

Auditoria na área da contratação pública

Município de Marvão

RELATÓRIO n.º 1/2026

2.ª SECÇÃO



Processo N.º 10/2024 – AUDIT

Auditoria na área da contratação pública

Município de Marvão

RELATÓRIO

março de 2026



ÍNDICE GERAL

SIGLAS	5
FICHA TÉCNICA	6
ELEMENTOS-CHAVE.....	7
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	9
1. INTRODUÇÃO	11
1.1. Fundamentação da ação	11
1.2. Natureza, âmbito e objetivos	11
1.3. Metodologia e procedimentos	13
1.4. Exercício do contraditório.....	15
2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	17
2.1. Análise da informação relativa aos contratos públicos.....	17
2.1.1. Dever de publicitação no Portal BASE	18
2.1.2. Pagamento de contratos antes da publicitação no Portal BASE	23
2.1.3. Informação do Portal BASE e do Mapa de contratação administrativa	24
2.2. Verificação dos procedimentos de contratação pública	26
2.2.1. Observações gerais.....	26
2.3. Contratos com procedimento de ajuste direto.....	29
2.3.1. Contratos celebrados com a Morgadinho Ferrão & Almeida, Lda.	33
2.3.2. Contratos celebrados com Teresa de Jesus Reis Narciso	36
2.3.3. Contratos celebrados por motivo de urgência imperiosa.....	39
2.3.4. Contrato de ajuste direto celebrado após concurso público	41
2.3.5. Contratos celebrados após procedimento de consulta prévia	42
2.4. Contratos com o adjudicatário mais representativo	45
2.5. A execução física e financeira dos contratos	49
2.6. Limitações do mercado e da concorrência.....	50
2.7. Análise do Sistema de Controlo Interno.....	52
2.7.1. Normas e procedimentos.....	52
2.7.2. Evidências das práticas de controlo.....	54
2.8. Outras situações relevantes	56
2.8.1. Apoios concedidos ao Grupo Desportivo Arenense	56
2.8.2. Atribuição de receita do Festival Al Mossassa ao Moto Clube.....	58
3. CONCLUSÕES	60
4. RECOMENDAÇÕES	63

5.	EMOLUMENTOS	64
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	64
7.	DECISÃO	64
	ANEXO 1 – Contraditório pessoal e institucional	68
	ANEXO 2 – Amostra de contratos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas	69
	ANEXO 3 – Operadores económicos convidados e concorrentes	71
	ANEXO 4 – Execução financeira dos contratos – Ajustes diretos	74
	ANEXO 5 – Execução financeira dos contratos – Consulta prévia	75
	ANEXO 6 – Execução financeira dos contratos – Empreitadas.....	78
	ANEXO 7 – Pronúncia em contraditório	88

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese da amostra de contratos	14
Quadro 2 – Contratos celebrados pelo Município nos anos 2019-2023	17
Quadro 3 – Contratos com atraso na publicitação no Portal BASE	19
Quadro 4 – Pagamentos efetuados antes da publicação no Portal BASE	23
Quadro 5 – Informação no Portal BASE e no Mapa de contratação administrativa.....	25
Quadro 6 – Contratos com a Morgadinho Ferrão & Almeida, Lda.	33
Quadro 7 – Contratos celebrados com Teresa de Jesus Reis Narciso	36
Quadro 8 – Contratos celebrados por motivo de urgência imperiosa	39
Quadro 9 – Contrato celebrado por ajuste direto após concurso público.....	41
Quadro 10 – Contratos celebrados após consulta prévia	43
Quadro 11 – Contratos celebrados a empresa Damião & Belo, Lda.	45
Quadro 12 – Concorrentes nos concursos públicos adjudicados à Damião & Belo	51

SIGLAS

ABM	Aquisição de Bens Móveis
AIRC	Associação de Informática da Região Centro
AMM	Assembleia Municipal de Marvão
CCP	Código dos Contratos Públicos
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DOAQV	Divisão de Obras, Ambiente e Qualidade de Vida
EOP	Empreitada de Obra Pública
GDA	Grupo Desportivo Arenense
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
INE	Instituto Nacional de Estatística
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MENAC	Mecanismo Nacional Anticorrupção
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno.
NCI	Norma de controlo Interno
NCP	Norma de Contabilidade Pública
PARU	Plano de Ação de Regeneração Urbana
PEQD	Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PPRIC	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RGPC	Regime Geral de Prevenção da Corrupção
RJAEL	Regime Jurídico das Autarquias e dos Eleitos Locais
SCI	Sistema de Controlo Interno
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TdC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Luís Carlos Martins	Auditor-Coordenador (desde 01.01.2026)
Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora (até 31.12.2025)

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins	Auditor-Chefe (até 31.12.2025)
---------------------	--------------------------------

Equipa Técnica

Gilda Silveira	Auditora
Madalena Lourinho	Auditora Verificadora
António L. Fernandes	Auditor Verificador

ELEMENTOS-CHAVE

Incidência da auditoria

190	12,6 M€
Contratos no Portal Base (2019 a 2023)	Valor total
108	43,9%
Entidades adjudicatárias	Peso do adjudicatário mais relevante
41,6%	44,2%
Contratos por ajuste direto	Contratos por consulta prévia
27	7,0 M€
Contratos analisados por amostragem	Valor dos contratos analisados

Principais observações

	Fragilidades do Sistema de Controlo Interno	NCI desatualizada Inexistência de PPR
	Contratos com atraso na publicitação no Portal Base	47%
	Contratos com pagamentos antes da publicitação	10
	Insuficiências e discrepâncias na informação contratual submetida no Portal e na prestação de contas ao Tribunal	≠ universo ≠ valores
	Contratos fundamentados em critérios materiais sem a devida justificação	9
	Contratos celebrados em violação do n.º 2 do artigo 113.º do CCP (limites trienais)	5
	Trabalhos complementares não comunicados atempadamente ao TdC	242.577,9€
	Número médio de propostas qualificadas nos concursos públicos analisados	2,7
	Subvenções concedidas à margem do Regulamento aplicável e não comunicadas à IGF	1.08.432,39€

Impactos esperados

- Melhoria da qualidade e tempestividade da informação sobre contratação pública
- Cumprimento das disposições legais e regulamentares de contratação pública
- Implementação de um adequado Sistema de Controlo Interno
- Aumento da transparência e *accountability* na concessão de apoios

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria de conformidade foi dirigida ao Município de Marvão e visou a verificação da legalidade dos procedimentos de formação e de execução dos contratos públicos celebrados entre 2019 e 2023 e relativos a empreitadas e a aquisição de bens e serviços, que se identificaram a partir do Portal BASE como correspondendo a 190 contratos, envolvendo uma despesa de 12,6M€.

A análise teve por base uma amostra de 27 contratos que, de acordo com indicadores específicos, apresentavam maior risco de violação de normas de contratação pública, e em especial, das normas relativas à escolha do procedimento, à seleção do adjudicatário e à obrigação de fundamentação.

Foram observadas limitações de origem interna e externa, com destaque para a carência de recursos humanos especializados no Município e para a escassez de entidades adjudicatárias disponíveis no mercado, o que colocou desafios acrescidos à aplicação do CCP e à execução do orçamento.

Ficaram também evidenciadas fragilidades no sistema de controlo interno, verificando-se que o Município não dispõe de um plano de prevenção de riscos e utiliza uma NCI desatualizada, estando por implementar o essencial do Regime Geral de Prevenção da Corrupção, atualmente em vigor.

