020 constam do **Quadro 3** e apresentam-se, em síntese, no **Quadro 6**, remetendo-se para os §§ 60 a 63 as considerações expendidas sobre esta matéria.

Quadro 6 – Evolução do número de prestadores de serviços e da despesa paga

Descrição	2017	2018	2019	2020
N.º Prestadores de serviços	136	132	108	146
01.01.07 - Pessoal em regime de tarefa ou avença	1 366 284€	1 379 880€	1 181 952€	1 129 518€

Fonte: Processamento de vencimentos e Mapa Controlo Orçamental da Despesa da Prestação de Contas.

2.2.1. Contratação de prestadores de serviços para necessidades permanentes

72. No âmbito da amostra foram examinados 35 CPS identificados no **Anexo 4**, cujo objeto se reconduz, nomeadamente, (i) ao apoio logístico e administrativo às atividades desenvolvidas no âmbito dos vários pelouros da autarquia; (ii) ao apoio às intervenções no espaço público e higiene urbana (v.g. cantoneiros de limpeza); (iv) aos serviços prestados nos refeitórios e cozinhas das escolas a cargo da FSDB; e (v) à condução de viaturas.
73. As contratações são transversais às diversas áreas de atividade da JFSDB e os serviços são prestados nas suas instalações ou em qualquer outro local em que forem necessários e para a realização de atividades próprias da autarquia.

⁴³ Pontos 2.1.3; 2.3.1; 2.3.4 e 2.4.1.

74. Os fundamentos para as contratações⁴⁴, constantes das decisões de contratar, respeitam, no essencial, ao facto de as atribuições prosseguidas pela FSDB ultrapassarem largamente as disponibilidades de recursos humanos que integram o mapa de pessoal “*tornando-se necessário, adquirir externamente os serviços correspondentes*” aduzindo-se, ainda, a “(…) *necessidade de prestação de serviços se [manter], sendo essencial para o normal e regular funcionamento da Junta de Freguesia (…)*”.
75. Os CPS identificam de forma genérica a tarefa a realizar, não concretizando o resultado a alcançar.
76. O **Quadro 7** reflete as sucessivas adjudicações aos mesmos prestadores de serviços⁴⁵ que exercem ou exerceram as respetivas atividades por períodos que mediam entre os dois e os cinco anos.

Quadro 7 – Prestadores de serviços que exerceram funções no período de 2017/2020 (amostra)

Nr Ordem	Nome Prestador	Objeto contrato	Montante (€)					Total Geral
			2017	2018	2019	2020	2021	
1,2,3		Aquisição serviços de coordenação e acompanhamento da execução da atividade dos serviços prestados pelos refeitórios e cozinhas das escolas a cargo da FSDB.	20 400	20 400	23 400	24 000	24 000	112 200
4,5		Serviços de apoio logístico e administrativo ao pelouro da Comunicação.	-	7 540	9 960	9 960	12 320	39 780
6,7		Serviços de apoio administrativo e logístico à academia de São Domingos de Benfica.	-	5 810	9 960	9 960	12 150	37 880
8,9,10		Serviços de apoio às intervenções e desenvolver no âmbito do pelouro do Espaço Público, Mobilidade e Espaços Verdes desta Freguesia.	6 040	9 730	9 960	9 960	10 480	46 170
11,12		Prestação de serviços de apoio administrativo ao Aprovisionamento.	12 823	15 600	1 300	-	-	29 723
13,14		Serviços de apoio logístico e administrativo na Casa da Cidadania.	-	5 810	9 960	13 450	12 670	41 890
15,16,17		Higienização de espaços exteriores.	5 400	7 200	7 200	8 400	9 100	37 300
18,19		Prestação de serviços de apoio administrativo à Ação Social e Academia.	9 960	7 590	1 200	-	-	18 750
20,21		Serviços de apoio administrativo e informático às atividades desenvolvidas no âmbito dos vários pelouros da autarquia.	15 304	15 264	1 272	-	-	31 840
22,23,24		Serviços de apoio administrativo ao pelouro da Educação.	9 960	9 960	10 010	9 960	3 470	43 360

⁴⁴ Por regra constante das propostas do PJFSDB que suportam os mapas anuais de contratações e que são objeto de deliberação pelo órgão executivo.

⁴⁵ Na sequência de procedimentos pré-contratuais de ajuste direto, exceto no contrato com n.º de ordem 1.



Nr Ordem	Nome Prestador	Objeto contrato	Montante (€)					Total Geral
			2017	2018	2019	2020	2021	
25,26,27		Serviços de consultoria e assessoria às atividades do pelouro do desporto, associativismo e segurança, a nível da programação, organização de eventos desportivos, gestão de equipamentos, gestão de recursos financeiros e acompanhamentos dos compromissos com clubes e associações.	9 509	10 087	15 200	15 600	15 750	66 147
34,35		Serviços de consultoria e gestão de sistemas de informação onde se inclui a implementação/estudo de novas formas de comunicação perante os fregueses e os diversos órgãos da Freguesia.	-	18 000	19 200	26 300	9 750	73 250
28,29		Prestação de serviços apoio técnico na adequação dos meios ao dispor do setor da Higiene Urbana.	15 600	15 600	11 700	-	-	42 900
30,31		Serviços de condução do autocarro, e outras viaturas, da Junta de Freguesia.	10 656	10 596	883	-	-	22 135
32,33		Serviços de apoio logístico cozinha.	8 750	6 750	-	-	-	15 500
Total Geral			104 003	145 537	107 805	103 590	85 690	546 625

Fonte: Dados do portal das finanças facultados pela JFSDB.

77. Atentos os factos expostos, importa aferir sobre a legalidade das contratações efetuadas. Nos termos do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 35/2014, de 20.06⁴⁶, a celebração de CPS para o exercício de funções públicas reveste as modalidades de tarefa, para a execução de trabalhos específicos de natureza excecional, não podendo ser prorrogados, e de avença, para prestações executadas no âmbito de profissão liberal.
78. Nas situações em apreço os CPS celebrados não preenchem aqueles requisitos, tratando-se, em regra, de contratos inominados que visaram suprir necessidades permanentes dos serviços⁴⁷, pelo que a designação dos mesmos como prestação de serviços se reveste de um carácter meramente formal.

⁴⁶ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) e alterações subsequentes.

⁴⁷ Como refere o Guião PREVPAP para a administração local, pág. 6 "A legislação não define o que seja uma necessidade permanente. Tem, porém, elementos que definem o que são necessidades temporárias para o efeito de permitir o recrutamento de trabalhadores com vínculos precários. Assim, corresponde à satisfação de necessidades temporárias o exercício de funções em situações em que é possível a celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo, ao abrigo da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Nos termos do artigo 57.º da LTFP os fundamentos para a celebração destes contratos reconduzem-se, no essencial, (i) à substituição de trabalhadores; (ii) a assegurar necessidades urgentes de funcionamento da entidade; (iii) à execução de tarefas ocasionais; (iv) ao aumento excecional e temporário da atividade do órgão ou serviço; (v) ao exercício de funções em estruturas temporárias ou em órgãos e serviços em regime de instalação". As contratações analisadas não se enquadram em qualquer destas situações, razão pela qual se consideram necessidades permanentes.



79. Com efeito, a natureza das prestações prende-se com uma atividade que o contratante organiza e dirige, e não com um resultado⁴⁸ - em que os meios necessários para cumprir o objeto do contrato são de livre escolha e organização do contratado - pelo que não são suscetíveis de ser realizados com autonomia.
80. Acrescente-se, ainda, que nas contratações efetuadas se verificam parte das características previstas no artigo 12.º do Código do Trabalho⁴⁹ relativas à presunção da existência de contrato de trabalho, designadamente as atividades serem exercidas em locais e com equipamentos/instrumentos pertencentes à JFSDB, bem como o pagamento de um montante mensal como contrapartida da atividade desenvolvida, pelo que as designadas prestações de serviços consubstanciam o exercício de trabalho subordinado, atenta a natureza das funções desempenhadas.
81. Deste modo, embora o legislador tenha visado assegurar a inexistência de subordinação jurídica, as contratações em apreço evidenciam-na, pois ocorreram num contexto de carência de recursos humanos, refletido nas decisões de contratar e na natureza das funções exercidas, as quais não se compaginam com o caráter excecional da tarefa ou com a ampla autonomia do exercício de profissão liberal da avença.
82. Acresce que as sucessivas contratações do mesmo prestador de serviços, refletidas no **Quadro 7**, demonstram o caráter duradouro do exercício de funções⁵⁰ e de necessidades funcionais de natureza permanente, que atenta a sua natureza (designadamente administrativa, limpeza do espaço público, motorista e refeitórios), só podiam ser implementadas em contexto funcional do dador de trabalho⁵¹.

⁴⁸ Artigo 1154.º do Código Civil.

⁴⁹ As características elencadas são as seguintes: (i) a atividade seja realizada em local pertencente ao seu beneficiário ou por ele determinado; (ii) os equipamentos e instrumentos de trabalho utilizados pertençam ao beneficiário da atividade; (iii) o prestador de atividade observe horas de início e de termo da prestação, determinadas pelo beneficiário da mesma; (iv) seja paga, com determinada periodicidade, uma quantia certa ao prestador de atividade, como contrapartida da mesma (v) o prestador de atividade desempenhe funções de direção ou chefia na estrutura orgânica da empresa.

⁵⁰ De notar que mesmo que se tratassem de verdadeiras prestações de serviços (que não o são), nos termos do disposto no artigo 440.º do CCP, aplicável às aquisições de serviços por força do disposto no artigo 451.º, o prazo de vigência dos contratos, incluindo prorrogações expressas ou tácitas, não poderia ser superior a três anos.

⁵¹ Como se lê no Acórdão do TdC n.º 7/2012, de 05.03, 1.ª Secção/SS, “*Sempre que a atividade laboral contratualizada seja desenvolvida de modo permanente e duradouro, com utilização dos instrumentos de trabalho do contratante e nas instalações deste último, com subordinação e horário de trabalho, e, enfim, com a finalidade de assegurar funções com natureza permanente e/ou duradoura, não se nos depara um contrato de prestação de serviços, seja na modalidade de tarefa, seja na forma de avença*”.

83. Com a exceção de um caso, a celebração dos CPS foi precedida de parecer prévio vinculativo do órgão executivo⁵², previsto no n.º 2 do artigo 32.º da LTFP e nas LOE⁵³, o qual depende, designadamente, da verificação do carácter não subordinado da prestação de trabalho, que nas situações em apreço, e como se verificou, não preenchem este requisito.
84. Num outro plano, e de acordo com as respetivas propostas de contratação⁵⁴, anote-se que na área da educação, e concretamente quanto às AEC⁵⁵, AAAF⁵⁶ e CAF^{57/58} e para serem asseguradas necessidades temporárias de serviço, se recorreu, de igual modo, à contratação de prestadores de serviços, por ajuste direto nos termos do CCP, em regra, através de contratos de tarefa.
85. Não foi, contudo, observado o disposto nos artigos 3.º e 6.º do Decreto - Lei n.º 212/2009, de 03.09⁵⁹, e na alínea b) do n.º 2 do artigo 16.º da Portaria n.º 644-A/2015⁶⁰, de 24.08, 2.ª série que impõem, nestes casos, a celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo, a tempo integral ou parcial⁶¹, os quais devem ser precedidos da realização de um processo de seleção, pelo que os vínculos jurídicos são inadequados, em virtude de as atividades desenvolvidas consubstanciarem relações laborais.
86. Aliás, não obstante na Proposta n.º 03/2018, de 28.02, do PJFSDB, aprovada por deliberação do órgão executivo de 05.03, se reconhecer a necessidade de serem tomadas as providências necessárias para a abertura de procedimentos concursais para a constituição de relações

⁵² Exceto quanto ao CPS com o n.º ordem 1. Nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 03.09, as referências feitas na Lei n.º 12-A/2008 (atualmente LTFP) ao membro do Governo ou ao dirigente máximo do serviço ou organismo consideram-se feitas à Junta de Freguesia. Contudo as LOE - Leis n.º 114/2017, de 29.12 (artigo 61.º n.º s 6 e 7 alínea a)), n.º 71/2018, de 31.12 (artigo 63.º n.º s 7 e 8) e n.º 2/2020, de 31.03 (artigo 68.º n.º s 7 e 8), atribuíram a competência para a emissão do parecer ao presidente do órgão executivo. Na JFSDB o procedimento seguido no anterior mandato foi o de o órgão executivo dar o parecer favorável e o PJFSDB proceder às adjudicações por lhe ter sido delegada competência para autorizar despesa até 75 000€ (deliberação da JFSDB de 27.10.2017).

⁵³ Cf. LOE e normas indicadas na nota de rodapé anterior.

⁵⁴ Designadamente com os n.ºs 10/2017, 20/2017 e 32/2019.

⁵⁵ Destinadas a crianças do 1.º ciclo do ensino básico, são atividades de carácter facultativo e de natureza eminentemente lúdica, formativa e cultural que incidam, nomeadamente, nos domínios desportivo, artístico, científico e tecnológico, de ligação da escola com o meio, de solidariedade e voluntariado e da dimensão europeia na educação (artigo 7.º da Portaria n.º 644-A/2015, de 24.08, 2.ª série).

⁵⁶ Destinam-se a assegurar o acompanhamento das crianças na educação pré-escolar antes e ou depois do período diário de atividades educativas e durante os períodos de interrupção destas (artigo 3.º da Portaria n.º 644-A/2015, de 24.08, 2.ª série).

⁵⁷ Conjunto de atividades destinadas a assegurar o acompanhamento dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico antes e ou depois das componentes do currículo e das AEC, bem como durante os períodos de interrupção letiva (artigo 5.º da Portaria n.º 644-A/2015, de 24.08, 2.ª série).

⁵⁸ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 212/2009, de 03.09, as AEC podem incluir atividades de apoio educativo, de apoio à família e atividades técnicas especializadas em áreas que se inserem na formação académica ou profissional do técnico a contratar.

⁵⁹ Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 164/2015, de 24.08.

⁶⁰ Que define as regras a observar no funcionamento das AAAF/CAF e AEC.

⁶¹ Que se regem pela LTFP (Lei n.º 35/2014, de 20.06).

jurídicas de emprego público (contratos de trabalho a termo resolutivo incerto), tal não veio a ocorrer.

Em Conclusão:

87. A JFSDB recorreu reiteradamente à contratação de prestadores de serviços a fim de serem asseguradas necessidades permanentes⁶².
88. O recurso à contratação de prestadores de serviços é contrário a uma política de racionalização da gestão dos recursos humanos, visto que favorece a constituição de situações de emprego precário e não promove mecanismos de concorrência e transparência, uma vez que o procedimento pré-contratual utilizado foi, em regra, o ajuste direto, atento o valor dos contratos.
89. Não obstante os procedimentos de regularização no âmbito do PREVPAP, a JFSDB mantém um elevado número de prestadores de serviços, especialmente nas áreas da educação, ação social e espaços públicos como ficou evidenciado no ponto 2.1.2., mantendo-se as situações de precariedade.
90. Não foi, assim, cumprido o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da LTFP, bem como no artigo 3.º do CPA e nas LOE dos anos de 2017 a 2020⁶³, consoante o ano de celebração dos contratos.
91. As ilegalidades apuradas são suscetíveis de configurar a prática de infração financeira, podendo os responsáveis incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
92. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.
93. A partir de 2017 com a alteração introduzida pelo artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28.12, mais favorável, no caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o regime aplicável, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, determina que esta

⁶² Solicitados esclarecimentos à JFSDB sobre o recurso reiterado à contratação de prestadores de serviços que consubstanciam necessidades permanentes dos serviços, o Presidente da JFSDB não respondeu, tendo remetido para o executivo anterior.

⁶³ Leis n.ºs 42/2016, de 28.12 (artigo 51.º, n.º 2, alínea a) e n.º 7 – LOE 2017), 114/2017, de 29.12 (artigo 61.º, n.ºs 6 e 7 alínea a) – LOE 2018), 71/2018, de 31.12 (artigo 63.º n.ºs 7 e 8 – LOE 2019) e 2/2020, de 31.03 (artigo 68.º n.ºs 7 e 8 – LOE 2020).

responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 .02.1933.

94. No aludido artigo 36.º prevê-se 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 (i) os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (ii) os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.
95. Assim, com aquela alteração, exigiu-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente, isto é, procedeu-se a uma extensão aos “titulares dos órgãos executivos das autarquias locais” do regime de responsabilidade já anteriormente previsto para “membros do Governo”.
96. Por seu turno, a Lei n.º 51/2018, de 16.08 que entrou em vigor em 01.01.2019 (artigo 12.º), aditou à Lei n.º 73/2013, de 03.09, o artigo 80.º- A que densifica o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e prescreve: “1 - *Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 09.03, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.* 2 - *A responsabilidade financeira prevista no número anterior 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*”.
97. A consequência daquela alteração legislativa é a de que aos requisitos ou pressupostos objetivos das infrações sancionatórias tipificadas nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 65º serem agora acrescentados outros ou seja (i) quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, (ii) quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.
98. De notar que nas situações analisadas, não foram ouvidos os “serviços competentes” uma vez que foram adjudicados serviços de assessoria jurídica a sociedades de advogados/advogadas, não tendo o Gabinete Jurídico sido dotado dos recursos humanos adequados e necessários.