Relativamente aos processos analisados, identificaram-se situações de:

- a) inobservância dos prazos legais estipulados para a publicitação dos contratos no Portal Base;
- b) pagamentos efetuados antes da publicitação dos respetivos contratos;
- c) insuficiências e discrepâncias na informação do Portal e da prestação de contas ao Tribunal;
- d) ausência de justificação para a fundamentação com base em critérios materiais em procedimentos de ajuste direto;
- e) ultrapassagem dos montantes legalmente permitidos para adjudicação à mesma entidade em procedimento de ajuste direto;
- f) não seguimento da recomendação inscrita no Código Regulamentar, aprovado pelo Município, que preconizava a consulta a três entidades em procedimentos de ajuste direto; e
- g) trabalhos complementares não comunicados atempadamente ao Tribunal.

O Município seguiu procedimentos pouco claros na atribuição de apoios a algumas associações, num caso, ao assumir custos de reabilitação do respetivo edifício sede, noutro cedendo receitas de eventos. Em ambos os casos, não seguiu as regras constantes de regulamento específico, nem comunicou os montantes em causa à Inspeção Geral de Finanças, nos termos da lei aplicável.

Espera-se que este relatório e, em especial, as recomendações formuladas, contribua: (i) para o efetivo cumprimento, pelo Município, das regras de contratação pública; (ii) para uma melhoria da qualidade e uma maior tempestividade da informação publicitada e prestada; (iii) para uma maior

adequação do sistema de controlo interno; (iv) para o reforço da transparência e da *accountability* dos apoios municipais.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamentação da ação

1. A auditoria a casos de risco identificados através de denúncias na área da contratação pública, referentes ao Município de Marvão, consta do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção para o ano de 2025, a realizar pela Área de Responsabilidade IX – Administração Local e Setor Empresarial Local, tendo transitado de anos anteriores.
2. Esta auditoria faz parte de um conjunto de ações a realizar em autarquias locais, selecionadas na sequência de vários processos de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias (PEQD), 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 indiciavam a prática de ilegalidades em matéria de contratação pública.
3. Neste caso, o Processo n.º 155/2018 – PEQD foi espoletado por uma exposição do Presidente da Assembleia Municipal de Marvão, que questionava a legalidade de um conjunto de contratos realizados por ajuste direto, entre julho e setembro de 2017¹. Estaria em causa: o uso excessivo daquele procedimento, nomeadamente com fundamento em critérios materiais, indevidamente fundamentados; a prevalência de adjudicações à mesma empresa; convites a empresas cujos sócios aparentam estar relacionados; procedimentos com eventual fracionamento de despesas; e falhas no acompanhamento da execução física e financeira dos contratos de empreitada.
4. Não se justificando direccionar a ação para aqueles contratos, por manifesta falta de tempestividade e eficácia, importava, ainda assim, verificar em que medida o Município havia corrigido, nos anos seguintes, os procedimentos na área da contratação pública, conformando-os com as normas jurídicas aplicáveis e com as melhores práticas de controlo interno e de gestão.

1.2. Natureza, âmbito e objetivos

5. A auditoria de conformidade, orientada a uma componente específica da atividade do Município, tem como objeto analisar a legalidade dos procedimentos de formação e de execução de contratos públicos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços, a legalidade e a correção dos procedimentos de realização da despesa, bem como o eventual apuramento de responsabilidades financeiras no âmbito destes contratos.

¹ Tendo por base um relatório elaborado pela Comissão Eventual sobre ajustes diretos efetuados entre julho e setembro de 2017. No relatório elaborado a aludida Comissão procedeu à análise de 26 contratos de empreitadas de obras públicas e de aquisições de bens e serviços, precedidos de ajustes diretos, num valor total de 1.289.053,31€.

6. Para o efeito, foram analisados os Mapas da contratação administrativa, anexos à Prestação de contas, bem como os dados do Portal BASE, respeitantes aos contratos celebrados pelo Município entre 2019 e 2023, com o objetivo de analisar a qualidade daquela informação (coerência, completude, tempestividade) e de constituir a amostra de auditoria, cuja composição se apresenta no ponto seguinte (Metodologia e procedimentos).
7. A análise preliminar aos contratos incluídos na amostra não afastou os riscos de eventual fracionamento de despesa e de uso excessivo de procedimentos de ajuste direto, pelo que constituíram também objetivos da auditoria:
 - a) Averiguar a correção da tramitação procedimental dos contratos que integram a amostra, designadamente, no âmbito da decisão de contratar, da decisão de autorização da despesa, da escolha do procedimento e de adjudicação, verificando, em especial:
 - Se a decisão de contratar se encontra devidamente sustentada, de facto e de direito;
 - Se a decisão de escolha do procedimento é conforme aos critérios materiais e de valor decorrentes dos requisitos legais;
 - Se a seleção do adjudicatário é realizada à luz dos critérios de adjudicação pertinentes;
 - Se as decisões se encontram devidamente documentadas nas diversas peças procedimentais²;
 - Se não existe fracionamento de despesa envolvendo os contratos selecionados³;
 - Se foram observadas as limitações impostas pelo n.º 2 do artigo 113.º, do CCP, no que respeita à contratação com um único adjudicatário;
 - b) Verificar a regularidade da execução física e financeira daqueles contratos, à luz das evidências disponibilizadas pelo Município;
 - c) Analisar e avaliar o sistema de controlo interno implementado no Município, no âmbito da contratação pública, de modo a identificar fragilidades e necessidades de melhoria.
8. A ação teve particular incidência nos serviços que têm a seu cargo a contratação pública no Município, no caso, a Divisão de Obras, Ambiente e Qualidade de Vida (DOAQV) e a Divisão Administrativa e Financeira (DAF).

² Convites, cadernos de encargos e outros documentos reputados pertinentes, elaborados nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP).

³ Ou seja, se é cumprido o disposto no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 08.06 e do n.º 8 do artigo 17.º do CCP, que estabelece que o valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais.

1.3. Metodologia e procedimentos

9. A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias estabelecidas no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais do Tribunal de Contas (TdC), e na versão em vigor do Manual de Auditoria de Conformidade, os quais cumprem, com as devidas adaptações, as normas da INTOSAI⁴.
10. A mesma visa concluir, com base na recolha de evidências, se foram cumpridos os normativos aplicáveis e os regulamentos em vigor em matéria de contratação pública, bem como, se se encontram implementados os mecanismos de gestão e controlo interno em matéria de contratação pública que melhor salvaguadem a concorrência e a transparência nos procedimentos contratuais, contribuindo, dessa forma, para uma gestão racional dos recursos públicos envolvidos.
11. Esta ação incluiu uma análise preliminar da informação reputada de relevante para o desenvolvimento dos trabalhos, designadamente, a estrutura e orgânica da Câmara Municipal, a Norma de Controlo Interno (NCI), os despachos de delegação de competências, os documentos de prestações de contas, a informação analisada no âmbito do PEQD n.º 155/2018, do Processo de Verificação Interna de Contas n.º 4418/2017, os dados do Portal BASE e do Portal da Justiça.
12. A constituição da amostra de contratos a analisar em trabalho de campo implicou o tratamento da informação constante da prestação de contas (Mapa de contratação administrativa) e do Portal BASE, referente aos anos de 2019 a 2023, tendo sido selecionados:
 - Os contratos celebrados por ajuste direto e consulta prévia que refletiam as situações de maior risco, cujo valor pudesse obrigar, eventualmente, ao recurso a um procedimento mais exigente de contratação ou em que o adjudicatário já não pudesse ser contratado, face aos montantes já acumulados no triénio⁵.
 - Os contratos celebrados, entre 2019 e 2023, com a entidade adjudicatária mais representativa, independentemente do procedimento de contratação pública seguido.
13. Foi assim constituída uma amostra de 27 contratos, com oito entidades adjudicatárias, que se resume no **Quadro 1**, e que consta, em toda a sua extensão, no **Anexo 2**.

⁴ International Organization of Supreme Audit Institutions.

⁵ Tendo em consideração que o n.º 2 do artigo 113.º do CCP estabelece limites máximos (para o preço contratual acumulado) a partir dos quais determinados operadores económicos deixam de poder ser convidados para apresentar propostas em ajustes diretos ou consultas prévias, face ao seu histórico contratual com a entidade adjudicante (no ano e nos dois anos anteriores).

Quadro 1 – Síntese da amostra de contratos

Entidade adjudicatária	N.º de contratos	Procedimento	Tipo de contrato	Preço contratual total (€)	Período de celebração
Morgadinho Ferrão & Almeida Lda	6	Ajuste direto	Aquisição de serviços	77.726,51	2019 a 2023
Teresa de Jesus Reis Narciso	4	Ajuste direto	Aquisição de serviços	58.750,00	2018 a 2020
Urbigav Construções e Engenharia, SA	2	Ajuste direto	Empreitada de obras públicas	667.523,44	2023
Oasismetria Unipessoal, Lda.	1	Ajuste direto	Empreitada de obras públicas	323.176,50	2023
Ermax- Material de Controlo e Segurança, Lda.	2	Consulta prévia	Aquisição de serviços	149.544,36	2019 e 2020
Cáculoptimiza - Prestação de Serviços Agrícolas e Silvícolas, Lda.	2	Consulta prévia	Aquisição de serviços	88.800,00	2020
Nexo - Serviços de Engenharia, Lda.	2	Consulta prévia	Aquisição de serviços	81.076,00	2021
Damião & Belo, Lda.	2	Consulta prévia	Aquisição de bens móveis e Empreitada de obras públicas	5.529.065,24	2019 a 2023
	6	Concurso público			

14. Na amostra constam, assim, 13 contratos adjudicados por ajuste direto, oito em resultado do procedimento de consulta prévia e seis de concurso público, sendo nove de empreitada de obras públicas e os restantes de aquisição de serviços. Os oito contratos celebrados com a entidade Damião e Belo, Lda. representaram 43,9% do valor do conjunto dos contratos celebrados pelo Município entre 2019 e 2023, publicitados no Portal BASE⁶.
15. Todos os contratos foram celebrados entre 2019 e 2023, com exceção de um contrato de aquisição de serviços, datado de 04.01.2018, celebrado com Teresa de Jesus Reis Narciso, que relevava para a apreciação da questão da utilização de critérios materiais na escolha de procedimento de ajuste direto.
16. Embora a análise aos contratos constantes do PEQD suprarreferido já não fosse tempestiva⁷, as situações em causa eram suficientemente relevantes para justificar uma análise aos anos seguintes, pelo que os contratos celebrados por ajuste direto e consulta prévia incluídos na amostra tiveram por base as situações de risco aí identificadas: contratos cujo valor individual pudesse ultrapassar os limites legais impostos estabelecidos no CCP para o respetivo tipo de procedimento, bem como contratos que indiciassem a violação do disposto no n.º 2 do artigo 113.º, do mesmo diploma.
17. O trabalho de campo decorreu de 09.07 a 19.07.2024 e beneficiou da colaboração dos responsáveis da entidade auditada, designadamente do Presidente da Câmara, da Chefe de DAF e da responsável pela DOAQV.

⁶ Em 2021 ocorreu a proporção mais elevada, dado que o valor dos contratos celebrados com a Damião e Belo, Lda. representou 74% do total.

⁷ Eram todos referentes ao ano de 2017, pelo que eventuais situações de responsabilidade financeira sancionatória estariam previsivelmente prescritas aquando da conclusão do relatório de auditoria.

1.4. Exercício do contraditório

18. Nos termos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei nº 98/97, de 26.08, na redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29.08, o relato foi remetido ao Presidente da Câmara Municipal de Marvão, para contraditório institucional e pessoal, e aos membros da Câmara Municipal em funções no período de incidência da auditoria, incluindo o vereador que exerceu funções de Vice-Presidente no período em causa, para contraditório pessoal. Foi ainda notificado, para eventual pronúncia, o Presidente da Assembleia Municipal.
19. Para além da pronúncia do Senhor Presidente da Câmara Municipal⁸, foram ainda rececionadas três outras, conforme se sintetiza no quadro do **Anexo 1**.
20. As alegações foram tidas em consideração na elaboração deste Relatório, sendo o seu conteúdo, quando considerado pertinente, sintetizado ou transcrito, de forma destacada e com letra *em itálico e de cor diferente*, nos pontos respetivos. As alegações são ainda reproduzidas, na íntegra, no **Anexo 7**.
21. Deve notar-se que o Senhor Presidente da Câmara Municipal agradeceu as recomendações do relato de auditoria e assumiu o seu acatamento integral, argumentando que a pequena dimensão e insuficiência de pessoal *“(...) é muitas vezes insuficiente para dar resposta a todas as exigências que ao poder autárquico são atualmente exigidas”*.
22. Informou também já ter procedido à adjudicação da implementação do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (em 12.11.2025) e à submissão dos trabalhos complementares para efeitos de fiscalização concomitante.
23. Após a exposição dos argumentos dirigidos a situações específicas, apresenta um argumento geral *“(...) a todos os procedimentos e a todas as eventuais infrações imputadas (...)”* referindo *“(...) que as decisões dos membros do executivo tiveram na sua base informações produzidas pelos serviços – escritas e verbais, pelo que os mesmos não poderão ser responsabilizados financeiramente (...)”*, remetendo para o n.º 2 do artigo 61 e n.º 3 do artigo 67, ambos da LOPTC e para o artigo 80-A do RFALEI.
24. De seguida debruça-se sobre os regimes de relevação de responsabilidades (n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC) e de dispensa de multa (n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC), para defender estarem reunidos os requisitos de ambos os cenários, argumentando estarem em causa condutas negligentes, não

⁸ Que à pronúncia, anexou 3 documentos: doc. 1 - caderno de encargos relativa à consulta prévia para a implementação do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC); doc. 2 - relatórios de assiduidade da então chefe de divisão da DOAQV e do assistente técnico afeto ao serviço de contratação pública daquela divisão; doc. 3 – relatório das candidaturas aos fundos comunitários.

existirem recomendações anteriores, ser a primeira vez que o autor é confrontado com as práticas em questão e existir colaboração do Município na deteção dos factos. Termina a requerer “(...) o *arquivamento dos presentes autos, e se assim se não entender [que] seja relevada a responsabilidade financeira ou dispensada a aplicação da multa (...)*”.

25. Ora, como fica evidente no presente Relatório, as eventuais infrações financeiras identificadas apresentam características diferentes, justificando que se efetue uma análise individualizada para efeitos de eventual relevação.
26. Sem embargo, nota-se desde já que nas situações de atraso na publicitação de contratos no Portal Base e da realização de pagamentos antes da publicitação, não existe qualquer evidência de pareceres dos serviços que o defendam. Por seu turno, no que concerne aos procedimentos de contratação, em vários casos, existe evidência de que as informações dos serviços davam cumprimento a orientações do Presidente ou da vereação ou que, noutros casos, alertavam para a necessidade do cumprimento da recomendação constante do artigo 14.º do Código Regulamentar⁹, de se consultarem três entidades, o que não era cumprido.
27. As pronúncias dos responsáveis identificados com as letras D e E (cf. **Anexo 1**) foram no sentido de circunscreverem o seu conhecimento à informação constante nos documentos disponibilizados pela Câmara Municipal, em função de terem exercido o mandato de vereadores em regime de não permanência.
28. Exerceu, ainda, contraditório pessoal a responsável identificada com a letra G (cf. **Anexo 1**), que alega que os contratos analisados não se inseriam nos seus pelouros, não tendo tido intervenção nos mesmos, juntando, para o comprovar o despacho de distribuição de funções. As alegações específicas constam nos respetivos pontos.