99. Deste modo, o facto de constar das propostas do PJFSDB uma “rubrica” do assessor jurídico externo, que não é trabalhador ou agente, não exime os responsáveis autárquicos da responsabilidade financeira que, eventualmente, venha a efetivar-se.
100. A responsabilidade pela autorização da despesa, nos anos 2017 a 2020, recai sobre os membros do órgão executivo que, no âmbito das decisões de contratar, autorizaram as contratações de prestadores de serviços⁶⁴ e emitiram os pareceres prévios favoráveis legalmente previstos, quando se tratava de trabalho subordinado, em violação das LOE dos referidos anos (cf. § 83), cujos membros estão identificados no **Anexo 10**.
101. A responsabilidade pela autorização da despesa, nos anos 2017 a 2020, recai, ainda, em concreto, sobre o então PJFSDB A – José António Cardoso Alves por ter adjudicado/autorizado despesa relativa a contratos de prestação de serviços para a realização de trabalho subordinado, no montante global de 374 600,24€ (**Anexos 1 e 10**) e nos termos do disposto no artigo 4º alínea a) i) do Estatuto dos Eleitos Locais⁶⁵, estar legalmente obrigado a “*Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem*”.
102. Os pagamentos no mesmo montante, foram autorizados pelo PJFSDB, A – José António Cardoso Alves (374 600,24€) e pelos vogais/tesoureiros B - Francisco José Nunes de Encarnação (218 236,58€), nos anos de 2017 e de 2018, e C- Mário Rui Gomes Coelho dos Santos (156 363,66€), nos anos de 2018 a 2020, situação igualmente suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória (cf. §§ 91 e 92).
103. No âmbito do contraditório o ex-PJFSDB – A – José António Cardoso Alves alega, em síntese, que:
- (i) “(...) a FSDB contava, no seu mapa de pessoal, apenas com um técnico superior, o que demonstra, de forma inequívoca, que a utilização de recursos próprios para a consultoria de organização e apoio à gestão era impossível” e que “(...)solicitou a elaboração de um estudo sobre o impacto financeiro de cada um dos mecanismos, ao seu alcance, para contratar os recursos humanos necessários à execução das tarefas que lhe estavam cometidas (...)” que foi aprovado pelo executivo e pela AFSDDB, e do qual resultava que a solução com menores encargos financeiros para a FSDB era o recurso à contratação de prestadores de serviços;

⁶⁴ Exceto no CPS com o n.º ordem 1.

⁶⁵ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, e sucessivas alterações.

- (ii) A JFSDB “(...) não dispunha de verbas para recorrer aos mecanismos que, no Relato de Auditoria, se dizem não ter sido cumpridos” e que sendo uma decisão política foi tomada pela JFSDB e pela AFSDDB, pelo que as decisões subsequentes “(...) constituem meros atos de execução (...) pelo que não podem merecer censura sancionatória”;
 - (iii) “(...) o recurso à contratação mediante a prestação de serviços era a única solução viável, não merecendo qualquer censura”;
 - (iv) “(...) aceita que os contratos em causa implicam que a actividade exercida o era com subordinação jurídica e horário de trabalho, razão pela qual deviam constar como contratos de trabalho em funções públicas”, não tendo o mapa de pessoal sido dotado com técnicos superiores para a área do gabinete jurídico e contratação pública (...) decorrente do “(...) défice de técnicos superiores com formação na área do direito;
104. Conclui, referindo que “O recurso à contratação de prestadores de serviços, não obstante ter enquadramento legal, foi uma contingência imposta por limitações financeiras e pela ausência de recursos humanos no mapa de pessoal da FSDB com as qualificações adequadas”.
105. Relativamente ao elemento subjetivo da infração financeira, o ex-PJFSDB aduz que já não é titular de cargo público e que “(...) agiu convicto de estar na defesa do interesse público (...) designadamente no cumprimento das regras da contratação pública (...) e que a infração apenas lhe poderá ser imputável a título de negligência, encontrando-se reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
106. Os argumentos expendidos, reconduzem-se, no essencial aos menores encargos financeiros decorrentes da contratação de prestadores de serviços em detrimento da celebração de contratos de trabalho em funções públicas e à ausência de recursos humanos no mapa de pessoal.
107. Contudo os requisitos para a contratação de prestadores de serviços estão expressamente previstos na lei pelo que, tratando-se de relações jurídicas com carácter subordinado, como é reconhecido na pronúncia, não existe fundamento legal para a sua contratação.
108. Relativamente à invocada prática de atos de execução, refira-se que tal não procede uma vez que o ex-PJFSDB tinha competências delegadas em matéria de autorização da despesa, enquanto “ordenador”, e de autorização dos respetivos pagamentos, pelo que impendiam sobre si, enquanto responsável autárquico, especiais obrigações de assegurar, respetivamente, a conformidade legal e regularidade financeira dos procedimentos de autorização da despesa, bem como a regularidade da liquidação dos pagamentos.

109. Por seu lado, os ex-vogais da JFSDB⁶⁶ alegam, no essencial, que:
- a) Não acompanharam a atividade dos serviços da Junta e que se limitaram a confiar nestes e/ou nos que foram contratados externamente “(...) *com competências na área do lançamento de procedimentos concursais e no seu conhecimento técnico e experiência em matéria de contratação pública*”;
 - b) As informações prestadas pelos serviços terão assentado no melhor conhecimento disponível sempre no pressuposto de que estavam a dar cumprimento à lei e às obrigações legais, tendo procedido à aprovação⁶⁷ das respetivas propostas no órgão executivo.
110. O ex-vogal Pedro Miguel Tadeu Costa - G alega que no período em que exerceu funções no órgão executivo da JFSDB “(...) *não [teve] conhecimento dos aspetos atinentes à tramitação dos procedimentos pré-contratuais, dos contratos mencionados e descritos em Relato de Auditoria remetido, quer porque tal competência se encontrava como é sabido, delegada, quer porque os respetivos objetos contratuais não se relacionavam com o quadro das competências e áreas que [lhe] estavam afetas na qualidade de Vogal.*”
111. Os ex-vogais, João Manuel Pereira Dias - E e Paulo Manuel Valente da Silva - F, alegam, ainda, que não lhe poderão ser imputadas infrações financeiras, uma vez que não tinham conhecimentos técnicos ou legais e não foram advertidos ou puderam, sequer, equacionar as alegadas ilegalidades, estando convictos da legalidade dos procedimentos.
112. Quanto aos argumentos avançados pelos ex-vogais, refira-se que os mesmos não são de acolher, uma vez que os eleitos locais estão vinculados a observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertençam.
113. Com efeito, e como já ficou dito (cf. §§ 98 e 99), o apoio jurídico, designadamente, em matéria de contratação pública, era dado por entidades externas contratadas (advogados), ou seja estranhas aos serviços, pelo que contrariamente ao alegado, não foram elaboradas informações pelos serviços da JFSDB, tendo as propostas sido subscritas pelo PJFSDB e aprovadas pelo executivo, contendo aquelas apenas uma rubrica do assessor jurídico externo.
114. Acresce que o alegado desconhecimento da lei não tem respaldo legal, atento o disposto no n.º 6 do artigo 6.º do Código Civil.

⁶⁶ Os vogais/tesoureiros Francisco José Nunes da Encarnação -B e Mário Rui Gomes Coelho dos Santos – C - e os Vogais Ana Cristina Mendes Valério – D -, João Manuel Pereira Dias - E -, Paulo Manuel Valente Silva – F.

⁶⁷ Nas pronúncias dos vogais D, E e F não se refere a aprovação das propostas no órgão executivo, contudo estes vogais votaram favoravelmente as propostas ilegais do PJFSDB.

115. Relativamente à pronúncia do ex-vogal Pedro Miguel Tadeu Costa, refira-se que votou favoravelmente a contratação de prestadores de serviços para o exercício de atividades com subordinação jurídica e, conseqüentemente, sem observância dos pressupostos previstos na lei.
116. No que respeita ao elemento subjetivo da infração financeira, os ex-vogais/tesoureiros José Nunes da Encarnação -B e Mário Rui Gomes Coelho dos Santos – C alegam, ainda, que não foram advertidos ou puderam, sequer, equacionar as alegadas ilegalidades, e que a existir infração financeira apenas poderiam ser-lhes imputadas na forma negligente, considerando que se encontram preenchidos os pressupostos previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º, para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória.
117. Sobre aquele pedido, também formulado pelo ex-PJFSDB, refira-se que a LOPTC permite a relevação da responsabilidade financeira apenas passível de multa quando:
- a) a infração apenas possa ser imputada a título de negligência;
 - b) não tenha havido recomendação do TdC ou de qualquer órgão de controlo interno para correção da irregularidade do procedimento adotado;
 - c) tenha sido a primeira vez que o TdC ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.
118. Verifica-se que a factualidade apurada indicia que esta foi uma solução assumida no intuito de acautelar, designadamente, as obrigações decorrentes da celebração de CDC com o Município de Lisboa nas áreas da educação e do espaço público, parecendo não existir um propósito deliberado de contornar as regras aplicáveis para a contratação dos recursos humanos necessários, numa área onde de forma particular se acentua a sua carência.
119. Acresce que vieram a ser objeto de regularização no âmbito do PREVPAP um conjunto de prestadores de serviços (32), parte dos quais, designadamente, para o desenvolvimento de atividades de caráter administrativo, conforme se evidencia no ponto seguinte.
120. Nestes termos, justifica-se a relevação da responsabilidade financeira sancionatória pela contratação de prestadores de serviços para atividades com caráter subordinado, extensível a todos os indiciados responsáveis por se encontrarem em idêntica situação.

2.2.2. Regularização de situações no âmbito do PREVPAP

121. Na sequência da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 32/2017 de 28.02⁶⁸, veio a ser estabelecido pela Lei n.º 112/2017, de 29.12, os termos da regularização prevista no

⁶⁸ Que deu cumprimento ao estatuído no artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03 (LOE 2016) e no artigo 25.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12 (LOE 2017).

PREVPAP, tendo a JFSDB procedido à regularização das situações de 32 prestadores de serviços⁶⁹ que não detinham adequado vínculo jurídico⁷⁰ e que foram reconhecidas como necessidades permanentes dos serviços⁷¹.

122. No final de 2020, iniciou-se um segundo procedimento de regularização, para dois prestadores de serviços, para os postos de trabalho da carreira de coordenador técnico (área de apoio aos órgãos, da comunicação e dos eventos)⁷² e de assistente técnico⁷³.
123. Na sequência da realização dos procedimentos concursais (artigo 10.º da Lei n.º 112/2017) e de homologação das respetivas listas por deliberação da JFSDB de 06.05.2021, foram os mesmos integrados no mapa de pessoal da JFSDB, naquelas categorias com efeitos a 01.05.2021⁷⁴.
124. Sobre os factos apurados refira-se que nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 112/2017, de 29.12, e quanto ao âmbito da regularização extraordinária, estavam abrangidas as pessoas que exercessem ou tivessem exercido funções sem vínculo jurídico adequado, no período entre 01.01.2017 e 04.05.2017, ou parte dele, e durante pelo menos um ano à data do início do procedimento concursal de regularização.
125. Podiam ser opositores aos concursos as pessoas que fossem reconhecidas pelo órgão executivo como satisfazendo necessidades permanentes (n.º 2 do artigo 3.º)⁷⁵. Embora o legislador não tivesse fixado um prazo inequívoco na Lei relativo à abertura dos procedimentos concursais, veio estabelecer, no n.º 1 do artigo 21.º da LOE/2020, que o PREVPAP teria de estar concluído durante o ano de 2020.
126. Tendo em vista a conclusão dos procedimentos referentes ao PREVPAP, e embora não aplicável às autarquias locais mas essencial para o entendimento da “ratio” daquele normativo, a RCM n.º 52/2020, de 01.07, e para efeitos do disposto naquele preceito legal,

⁶⁹ Após a realização de procedimentos concursais.

⁷⁰ Dos quais 7 integram a amostra (cf. n.ºs de ordem 11, 12, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 34 e 35).

⁷¹ Deliberações de 05.03.2018, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 112/2017, de 29.12.

⁷² Foi proposto pelo PJFSDB (Proposta n.º 41/2020 de 20.11) e deliberado pelo executivo em 27.11.2020 o reconhecimento deste posto de trabalho como necessidade permanente, de acordo com o disposto no artigo 2.º e artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 112/2017, de 29.12, conjugada com o artigo 21.º, n.º 1, da Lei de Orçamento do Estado para 2020 – Lei n.º 2/2020, de 31.03.

⁷³ Foi proposto pelo PJFSDB (Proposta n.º 06/2021, de 08.03.) e deliberado pelo executivo em 09.03.2021, a ratificação do reconhecimento como necessidade permanente de um posto de trabalho de assistente técnico, de acordo com o disposto no artigo 2.º e artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 112/2017, de 29.12, conjugada com o artigo 21.º, n.º 1, da Lei de Orçamento do Estado para 2020 – Lei n.º 2/2020, de 31.03.

⁷⁴ Solicitados esclarecimentos à JFSDB sobre a razão para estas situações não terem sido consideradas no procedimento de regularização iniciado em 2017 e cujo termo ocorreu em outubro de 2019, o Presidente da JFSDB não respondeu, tendo remetido para o anterior executivo.

⁷⁵ Cujos procedimentos concursais deveriam ser abertos (i) no prazo de 30 dias a contar da data da entrada em vigor da Lei n.º 112/2017 (01.01.2018) ou (ii) a contar da data em que se completasse o prazo de um ano do início do procedimento concursal de regularização.

veio fixar prazos para a respetiva conclusão, designadamente do procedimento nas Comissões de Avaliação Bipartida (CAB)⁷⁶, bem como para abertura dos procedimentos concursais respetivos, decorrentes, como se refere no preâmbulo, das “(...) *dificuldades que se colocaram no âmbito do funcionamento das CAB, da homologação dos pareceres elaborados por estas e do desenvolvimento dos procedimentos concursais para regularização extraordinária, com consequentes e inevitáveis adiamentos*”.

127. Ou seja, a lógica subjacente à abertura de procedimentos concursais em 2020, prendeu-se com processos de regularização ainda pendentes e não, como ocorreu na JFSDB, decorrente de um “segundo” procedimento de regularização, relativo às duas situações identificadas.
128. Com efeito, e no que respeita à aplicação daquele Programa, a JFSDB já havia desenvolvido nos anos de 2018 e de 2019 os adequados e atempados procedimentos de regularização de vínculos precários⁷⁷.
129. Isto é, já após a conclusão do procedimento de regularização das situações de vínculos precários, em fevereiro de 2019, a JFSDB promoveu a regularização de duas novas situações, tendo procedido à abertura de dois procedimentos concursais em novembro e dezembro de 2020, concluídos em 06.05.2021, com a homologação das listas de ordenação dos candidatos aprovados, pelo que não foi observado o disposto no aludido n.º 1 do artigo 21.º da LOE para 2020.

2.3. Procedimentos pré-contratuais de aquisição de bens e serviços

130. No âmbito da amostra foram examinados 45 contratos ABS identificados no **Anexo 5**.

2.3.1. Desconformidades verificadas nos procedimentos

131. Relativamente à decisão de contratar, verificou-se a inexistência de evidência da fundamentação da escolha das entidades convidadas, concretamente no que respeita aos respetivos critérios.

⁷⁶ Facultativo para as autarquias locais (n.º 5 do artigo 3.º da Lei n.º 112/2017, de 29.12).

⁷⁷ Tendo-se procedido: (i) ao levantamento dos postos de trabalho que correspondiam a necessidades permanentes dos serviços e que serviu de base ao levantamento efetuado pela Direção-Geral das Autarquias Locais em 2017; (ii) ao reconhecimento, em março de 2018, como necessidades permanentes de um conjunto de postos de trabalho (Proposta n.º 3/2018, de 28.02, do PJFSDB e deliberação do órgão executivo de 05.03.2018); (iii) à alteração do mapa de pessoal para o ano de 2018; (iv) à autorização, em maio de 2018, de abertura dos respetivos procedimentos concursais (Proposta n.º 26/2018, de 16.05, do PJFSDB e deliberação do órgão executivo de 29.05.2018); (v) à homologação das listas unitárias de ordenação final dos candidatos e à celebração dos contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, com efeitos a 01.02.2019 (Proposta n.º 05/2019, de 05.02, do PJFSDB e deliberação do órgão executivo de 08.02.2019 e Proposta n.º 34/2019, de 09.11 e deliberação do executivo de 11.10.2019).