⁹ O Regulamento n.º 931/2019 foi aprovado pela Assembleia Municipal em sessão ordinária de 20.09.2019 e publicado no DR II Série em 04.12.2019. O mesmo procedeu à 1.ª revisão do Código Regulamentar do Município de Marvão e entrou em vigor 15 dias após a sua publicação. Trata-se de um diploma que, além de eficácia externa, tem eficácia jurídica interna que se projeta num dever funcional da Câmara Municipal e, como tal, com reflexo e vinculação na atividade administrativa no âmbito da contratação pública.

2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

2.1. Análise da informação relativa aos contratos públicos

29. O Município está obrigado à prestação de contas ao TdC, onde se inclui a apresentação de um mapa específico relativo à contratação pública. Enquanto entidade adjudicante, o Município encontra-se também obrigado à publicitação de informação contratual no Portal BASE, nos termos legais.
30. Considerando o âmbito da auditoria, importa analisar a coerência, a completude e a tempestividade da informação prestada a estas entidades, considerando, em especial, os elementos que poderiam advir do trabalho de campo e do tratamento dado aos contratos objeto da amostra.
31. A informação carregada pelo Município no Portal BASE, relativa ao período de 2019 a 2023, encontra-se sintetizada no **Quadro 2**, verificando-se que foram adjudicados 190 contratos, num valor global de 12.6Me¹⁰.

Quadro 2 – Contratos celebrados pelo Município nos anos 2019-2023

(preço contratual em milhares de euros)

	Tipo de Contrato	2019		2020		2021		2022		2023		2019 a 2023	
		N.º	Preço	N.º	Preço	N.º	Preço	N.º	Preço	N.º	Preço	N.º	Preço
Ajuste direto regime geral	ABM	2	6,9	2	24,7	1	20,0	3	38,8	2	21,4	10	111,8
	AS	10	100,4	11	132,3	9	74,2	11	117,5	17	133,3	58	557,7
	EOP	0	0	6	85,9	1	25,1	0	0	4	1 016,5	11	1127,5
Total ajuste direto		12	107,3	19	242,9	11	119,3	14	156,3	23	1.171,1	79	1.797,0
Acordo-quadro (art. 258.º)	ABM	0	0	1	14,8	1	77,2	0	0	2	216,8	4	308,8
	AS	2	130,0	4	80,9	0	0	1	0,2	2	42,7	9	253,8
Total acordo-quadro		2	130,0	5	95,6	1	77,2	1	0,2	4	259,5	13	348,2
Consulta prévia	ABM	1	32,2	7	181,0	1	17,0	1	13,9	3	104,0	13	348,2
	AS	6	211,0	16	556,2	14	188,6	5	107,2	12	248,1	53	1311,0
	EOP	3	192,4	8	271,5	5	559,8	2	150,5	0	0	18	1174,2
Total consulta prévia		10	435,6	31	1.008,7	20	765,4	8	271,6	15	352,1	84	2.833,3
Concurso público	ABM	1	210,5	0	0	1	166,8	0	0	1	141,5	3	518,7
	AS	1	484,0	0	0	0	0	0	0	1	33,5	2	517,4
	AS / LBM	0	0	0	0	0	0	0	0	1	151,9	1	151,8
	EOP	2	732,2	1	182,5	4	4.272,4	1	1.037,3	0	0	8	6.224,4
Total concurso público		4	1.426,7	1	182,5	5	4.439,1	1	1.037,3	3	326,8	14	7.412,4
Total		28	2.099,5	56	1.529,7	37	5.401,1	24	1.465,4	45	2.109,5	190	12.605,2

Nota: ABM: Aquisição de bens móveis; AS: aquisição de serviços; EOP: Empreitada de obras públicas.

Fonte: Portal BASE.

32. O **Quadro 2** mostra que não existe uma tendência clara na evolução do número de contratos e do montante contratualizado. O ano com mais contratos foi o de 2020 e o valor mais elevado ocorreu

¹⁰ A extração dos dados do Portal BASE foi realizada a 23.04.2024.

em 2021, por efeito da adjudicação de vários contratos de empreitada, por concurso público. Entre os vários procedimentos, o maior valor anual resultou de procedimentos de concurso público, exceto em 2020, em que o maior valor decorreu de procedimentos de consulta prévia, e em 2023, em que o maior valor decorreu de procedimentos de ajuste direto.

33. Merece referência o facto de, no período, o número e valor dos procedimentos de consulta prévia ter superado o dos ajustes diretos (84 face a 79), ainda que tal tenha deixado de ocorrer a partir de 2021 (no número) e 2022 (em valor). Por outro lado, o montante adjudicado por ajuste direto em empreitadas de obras públicas foi relativamente insignificante, exceto em 2023, quando superou 1M€, sendo que três dos contratos em causa foram incluídos na amostra de auditoria.

2.1.1. Dever de publicitação no Portal BASE

34. O artigo 127.º do CCP, na versão constante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08¹¹, obrigava à publicitação dos contratos públicos celebrados após consulta prévia ou ajuste direto no portal dos contratos públicos, constituindo a mesma condição de eficácia¹². Aquela publicitação abrangia informação relativa à formação e execução dos contratos, nos termos do artigo 465.º do CCP¹³. A obrigação de publicitação foi dispensada para os ajustes diretos em contratos de baixo valor, conforme artigo 128.º, do mesmo diploma e versão¹⁴.
35. Nos termos da alínea j) do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 26.02¹⁵, o relatório de formação do contrato deve ser comunicado ao Portal BASE até 20 dias úteis após a celebração do contrato. Esse preceito foi especificado pela Portaria n.º 284/2019, de 02.09, ao estabelecer que tal comunicação

¹¹ Aplicável aos procedimentos iniciados após a sua entrada em vigor, que ocorreu em 01.01.2018 (cf. artigos 12.º e 13.º) e que se manteve até 21.06.2021 (cf. artigo 28.º da Lei n.º 30/2021, de 21.05).

¹² Com a epígrafe “Publicitação e eficácia do contrato” dispunha o seguinte: “1 - A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo iii ao presente Código, do qual faz parte integrante. 2 - (Revogado.) 3 - A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.”

¹³ O artigo 465.º do CCP, na versão constante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, estatuiu o seguinte: “1 - A informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos sujeitos à parte II é obrigatoriamente publicitada no portal dos contratos públicos, através de uma ficha conforme modelo constante do anexo iii ao presente Código”.

¹⁴ Com a epígrafe “Tramitação”, estatuiu o seguinte: “1 - No caso de se tratar de ajuste direto para a formação de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis, aquisição de serviços ou empreitadas de obras públicas cujo preço contratual não seja superior a (euro) 5 000, ou no caso de empreitadas, a (euro) 10 000, a adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente, sobre uma fatura ou um documento equivalente apresentado pela entidade convidada, com dispensa de tramitação eletrónica. 2 - À decisão de adjudicação prevista no número anterior está subjacente a decisão de contratar e a decisão de escolha do ajuste direto nos termos do disposto na alínea d) do art.º 19.º e na alínea d) do n.º 1 do art.º 20.º 3 - O procedimento de ajuste direto regulado na presente secção está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no presente Código, incluindo as relativas à celebração do contrato e à publicitação prevista no art.º 465.º 4 - O regime previsto no presente art.º é aplicável, nos limites previstos no n.º 1, às aquisições de bens e serviços realizadas através de plataformas de intermediação online.”

¹⁵ Portaria que procedeu à regulação do funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos (Portal BASE) e à aprovação dos modelos de dados a transmitir, para efeitos do disposto no CCP.

se fazia “até 20 dias úteis após a celebração do contrato escrito ou caso o mesmo não tenha sido outorgado por escrito, 20 dias úteis após o início da sua execução”.

36. A Lei n.º 30/2021, de 21.05¹⁶ veio estipular a aprovação, por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas, da ficha modelo da informação a publicitar (alterando o n.º 1 do artigo 127.º do CCP¹⁷ e o n.º 1 do artigo 465.º do CCP¹⁸) e alargar as formalidades de que se encontrava dispensado o ajuste direto simplificado (alterando o n.º 3 do artigo 128.º do CCP¹⁹).
37. Assim, para todos os procedimentos contratuais iniciados no período em análise (2019 a 2023), por força dos supracitados preceitos legais, era exigível à entidade adjudicante a comunicação da celebração do correspondente contrato escrito até 20 dias úteis após a sua celebração²⁰, salvo no caso dos procedimentos por ajuste direto simplificado. A não publicação do contrato no Portal BASE implicava a correspondente ineficácia.
38. Na análise efetuada aos 27 contratos selecionados para a amostra de auditoria, constatou-se que o prazo dos 20 dias úteis para publicitação no Portal BASE foi ultrapassado em 10 deles, conforme se observa no **Quadro 3**.

Quadro 3 – Contratos com atraso na publicitação no Portal BASE

N.º	Objeto do Contrato	Entidade Adjudicatária	Data abertura procedimento	Data de celebração	Data de publicação	Diferença (dias úteis)
Aquisição de serviços /Ajuste direto regime geral						
9	Revisão do Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas e do Plano de Ação de Regeneração Urbana	Teresa de Jesus Reis Narciso	26.11.2019	17.12.2019	01.06.2020	115
10	Encerramento de Candidaturas Financiadas por Fundos Comunitários - 2ª Fase	Teresa de Jesus Reis Narciso	08.06.2020	16.07.2020	09.04.2021	183
Empreitada de obras públicas/Ajuste direto regime geral						
11	Estabilização, Recuperação e Reposição das Condições de Circulação da Estrada Municipal 521 entre Olhos D'Água e Porto da Espada	Urbigav Construções e Engenharia, SA	07.08.2023	11.09.2023	24.10.2023	30
12	Retoma das Condições de Circulação na EM 1142, na EM 1037 e entre Galegos e a Fontanheira	Urbigav Construções e Engenharia, SA	02.10.2023	12.12.2023	17.01.2024	24

¹⁶ Aplicável aos procedimentos iniciados após a sua entrada em vigor, que ocorreu em 15.06.2021 (cf. artigos n.ºs 27.º e 28.º do indicado diploma).

¹⁷ Passando a dele constar o seguinte: “1 - A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas.”

¹⁸ Que passou a indicar o seguinte: “1 - A informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos é obrigatoriamente publicitada no portal dos contratos públicos, através de fichas conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas.”

¹⁹ Dele passando a constar o seguinte: “3 - O procedimento de ajuste direto regulado na presente secção está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no presente Código, incluindo as relativas à celebração do contrato, à publicitação prevista no art.º 465.º e à designação do gestor do contrato previsto no art.º 290.º-A, assim como do regime de faturação eletrónica.”

²⁰ Na contagem do prazo regem as regras do artigo 87.º do Código de Procedimento Administrativo.

N.º	Objeto do Contrato	Entidade Adjudicatária	Data abertura procedimento	Data de celebração	Data de publicação	Diferença (dias úteis)
Aquisição de Serviços/Consulta Prévia						
14	Eficiência Energética da Iluminação Monumental - Substituição dos Sistemas de Iluminação Existentes no Castelo de Marvão	Ermax- Material de Controlo e Segurança, Lda.	25.10.2019	18.12.2019	22.01.2020	23
16	Acompanhamento e Manutenção de Percursos Pedestres no Concelho de Marvão - Manutenção e Gestão de Percursos Pedestres	Cáculoptimiza - Prestação de Serviços Agrícolas e Silvícolas, Lda.	22.07.2020	07.10.2020	24.11.2020	34
17	Prestação de serviços para a manutenção dos Espaços Verdes no Concelho de Marvão	Cáculoptimiza - Prestação de Serviços Agrícolas e Silvícolas, Lda.	22.07.2020	16.10.2020	18.11.2020	23
20	Urbanização do Loteamento dos Outeiros – Execução de Obra	Damião & Belo, Lda.	01.07.2019	25.10.2019	06.01.2020	49
21	Recuperação de Fachadas e Coberturas do Edifício Sede da Camara Municipal de Marvão	Damião & Belo, Lda.	03.08.2020	29.10.2020	27.01.2021	60
26	Empreitada de Construção do Corredor Pedonal do eixo Nascente-Poente da Portagem – 1.ª Fase	Damião & Belo, Lda.	17.01.2022	20.06.2022	03.08.2022	32

39. Como se constata no **Quadro 3**, não obstante os contratos não terem sido publicados no Portal BASE no referido prazo de 20 úteis, acabaram por o ser posteriormente.
40. A não publicação destes contratos no Portal BASE no prazo de 20 úteis implicou a violação do n.º 1 do artigo 127.º e artigo 465.º do CCP, conjugados com a alínea j) do artigo 8.º, da Portaria n.º 57/2018, de 26.02²¹.
41. A indiciada ilegalidade seria suscetível de integrar uma infração sancionatória, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), devendo ser tidos em consideração, para esse efeito, os prazos de prescrição aplicáveis²².
42. Seria responsável por esta ilegalidade o Presidente da Câmara²³, por ser quem representa a entidade adjudicante na celebração dos contratos²⁴.
43. Uma análise ao conjunto dos 190 contratos referidos no **Quadro 2**, apenas a partir da informação disponível no Portal BASE, permitiu constatar que cerca de 47% terão sido publicitados depois do

²¹ Na sua redação inicial e, depois da entrada em vigor da Portaria n.º 284/2019, de 02.09, na redação dada por esta.

²² Tratando-se de responsabilidade sancionatória, o prazo de prescrição é de 5 anos, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, alínea a) e artigo 70.º, n.º 1, ambos da LOPTC. Neste âmbito, há que ter em consideração a suspensão do prazo de prescrição pela legislação COVID-19 (vigorando, para um primeiro período, entre 09.03.2020 e 02.06.2020, num total de 87 dias, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19.03, e n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 4/A de 2020, de 06.04 e dos artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 20.05, e, para um segundo período, entre 22.01.2021 e 05.04.2021, num total de 74 dias, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º-B da Lei n.º 1-A/2020, de 19.03, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 01.02, e dos artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 15.04.

²³ Cf. artigo 35.º, alínea a) e f) do n.º 2 da Lei n.º 75/2013, de 12.09. Perante estas competências, deveria ter confirmado se os contratos em causa tinham sido publicados no Portal BASE.

²⁴ Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, a responsabilidade pela prática das infrações financeiras recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do artigo 61.º, n.ºs 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC.

prazo. No entanto, a partir de março de 2021, o Município procedeu ao registo da informação de grande parte dos contratos que estavam em falta²⁵, verificando-se uma melhoria substancial a partir de julho de 2021, momento a partir do qual só excecionalmente existiram atrasos e sempre pouco significativos.

44. Estes resultados são compatíveis com a informação recolhida em trabalho de campo, no sentido de que os serviços deixaram, temporariamente, por indisponibilidade de meios humanos, de conseguir cumprir com o envio atempado da informação para o Portal BASE e que só em 2021 o Município procedeu à regularização da situação.