132. Esta matéria está regulada no n.º 1 do artigo 113.º do CCP, que estatui caber a respetiva escolha ao órgão competente para a decisão de contratar, ou seja, o mesmo que autoriza a despesa.
133. Trata-se de um ato discricionário que se integra na margem de liberdade de decisão do órgão e que carece de ser fundamentado, em obediência ao princípio da transparência, previsto no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP e 201.º do CPA, o que, todavia, não se verificou nos processos examinados.
134. Neste âmbito, assume especial relevância a Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) n.º 4/2019, de 02.12⁷⁸, que veio reforçar a (i) necessidade de fundamentação, em especial, a decisão de contratar, a escolha do procedimento, a estimativa do valor do contrato e a escolha do adjudicatário e (ii) que se privilegie o recurso a procedimentos concorrenciais em detrimento da consulta prévia e do ajuste direto.
135. É também salientada na Orientação Técnica n.º 01/CCP/2018, de 02.02, do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), quando se refere a necessidade de fundamentação das entidades convidadas nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, que o órgão competente deve fundamentar a razão pela qual escolhe determinadas entidades e não outras⁷⁹.
136. Verificou-se, também, que em quatro procedimentos pré-contratuais realizados por ajuste direto⁸⁰, não foi respeitado o valor máximo legalmente previsto para a realização daquele procedimento (20 000,00€), estabelecido na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.
137. Atendendo a que a escolha do procedimento condiciona o valor do contrato a celebrar nos termos do disposto no artigo 18.º do CCP, apenas é permitido à entidade adjudicante celebrar contratos por ajuste direto desde que de valor inferior ao indicado.
138. Refira-se, finalmente, e quanto ao gestor do contrato (artigo 290.º-A do CCP) que em dois contratos celebrados em 2019⁸¹, foi designada gestora do contrato a empresa *Statusvalor* para o contrato celebrado com a empresa *Statusequation e*, inversamente, no contrato com a empresa *Statusvalor*, foi designada a *Statusequation*.

⁷⁸ Publicada no DR, 2.ª série, de 02.12.2019 que revogou a Recomendação do CPC, de 07.01.2015, aplicável aos factos dos anos de 2017, 2018 e 2019, que recomendava a todas as entidades que celebrassem contratos públicos, o reforço da atuação na identificação, prevenção e gestão de riscos de corrupção e infrações conexas nos contratos públicos, quanto à sua formação e execução, devendo, em especial, fundamentar-se sempre a escolha do adjudicatário.

⁷⁹ Questionado sobre os critérios adotados para a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta, o Presidente da JFSDB não respondeu, tendo remetido para o anterior executivo.

⁸⁰ AD n.º 12/JFSDB/2018 (20 900€), AD n.º 24/JFSDB/2019 (48 000,00€), AD n.º 90/JFSDB/2020 (39 299,56€) e AD n.º 91/JFSDB/2020 (36 450,00€).

⁸¹ Com os n.º s de ordem 20 e 23 adjudicados, respetivamente, às empresas *Statusequation* e *Statusvalor*.

139. Contudo, os sócios de ambas as empresas são os mesmos, tendo a sócia Raquel Luz Albuquerque de Melo Moreira, representado ambas as sociedades nos contratos celebrados.
140. Nos termos contratuais competia ao gestor do contrato “(...) *o acompanhamento permanente da execução do contrato, designadamente a fiscalização dos níveis de desempenho* [da cocontratante]”, pelo que estas situações consubstanciam conflitos de interesses.
141. De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 1.º-A do CCP, compete à entidade adjudicante adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação dos contratos públicos.
142. Não obstante aquele normativo versar especificamente sobre a “formação dos contratos”, atualmente, e embora não aplicável à data dos factos, com a nova redação introduzida ao artigo 290.º-A (n.º 7) do CCP⁸², foram reforçados os mecanismos de controlo de eventuais conflitos de interesses que passaram a abranger, também o gestor do contrato, o qual deve subscrever uma declaração de inexistência de conflito de interesses.
143. Do exposto resulta que não foram acauteladas este tipo de situações, uma vez que o adjudicatário tinha interesse na execução dos contratos, tendo, contudo, num contrato celebrado em 2020 com a empresa *Statusvalor*, sido nomeado um outro gestor do contrato⁸³.

2.3.2. Fracionamento da despesa

144. Do exame dos processos relativos aos contratos de aquisição de serviços constantes da amostra, verificou-se que foram celebrados contratos com recurso a procedimentos pré-contratuais de ajuste direto ou de consulta prévia, cujos objetos, considerando a sua similitude, consubstanciam prestações do mesmo tipo, os quais se identificam no **Quadro 8**, cujo detalhe consta no **Anexo 6**.

Quadro 8 – Fracionamento da despesa

Nr	Grupo	Ano	Tipo procedimento / Objeto Contrato	Adjudicat.	Valor adjudicação (€)	Decisão de contratar	Dec. Adjudicação / Autorização Despesa	Data Contrato	Prazo (dias)	Montante Pago (€)		Observações
						Nr / Data	Nr / Data			S/Iva	C/Iva	
1	1A	2019	Ajuste Direto - Critérios Materiais AD 24/JFSDB/2019 - Aquisição de serviços de manutenção e conservação de espaços verdes da FSDB.	Alfaia Verde, Lda.	48 000	59 PRE/2019 de 16.11	59-A PRE/2019 de 06.12	13.12.2019	90	176 000	216 480	Foram pagos para além do que estava contratualizado 128 000€ s/IVA.
2	1B	2019	Consulta prévia n.º 12/JFSDB/2019 - Serviços de manutenção de zonas verdes da FSDB.	Alfaia Verde, Lda.	74 996	31 PRE/2019 de 10.07	31-A PRE/2019 de 30.07	09.08.2019	122	74 996	92 245	

⁸² Pela Lei n.º 30/2021, de 21.05.

⁸³ O Tesoureiro.



Nr	Grupo	Ano	Tipo procedimento / Objeto Contrato	Adjudicat.	Valor adjudicação (€)	Decisão de contratar	Dec. Adjudicação / Autorização Despesa	Data Contrato	Prazo (dias)	Montante Pago (€)		Observações
						Nr / Data	Nr / Data			S/lva	C/lva	
12	1C	2019	Consulta prévia n.º 01/JFSDB/2019 Serviços de manutenção de zonas verdes da FSDB.	Momentos Floridos, Lda.	74 999	03 PRE/2019 de 23.01	03-A PRE/2019 de 28.03	15.04.2019	122	75 000	92 250	
13	1D	2018	Consulta prévia n.º 14/JFSDB/2018 Serviços de manutenção de zonas verdes na FSDB.	Momentos Floridos, Lda.	48 000	55 PRE/2018 de 25.09	55-A PRE/2018 de 31.10	12.11.2018	90	96 000	118 080	Foram pagos para além do que estava contratualizado 47 999,97€ s/IVA.
Subtotal					245 995					421 996	519 055	
45	2A	2018	Ajuste Direto 28/JFSDB/2018 - Fornecimento de serviços de limpeza e higienização anual das três escolas a cargo da FSDB.	ANPN, Unipessoal Lda.	9 995	47 PRE/2018 de 05.09	47-A PRE/2018 de 03.10	16.10.2018	14	9 995	12 294	
4	2B	2018	Ajuste Direto 31/JFSDB/2018 - Aquisição de serviços de higienização e limpeza dos espaços da JFSDB (Sede, Fórum Grandela, edifício da Rua Lúcio de Azevedo e Casa da Cidadania).	Astrolimpa - Sociedade de Limpezas Industriais, S.A.	18 650	50 PRE/2018 de 06.09	50-A PRE/2018 de 03.10	31.10.2018	245	35 383	43 521	Foram pagos para além do que estava contratualizado 16 733€ s/IVA. Prorrogação até julho de 2019.
40	2C	2018	Ajuste Direto 30/JFSDB/2018 - Fornecimento de serviços de limpeza e higienização diária de manutenção das instalações da sede da FSDB durante os horários dos serviços desta autarquia.	Aromalimp a Limpezas Industriais, S.A.	6 888	49 PRE/2018 de 05.09	49-A PRE/2018 de 03.10	11.10.2018	181	6 084	7 484	
5	2D	2018	Consulta prévia n.º 12/JFSDB/2018 - Fornecimento de serviços de higienização e limpeza de espaços - Mercado São Domingos.	Euromex Facility Services, Lda.	6 395	52 PRE/2018 de 06.09	52/A PRE/2018 de 31.10	16.10.2018	90	6 395	7 866	
6	2E	2018	Ajuste Direto 32/JFSDB/2018 Aquisição de Serviços higienização e limpeza dos espaços - Mercado São Domingos.	Euromex Facility Services, Lda.	19 186	51 PRE/2018 de 06.09	51/A PRE/2018 de 27.09	16.10.2018	273	19 186	23 599	
7	2F	2019	Consulta prévia n.º 13/JFSDB/2019 Aquisição de serviços de higienização e limpeza: Mercado de São Domingos de Benfica.	Euromex Facility Services, Lda.	24 500	33 PRE/2019 de 17.07	33/A PRE/2019 de 02.08	06.08.2019	300	41 265	50 755	Foram pagos para além do que estava contratualizado 16 764,61€ s/IVA.
46	2G	2019	Ajuste Direto Simplificado Fornecimento de serviços de limpeza e higienização anual das três escolas a cargo da JF.	ANPN, Unipessoal Lda.	4 220		n.a			4 220	5 191	
Subtotal					89 834							
Total					335 829							

Fonte: Processos de contratação pública e Portal dos contratos públicos.

145. Da análise dos procedimentos pré-contratuais e do quadro anterior resultam os factos que se apresentam:

- i. Os contratos do primeiro grupo (1A a 1D) têm por objeto a aquisição de serviços de manutenção de zonas verdes da FSDB e foram adjudicados entre outubro de 2018 e dezembro de 2019, tendo o seu montante global contratualizado ascendido a 245 995€;
- ii. O contrato 1D, adjudicado pelo valor de 48 000€ no âmbito de um procedimento de consulta prévia, foi objeto de prorrogação “por razões de interesse público”, designadamente por se pretender realizar um concurso público com publicidade internacional, tendo sido pagos mais 48 000€. A execução do contrato alcançou, sem IVA, os 96 000€;
- iii. O montante total executado dos quatro contratos ascendeu a 421 996€;
- iv. O procedimento pré-contratual realizado para a adjudicação do contrato 1 A, no valor de 48 000,00€, foi o ajuste direto com base em critérios materiais;
- v. O segundo grupo de contratos (2A a 2G), adjudicados entre outubro de 2018 e agosto de 2019, têm por objeto (i) a aquisição de serviços de higienização e limpeza dos vários espaços da JFSDB, (ii) do Mercado de São Domingos de Benfica e (iii) de serviços de limpeza e higienização anual das três escolas a cargo da Junta de Freguesia, tendo o seu montante total contratualizado ascendido a 89 834€;
- vi. As decisões de contratar relativas aos contratos 2A, 2B, 2C, 2D e 2E, foram tomadas no mesmo dia ou em dias seguidos (05.09 ou 06.09.2018);
- vii. Concretamente quanto ao contrato 2B adjudicado por ajuste direto, em 03.10.2018 à *Astrolimpa, Sociedade de Limpezas Industriais, S.A.(Astrolimpa)*:
 - A decisão de contratar foi tomada em 06/09/2018, tendo o contrato sido celebrado em 31.10.2018 com efeitos a maio do mesmo ano pelo valor de 18 650€⁸⁴, ou seja, foi atribuída eficácia retroativa ao contrato a uma data anterior ao início do procedimento;
 - O prazo de vigência contratualizado foi de oito meses (maio a dezembro de 2018);
 - O fornecimento dos serviços manteve-se até julho de 2019, ou seja, para além do prazo de vigência do contrato, tendo sido pagos mais 16 733 €, tendo o montante total executado ascendido a 35 383€;

⁸⁴ Na sequência da resolução, com efeitos a 01.05.2018, do contrato com a *Interlimpe Facility Services S.A.*

- viii. O contrato 2D, adjudicado por ajuste direto à *Euromex Facility Services, Lda. (Euromex)*, foi celebrado em 11/10/2018, com efeitos a julho do mesmo ano, tendo a decisão de contratar ocorrido em 05/09/2018, pelo que, de igual modo, foi atribuída eficácia retroativa ao contrato a uma data anterior ao início do próprio procedimento;
- ix. O montante total executado dos sete contratos sem IVA ascendeu a 122 528€.
146. Importa, agora, aferir sobre a legalidade dos procedimentos adotados na adjudicação das aquisições de serviços identificadas no **Quadro 8**, designadamente sobre a proibição do fracionamento do objeto do contrato e a observância do princípio da unidade da despesa.
147. Nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, para a celebração de contratos de aquisição de serviços pode adotar-se, designadamente, um dos seguintes procedimentos: (i) a consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato seja inferior a 75 000€ (ii) o ajuste direto, quando o valor do contrato seja inferior a 20 000€.
148. Por seu turno, determina o 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 deste deve ser efetuada tendo em conta (n.º 1 do artigo 22.º do CCP⁸⁵): (i) *O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar tenha ocorrido em simultâneo*; ou (ii) *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*.
149. Ora, nas situações em apreço, foram realizados uma multiplicidade de procedimentos que, atento o somatório dos respetivos valores (421 996€ para os serviços de manutenção de espaços verdes e 122 528€ para os serviços de higienização e limpeza) obrigariam à realização de procedimentos concorrenciais.
150. Com efeito, tratando-se de prestações do mesmo tipo, deveria ter sido aberto um único procedimento pré-contratual em função do valor do contrato a celebrar - o concurso público - para cada grupo de serviços identificados no **Quadro 8**.

⁸⁵ Redação que se mantém atualmente, com a epígrafe “Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos”.

151. Explícite-se que a formação dos contratos 2A a 2E ocorreu na mesma altura e que o respetivo valor (77 044€), obrigaria à realização de concurso público, uma vez que a necessidade a satisfazer surgiu no mesmo período.
152. Concretamente, quanto aos contratos 1A a 1D, para além de se tratar de prestações do mesmo tipo, foram alocadas à mesma necessidade pelo mesmo fornecedor, embora através de duas entidades distintas (cf. § 200).
153. As situações identificadas no **Quadro 8** consubstanciam, assim, o fracionamento do valor do contrato, proibido pelo disposto no n.º 8 do artigo 17.º o qual estatui 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 CCP, pelo que não foi, deste modo, observado o princípio da unidade do contrato estabelecido neste preceito legal.
154. De acordo com Assis Raimundo⁸⁶ aquele princípio define-se como “(...) *o comando segundo o qual uma necessidade unitária a satisfazer por via de contrato deve em princípio ser objeto de um único procedimento de formação, e dar origem a um único contrato*”.⁸⁷
155. Foi de igual forma violado o n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06, que impõe a unidade da despesa, ao estatuir que a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços.
156. Relativamente às situações em que a execução dos contratos evidencia pagamentos de montantes superiores ao inicialmente contratualizado refira-se que a totalidade dos valores que vieram a ser pagos foi superior ao valor máximo que, tendo por base o valor do contrato a celebrar, permitiam a escolha dos procedimentos de consulta prévia (contrato 1D (96 000€)) ou de ajuste direto (contrato 1A (176 000€) e 2B (35 383€)).
157. Sob pena de se defraudarem os limites legais subjacentes à escolha dos procedimentos de formação dos contratos que tenham por base o valor do contrato a celebrar, decorre do disposto no n.º 2 do artigo 97.º do CCP que o preço contratual inclui, nomeadamente, o preço

⁸⁶ A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público, pág. 742.

⁸⁷ Ainda de acordo com o mesmo autor “(...) *o princípio da unidade do objeto contratual e da respetiva despesa pressupõe uma ideia de identidade: o objeto que é ainda um mesmo objeto não pode ser tratado como dois ou mais objetos diferentes, seja para que efeito for. O fracionamento 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 objeto 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.*”

a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo⁸⁸.

158. Anote-se, ainda, que aquela situação consubstancia a realização de serviços complementares, cujos requisitos, ao tempo da prática dos factos, estavam previstos n.º 2 do artigo 454.º do CCP⁸⁹ e que eram os seguintes: (i) não poderem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos; (ii) o preço desses serviços, incluindo o de anteriores serviços, não exceda 10% do preço contratual; e (iii) o somatório do preço contratual com o preço atribuído aos serviços complementares não exceda, no caso da consulta prévia 75 000€ (alínea c) do n.º 1 do art.º 20.º) e 20 000€ (alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º).
159. Deste modo, nos contratos 1A (cf. §§ 167 a 173), 1D e 2B não foram observados os requisitos legais, em virtude de os valores pagos ultrapassarem os limites legalmente previstos para a escolha daqueles tipos de procedimentos pré-contratuais.
160. Acresce que, não obstante os contratos 1D e 2B terem sido objeto de despachos de prorrogação “por razões de interesse público”, as respetivas cláusulas contratuais não previam prorrogações do prazo de vigência.
161. Os fundamentos invocados para as prorrogações reconduziram-se, no essencial, à necessidade de lançamento de um concurso público no primeiro caso⁹⁰, tendo sido realizados subsequentes procedimentos não concorrenciais (três durante o ano de 2019), e no segundo caso até à conclusão de um procedimento de consulta prévia⁹¹.
162. Contudo, não são aceitáveis aqueles fundamentos, porquanto para além de competir à entidade adjudicante assegurar o atempado lançamento dos procedimentos pré-contratuais, “as razões de interesse público” têm de estar expressas no ato administrativo e têm de decorrer de “(...) *necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias*

⁸⁸ Como defende Pedro Gonçalves, Direito dos Contratos Públicos, 5.ª ed., Almedina, págs. 432 e 433, “*Incluem-se, pois, no valor do contrato, (...) o valor total dos pagamentos previstos nas peças do procedimento (...)*”, acrescentando que “*(...) mesmo que eventuais, esses pagamentos, para poderem ser feitos, têm de “estar cobertos” pelo procedimento de adjudicação. A consideração desses valores no cálculo do valor do contrato tem, pois, a natureza de uma medida de precaução que visa assegurar, à partida, a verificação das condições jurídicas da “ampliação do contrato”, nos termos e condições nele previstos.*”

⁸⁹ Com a alteração introduzida ao CCP pelo artigo 21.º da Lei n.º 30/2021, de 20.06, os n.ºs 2 a 6 foram revogados e o n.º 1 passou a ter a seguinte redação: “*É aplicável aos contratos de aquisição de serviços, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 370.º a 381.º.*”

⁹⁰ Despacho n.º 03/PRE/2019, de 23.01. O serviço foi adjudicado à Parques e Jardins Lda., por deliberação da JFSDB de 04.12.2020 (proposta n.º 42/2020 de 2.12).