Em sede de contraditório institucional, o Senhor Presidente da Câmara vem alegar, em síntese, que as falhas na publicitação dos contratos se ficaram a dever, numa primeira fase, a graves constrangimentos de pessoal, a saber, às seguintes circunstâncias: *“10. Neste período, a então Chefe de Divisão de Obras, Ambiente e Qualidade de Vida, responsável pelo serviço de contratação pública, esteve ausente do serviço por motivos de saúde de 27 de agosto de 2019 e até 27 de outubro de 2019, regressando por curtos períodos de tempo até final do ano; 11. Esta ausência manteve-se em 2020, com ausências frequentes, ficando o serviço sem supervisão hierárquica por falta de recursos”*.

Foi junto pelo Senhor Presidente da Câmara o mapa de assiduidade para aquele período para comprovar as alegadas ausências²⁶.

Mais alega o Senhor Presidente da Câmara que *“[e]m março de 2020 (...) foi declarada a Pandemia Covid 19 (...)”*, com o consequente impacto nos serviços, nomeadamente, com a necessidade de alteração das prioridades, que se focaram nas medidas para travar a pandemia. Assim, *“[o]s recursos humanos, já escassos, tornaram-se ainda mais insuficientes para dar resposta a todas as exigências legais que a sua função impunha”*.

Igualmente alega o Senhor Presidente da Câmara que a *“este facto acresce que o assistente técnico afeto ao serviço de contratação pública da Divisão de Obras, Ambiente e Qualidade de Vida, o Sr. (...) o qual tinha a seu cargo a inserção dos contratos no portal base, sofreu um AVC Hemorrágico a 12/7/2020, ficando incapacitado para trabalhar”*.

²⁵ Acumulando diferenças entre a data de registo e a data de celebração do contrato que, em vários casos, ultrapassavam os 200 dias.

²⁶ Concretamente, relatórios de assiduidade da então chefe de divisão da DOAQV e do assistente técnico afeto ao serviço de contratação pública daquela divisão (cf. **Anexo 7**).

18. Em outubro de 2020 é afeta outra trabalhadora ao serviço, antes desempenhado pelo Sr. (...).

19. Esta trabalhadora teve de aprender todo o serviço, pois nunca tinha desempenhado funções na área da contratação pública.

20. Este enorme constrangimento, associado aos períodos largos de teletrabalho, teletrabalho este que foi muitas vezes prestado em termos precários e rudimentares para todos os serviços, pois não estávamos preparados nem a nível de recursos humanos e nem tecnológicos para os mesmos, dificultou o normal funcionamento dos serviços.”

Conclui que “(...) a responsabilidade por infração financeira exige uma culpa concreta e efetiva de um agente de uma determinada ação (...)” e que “(...) no caso vertente inexistente culpa, já que não existiu qualquer intenção no não cumprimento da norma jurídica.”.

Também em sede de contraditório, a vereadora identificada com a letra G (Cf. **Anexo 1**) refere “(...) que desconhecia os incumprimentos dos prazos de publicitação no Portal Base dos referidos contratos (...)”.

As alegações apresentadas reafirmam o já invocado em sede de execução de auditoria e apontam para uma culpa atenuada ou muito atenuada, desde logo atendendo à imprevisão que resultou de dois dos trabalhadores com responsabilidades, ou afetos, à tarefa de publicação no Portal BASE terem ficado, por razão de doença, impossibilitados do exercício dessas funções ou tarefas. Acresce, como se diz em contraditório, que, entretanto, os serviços sofreram o impacto da pandemia COVID. Verifica-se, ainda, que a partir de março de 2021 a situação tendeu a regularizar-se.

Neste contexto, a existir culpa dos responsáveis – designadamente do Presidente da Câmara de Marvão – será, seguramente, uma culpa imputada a título de mera negligência. Assim, não existindo recomendações prévias do TdC ou de qualquer órgão de controlo interno relativamente à mesma questão e sendo a da primeira vez em que o autor é censurado pela prática do facto, encontram-se preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC e deverá ser relevada a correspondente responsabilidade financeira sancionatória.

2.1.2. Pagamento de contratos antes da publicitação no Portal BASE

45. Considerando que, nos termos do n.º 3 do artigo 127.º do CCP, a publicitação é condição de eficácia do respetivo contrato²⁷, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos, e que se constatou que existiram situações de grande atraso na submissão da informação no Portal BASE, foi efetuada a verificação da eventual existência de pagamentos ilegais, no âmbito dos 27 contratos objeto da amostra.
46. O **Quadro 4** apresenta as situações em que ocorreram pagamentos antes da publicitação no Portal BASE, em contratos incluídos na amostra.

Quadro 4 – Pagamentos efetuados antes da publicação no Portal BASE

N.º	Designação	Data publicação Portal BASE	Data primeiro pagamento	Responsáveis
4	Festival Al Mossassa - A Lenda 2021	27.10.2021	19.10.2019	PC
8	Encerramento das Candidaturas Financiadas relacionadas com Fundos Comunitários	18.04.2019	02.04.2019	Vice-PC
9	Revisão do Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas e do Plano de Ação de Regeneração Urbana	01.06.2020	30.12.2019	PC
10	Encerramento de candidaturas Financiadas por Fundos Comunitários - 2.ª Fase	09.04.2021	14.06.2019	PC
14	Eficiência Energética da Iluminação Monumental - Substituição dos Sistemas de Iluminação Existentes no Castelo de Marvão	22.01.2020	30.12.2019	PC
15	Iluminação Monumental de Marvão - 2ª Fase - Ponte Romana da Portagem e Torre, Castelo Norte - Interior Barbacã	12.01.2021	29.12.2020	Vice-PC
16	Acompanhamento e Manutenção de Percursos Pedestres no Concelho de Marvão - Manutenção e Gestão de Percursos Pedestres	24.11.2020	19.11.2020	PC
18	Fornecimento e Instalação de Equipamentos de Ar Condicionado Apoiado em Painéis Fotovoltaicos Edifício da Fronteira de Marvão	17.06.2021	16.06.2021	PC
20	Urbanização do Loteamento dos Outeiros - Execução de Obra	06.01.2020	27.12.2019	PC
21	Recuperação de fachadas e coberturas do edifício sede do Município	27.01.2021	22.12.2020	PC

Nota: PC: Presidente da Câmara Municipal; Vice-PC: Vice-Presidente da Câmara Municipal.

47. De acordo com a informação contante do **Quadro 4**, os pagamentos ali indicados e efetuados no âmbito dos contratos nele listados serão ilegais, porque relativos a contratos ineficazes, uma vez que não foram publicados no Portal BASE previamente ao pagamento respetivo, conforme decorre do n.º 3 do artigo 127.º do CCP.

Em sede de contraditório institucional, o Senhor Presidente da Câmara veio reiterar a argumentação utilizada para o ponto anterior, acrescentando que *“A escassez de recursos humanos aliada à sua impreparação e ainda em algumas situações, a lidação pela primeira vez na vida com um quadro de Pandemia, muitas vezes aterrador, levou a esta situação.”*.

²⁷ Desde que não resulte de um procedimento de ajuste direto simplificado.

Conclui dizendo “(...) *que inexistiu culpa ou dolo por parte de qualquer um dos agentes*”.

A este respeito, tem sido entendimento uniforme deste Tribunal²⁸, que o pagamento do valor do contrato e antes da sua publicação, sendo esta obrigatória, constitui um ato ilegal.

48. Tal ilegalidade seria suscetível de integrar uma infração sancionatória, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, devendo ser tidos em consideração, para esse efeito, os prazos de prescrição aplicáveis²⁹.
49. Seriam eventuais responsáveis pelos pagamentos ilegais o Presidente da Câmara e o Vice-Presidente, que autorizaram os respetivos pagamentos³⁰, sendo a imputação suportada nas normas já referenciadas anteriormente³¹.
50. No entanto, valem aqui as justificações já antes indicadas, que apontam para uma culpa diminuída ou para a ausência de culpa desses responsáveis, preenchendo-se os pressupostos estabelecidos no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, para que o TdC releve a correspondente responsabilidade financeira sancionatória.

2.1.3. Informação do Portal BASE e do Mapa de contratação administrativa

51. Foi efetuada uma análise comparativa dos contratos divulgados no Portal BASE com a informação constante do Mapa de contratação administrativa³², que é submetido na prestação eletrónica de contas ao TdC, considerando os anos de 2020 a 2023³³.
52. O **Quadro 5** apresenta a síntese dessa análise, para contratos de valor superior a 5.000€, que revela uma aparente inconsistência entre os dados.

²⁸ Cf. Sentenças n.ºs 4/2019, 3ª S, 4/2020, 3ª S, 36/2020 3ª S e Acórdãos 14/2019, 3ª S, 28/2020, entre outros.

²⁹ Cf. nota de rodapé n.º 22.

³⁰ Cf. artigo 35.º, alínea h) do n.º 1 da Lei n.º 75/2013, de 12.09 e coluna “Responsáveis” do **Quadro 4**. Perante esta competência, antes de assinar as ordens de pagamento, os responsáveis deveriam ter confirmado a publicação dos contratos em causa no Portal BASE.

³¹ Cf. nota de rodapé n.º 22.

³² Cf. Instrução n.º 1/2019 – PG, do TdC. O mapa de “Contratação administrativa — situação dos contratos”, segue o modelo previsto no ponto 5.1, do ponto 12.2, da NCP 26, constante do anexo I ao Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11.09, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2016, de 21.12, e pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15.05.

³³ Não se considerou o ano de 2019, uma vez que só em 2020 o Município começou a prestar as contas em SNC-AP e ao abrigo da nova instrução de prestação de contas (Instrução n.º 1/2029 – PG). Anteriormente, a informação sobre a contratação administrativa era prestada ao abrigo do previsto no POCAL (“8.3.3 - Contratação administrativa 1 - Situação dos contratos Informação sobre todos os contratos celebrados, com fornecedores e empreiteiros, durante o exercício ou em exercícios anteriores e que foram objecto de execução financeira no exercício. No que concerne aos pagamentos, deverá ser indicada a data do primeiro pagamento e os pagamentos ocorridos na gerência e acumulados (...)”). Constatou-se também que a informação submetida no Mapa da contratação administrativa na conta de 2019 era muito insuficiente, não dispondo, por exemplo, da coluna de preço contratual convenientemente preenchida.

Quadro 5 – Informação no Portal BASE e no Mapa de contratação administrativa

Ano	N.º de contratos		Contratos comuns ao Portal e à prestação de contas		
	Publicitados no Portal BASE (> 5m€)	Comunicados na prestação de contas (>5m€)	N.º contratos coincidentes	Preço contratual Portal BASE (€)	Preço contratual prestação de contas (€)
2020	51	51	28	981.410,22	895.746,22
2021	29	26	17	4.939.091,15	5.293.074,17
2022	21	27	9	1.308.022,87	1.410.425,05
2023	37	19*	15	1.690.929,12	1.792.054,66
TOTAL	138	123	69	8.919.453,36	9.391.300,10

* Um contrato, celebrado em 2023, consta na Prestação de contas como sendo de 2024.

Fonte: Portal BASE; Sistema de Gestão Documental do TdC.

53. De acordo com o **Quadro 5**, foram reportados ao Portal BASE 138 contratos, enquanto no Mapa da contratação administrativa³⁴, constante da Prestação de contas, foram reportados 123 contratos. Comparadas as duas plataformas, só coincidiram 69 contratos e, nesses, existiam divergências em vários dos elementos divulgados, como no preço contratual, cujo somatório era de 9,4M€ na prestação de contas e de 8,9M€ no Portal BASE.
54. Mesmo considerando as diferenças que resultam da natureza distinta da informação divulgada no Portal BASE e na Prestação eletrónica de contas ao TdC³⁵, a análise comparativa que foi efetuada permitiu constatar insuficiências e erros na informação sobre contratação pública que foi submetida nas mencionadas plataformas, nomeadamente:
- Contratos, que constam do Portal BASE, não reportados no Mapa da contratação administrativa;
 - Contratos, reportados no Mapa da contratação administrativa, não publicitados no Portal BASE;
 - Diferenças na identificação das entidades adjudicatárias do mesmo contrato, entre as duas fontes de informação;
 - Diferenças no valor do mesmo contrato, entre as duas fontes de informação;
 - Diferenças na indicação do tipo de contrato, entre as duas fontes de informação, e ausência de preenchimento dessa informação no mapa da contratação administrativa;
 - Diferenças na data de celebração do mesmo contrato, entre as duas fontes de informação.

³⁴ Cf. NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental “(...) deve ser prestada informação sobre todos os contratos celebrados no período de relato ou em períodos anteriores e que foram objeto de execução financeira no período de relato, de acordo com o modelo a seguir apresentado. No que concerne aos pagamentos, deverá ser indicada a data do primeiro pagamento e os pagamentos ocorridos no período e acumulados, discriminados por trabalhos normais; Revisão de preços; Trabalhos a mais; Trabalhos de suprimento de erros e omissões; Outros trabalhos, incluindo os trabalhos a menos”.

³⁵ Por exemplo, na Prestação de contas são considerados todos os contratos com execução financeira no ano, o que significa que podem existir alguns, sem execução no ano, apenas comunicados no Portal BASE e outros, comunicados em anos anteriores no Portal BASE, que se mantêm na Prestação de contas, por ainda estarem em execução.

2.2. Verificação dos procedimentos de contratação pública

55. No âmbito da amostra, averiguou-se o cumprimento dos requisitos legais quanto à escolha do procedimento pré-contratual, designadamente se:
- a decisão de escolha do procedimento foi fundamentada e tomada pela entidade competente;
 - existe informação a fundamentar a aquisição dos bens;
 - a aquisição corresponde a uma necessidade da entidade;
 - o contrato respeita o valor legalmente permitido, atendendo ao tipo de procedimento escolhido;
 - a escolha do procedimento em função de critérios materiais está devidamente fundamentada e estão verificados os pressupostos legais.

2.2.1. Observações gerais

2.2.1.1. A decisão de contratar

56. Todos os tipos de procedimentos, independentemente do objeto do contrato a celebrar, devem iniciar-se com uma decisão de contratar (artigo 36.º do CCP). Esta decisão deve ser fundamentada e tomada na sequência da verificação, por parte da entidade adjudicante, da existência de uma necessidade, da sua completa caracterização e da identificação do meio adequado à sua satisfação, o qual consistirá no objeto do contrato a celebrar.
57. O CCP remete a competência para a decisão de contratar para o órgão competente para a decisão de autorizar a despesa, inerente ao contrato a celebrar (artigos 36.º e 109.º e seguintes do CCP)³⁶. O órgão competente para a decisão de contratar é também competente para a decisão de escolha do procedimento (a qual deve ser fundamentada) e para a decisão de aprovação das peças do procedimento.
58. No caso em análise, as indicadas competências encontravam-se atribuídas ao Presidente da Câmara, como competências próprias e/ou delegadas pela Câmara Municipal³⁷.
59. Nos procedimentos analisados não se verificaram atos viciados por incompetência dos seus autores.

³⁶ O regime de autorização de despesa para a Administração Local está previsto nos artigos 16.º a 22.º e artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.07, por força do artigo 14.º, alínea f), do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, que aprovou o CCP.