⁹¹ Na sequência do anterior procedimento ter ficado deserto (Despacho n.º 16PRE/2019, de 17.04).

- existentes*” nos termos da alínea b) do artigo 312.º do CCP⁹², as quais não foram invocadas nem demonstradas.
163. Relativamente à atribuição de eficácia retroativa aos contratos 2C e 2D, refira-se que a regra é a de os atos e contratos disporem para o futuro, admitindo-se como exceção a sua retroatividade.
164. Neste sentido, dispõe o n.º 2 do artigo 287.º do CCP que as partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos (i) não seja proibida por lei; (ii) não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros e (iii) não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo CCP relativamente à fase de formação do contrato.
165. Nas situações em apreço para além da omissão de fundamentação nos despachos do PJFSDB sobre as *“exigências imperiosas de direito público”*, os efeitos da eficácia retroativa não poderiam retroagir a data anterior ao início do próprio procedimento, sendo jurisprudência do TdC que a mesma não poderá, sequer, ocorrer, em data anterior à adjudicação, por *“(…) antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação”*⁹³.
166. Refira-se também que, nos termos do CCP, a escolha do procedimento (artigos 17.º e seguintes), a decisão de contratar (artigo 36.º), a adjudicação (artigos 74.º e seguintes) e a celebração do contrato (artigos 94.º e seguintes), assim como outros atos necessários à consecução do procedimento, têm como pressuposto a execução de prestações a desenvolver em momento futuro pelo adjudicatário, decorrido que seja todo o *iter* processual exigido por lei até à celebração do contrato, e não como sucedeu nos casos em análise em que o procedimento pré-contratual deixa de ser um meio tendente à formação do contrato, para se assumir como a mera formalização duma situação já consolidada.
167. Sem prejuízo do que já ficou dito quanto ao fracionamento da despesa, refira-se relativamente ao contrato 1A que o procedimento pré-contratual realizado foi o ajuste direto com base em critérios materiais (artigo 24.º, n.º 1, alínea c) com o fundamento de estar a decorrer um procedimento de concurso público⁹⁴.

⁹² Com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, aplicável à data dos factos.

⁹³ Cf. Acórdão do TdC n.º 26/2018, 1.ª S/SS, de 22.05.

⁹⁴ Despacho n.º 59/PRE/2019 de 26.11 que refere que a *“(…) previsão para o encerramento da tramitação (...) atendendo às vicissitudes que podem ocorrer, as mesmas podem determinar um atraso de três meses, e que as necessidades de manutenção e conservação dos espaços verdes da Freguesia se mantêm, importa lançar mão de um novo procedimento de contratação pública, para que de forma célere tal necessidade seja satisfeita”*.

168. O aludido preceito legal dispõe que qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar pode adotar-se o ajuste direto, quando, (i) na medida do estritamente necessário e (ii) por motivos de urgência imperiosa (iii) resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, (iv) não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, (v) e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.
169. Ou seja, o legislador estabelece um conjunto de requisitos específicos, cumulativos, para o recurso ao ajuste direto com base em critérios materiais, decorrendo daquele regime a restritiva admissibilidade daquele procedimento, refletida em jurisprudência do TdC⁹⁵.
170. Na situação em apreço não se verificam os indicados requisitos cumulativos, uma vez que os fundamentos constantes do despacho do PJFSDB⁹⁶ não suportam a exigência legal de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, o que não é manifestamente o caso, como invocado, de *“demora no encerramento da tramitação do concurso público”*, cuja realização já havia, aliás, servido de fundamento para a prorrogação *“por razões de interesse público”* de um contrato celebrado em 12.11.2018 com a empresa *Momentos Floridos*.
171. Com efeito, como se refere, entre outros, no Acórdão do TdC n.º 1/2018 de 29.01 – 1.ª S/PL⁹⁷ *“(…) a densificação do conceito de “urgência imperiosa”, (...) não deve ser feita no plano da mera subjetividade própria da entidade que o aplica, pois dessa forma a invocação da urgência – que assume carácter excecional – poderia tornar-se fundamento para qualquer aquisição que não fosse atempadamente planeada, ainda que a sua necessidade fosse há muito conhecida”*.
172. Ademais, não resultou, de circunstâncias imprevisíveis que de acordo com o mesmo acórdão *“(…) são aquelas que resultam de acontecimentos que qualquer pessoa, por mais diligente que seja, não pode em qualquer caso prever ou antecipar”*, as quais não foram demonstradas.
173. Não se encontravam, assim, reunidos os requisitos para que a entidade adjudicante pudesse realizar um ajuste direto com base em critérios materiais, previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.

⁹⁵ Veja-se, entre outros, o acórdão n.º 12/2017 de 31.10 – 1.ª S/SS, onde se refere: *“O que decorre do regime normativo do ajuste direto é exatamente a necessidade da sua admissibilidade ser sempre restritiva e, naturalmente, ser muito controlada a interpretação dos requisitos legais que são exigidos quando se recorre ao referido procedimento. Pode dizer-se que o ajuste direto é uma modalidade excecional de procedimento concursal assente em requisitos taxativos que como tal devem ser interpretados”*.

⁹⁶ Despacho n.º 59/PRE/2019 de 26.11.

⁹⁷ Acórdãos n.ºs 45/11, de 07.06 - 1.ª S/SS, n.º 8 /2011 de 12.04 -1ªS/PL, n.º 4/2012, de 14/02 - 1ªS/SS, n.º 26/2013, de 23.10, e n.º 13 /2014, de 06.05 - 1ª SS.

Em conclusão:

174. Os contratos de aquisição de serviços identificados no **Quadro 7** consubstanciam prestações do mesmo tipo, tendo sido artificialmente divididos com o objetivo de nenhum deles exceder o limite legalmente previsto para a realização do procedimento de ajuste direto ou de consulta prévia, passando cada um deles a corresponder a um contrato formalmente autónomo.
175. Com este procedimento de fracionamento dos contratos a entidade adjudicante eximiu-se do cumprimento das exigências legais relativas à realização de procedimentos concorrenciais e à observância do princípio da unidade da despesa, estabelecido no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06⁹⁸.
176. Como refere Assis Raimundo⁹⁹, “(...) *quer do ponto de vista dos valores e interesses da contratação pública, quer do ponto de vista dos valores e interesses do Direito Financeiro, é necessário assegurar que os controlos estabelecidos e que dependem, necessariamente, de um certo valor, não são defraudados por esquemas que procurem artificialmente apresentar um valor unitário como se fossem vários valores diferenciados. Do ponto de vista da contratação pública, é o problema da definição do objecto do contrato; do ponto de vista financeiro, é o problema (complementar e consequente do primeiro) da definição da despesa a efectuar*”.
177. Acresce que com o recurso a procedimentos não concorrenciais, também não foram observados os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, estabelecidos no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP, uma vez que não tendo sido cumpridas as regras de escolha do procedimento no que respeita à definição do valor do contrato a celebrar, não se assegurou, a montante, a sua submissão à concorrência¹⁰⁰.
178. Do exposto conclui-se, em síntese, que foram violados o n.º 8 do artigo 17.º, o n.º 1 do artigo 22.º, a alínea c) do artigo 312.º, a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º e o artigo 454.º, todos do CCP na redação aplicável à data dos factos¹⁰¹, tendo de igual forma inexistido fundamento legal para a aplicação do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 20.º do CCP, na redação à data dos factos, respeitantes à realização, respetivamente, de procedimentos de consulta prévia e de ajuste direto, porquanto o valor total dos contratos excedia os respetivos limites legais.

⁹⁸ Solicitados esclarecimentos para a não realização de procedimentos pré-contratuais de concurso público para cada um dos grupos de contratos de aquisição de serviços identificados no **Quadro 7**, o Presidente da JFSDB não respondeu, tendo remetido para o anterior executivo.

⁹⁹ Obra cit., pág. 735.

¹⁰⁰ Como refere Assis Raimundo, Obra cit. pág. 734, “(...) *com o recurso ao fracionamento do objecto do contrato, é fácil transformar a concorrência de regra em excepção, através da divisão do objecto em partes que não excedem o limite fixado*”.

¹⁰¹ Introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08.

179. Não foi, também, observado o princípio da unidade da despesa, uma vez que se procedeu ao seu fracionamento, em violação do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06.
180. De igual modo não foram observados os princípios da concorrência, igualdade e transparência previstos no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.
181. As ilegalidades apuradas são suscetíveis de configurar a prática de infração financeira, na forma continuada (n.º 2 do artigo 30.º Código Penal¹⁰²), podendo os responsáveis incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
182. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC, podendo, ainda, recair sobre os funcionários ou agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei (n.º 4 do artigo 61.º), remetendo-se para o que ficou dito nos §§ 92 a 99.
183. Nas situações em apreço a decisão de contratar está suportada em despachos do Presidente da Junta dos quais resultou o fracionamento da despesa pelo que, em concreto, tal responsabilidade recai sobre o PJFSDB, A – José António Cardoso Alves que autorizou a despesa nos anos de 2018 e de 2019, no montante de 669 764,60€ (**Anexos 1 e 6**) por nos termos do disposto no artigo 4º alínea a) i) do Estatuto dos Eleitos Locais¹⁰³, estar legalmente obrigado a “*Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem*”.
184. Os pagamentos no mesmo montante, foram autorizados pelo PJFSDB, A – José António Cardoso Alves (669 764,60€) e pelos vogais/tesoureiros B - Francisco José Nunes de Encarnação (25 346,61€), nos anos de 2017 e de 2018, e C- Mário Rui Gomes Coelho dos Santos (644 417,99€), nos anos de 2018 a 2020, situação igualmente suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória (cf. §§ 181 e 182).
185. No âmbito do contraditório, o ex-PJFSDB alega, em síntese, que:
- (i) seguiu a tramitação proposta pelos serviços e que “(...) *ao contrário do que se refere no Relato de Auditoria, os serviços da FSDB eram ouvidos* (...)”¹⁰⁴;

¹⁰² Aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

¹⁰³ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, e sucessivas alterações.

¹⁰⁴ Concretizando que a manifestação da necessidade era feita pelo serviço competente e enviada ao vogal competente e submetida à aprovação do PJFSD e “(...) *baixava aos serviços para cumprimento do artigo 113.º,*

- (ii) era uma área atribuída a um vogal, não merecendo a conduta do ex-PJFSDB qualquer censura, tendo atuado de boa fé, “(...) *convicto que o quadro legal estava a ser cumprido, uma vez que foram ouvidos os serviços competentes para informar e as decisões foram tomadas em conformidade com as propostas feitas pelos mesmos*”;
 - (iii) a aferição de aspetos como a unidade do objeto contratual e a conexão entre prestações do mesmo tipo “(...) *não estão ao alcance do homem médio, comum, responsável e avisado, mas que não detém especiais qualificações (...) nesse domínio*”, pelo que as decisões proferidas estavam necessariamente limitadas e circunscritas ao enquadramento técnico fornecido pelos serviços da JFSDB;
 - (iv) o Relato de Auditoria não demonstra que as prestações sejam do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar.
186. Não procedem os argumentos expendidos. Contrariamente ao alegado, reitera-se que não foram elaboradas informações pelos serviços da JFSDB de suporte às decisões de contratar, bem como propostas de adjudicação, apenas estando evidenciadas no rosto das propostas do ex-PJFSDB as rubricas dos consultores externos.
187. Não pode, assim, confundir-se com intervenção dos serviços competentes, o apoio de consultores externos (advogados) que não detinham qualquer vínculo de emprego público, nos termos do disposto no artigo 80.º-A da Lei das Finanças Locais.
188. Aliás, e se dúvidas houvesse, é sintomático o facto de os serviços da JFSDB não terem respondido à maioria das questões colocadas no pedido de esclarecimentos n.º 4 relativas a procedimentos objeto da amostra, tendo sido remetida a resposta para o ex-PJFSDB.
189. Acresce que o facto de existir um “vogal do pelouro” em nada altera os factos apurados e o respetivo enquadramento, uma vez que quem detinha competência delegada para autorizar a despesa e os pagamentos era o ex-PJFSDB.
190. Relativamente à falta de qualificações técnicas do ex-PJFSDB em matéria de contratação pública, reitera-se que enquanto eleito local lhe competia “*Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados*”^{105/106}, não sendo invocável a ignorância da lei para o eximir das responsabilidades a que haja lugar (artigo 6.º do Código Civil).

do CCP”, sendo as peças procedimentais elaboradas pelos juristas contratados, “(...) *mas sempre que necessário com o contributo dos trabalhadores da FSDB*”.

¹⁰⁵ Estatuto dos Eleitos Locais.

¹⁰⁶ Como se lê no Acórdão do TdC n.º 6/2013-3.ª Secção-PL de 04.04, “*Quem aceita ou se candidata a determinados cargos tem que estar preparado para os exercer e saber o indispensável do respectivo conteúdo funcional, independentemente da sua formação académica, ou de exercer as funções de Presidente, Vice-Presidente ou Vereador*”.

191. Quanto à afirmação de que o Relato de Auditoria não demonstra que estamos no âmbito de prestações do mesmo tipo ou idênticas, refira-se que é inequívoca a similitude dos objetos contratuais tendo, aliás, como já ficou dito (cf. §161), sido aberto um concurso público para a manutenção de espaços verdes cujo objeto abrange toda a FSDB, como aliás, não podia deixar de ser, e o mesmo deveria ter ocorrido para os serviços de limpeza.
192. Com efeito, atenta a homogeneidade do objeto contratual e a previsibilidade das necessidades a satisfazer¹⁰⁷, deveria ter sido observado o artigo 22.º do CCP, o qual é bastante claro quanto a esta matéria, quando estatui que o procedimento a adotar deve ter em conta, consoante os casos, ou o somatório dos valores dos vários procedimentos, quando ocorram em simultâneo, ou o somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e de todos os procedimentos em curso, que ocorram no período de um ano.
193. Atento o exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, sendo os factos suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos descritos nos §§ 181 a 184.

2.3.3. Inobservância dos limites trienais

194. A discricionariedade na escolha das entidades convidadas a apresentar proposta no âmbito dos procedimentos que tenham por base o valor do contrato a celebrar, ou seja, o ajuste direto e a consulta prévia, sofre uma importante limitação legal decorrente do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.
195. Aquele normativo proíbe o convite a entidades às quais o mesmo adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, propostas para a celebração de contratos de aquisição de bens e serviços cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites legais (75 000€ no caso da consulta prévia e 20 000€ no caso do ajuste direto)¹⁰⁸.
196. Deste modo, com o objetivo de impedir que os procedimentos fechados se convertam num fator de distorção da concorrência através da contratação reiterada do mesmo operador económico, aquele preceito estabelece limites máximos, em função dos valores adjudicados (a partir dos quais determinadas entidades deixam de poder ser convidadas) e em função do período temporal (no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores).

¹⁰⁷ Assis Raimundo, *Obra cit.* págs. 743 e 744.

¹⁰⁸ Alíneas c) e d) do artigo 20.º do CCP. O valor acumulado a que este limite se refere não inclui o valor do contrato que, no caso concreto, a entidade adjudicante quer celebrar. Cf. - *“Manual de Procedimentos de Contratação Pública de Bens e Serviços – Do início do Procedimento à Celebração do Contrato”*, Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, RL, ed. da Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública”, pág. 76.

197. Examinados os valores adjudicados às entidades selecionadas no âmbito da amostra, verificou-se que nos contratos que se identificam no **Quadro 9**, o limite legal foi excedido no triénio 2018/2020, apresentando-se os valores em excesso a cor azul, por adjudicatário.

Quadro 9 – Limite trienal 2018/2020

N.º Ordem	Ano	Tipo de Procedimento	Objeto Contrato	Adjudicatário	Contrato		Prazo	Data da adjudicação	Montante Pago (€)	
					Valor (€)	Data			S/IVA	C/IVA
13	2018	Consulta prévia n.º 14/JFSDB/2018	Serviços de manutenção de zonas verdes na FSDB.	Momentos Floridos, Lda.	48 000	12/11/2018	90 dias	31/10/2018	96 000	118 080
12	2019	Consulta prévia n.º 01/JFSDB/2019	Serviços de manutenção de zonas verdes da FSDB.	Momentos Floridos, Lda.	74 999	15/04/2019	122 dias	28/03/2019	75 000	92 250
2	2019	Consulta prévia n.º 12/JFSDB/2019	Serviços de manutenção de zonas verdes da FSDB.	Alfaia Verde, Lda.	74 996	09/08/2019	122 dias	30/07/2019	74 996	92 245
1	2019	Ajuste Direto - Critérios materiais AD 24/JFSDB/2019	Aquisição de serviços de manutenção e conservação de espaços verdes da FSDB.	Alfaia Verde, Lda.	48 000	13/12/2019	90 dias	06/12/2019	176 000	216 480
			Subtotal (valor excedido)		122 996				250 996	308 725
3	2018	Ajuste Direto - Regime Geral 03/JFSDB/2018	Aquisição de Serviços de higienização e limpeza dos espaços das CAF's (Escola EB1 Laranjeiras, EB1 António Nobre e EB1 Frei Luís de Sousa).	Astrolimpa - Sociedade de Limpezas Industriais, S.A.	20 570	07/02/2018	334 dias	07/02/2018	20 570	25 301
4	2018	Ajuste Direto - Regime Geral 31/JFSDB/2018	Aquisição de serviços de higienização e limpeza dos espaços da JFSDB (Sede, Fórum Grandela, edifício da Rua Lúcio de Azevedo e Casa da Cidadania).	Astrolimpa - Sociedade de Limpezas Industriais, S.A.	18 650	31/10/2018	245 dias	03/10/2018	48 473	59 622
			Subtotal (valor excedido)		18 650				48 473	59 622
11	2018	Consulta Prévia	Praia Campo Infância 2018.	Jovens Seguros - Associação para o Desenvolvimento Ocupacional	28 920	29/06/2018	61 dias	15/06/2018	28 920	35 572
10	2019	Consulta prévia n.º 08/JFSDB/2019	Aquisição de serviços relativos à organização, programação e execução da atividade "Praia-Campo Infância 2019".	Jovens Seguros - Associação para o Desenvolvimento Ocupacional	57 255	29/06/2019	61 dias	28/06/2019	57 255	70 424
9	2019	Consulta prévia n.º 11/JFSDB/2019	Aquisição de serviços relativos à organização, programação e execução da atividade "Verão Radical 2019".	Jovens Seguros - Associação para o Desenvolvimento Ocupacional	17 000	08/07/2019	56 dias	07/07/2019	13 821	17 000
			Subtotal (valor excedido)		17 000				13 821	17 000
30	2018	Ajuste Direto - Regime Geral 34/JFSDB/2018	Fornecimento de material escolar e didático destinado aos alunos do 1º ciclo das três escolas básicas da freguesia.	Esfera Azul, Lda.	8 916	31/10/2018	90 dias	31/10/2018	8 916	10 967
31	2018	Ajuste Direto - Regime Geral 35/JFSDB/2018	Fornecimento de material para utilização nas atividades dos CAF E AEC para os alunos das 3 escolas do agrupamento de	Esfera Azul, Lda.	6 000	31/10/2018	90 dias	31/10/2018	5 852	7 198

N.º Ordem	Ano	Tipo de Procedimento	Objeto Contrato	Adjudicatário	Contrato		Prazo	Data da adjudicação	Montante Pago (€)	
					Valor (€)	Data			S/IVA	C/IVA
			escolas da JFSDB, ano letivo 2018/2019							
29	2019	Ajuste Direto – Regime Geral 18/JFSDB/2019	Fornecimento de Kits – Material Escolar para o ano letivo de 2019/2020.	Esfera Azul, Lda.	8 332	09/09/2019	30 dias	23/08/2019	8 332	10 249
28	2020	Ajuste Direto – Regime Geral 170/JFSDB/2020	Aquisição de material de economato, na modalidade de fornecimento contínuo.	Esfera Azul, Lda.	13 821	18/11/2020	120 dias	20/10/2020	12 901	15 869
			Subtotal (valor excedido)		13 821				12 901	15 869
			Total		172 467				326 192	401 216

Fonte: Contas correntes dos fornecedores.

198. No quadro destacam-se os contratos com os n.ºs de ordem 13 e 4, cujos valores pagos são muito superiores aos limites legais, embora formalmente (montantes adjudicados) fossem inferiores.
199. De notar que se tivessem sido considerados os valores pagos no âmbito do contrato 13 (96 000€), como devia, decorrentes da prorrogação do contrato, o limiar legal já tinha sido ultrapassado pelo que não permitia o convite à entidade *Momentos Floridos* no âmbito da consulta prévia realizada em 2019¹⁰⁹, à qual foram adjudicados os serviços por 75 000€.
200. Acresce que os sócios/gerentes das sociedades *Alfaia Verde* e *Momentos Floridos*, são os mesmos, conforme resulta da consulta do Portal da Justiça, detendo os três a totalidade do capital em ambas as empresas, pelo que se trata de entidades especialmente relacionadas, estando aqui em causa a não observância dos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência (n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP), no que respeita ao cumprimento dos limites trienais legalmente estabelecidos.
201. Consequentemente, nos procedimentos aquisitivos de 2019 aquelas entidades não podiam nem deviam ter sido convidadas por força da limitação prevista no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.
202. Também, o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 19/2012, de 08.05¹¹⁰, considera, para efeitos de concorrência, como uma única empresa o conjunto de empresas que, embora juridicamente distintas, constituem uma unidade económica ou mantêm entre si laços de interdependência decorrentes, nomeadamente de uma participação maioritária no capital.

¹⁰⁹ Consulta Prévia n.º 01/JFSDB/2019.

¹¹⁰ Aprova o regime jurídico da concorrência.

203. O procedimento utilizado visou, assim, contornar uma proibição legal de adjudicação reiterada de contratos aos mesmos operadores económicos, criando-se uma aparência de mudança do cocontratante.
204. Sublinha-se que para efeitos dos limites legais à celebração de contratos por consulta prévia ou de ajuste direto às mesmas entidades, com a mais recente alteração introduzida ao CCP pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, equiparam-se a uma entidade aquelas que, nomeadamente, com ela partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou que com ela se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo¹¹¹.
205. As entidades adjudicantes têm, assim, o dever de adotar adequados procedimentos de controlo interno que assegurem o cumprimento dos limites à formulação de convites às mesmas entidades ou a outras com elas relacionadas, designadamente quanto a esse relacionamento.
206. Relativamente ao contrato com o n.º de ordem 1, adjudicado por ajuste direto com base em critérios materiais, por não preencher os requisitos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP (cf. §§ 167 a 173) concorre para o limite trienal do procedimento de ajuste direto em função do valor.

Em conclusão:

207. Nos anos 2018-2020 (**Quadro 9**), foram celebrados contratos de aquisição de serviços em violação do limite trienal estabelecido no n.º 2 do artigo 113.º do CCP e dos princípios da concorrência, igualdade e transparência, estabelecidos no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP¹¹².
208. Tendo competido ao PJFSDB nas situações em apreço a escolha dos operadores económicos a convidar, por ser a entidade com competência para a decisão de contratar (n.º 1 do artigo 113.º conjugado com o n.º 1 do artigo 36.º do CCP), constata-se que, para além da situação de vantagem em que colocou determinados operadores ao determinar quem seria convidado, não acautelou situações de ligação entre empresas, o que, de igual modo, distorceu a concorrência¹¹³.
209. Aquela situação é suscetível de configurar a prática de infração financeira, na forma continuada (n.º 2 do artigo 30.º Código Penal¹¹⁴), podendo os responsáveis incorrer em

¹¹¹ Cf. n.º 6 do artigo 113.º do CCP.

¹¹² Questionado sobre como se procedeu ao controlo do limite trienal, o Presidente da JFSDB não respondeu, tendo remetido para o anterior executivo.

¹¹³ Solicitados esclarecimentos ao Presidente da JFSDB sobre os mecanismos de controlo relativos à identificação de situações referentes a partes relacionadas não respondeu, tendo remetido para o anterior executivo.

¹¹⁴ Aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

210. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC, podendo, ainda, recair sobre os funcionários ou agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei (n.º 4 do artigo 61.º), remetendo-se para o que ficou dito nos §§ 92 a 99.
211. Em concreto, tal responsabilidade recai sobre o PJFSDB A – José António Cardoso Alves (**Anexos 7**) por ser a entidade competente para a decisão de contratar (n.º 1 do artigo 36.º do CCP) e lhe competir, conseqüentemente, nos termos do n.º 1 do artigo 113.º do CCP, a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, que determinou em despachos por si subscritos, tendo, também, autorizado as respetivas despesas ilegais, nos anos de 2018 a 2020, no montante de 401 215,69€. Acresce que, nos termos do disposto no artigo 4º alínea a) i) do Estatuto dos Eleitos Locais¹¹⁵, estava legalmente obrigado a “*Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem*”.
212. Os pagamentos no mesmo montante, foram autorizados pelo PJFSDB, A – José António Cardoso Alves (401 215,69€), e pelos vogais/tesoureiros B - Francisco José Nunes de Encarnação (5 992,56€), no ano de 2018, e C- Mário Rui Gomes Coelho dos Santos (395 223,13€), nos anos de 2018 a 2020, situação igualmente suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória (cf. §§ 209 e 210).
213. No âmbito do contraditório, o ex-PJFSDB alega em síntese que:
- (i) o contrato com o n.º de ordem 12 não viola o limite trienal, uma vez que “(...) *os valores resultantes do contrato 13 [96 000€] não decorrem de consulta prévia, a qual foi adjudicada por 48.000,00*”, não sendo “*A sua prorrogação (...) contabilizável nesta sede, conquanto tal prorrogação foi feita por critérios materiais*”;
 - (ii) (...) *à data dos factos os limites legais à celebração de contratos por consulta prévia ou de ajuste direto não se encontravam abrangidos pelo actual n.º 6 do artigo 113.º do CCP, tendo o mesmo apenas sido introduzido pela Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio*”, pelo que não existia qualquer proibição legal, não sendo aplicável o n.º 2 da Lei n.º 19/2012;

¹¹⁵ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, e sucessivas alterações.

- (iii) “(...) *não se aceita que o contrato com o n.º de ordem 1, por preencher os requisitos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP* [critérios materiais], *concorra para o limite trienal do procedimento de ajuste directo em função do valor.*”
214. Não procede o alegado. Com efeito o procedimento adjudicatório adotado no contrato 13 foi a consulta prévia, ou seja, em função do valor do contrato, e não em função de critérios materiais. Consequentemente não pode, agora, alegar-se, e visando “justificar” uma prorrogação ilegal do contrato com pagamentos realizados no dobro do montante adjudicado, que aquela foi “feita por critérios materiais”.
215. Ou seja, tendo sido realizado um procedimento em função do valor do contrato, não poderia, obviamente, aplicar-se à prorrogação do mesmo um procedimento, que aliás não ocorreu, em função de critérios materiais, que tem pressupostos distintos, uma vez que o valor do contrato corresponde ao “*valor máximo do benefício económico que, em função do procedimento adotado, pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto*” (n.º 1 do artigo 17.º do CCP), para efeitos de escolha do procedimento.
216. Dito de outra forma, e em síntese, atendendo a que foram pagos 96 000€ para a execução de todas as prestações, não poderia proceder-se à adjudicação, à mesma empresa, através de consulta prévia, de serviços de manutenção de zonas verdes no contrato 12.
217. Acresce, atento o valor final do contrato, que o procedimento utilizado não poderia ser a consulta prévia, uma vez que é a escolha do procedimento que determina o valor máximo do contrato e não o contrário.
218. Relativamente aos convites a entidades especialmente relacionadas, embora como vem alegado, apenas com a alteração introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21.05 ao artigo 113.º do CCP, a sua proibição tenha sido legalmente consagrada, já decorria do disposto no n.º 2 do artigo 3.º da Lei 19/2012, de 08.05 (cf. §202), no âmbito da lei da concorrência, que as empresas que mantenham entre si laços de interdependência são, para o efeito, consideradas como uma única empresa, sendo aquele um diploma aplicável a todas as atividades económicas exercidas, com carácter permanente ou ocasional, nos setores privado, público e cooperativo.
219. Sobre esta matéria a Sentença n.º 5/2019 – 3.ª Secção do TdC é muito clara ao afirmar que “(...) *não poderiam ter sido convidadas empresas dominadas jurídica e economicamente pela empresa a quem tinham sido adjudicados o mesmo tipo de serviços nos dois anos económicos anteriores e com ultrapassagem do limite do valor máximo para o ajuste direto* (...)”.



220. Também o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul¹¹⁶, de 10.03.2021, é muito explícito quando refere que: (i) “*O art.º 70.º, n.º 2, al. g), do Código dos Contratos Públicos (CCP) remete para as regras do Direito da Concorrência e designadamente para a Lei n.º 19/2012, de 08/05, que aprovou o novo regime jurídico da concorrência;* (ii) *Empresas juridicamente distintas mas que mantêm entre si fortes laços de interdependência, devem ser consideradas como sendo uma única empresa para efeitos do art.º 3.º da Lei n.º 19/2012, de 08/05;* (iii) *Duas sociedades por quotas, que pertencem a dois sócios, que são casados entre si em regime de comunhão de adquiridos, em que o sócio marido detém a maioria do capital em ambas as sociedades, devem ser consideradas uma só empresa para efeitos daquele artigo.*
221. Quanto à alegação de que o contrato n.º 1 não concorre para o limite trienal estabelecido no n.º 1 do artigo 113.º do CCP, reitera-se o que ficou dito nos §§ 167 a 173, quanto à não verificação dos requisitos para que a entidade adjudicante pudesse realizar um ajuste direto com base em critérios materiais, previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
222. Atento o exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, sendo os factos suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos descritos nos §§ 209 a 212.

2.3.4. Falseamento da concorrência

223. Nos procedimentos pré-contratuais de Consulta Prévia n.º 22/JFSDB/2018 e n.º 04/JFSDB/2020 para a aquisição de serviços técnicos de contabilidade, adjudicadas à empresa *Statusvalor*, respetivamente por 20 400€ e 18 700€, foram convidadas a apresentar proposta, duas pessoas singulares¹¹⁷ que não apresentaram propostas em ambos os procedimentos¹¹⁸.
224. Por sua vez no procedimento 23/JFSDB/2019 para a aquisição de serviços de apoio técnico ao aprovisionamento, foram convidadas a apresentar propostas uma sociedade do ramo imobiliário (*Ferrão e Cancels, Lda.*)¹¹⁹ e uma sociedade de promoção turística/promoção de

¹¹⁶ Proc.º 123/17.7BELSB.

¹¹⁷ Margarida Costa e José Carlos Bragança.

¹¹⁸ Questionado sobre estes factos, o Presidente da JFSDB não respondeu, tendo remetido para o anterior executivo.

¹¹⁹ Cujo objeto social é: a prestação de serviços de angariação e mediação imobiliária; arrendamento de bens imobiliários; consultoria para os negócios e a gestão; formação e *coaching*; Compra e venda de imóveis e a revenda dos adquiridos para esse fim; reabilitação e requalificação urbana, construção civil, gestão de empreitadas próprias e de terceiros, preparação completa e realização direta e indireta de projetos imobiliários de qualquer tipo, o seu planeamento, a sua gestão e o seu financiamento, por meios próprios ou meios alheios para fins próprios ou em nome de terceiros; estudos de mercado e promoção e marketing imobiliário;

eventos/consultoria em gestão da inovação (*Youseams, Lda.*)¹²⁰, as quais não vieram a apresentar proposta, e cujos objetos sociais não eram adequados aos serviços a adquirir¹²¹.

225. A consulta prévia é um procedimento de acesso restrito no qual participam pelo menos três entidades convidadas.
226. Embora aquelas possam não apresentar proposta, a entidade adjudicante, para além de ter de fundamentar a escolha daquelas concretas entidades, o que não aconteceu, tem de assegurar um procedimento competitivo, que manifestamente não ocorreu.
227. Com efeito, ao terem sido convidadas pessoas singulares que não tendo apresentado proposta no procedimento para o ano de 2019, foram novamente convidadas em procedimento realizado no ano subsequente e, por outro lado, no procedimento 23/JFSDB/2019, terem sido convidadas duas sociedades que não se dedicavam a atividades comerciais relacionadas com os serviços a adquirir, ocorreram simulacros de consultas prévias que indiciam o falseamento da concorrência.
228. Uma última nota para se referir que de acordo com o Portal da Justiça, os sócios das referidas empresas *Statusvalor* e *Statusequation*, são os mesmos e que embora não tenha existido violação do limite trienal previsto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP, o procedimento utilizado resultou numa situação de vantagem daqueles operadores económicos, uma vez que foram os únicos concorrentes nos três procedimentos de consulta prévia realizados.

administração, promoção, permuta e arrendamento e subarrendamento de imóveis próprios e de terceiros; certificação energética e acústica.

¹²⁰ Cujo objeto social é o seguinte: I - Serviços de investigação e desenvolvimento nos domínios técnicos e científicos das ciências sociais, humanas e empresariais aplicadas ao desenvolvimento do turismo marítimo-costeiro, valorização do património marítimo material e imaterial, promoção da literacia dos oceanos e outros domínios de ação relacionados com o desenvolvimento da Economia do Mar mas não se esgotando nela; II - Organização e promoção de atividades de animação turística, atividades lúdicas de natureza recreativa, desportiva ou cultural, que se configurem como atividades de turismo de natureza e turismo cultural com impacto na valorização de recursos endógenos dos territórios onde se desenvolvem; III - Consultoria em gestão da inovação, sustentabilidade, gestão de património e eficiência de processos produtivos, com foco em setores de atividade que contribuam para a descarbonização, economia circular, valorização das comunidades e seus recursos endógenos e outros modelos de desenvolvimento económico e coesão territorial; IV - Gestão, organização e promoção de eventos, reuniões de negócios, feiras, missões empresariais e outras atividades de relações públicas de apoio às empresas, territórios e suas comunidades, nomeadamente, naquilo a que se refere à promoção e comercialização de bens e serviços em contexto internacional; V - Formação e organização de ações de sensibilização, educação e outros eventos de natureza pública ou privada que visem fomentar a criação de ambientes literatos em contexto social ou empresarial; VI - Organização e venda de viagens turísticas; Representação de outras agências de Viagens e turismo, nacionais ou estrangeiras, ou de operadores turísticos nacionais ou estrangeiros, bem como a intermediação na venda dos respetivos produtos; Reserva de serviços em empreendimentos turísticos; Venda de bilhetes e reserva de lugares em qualquer meio de transporte; Recepção, transferência e assistência a turistas.

¹²¹ Questionado sobre estes factos, o Presidente da JFSDB não respondeu, tendo remetido para o anterior executivo.

2.3.5. Falta de publicitação de contratos / pagamentos antes da publicitação

229. Da análise efetuada, constatou-se que foram celebrados contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens e serviços, (i) sem que a respetiva contratação fosse publicitada no Portal dos Contratos Públicos (**Quadro 10**) e (ii) foram efetuados pagamentos em momento anterior à publicitação dos respetivos contratos (**Quadro 11 e 12**).

Quadro 10 – Contratos não publicitados no Portal dos Contratos Públicos

Ano	Adjudicatário	Tipo de procedimento / data do contrato	Valor Total Pago s/IVA (€)
2017		Sem procedimento pré-contratual	6 000,00
2017		Sem procedimento pré-contratual	5 400,00
2018		Sem procedimento pré-contratual	7 539,99
2018		Sem procedimento pré-contratual	5 810,00
2018		Sem procedimento pré-contratual	5 810,00
2019		Sem procedimento pré-contratual	10 010,00
2020		Consulta Prévia n.º 03/JFSDB/2020, de 20/02/2020	23 400,00
Total			63 969,99

Fonte: Extratos conta corrente 2017-2020 e autorizações de pagamento.

230. Nos termos do artigo 127º do CCP¹²², “a celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos¹²³”, sendo que “a publicitação (...) é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos”.
231. Do exposto resulta que, as entidades adjudicantes estão obrigadas a transmitir ao Portal dos Contratos Públicos informação acerca dos contratos públicos celebrados, com exceção dos ajustes diretos simplificados¹²⁴, conforme dispõe o n.º 3 do artigo 128º do CCP. Não tendo tal

¹²² Na redação vigente à data dos factos.

¹²³ O Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que entrou em vigor em 01 de janeiro de 2018, prevê no artigo 2º, que o portal dos contratos públicos “destina-se a divulgar informação pública sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do CCP”, constituindo um “instrumento (...) de informação estatística sobre a contratação pública nacional, nomeadamente para efeitos de elaboração dos relatórios estatísticos a remeter à Comissão Europeia”. Através da Portaria n.º 57/2018, de 26.02, aprovada pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e obras públicas, ficou regulamentado o funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos, denominado “Portal Base”, o qual reúne informação relativa aos contratos públicos celebrados desde 2008.

¹²⁴ São ajustes diretos simplificados os contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a 5.000€ ou, no caso de empreitadas de obras públicas, a 10.000€.

ocorrido, os contratos identificados no **Quadro 10** são ineficazes, atento o disposto nos n.ºs 1 e 2 do mencionado preceito.

232. Acresce que em seis das sete situações identificadas não foram realizados procedimentos pré-contrauais, em desconformidade com o disposto nos artigos 16º, 36º e 112º e seguintes do CCP, pelo que não tendo sido observadas as regras procedimentais do ajuste direto ocorreu uma mera “aquisição direta” de serviços.
233. Verificou-se, ainda, que não se tinha procedido à publicitação de contratos celebrados a partir de julho de 2021, tendo, contudo, após o termo do trabalho de campo, sido publicitados 57 contratos de prestação de serviços, celebrados em outubro (1), novembro (54) e dezembro (2) de 2021¹²⁵.
234. Em média, o prazo de publicitação foi de 205 dias¹²⁶, sublinhando-se que com a entrada em vigor da Portaria n.º 57/2018, de 26.02¹²⁷, a informação relativa aos contratos celebrados deveria ter sido transmitida ao portal no prazo de 20 dias úteis¹²⁸.
235. Nos quadros seguintes identificam-se os contratos de prestação de serviços (**Quadro 11**, detalhe no **Anexo 8**) e os contratos de aquisição de bens e serviços (**Quadro 12**, detalhe no **Anexo 9**) em que foram efetuados pagamentos antes da formalidade de publicitação no Portal Base.

Quadro 11 – Pagamentos anteriores à data de publicitação no Portal Base (CPS)

N.º Ordem	Ano	Adjudicatário	Data Celebração Contrato	Data Publicitação no Portal Base	Data 1º Pagamento	Total de valores pagos antes da publicitação (€)
1	2019		28/03/2019	02/07/2019	29/03/2019	7 840,00
2	2018		09/02/2018	04/07/2018	27/02/2018	8 330,00
3	2017		06/01/2017	28/09/2017	26/01/2017	14 994,00
4	2020		Dispensa contrato escrito	24/03/2021	21/02/2020	1 660,00
5	2019		Dispensa contrato escrito	29/11/2019	23/04/2019	6 432,50
6	2020		Dispensa contrato escrito	24/03/2021	21/02/2020	1 660,00
7	2019		Dispensa contrato escrito	29/11/2019	23/04/2019	6 640,00
8	2020		Dispensa contrato escrito	24/03/2021	21/02/2020	1 660,00
9	2019		Dispensa contrato escrito	29/11/2019	23/04/2019	6 640,00
10	2018		09/02/2018	01/06/2018	22/02/2018	3 320,00
11	2018		09/02/2018	28/05/2018	23/02/2018	5 096,00
12	2017		09/05/2017	04/08/2017	22/05/2017	2 975,00

¹²⁵ Publicitados em abril (19), maio (20), junho (13) e julho (5) de 2022.

¹²⁶ Contagem em dias seguidos.

¹²⁷ Alterada pela Retificação n.º 14/2018, de 29.03 e pela Portaria n.º 284/2019 de 02.09.

¹²⁸ Excetuados os contratos celebrados em data anterior a esta Portaria (n.ºs ordem 3,12,21, 24, 27, 29,31 e 33).



N.º Ordem	Ano	Adjudicatário	Data Celebração Contrato	Data Publicitação no Portal Base	Data 1º Pagamento	Total de valores pagos antes da publicitação (€)
13	2020		Dispensa contrato escrito	24/03/2021	28/02/2020	1 660,00
14	2019		Dispensa contrato escrito	29/11/2019	23/04/2019	6 640,00
15	2020		Dispensa contrato escrito	24/03/2021	21/02/2020	7 700,00
16	2019		Dispensa contrato escrito	29/11/2019	23/04/2019	4 800,00
17	2018		09/02/2018	01/06/2018	22/02/2018	2 400,00
18	2018		09/02/2018	30/05/2018	22/02/2018	4 800,00
19	2017		09/05/2017	04/08/2017	22/05/2017	2 490,00
20	2018		09/02/2018	04/07/2018	27/02/2018	6 232,80
21	2017		07/01/2017	01/08/2017	26/01/2017	8 433,36
22	2020		Dispensa contrato escrito	24/03/2021	28/02/2020	11 105,40
23	2018		09/02/2018	13/07/2018	28/02/2018	4 054,55
24	2017		07/01/2017	19/10/2017	26/01/2017	7 470,00
25	2019		03/06/2019	17/01/2020	23/04/2019	11 466,00
26	2018		09/02/2018	21/11/2018	27/02/2018	7 134,38
27	2017		06/01/2017	28/09/2017	30/01/2017	5 433,17
28	2018		09/02/2018	01/06/2018	22/02/2018	5 096,00
29	2017		07/01/2017	01/08/2017	26/01/2017	8 918,00
30	2018		09/02/2018	28/05/2018	23/02/2018	3 938,16
31	2017		07/01/2017	01/08/2017	26/01/2017	6 891,78
32	2018		09/02/2018	04/07/2018	02/02/2018	4 500,00
33	2017		06/01/2017	19/10/2017	26/01/2017	6 500,00
34	2019		15/04/2019	25/11/2019	23/04/2019	17 712,00
35	2018		02/04/2018	13/12/2018	23/04/2018	14 760,00
Total						227 333,10

Fonte: Portal base e autorizações de pagamento.

Quadro 12 – Pagamentos anteriores à data de publicitação no Portal Base (ABS)

N.º Ordem	Ano	Adjudicatário	Data Celebração Contrato	Data Publicitação no Portal Base	Data 1º Pagamento	Total de valores pagos antes da publicitação (€)
1	2019	Alfaia Verde, Lda.	13/12/2019	14/01/2020	30/12/2019	19 680,00
3	2018	Astrolimpa -Sociedade de Limpezas Industriais, S.A.	07/02/2018	18/07/2018	15/05/2018	6 900,30
4	2018	Astrolimpa -Sociedade de Limpezas Industriais, S.A.	31/10/2018	07/02/2019	07/08/2018	22 939,50
5	2018	Euromex Facility Services, Lda.	16/11/2018	07/02/2019	04/12/2018	5 757,14
6	2018	Euromex Facility Services, Lda.	16/10/2018	29/10/2018	22/10/2018	23 598,78
8	2020	Jovens Seguros - Associação para o Desenvolvimento Ocupacional	18/12/2020	12/03/2021	30/12/2020	12 386,10
12	2019	Momentos Floridos, Lda.	15/04/2019	02/07/2019	26/06/2019	46 124,88
13	2018	Momentos Floridos, Lda.	12/11/2018	07/02/2019	14/12/2018	59 039,97



N.º Ordem	Ano	Adjudicatário	Data Celebração Contrato	Data Publicitação no Portal Base	Data 1º Pagamento	Total de valores pagos antes da publicitação (€)
14	2016		01/04/2016	12/12/2016	09/05/2016	17 220,00
16	2017		07/01/2017	01/08/2017	30/01/2017	7 875,00
17	2016		01/04/2016	24/11/2016	21/04/2016	9 000,00
18	2015		11/02/2015	30/12/2015	20/02/2015	12 375,00
20	2019	Statusequation - Consultoria e Serviços, Lda.	25/02/2019	28/05/2019	21/03/2019	4 674,00
22	2020	Statusvalor - Contab. Projetos de Inv. e Consultadoria, Lda.	13/05/2020	31/07/2020	03/06/2020	8 364,00
23	2019	Statusvalor - Contab. Projetos de Inv. e Consultadoria, Lda.	25/02/2019	22/04/2019	21/03/2019	6 273,00
26	2020	Isidoro, Lda.	08/04/2020	26/10/2020	24/03/2020	18 642,23
27	2020	Entre Molhos e Caixas, Lda.	09/04/2020	26/10/2020	06/05/2020	17 328,90
28	2020	Esfera Azul, Lda.	18/11/2020	03/02/2021	04/12/2020	15 868,82
30	2018	Esfera Azul, Lda.	31/10/2018	03/01/2019	14/12/2018	10 966,80
31	2018	Esfera Azul, Lda.	31/10/2018	02/01/2019	23/10/2018	7 197,69
32	2017	Metrikstage - Arquitetura, Lda.	01/02/2017	08/02/2017	01/02/2017	3 321,00
33	2016	Metrikstage - Arquitetura, Lda.	01/04/2016	28/11/2016	20/04/2016	24 267,90
34	2015	Metrikstage - Arquitetura, Lda.	11/02/2015	30/12/2015	19/02/2015	30 889,74
35	2014	Metrikstage - Arquitetura, Lda.	15/01/2014	25/09/2014	31/01/2014	23 616,00
36	2017	Aplicavantagem, Unipessoal, Lda.	01/02/2017	08/02/2017	01/02/2017	1 845,00
37	2016	Aplicavantagem, Unipessoal, Lda.	01/04/2016	05/12/2016	21/04/2016	14 760,00
38	2015	Aplicavantagem, Unipessoal, Lda.	11/02/2015	30/12/2015	02/02/2015	2 152,50
39	2014	Aplicavantagem, Unipessoal, Lda.	03/02/2014	25/09/2014	28/02/2014	17 220,00
40	2018	Aromalimpa Limpezas Industriais, S.A.	11/10/2018	29/10/2018	28/08/2018	1 412,04
Total						451 696,29

Fonte: Portal base e autorizações de pagamento.

236. Atentos os factos, refira-se que a publicitação não só é obrigatória como determinante para a eficácia do contrato, já que sem ela não é possível executá-lo nem efetuar quaisquer pagamentos. Em causa está o cumprimento do princípio da transparência com reflexo direto na eficácia dos pagamentos.
237. A este respeito, tem sido entendimento do TdC¹²⁹ que ao efetuarem-se pagamentos sem que tenha havido publicitação do contrato, o pagamento é ilegal por não cumprir todos os requisitos legais exigidos no n.º 6 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹³⁰. Foi ainda violado o disposto no ponto 2.3.4.2 alínea d) do POCAL.

¹²⁹ Vide Acórdão n.º 36/2020, 3ªS.

¹³⁰ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.08, e subsequentes alterações.



238. As ilegalidades apuradas são suscetíveis de configurar a prática de infração financeira, na forma continuada (n.º 2 do artigo 30.º Código Penal¹³¹), podendo os responsáveis incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
239. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC, remetendo-se para o que ficou dito nos §§ 92 a 99.
240. Os pagamentos ilegais no montante de 679 029,39€ nos anos de 2014 a 2020, foram autorizados pelo PJFSDB A – José António Cardoso Alves e pelos Vogais /Tesouheiros B - Francisco José Nunes de Encarnação (334 141,62€), nos anos de 2014 a 2018, e C- Mário Rui Gomes Coelho dos Santos (344 887,77€), nos anos de 2018 a 2020. (**Anexos 8 e 9**), por não terem assegurado, antes do pagamento, que os contratos haviam sido publicitados, descurando a respetiva conformação legal, e lhes competir nos termos do disposto no artigo 4º alínea a) i) do Estatuto dos Eleitos Locais¹³², “*Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem*”, situação igualmente suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória (cf. §§ 238 e 239).
241. No contraditório institucional o PJFSDB informa que apenas em abril de 2022 obteve as credenciais para aceder ao portal dos contratos públicos, “(...) *podendo-se afirmar que na presente data se encontram publicitados no Portal BaseGov toda a documentação relativa ao exercício do atual Executivo*”.
242. O ex-PJFSDB na sua pronúncia refere que “[e]mbora não tenha existido qualquer prejuízo para o erário público (...) apenas pode lamentar a sua atitude negligente, conquanto não procurou indagar, de forma mais efectiva, sobre a publicação dos contratos no “portal Base”.

2.4. Execução financeira dos contratos

243. A análise da execução financeira dos contratos de prestação de serviços e dos contratos de aquisição de bens e serviços selecionados consta nos **Anexos 10 e 11**, tendo sido verificado o incumprimento das regras da despesa nas situações que se identificam.

¹³¹ Aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

¹³² Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, e sucessivas alterações.

2.4.1. Incumprimento das regras relativas ao cabimento da despesa

244. Da análise dos processos, constatou-se que foram utilizados dois procedimentos distintos na cabimentação dos contratos de prestação de serviços, a saber: (i) em regra, procedeu-se à cabimentação casuística dos contratos e (ii) em alguns casos, foram efetuados cabimentos pelo valor integral de propostas anuais de contratação de prestadores de serviços, em particular, nos anos de 2017¹³³, 2018¹³⁴ e 2020¹³⁵.
245. No **Quadro 13** evidenciam-se as situações em que a informação de cabimento (inicial) tem valor inferior ao preço base do ajuste direto/ consulta prévia fixados no caderno de encargos/contrato, tendo-se procedido posteriormente, a outro(s) cabimento(s) pelo valor remanescente da despesa. De notar que, nos contratos com os n.ºs de ordem 4, 6, 8 e 15, as folhas de cabimentação apresentam saldo residual negativo.

Quadro 13 – Informação de cabimento de valor inferior ao preço contratual

N.º Ordem	Ano	Adjudicatário	Data Celebração Contrato	Caderno Encargos/Contrato		Cabimento Inicial			
				Valor sem IVA (€)	Valor com IVA (€)	Nr	Valor (€)	Diferença	Folha de Cab. c/ saldo disponível negativo
1	2 019		28/03/2019	20 000,00	24 600,00	747	20 910,00	-3 690,00	Não
4	2 020		(a)	9 130,00	isento	679	830,00	-8 300,00	Sim
6	2 020		(a)	9 130,00	isento	680	6 970,00	-2 160,00	Sim
8	2 020		(a)	9 130,00	isento	684	4 340,00	-4 790,00	Sim
11	2 018		09/02/2018	14 300,00	17 589,00	676	13 901,34	-3 687,66	Não
15	2 020		(a)	7 700,00	isento	685	4 900,00	-2 800,00	Sim
18	2 018		09/02/2018	13 200,00	16 236,00	677	9 670,75	-6 565,25	Não
28	2 018		09/02/2018	14 300,00	17 589,00	679	9 399,00	-8 190,00	Não
Total							70 921,09		

(a) Dispensa de contrato escrito (alínea a) do n.º 1 do artigo 95º do CCP).

Fonte: Processos de contratação pública.

246. No **Quadro 14** observa-se que para a Proposta n.º 20/2017, foi efetuado o cabimento no valor de 49 106,11€ quando o valor estimado anual total dos prestadores (apenas os identificados

¹³³ Proposta n.º 30/2016 e 10/2017 -Folha de Cabimentação inicial em 04.01.2017 pelo valor de 375.392,24€, para os contratos de prestadores de serviços relacionados com a CAF e AEC, para os anos letivos de 2016-2017.

¹³⁴ Proposta n.º 20/2017 - Folha de Cabimentação inicial em 19.02.2018 pelo valor de 49.106,11€, para os contratos de prestadores de serviços relacionados com a CAF e AEC, para os anos letivos de 2016-2017 e 2017-2018 respetivamente.

¹³⁵ Proposta n.º 02/2020 - Folha de Cabimentação inicial em 18.03.2020 pelo valor de 410.054,60€, para contratação de prestadores de serviço para o ano de 2020.

na amostra) era de 66 924,00€, ultrapassando em 17 817,89€ a dotação estimada. Ressalva-se, no entanto, que a referida proposta inclui outros prestadores de serviços, que não estão a ser considerados para a análise em apreço, o que agrava ainda mais a situação.

Quadro 14 – Cabimento pelo valor integral de propostas de contratação

N.º Ordem	Ano	Adjudicatário	Data Celebração Contrato	Caderno Encargos/Contrato		Cabimento Inicial			
				Valor sem IVA (€)	Valor com IVA (€)	Nr	Valor (€)	Nr. Proposta	Valor anual do Prestador Serviços na Proposta (€)
2	2 018		09/02/2018	18 700,00	23 001,00	683	49 106,11	P20/2017	23 715,00
7	2 018		(a)	13 992,00	17 210,16	683	49 106,11	P20/2017	17 744,40
23	2 018		09/02/2018	9 130,00	9 130,00	683	49 106,11	P20/2017	9 476,60
26	2 018		09/02/2018	7 150,00	7 150,00	683	49 106,11	P20/2017	7 423,00
32	2 018		09/02/2018	8 250,00	8 250,00	683	49 106,11	P20/2017	8 565,00
Total									66 924,00

(a) Dispensa de contrato escrito (alínea a) do n.º 1 do artigo 95º do CCP).

Fonte: Processos de contratação pública.

247. De acordo com a jurisprudência do TdC¹³⁶ “o cabimento prévio das despesas traduz-se na cativação, na respetiva dotação, das verbas correspondentes a todos os encargos prováveis, no momento da respetiva assunção, ou seja na fase da autorização da despesa, e não apenas na fase da autorização do pagamento, constituindo um indicador indispensável para a gestão previsional das dotações orçamentais, e ainda quanto à necessidade e possibilidade de providenciar as alterações orçamentais que garantam tempestivamente o financiamento das despesas que se pretendam realizar. A inobservância dessas normas conduz, com frequência, a situações de assunção de encargos sem cobertura orçamental (...)”.
248. Por conseguinte, observa-se que as verbas cativadas relativas aos contratos de prestadores de serviços identificados nos **Quadros 13 e 14**, no momento da sua assunção não correspondem a todos os encargos prováveis, havendo necessidade de providenciar alterações orçamentais ou cativar novas verbas para fazer face à despesa assumida na decisão de contratar.
249. Constatou-se, ainda, que nos procedimentos pré-contratuais que se identificam no **Quadro 15** as decisões de contratar não estavam suportadas em informações de cabimento prévio, as quais só vieram a ser autorizadas posteriormente às propostas para realização da despesa.

¹³⁶ Cf. Acórdão n.º 14/94 (Secção Regional da Madeira), referente aos procs. N.ºs. 37/87, 25/88, 12/89 e 25/90 in *Coletânea de Acórdãos do Tribunal de Contas 1994-1995*, Lisboa, setembro de 1995, pág.996.

250. De notar que nos contratos com os n.ºs de ordem 2, 10, 11, 17, 18, 20, 23, 26, 28, 30,32 e 35 o cabimento e o compromisso ocorreram em data posterior ao próprio despacho de adjudicação.

Quadro 15 – Cabimento posterior à decisão de contratar

N.º Ordem	Ano	Adjudicatário	Cabimento Inicial		Decisão de contratar	Decisão de adjudicação	Compromisso Inicial	
			Data	Valor (€)	Data	Data	Data	Valor (€)
1	2 019		26/02/2019	20 910,00	22/02/2019	26/03/2019	29/03/2019	24 600,00
2	2 018		19/02/2018	49 106,11	29/12/2017	07/02/2018	27/02/2018	2 091,00
3	2 017		04/01/2017	25 092,00	30/12/2016	06/01/2017	05/01/2017	25 092,00
4	2 020		19/02/2020	830,00	23/01/2020	28/04/2020	21/02/2020	830,00
6	2 020		19/02/2020	6 970,00	23/01/2020	28/04/2020	21/02/2020	830,00
8	2 020		19/02/2020	4 340,70	23/01/2020	28/04/2020	21/02/2020	830,00
10	2 018		19/02/2018	17 579,62	19/12/2017	07/02/2018	22/02/2018	830,00
11	2 018		16/02/2018	13 901,34	29/12/2017	07/02/2018	23/02/2018	1 599,00
13	2 020		19/02/2020	10 130,00	23/01/2020	28/04/2020	28/02/2020	10 130,00
15	2 020		19/02/2020	4 900,00	23/01/2020	28/04/2020	21/02/2020	700,00
17	2 018		19/02/2018	9 399,00	29/12/2017	07/02/2018	22/02/2018	600,00
18	2 018		19/02/2018	9 670,75	29/12/2017	07/02/2018	22/02/2018	1 200,00
20	2 018		19/02/2018	49 106,11	29/12/2017	07/02/2018	27/02/2018	1 564,56
21	2 017		04/01/2017	18 482,16	30/12/2016	06/01/2017	05/01/2017	18 482,16
22	2 020		18/03/2020	410 054,60	23/01/2020	28/04/2020	29/04/2020	9 760,80
23	2 018		19/02/2018	49 106,11	29/12/2017	07/02/2018	28/02/2018	830,00
24	2 017		04/01/2017	9 960,00	30/12/2016	06/01/2017	05/01/2017	9 960,00
26	2 018		19/02/2018	49 106,11	29/12/2017	07/02/2018	27/02/2018	937,88
27	2 017		04/01/2017	375 392,24	30/12/2016	06/01/2017	30/01/2017	858,00
28	2 018		19/02/2018	9 399,00	29/12/2017	07/02/2018	22/02/2018	1 599,00
29	2 017		04/01/2017	19 188,00	30/12/2016	06/01/2017	05/01/2017	19 188,00
30	2 018		19/02/2018	13 901,34	29/12/2017	07/02/2018	23/02/2018	1 086,09
31	2 017		04/01/2017	13 033,08	30/12/2016	06/01/2017	05/01/2017	13 033,08
32	2 018		19/02/2018	49 106,11	29/12/2017	07/02/2018	18/01/2018	750,00
34	2 019		12/04/2019	19 926,00	08/02/2019	15/04/2019	17/05/2019	19 926,00
35	2 018		23/04/2018	16 605,00	29/12/2017	28/03/2018	28/03/2018	5 535,00

Fonte: Processos de contratação pública.

251. Em síntese, nas situações identificadas (i) não foram efetuados os cabimentos prévios pelo valor integral da despesa estimada na decisão de contratar¹³⁷ (Quadros 13 e 14) e (ii) à data da autorização do início do procedimento¹³⁸ os encargos previstos não tinham sido objeto de informação prévia de cabimento (Quadro 15).
252. Com efeito, os procedimentos de contratação só devem iniciar-se se tiver sido assegurada, atempada e previamente, a inscrição e cabimento orçamental da despesa prevista, devendo este reportar-se à data da abertura do procedimento¹³⁹, cabendo a decisão de contratar à entidade competente para autorizar a despesa (n.º 1 do artigo 36º do CCP¹⁴⁰).
253. Com a decisão de contratar, manifesta-se a necessidade que sustenta a premência da realização da despesa em causa, implicando a afetação de recursos públicos a determinada aquisição ou prestação de serviços, tornando-se necessário assegurar previamente a regularidade financeira, que depende de inscrição orçamental, cabimento na correspondente dotação e adequada classificação da despesa (alínea b) do n.º 6 do artigo 42º da LEO¹⁴¹ e a partir de 01.04.2020 no n.º3 do artigo 52.º da atual LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09¹⁴².
254. Por sua vez, a alínea d) do n.º 2.3.4.2. do POCAL determina que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso respetivamente, e o n.º 2.6.1.do mesmo POCAL dispõe que: “ (...) *No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações da despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa (...))*”.
255. Conclui-se do exposto que não foram observadas as regras relativas à regularidade financeira da despesa pública, no que respeita ao prévio cabimento, em violação dos aludidos preceitos legais, sendo as ilegalidades apuradas suscetíveis de configurar a prática de infração financeira, na forma continuada (n.º 2 do artigo 30.º Código Penal¹⁴³), podendo os responsáveis incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

¹³⁷ Preço base.

¹³⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do CCP.

¹³⁹ Acórdão n.º 23/2019, de 10.07-1.ª S/SS.

¹⁴⁰ O qual estatui que «O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última».

¹⁴¹ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.08, e subsequentes alterações.

¹⁴² E alterações subsequentes.

¹⁴³ Aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

256. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC remetendo-se para o que ficou dito nos §§ 92 a 99.
257. Em concreto, tal responsabilidade recai sobre o PJFSDB A – José António Cardoso Alves no montante de 172 842,57€, nos anos de 2017 a 2020, em virtude de, previamente à decisão de contratar, não ter garantido a atempada cabimentação da despesa, e nos termos do disposto no artigo 4º alínea a) i) do Estatuto dos Eleitos Locais¹⁴⁴, estar legalmente obrigado a “*Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem*”, competindo-lhe, deste modo, cumprir e fazer cumprir os procedimentos legais previstos para os cabimentos (**Anexos 1 e 10**).
258. No âmbito do contraditório o ex-PJFSDB alega, em síntese, que:
- (i) *o CCP por si, não estabelece o momento em que deve ter lugar o cabimento orçamental da despesa, não determinando expressamente, nomeadamente, se esse cabimento deve ter lugar no momento em que é tomada a decisão de contratar*” e que “*foi informado pelos serviços que a cabimentação da despesa poderia processar-se até à celebração do contrato*”. Acrescenta que “*Embora se compreenda que tal prática deva ser evitada (...) a lei [ponto 2.6.1 do POCAL] não é clara sobre se esse cabimento deve ter lugar no momento em que é tomada a decisão de contratar*”;
 - (ii) a despesa foi autorizada na convicção de que o cabimento das despesas estava a ser efetuado com respeito integral por todas as normas legais e regulamentares aplicáveis.
259. Não tem razão o alegante. O cabimento prévio constitui um encargo provável que visa assegurar a existência de dotação para a futura assunção do compromisso, pelo que não pode ser posterior à decisão de contratar. Explícite-se, ainda, que o cabimento está previsto em diploma próprio, e não no CCP, por se tratar de uma norma estritamente financeira.
260. Tem sido jurisprudência do TdC que o cabimento deve reportar-se à data da abertura do procedimento (cf. Acórdãos n.º 23/2019 -1.ª S/SS de 10.07 e n.º 2/2021, 1.ª S/SS, de 19.01). No Acórdão n.º 37/2019 - 1.ª S/SS de 24.09, cita-se Joaquim Freitas da Rocha quando refere que “«[...] nenhuma despesa, ainda que previamente prevista, pode ser efetuada sem cabimento

¹⁴⁴ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, e sucessivas alterações.

numa dotação orçamental prévia ou para além do montante desse cabimento (regra da tipicidade quantitativa)»¹⁴⁵”.

261. Se dúvidas existissem quanto ao momento do cabimento, atualmente a NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, define cabimento como “*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*”, pelo que no início do procedimento terá de existir um montante estimado da despesa a realizar.
262. Perante a inexistência de informação de cabimento dos serviços, o ex-PJFSDB, que autorizou a realização das despesas, deveria tê-la solicitado, porque a tal estava obrigado pelo dever de cuidado, enquanto responsável com competência para autorizar despesas públicas. Não o tendo feito, não salvaguardou a existência de cabimento e o respeito pelas normas legais e regulamentares aplicáveis.
263. Atento o exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, sendo os factos suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos descritos nos §§ 255 a 257.

2.4.2. Incumprimento das regras relativas à assunção de compromissos e pagamentos

264. Da análise da amostra selecionada, verificou-se que na assunção de compromissos foram utilizados dois procedimentos distintos: (i) compromissos mensais, para os números de ordem 23, 26, 32 e 33 (**Quadro 16**) e (ii) compromissos pelo valor integral da despesa relativa a cada contrato, nas restantes situações examinadas.

Quadro 16 – Assunção de compromissos mensais

Nr. Ordem	Ano	Adjudicatário	Contrato			Cabimento inicial			Compromisso Inicial		
			Data Celebração	Valor (€)	Prazo	Nr	Data	Valor (€)	Nr	Data	Valor (€)
23	2 018		09/02/2018	9 130,0	334 dias	683	19/02/2018	49 106,11	856	28/02/2018	830,00
						903	15/03/2018	124 675,46	1 186	26/03/2018	3 320,00
						1215	19/04/2018	358 611,93	1 599	27/04/2018	830,00
									1 929	29/05/2018	830,00
									2 341	29/06/2018	830,00
									2 683	30/07/2018	830,00
									3 007	30/08/2018	830,00
			3 302	27/09/2018	830,00						

¹⁴⁵ Também Sêrvulo Correia afirma que “(...) um característico limite de legalidade da decisão ou deliberação de contratar (...) é o cabimento em verba orçamental legalmente aplicável dos encargos resultantes do contrato previsto”. Cf. Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, 1987, pág. 666 e segs.



Nr. Ordem	Ano	Adjudicatário	Contrato			Cabimento inicial			Compromisso Inicial		
			Data Celebração	Valor (€)	Prazo	Nr	Data	Valor (€)	Nr	Data	Valor (€)
26	2 018	[REDACTED]	09/02/2018	7 150,00	334 dias	683	19/02/2018	49 106,11	819	27/02/2018	937,88
						1215	19/04/2018	358 611,93	1 153	26/03/2018	922,50
						1958	02/07/2018	5 401,74	1 541	27/04/2018	873,30
									1 895	29/05/2018	891,75
									2 295	29/06/2018	751,32
									2 398	02/07/2018	5 401,74
									3 230	20/09/2018	1 045,50
									3 590	29/10/2018	221,40
									3 924	30/11/2018	215,25
									4 147	20/12/2018	236,78
32	2 018	[REDACTED]	09/02/2018	8 250,00	334 dias	683	19/02/2018	49 106,11	261	18/01/2018	750,00
						903	15/03/2018	124 675,46	855	28/02/2018	750,00
						1215	19/04/2018	358 611,93	1 185	26/03/2018	750,00
									1 598	27/04/2018	750,00
									1919	29/05/2018	750,00
									2 330	29/06/2018	750,00
									2 713	30/07/2018	750,00
									3 009	30/08/2018	750,00
									3 295	27/09/2018	750,00
						33	2 017	[REDACTED]	06/01/2017	8 400,00	360 dias
			963	22/02/2017	700,00						
			1 361	22/03/2017	700,00						
			1 783	20/04/2017	700,00						
			2 200	22/05/2017	700,00						
			2 607	22/06/2017	750,00						
			2 988	20/07/2017	750,00						
			3 329	21/08/2017	750,00						
			3 667	22/09/2017	750,00						
			3 918	19/10/2017	750,00						
			4 344	29/11/2017	750,00						
			4 555	27/12/2017	750,00						

Fonte: Processos de contratação pública.

265. De acordo com o n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06 (LCPA)¹⁴⁶, a assunção de compromissos no âmbito dos contratos com duração limitada ao ano civil, independentemente da sua forma e natureza jurídica, deve ser efetuada pelo seu valor integral aquando da outorga do respetivo contrato, emissão da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.

¹⁴⁶ Republicado pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02.06, que regulamenta a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

266. Para a assunção de compromissos¹⁴⁷, o regime financeiro público impõe, entre outros requisitos¹⁴⁸, o cumprimento de determinadas condições (cf. n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06): (i) verificar a conformidade legal e regularidade financeira da despesa, nos termos da Lei; (ii) registar no sistema informático de apoio à execução orçamental e (iii) emitir um n.º de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.
267. Acresce ainda que, a alínea d) do n.º 2.3.4.2 do POCAL determina que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso respetivamente.
268. Da análise da amostra selecionada, constatou-se, ainda, que em cerca de 49% dos contratos de prestação de serviços, o cabimento e o compromisso foram efetuados no mesmo dia ou nos dois dias seguintes, sendo que em cinco deles, com os números de ordem 4, 6, 8, 15 e 35, também o pagamento da despesa ocorreu no mesmo período.

Quadro 17 – Cabimentos, compromissos e pagamentos (CPS)

Nr. Ordem	Ano	Adjudicatário	Cabimento inicial		Compromisso Inicial		Nr Dias entre Cabimento e Compromisso	Data 1º Pagamento	Nr Dias entre Compromisso e Pagamento
			Data	Valor (€)	Data	Valor (€)			
3	2 017		04/01/2017	25 092,00	05/01/2017	25 092,00	1	26/01/2017	21
4	2 020		19/02/2020	830,00	21/02/2020	830,00	2	21/02/2020	0
5	2 019		24/01/2019	9 960,00	24/01/2019	9 130,00	0	23/04/2019	89
6	2 020		19/02/2020	6 970,00	21/02/2020	830,00	2	21/02/2020	0
7	2 019		23/01/2019	9 960,00	23/01/2019	9 960,00	0	23/04/2019	90
8	2 020		19/02/2020	4 340,70	21/02/2020	830,00	2	21/02/2020	0
9	2 019		23/01/2019	9 960,00	23/01/2019	9 960,00	0	23/04/2019	90
12	2 017		29/03/2017	12 783,33	29/03/2017	12 783,33	0	22/05/2017	54
14	2 019		23/01/2019	9 960,00	23/01/2019	9 960,00	0	23/04/2019	90

¹⁴⁷ “Corresponde à obrigação “(...) de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços (...). 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, podendo também ter um caráter permanente e estarem associados pagamentos por período indeterminado de tempo (...)”, como é o caso das despesas fixas como salários, rendas, eletricidade, água (*in Manual de Procedimentos da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)*, DGO).

¹⁴⁸ Necessidade de verificar se existem fundos disponíveis que permitam a assunção de compromissos (cf. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06).

Nr. Ordem	Ano	Adjudicatário	Cabimento inicial		Compromisso Inicial		Nr Dias entre Cabimento e Compromisso	Data 1º Pagamento	Nr Dias entre Compromisso e Pagamento
			Data	Valor (€)	Data	Valor (€)			
15	2 020		19/02/2020	4 900,00	21/02/2020	700,00	2	21/02/2020	0
16	2 019		23/01/2019	7 200,00	23/01/2019	7 200,00	0	23/04/2019	90
21	2 017		04/01/2017	18 482,16	05/01/2017	18 482,16	1	26/01/2017	21
24	2 017		04/01/2017	9 960,00	05/01/2017	9 960,00	1	26/01/2017	21
29	2 017		04/01/2017	19 188,00	05/01/2017	19 188,00	1	26/01/2017	21
31	2 017		04/01/2017	13 033,08	05/01/2017	13 033,08	1	26/01/2017	21
32	2 018		19/02/2018	49 106,11	18/01/2017	750,00	0	02/02/2018	380
35	2 018		23/04/2018	16 605,00	23/04/2018	16 605,00	0	23/04/2018	0

Fonte: Procedimentos pré-contratuais selecionados para amostra.

269. Nos contratos de aquisição de bens e serviços o cabimento e o compromisso foram, de igual forma, efetuados no mesmo dia ou nos dois dias seguintes, conforme se verifica no quadro seguinte.

Quadro 18 – Cabimentos, compromissos e pagamentos (ABS)

N.º Ordem	Ano	Adjudicatário	Cabimento Inicial		Compromisso Inicial		Nr Dias entre Cab./Comp.	Data 1º Pagamento	Nr Dias entre Comp./Pag
			Data	Valor (€)	Data	Valor (€)			
14	2 016		10/02/2016	25 830,00	10/02/2016	25 830,00	0	09/05/2016	89
16	2 017		04/01/2017	18 000,00	05/01/2017	18 000,00	1	30/01/2017	25
17	2 016		04/01/2016	18 000,00	04/01/2016	18 000,00	0	21/04/2016	108
18	2 015		06/01/2015	18 100,00	06/01/2015	18 100,00	0	20/02/2015	45
19	2 017	Statusequation - Consultoria e Serviços, Lda.	05/01/2017	28 044,00	05/01/2017	28 044,00	0	01/03/2017	55
24	2 017	Statusvalor - Contabilidade Projetos de Investimentos e Consultadoria, Lda.	05/01/2017	25 092,00	05/01/2017	25 092,00	0	01/03/2017	55
34	2 015	Metrikstage - Arquitetura, Lda.	06/01/2015	33 841,74	06/01/2015	14 760,00	0	19/02/2015	44
37	2 016	Aplicavantagem, Unipessoal, Lda.	05/01/2016	23 188,38	05/01/2016	22 140,00	0	21/04/2016	107
38	2 015	Aplicavantagem, Unipessoal, Lda.	06/01/2015	25 106,76	06/01/2015	25 106,76	0	02/02/2015	27

Fonte: Procedimentos pré-contratuais selecionados para amostra.

270. Desta forma, demonstra-se que não foram observadas as regras respeitantes ao ciclo da despesa, previstas no POCAL, na LEO e na LCPA, na medida em que se procedeu ao

cabimento e à assunção de compromissos, no mesmo dia ou nos dois dias seguintes, contrariando os pontos 2.3.4.2, alínea d) e 2.6.1. do POCAL, assim como o n.º 6 do artigo 42º da LEO¹⁴⁹, bem como nos artigos 5º e 9º da Lei n.º 8/2012, de 21.02 (LCPA) e 7º e 8º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, que a regulamenta.

271. Do exposto, resulta que: (i) não se procedeu à assunção de compromissos pelo valor integral do contrato e (ii) foram realizados cabimentos e compromissos¹⁵⁰ no mesmo dia ou nos dois dias seguintes, pelo que foram violadas as referidas normas financeiras relativas à assunção de compromissos.
272. A violação destas normas é suscetível de configurar a prática de infração financeira, na forma continuada (n.º 2 do artigo 30.º Código Penal¹⁵¹), podendo os responsáveis incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
273. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC, remetendo-se para o que ficou dito nos §§ 92 a 99.
274. A assunção de compromissos ilegais ascendeu a 320 821,75€, nos anos de 2017 a 2020, sendo responsáveis, em concreto, o PJFSDB A – José António Cardoso Alves, por ter o dever de assegurar a legalidade dos procedimentos com vista à assunção de compromissos e lhe competir nos termos do disposto no artigo 4º alínea a) i) do Estatuto dos Eleitos Locais¹⁵², “*Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem*”.

2.4.3. Não verificação da regularidade tributária e contributiva antes dos pagamentos

275. Nos processos examinados verificou-se que na fase de pagamento não foi solicitado às entidades adjudicatárias a comprovação da regularidade da sua situação tributária e contributiva através de certidão ou consulta eletrónica¹⁵³.

¹⁴⁹ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.08, e subsequentes alterações.

¹⁵⁰ Em cinco dos quais os pagamentos também ocorreram no mesmo período.

¹⁵¹ Aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

¹⁵² Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, e sucessivas alterações.

¹⁵³ Nos casos de consentimento da entidade adjudicatária.

276. Nos termos do disposto no artigo 31º-A do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07¹⁵⁴, o legislador prevê, na pendência da execução do contrato, que se verifique, no âmbito dos pagamentos por entidades públicas, se a situação tributária e contributiva dos prestadores de serviços se mantém regularizada.
277. Esta obrigação de controlo é igualmente aplicável às autarquias locais, por força das Leis do Orçamento do Estado as quais estabelecem que “*o quadro legal fixado no artigo 31º-A do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07, que estabelece o regime da administração financeira do Estado, na sua redação atual, é aplicável às autarquias locais, no que respeita à confirmação da situação tributária e contributiva*¹⁵⁵.”
278. O artigo 198º da Lei n.º 110/2019¹⁵⁶ (Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social) contempla que “*as pessoas coletivas de direito público (..) só podem (...) proceder a pagamentos superiores a 3000€, líquido de IVA, a contribuintes da segurança social, mediante a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva*” ou quando o contribuinte preste consentimento à entidade pagadora.
279. Sempre que se verifique que o prestador não tem a sua situação tributária ou contributiva regularizada, devem as entidades reter o montante em dívida até ao limite máximo de 25% do valor total a pagar, procedendo ao seu depósito à ordem do órgão da execução fiscal (n.º3 do artigo n.º31-A do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07).

¹⁵⁴ Refere o mencionado artigo que “*Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, incluindo designadamente as instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico e aquelas cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, antes de efetuarem pagamentos a entidades, devem verificar se a situação tributária e contributiva do beneficiário do pagamento se encontra regularizada quando:*

a) O pagamento em causa se insira na execução de um procedimento administrativo para cuja instrução ou decisão final seja exigida a apresentação de certidão comprovativa de situação tributária ou contributiva regularizada; e

b) Já tenha decorrido o prazo de validade da certidão prevista na alínea anterior ou tenha cessado a autorização para a consulta da situação tributária e contributiva.

Para efeitos do disposto no número anterior, as entidades referidas no n.º 1 efetuam a consulta da situação tributária e contributiva do interessado, quando este a autorize nos termos legais, em substituição da entrega das respetivas certidões comprovativas”.

¹⁵⁵ Artigo 87.º da Lei n.º 144/2017, de 29.12, artigo 94.º da Lei n.º 71/2018, de 31.12, e artigo 111.º da Lei n.º 2/2020, de 31.03.

¹⁵⁶ E subsequentes alterações.

3. CONCLUSÕES

Das observações de auditoria resultam as seguintes conclusões:

1. Nas principais áreas de atividade da JFSDB recorreu-se reiteradamente à aquisição de serviços externos, tendo em vista o apoio à gestão, designadamente no apoio jurídico, na contratação pública, no aprovisionamento e na contabilidade, o que evidencia que os serviços não foram dotados dos recursos humanos adequados para o exercício das respetivas competências. (ponto 2.1.1.).
2. Foram celebrados CDC com o Município de Lisboa designadamente para as áreas da educação (refeições escolares, AEC, AAAF e CAF), higiene urbana e para o desenvolvimento de um conjunto de programas identificados no respetivo CDC, existindo o risco de sobreposição de financiamento de competências próprias exercidas pela JFSDB (artigo 12.º da Lei n.º 56/2012) e competências desenvolvidas no âmbito de delegações da CML (artigo 14.º da Lei n.º 56/2012) (ponto 2.1.2.).
3. Na área da educação, a mais relevante, não foram transferidos para a JFSDB recursos humanos, pelo que compete a esta proceder à respetiva contratação, a fim de garantir o cumprimento do objeto dos contratos (ponto 2.1.2.).
4. Não foi disponibilizada informação atualizada sobre a execução dos CDC em vigor (ponto 2.1.2.).
5. O sistema de controlo interno é deficiente, na medida em que não se encontraram instituídos métodos e procedimentos de controlo que garantam a legalidade e o controlo dos processos de contratação pública e da informação contabilística (ponto 2.1.3.).
6. A JFSDB recorreu à contratação de prestadores de serviços para satisfazer necessidades permanentes, nos anos de 2017 a 2020, tendo sido emitido pelo órgão executivo parecer prévio favorável para as contratações sem que estivesse preenchido o requisito relativo ao carácter não subordinado da prestação de trabalho (ponto 2.2.1.).
7. No âmbito do PREVPAP, a JFSDB promoveu a regularização de duas novas situações, tendo procedido à abertura de dois procedimentos concursais em novembro e dezembro de 2020, concluídos em 06.05.2021, em inobservância do n.º 1 do artigo 21.º da LOE para 2020, que estabelecia a conclusão daquele Programa durante o ano de 2020 (ponto 2.2.2.).
8. Observaram-se desconformidades nos procedimentos pré-contratuais de aquisição de bens e serviços adjudicados por ajuste direto e consulta prévia, destacando-se a inexistência de

fundamentação relativa à escolha das entidades convidadas e à não observância do limite máximo legalmente previsto para a realização de ajuste direto (ponto 2.3.1.).

9. Não foram realizados procedimentos pré-contratuais de concurso público para a adjudicação, nos anos de 2018 e de 2019, de contratos de aquisição de bens e serviços que consubstanciam prestações do mesmo tipo e cujo somatório dos respetivos valores (421 996€ para os serviços de manutenção de espaços verdes e 122 528€ para os serviços de higienização e limpeza) é superior ao valor que permitia o recurso ao procedimento pré-contratual de ajuste direto ou de consulta prévia (ponto 2.3.2.).
10. Embora os contratos fossem formalmente autónomos, os respetivos valores foram artificialmente divididos, consubstanciando o fracionamento do valor do contrato/despesa (ponto 2.3.2.).
11. A não realização de procedimentos concorrenciais e o fracionamento do valor do contrato/despesa são suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (ponto 2.3.2.).
12. Foram celebrados contratos de aquisição de bens e serviços em violação do limite trienal estabelecido no n.º 2 do artigo 113.º do CCP para o convite a entidades às quais já tinham sido adjudicados no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto ou de consulta prévia, valores acumulados superiores aos limites previstos na lei (ponto 2.3.3.).
13. Esta situação é suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (ponto 2.3.3.).
14. Verificaram-se situações que indiciam falseamento da concorrência (i) por no âmbito da aquisição de serviços técnicos de contabilidade (anos de 2019 e de 2020), terem sido convidadas duas pessoas singulares que, apesar de não terem apresentado propostas no primeiro procedimento de consulta prévia, foram novamente convidadas no ano seguinte e (ii) por no âmbito de um outro procedimento para aquisição de serviços de apoio técnico ao aprovisionamento (ano de 2019), terem sido convidadas a apresentar propostas uma sociedade do ramo imobiliário e uma sociedade de promoção turística/promoção de eventos/consultoria em gestão da inovação, as quais não vieram a apresentar propostas e que não se dedicavam a atividades comerciais relacionadas com os serviços a adquirir (ponto 2.3.4.).

15. O procedimento utilizado resultou numa situação de vantagem das entidades às quais foram adjudicados os serviços, cujos sócios são os mesmos, uma vez que foram concorrentes únicos nos três procedimentos de consulta prévia realizados (ponto 2.3.4.).
16. Foram celebrados contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens e serviços, (i) sem publicitação no portal dos contratos públicos e (ii) efetuados pagamentos em momento anterior à publicitação dos respetivos contratos, situações suscetíveis de constituírem a prática de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (ponto 2.3.5.).
17. Após o termo do trabalho de campo, a JFSDB procedeu à publicitação de contratos celebrados em 2021. O prazo médio de publicitação é de 205 dias (ponto 2.3.5.).
18. A execução financeira dos contratos revelou situações de: (i) falta de cabimento prévio pelo valor integral da despesa estimada na decisão de contratar; (ii) cabimentação posterior à decisão de contratar, sendo alguns posteriores à decisão de adjudicação; (iii) não assunção de compromisso pelo valor integral do contrato e (iv) cabimentos e compromissos efetuados no mesmo dia ou nos dois dias seguintes, contrariando as normas financeiras relativas à cabimentação da despesa e assunção de compromissos (ponto 2.4.1. e 2.4.2.).
19. Aquelas situações são suscetíveis de constituir a prática de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
20. Na fase de pagamento não se procedeu à confirmação da regularidade da situação tributária e contributiva das entidades credoras (ponto 2.4.3.).

4. RECOMENDAÇÕES

Atentas as principais conclusões de auditoria, recomenda-se à Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica o seguinte:

1. Dotar o mapa de pessoal com os recursos humanos que permitam o desempenho das atribuições da FSDB e promover o seu preenchimento.
2. Alterar a Norma de Controlo Interno, adequando-a, designadamente, ao SNC-AP.
3. Controlar a execução dos contratos de delegação de competências celebrados com o Município de Lisboa.
4. Implementar as medidas necessárias para suprir as deficiências de controlo detetadas, designadamente nas áreas da organização geral, gestão financeira, recursos humanos e contratação pública.
5. Observar as disposições legais relativas à contratação de pessoal em regime de prestação de serviços e do regime de contratação dos técnicos para as atividades de AEC, AAAF e CAF, reavaliando-se os contratos em vigor.
6. Instituir mecanismos de controlo interno, visando o cumprimento da legislação respeitante à contratação pública, designadamente no que se refere à proibição do fracionamento da despesa, ao controlo dos valores acumulados de contratos celebrados com o mesmo fornecedor com recurso aos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto e de consulta prévia, e em particular, a entidades especialmente relacionadas.
7. Elaborar um manual/regulamento de contratação pública, contendo a descrição dos procedimentos administrativos a observar e as responsabilidades cometidas aos intervenientes nos respetivos procedimentos.
8. Implementar um sistema de arquivo documental, sistemático e atualizado, dos processos de realização da despesa pública, incluindo processos de contratação pública e respetiva execução material, financeira e contabilística.
9. Instituir mecanismos de controlo no sentido de garantir o cumprimento das regras legalmente definidas para a realização de despesas públicas, com vista a corrigir quer as situações relativas à regularidade financeira do prévio cabimento quer à assunção de compromissos.
10. Assegurar que na fase do pagamento a situação tributária e contributiva das entidades se encontra regularizada.

5. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos calculados nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08 e pela Lei n.º 3-B/2000, de 04.04, no valor de 17 164 € (dezasete mil cento e sessenta e quatro euros).

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O processo foi submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, tendo sido emitido o Parecer n.º 9/2023 de 24.02, que se transcreve:

“Concorda-se com as conclusões do PR acima referidas e reserva-se para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis”.

7. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC.
2. Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - 2.1 Ministra da Coesão Territorial;
 - 2.2 Presidente da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica;
 - 2.3 Responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório;
3. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC.
4. Determinar que o Presidente da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica informe este Tribunal, no prazo de 180 dias, do seguimento dado às recomendações formuladas.
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, excluindo os Anexos e com salvaguarda dos dados pessoais nele contidos.
6. São devidos emolumentos no montante de 17 164€.

Tribunal de Contas, em 9 de março de 2023.

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

(Luís Filipe Cracel Viana)