³⁷ Ata da reunião da Câmara Municipal nº 23 de 22.10.2021 que foi aprovada com duas abstenções dos eleitos do Partido Socialista e três votos a favor dos eleitos do Partido Social Democrata. Em 18.03.2024 a Câmara Municipal deliberou por maioria aprovar a alteração proposta pelo Presidente da Câmara de delegação de competências relativas ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE). Esta proposta foi aprovada com três votos a favor dos eleitos pela Coligação Marvão à frente e dois votos contra dos eleitos do Partido Socialista.

60. Relativamente à previsão, identificação ou avaliação das respetivas necessidades aquisitivas, estas não se encontravam suficientemente justificadas nas informações técnicas³⁸ que antecederam o procedimento, encerrando uma explicitação clara do concreto interesse público subjacente à decisão de contratar.
61. Nos despachos que fundamentaram a abertura do procedimento de aquisição de serviços, designadamente, nos contratos com o nº 1 a 10, apenas foi indicada uma entidade a convidar, sem explicitação de que só aquela podia prestar o serviço.
62. Nesta matéria importa referir a Orientação Técnica n.º 01/CCP/2018, de 02.02, do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), quando refere a necessidade de fundamentação das entidades convidadas nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, designadamente, quando refere que o órgão competente deve fundamentar a razão pela qual escolhe determinadas entidades e não outras.
63. Assume também especial relevância a Recomendação n.º 4/2019, do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 02.10³⁹, que veio reforçar a (i) necessidade de fundamentação, em especial, da decisão de contratar, da escolha do procedimento, da estimativa do valor do contrato e da escolha do adjudicatário e (ii) do recurso a procedimentos concorrenciais em detrimento da consulta prévia e do ajuste direto.
64. Na sua generalidade, as decisões de contratar pela entidade competente identificavam a necessidade, carecendo, contudo, de uma melhor justificação e um maior detalhe dos motivos que levavam o Município a recorrer ao mercado para aquisição dos bens ou serviços. Essa fundamentação deveria, igualmente, aplicar-se para a escolha do procedimento, por forma a assegurar que a escolha era feita de forma adequada e não arbitrária.

2.2.1.2. A escolha do procedimento

65. A escolha dos procedimentos pode ser efetuada através do recurso ao ajuste direto, à consulta prévia, ao concurso público ou ao concurso limitado por prévia qualificação, tendo por referência o valor do contrato que se pretende celebrar, optando-se por uma das assinaladas figuras procedimentais em função dos valores máximos de adjudicação que lhe estão associados, conforme determinado nos artigos 19.º, 20.º e 21.º do CCP. Excecionalmente, nas situações previstas nos

³⁸ De acordo com a informação veiculada, as necessidades eram transmitidas verbalmente.

³⁹ Publicada no Diário da República, 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.

artigos 24.º a 33.º do CCP, o procedimento poderá ser escolhido em função de critérios materiais, que permitem a celebração de contratos de qualquer valor (artigo 23.º).

66. Os artigos 24.º, 25.º, 26.º e 27.º do CCP definem o enquadramento legitimador para o recurso ao ajuste direto para a celebração de contratos, independentemente do valor.
67. Em geral, individualmente considerados, os procedimentos efetuados pelo Município respeitam o valor que permitia a sua escolha.

2.2.1.3. O controlo dos beneficiários efetivos dos contratos

68. No universo dos contratos analisados não se identificaram situações de empresas que partilham sócios, gerentes e/ou relações entre si (cf. **Anexo 3**).
69. Em trabalho de campo foi possível constatar que, da parte do Município, não se encontravam implementados procedimentos que permitissem identificar os beneficiários efetivos dos contratos.

2.2.1.4. Verificação da tramitação processual

70. No âmbito da presente auditoria, verificou-se que os atos, formalidades e diligências tomadas na sequência da decisão de abertura de procedimentos, incluindo a instrução dos processos, respetivo acompanhamento e a execução dos respetivos contratos, no âmbito da aquisição de bens móveis⁴⁰ e serviços, bem como a promoção dos procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas, estão centralizados na DOAQV.
71. Com efeito, no âmbito da gestão dos procedimentos de empreitadas de obras públicas, a DOAQV é responsável pela elaboração do projeto e do caderno de encargos, pela condução do procedimento, pelos esclarecimentos aos concorrentes, pela apreciação e análise das propostas, pela publicação no portal dos contratos públicos e pelas restantes peças do procedimento.
72. Cabe também à DOAQV, nas empreitadas de obras públicas, o controlo dos limites contratuais.
73. Não se identificaram, na análise dos 27 processos de empreitada e de aquisição de bens e serviços incluídos na amostra, de uma forma global, situações irregulares relevantes ao nível dos procedimentos pré-contratuais e da execução física e financeira dos contratos, havendo evidências de terem sido exigidos os documentos de habilitação, bem como, os documentos comprovativos da situação regularizada perante a Segurança Social e a Administração Tributária e, no caso das empreitadas, relativos à fiscalização dos trabalhos⁴¹.

⁴⁰ À exceção das aquisições até 5.000€, cujos procedimentos decorrem no aprovisionamento.

⁴¹ Nomeadamente, os autos de medição.

74. São de destacar, no entanto, as seguintes situações:

- os processos selecionados para integrar a amostra com os n.ºs 1 a 10 apenas estavam disponíveis em suporte papel e, apesar de se encontrarem corretamente organizados, não tinham numeração sequencial, o que dificulta a sua consulta e análise e aumenta o risco de extravio das peças processuais⁴²;
- Os serviços não dispunham de uma base de dados de fornecedores e de empreiteiros, sistematizada e atualizada, que pudesse ser utilizada para aumentar o n.º de interessados na realização das empreitadas ou fornecimento dos bens e serviços, bem como, para ter em consideração o histórico em termos de satisfação.

2.3. Contratos com procedimento de ajuste direto

75. Este ponto centra-se nos contratos inseridos na amostra e adjudicados por ajuste direto.
76. A possibilidade de recurso ao procedimento de ajuste direto está balizada pela lei, que estipula um valor máximo por contrato, um valor acumulado máximo por adjudicatário num dado período (ano económico em curso e dois anos económicos anteriores), bem como as condições a reunir para que o ajuste direto possa ocorrer sem limite de valor.
77. No que concerne ao valor máximo por contrato, a alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP estipula que pode adotar-se o procedimento de ajuste direto sempre que o valor seja inferior a 20.000€, tratando-se de um contrato de prestação de serviços⁴³, e a 30.000€, tratando-se de um contrato de empreitada de obras públicas⁴⁴.
78. Relativamente ao valor acumulado máximo, o n.º 2 do artigo 113.º do CCP⁴⁵, conjugado com as alíneas d) do n.º 1 dos artigos 19.º e 20.º, estipulam que não podem ser convidadas a apresentar

⁴² Os processos com os n.ºs 13, 20 a 24 e 26 dispunham de um processo digital na plataforma Vortal. Para os processos com os n.ºs 11 a 13 e 20 a 27, existia documentação digitalizada e em suporte de papel (sem a adequada numeração).

⁴³ Cf. artigo 20.º, n.º 1, alínea d) do CCP, na versão constante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que se manteve.

⁴⁴ Cf. artigo 19.º, n.º 1, alínea d) do mesmo diploma.

⁴⁵ O artigo 113.º do CCP, com a epígrafe “*Escolha das entidades convidadas*”, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que se manteve até 2021, estatuiu: “1 - Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 128.º, a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta nos procedimentos de consulta prévia ou de ajuste direto cabe ao órgão competente para a decisão de contratar. 2 - Não podem ser convidadas a apresentar propostas, entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas. 3 - Para os efeitos do disposto no número anterior, quando a entidade adjudicante seja o Estado ou uma região autónoma, apenas são tidos em conta os contratos celebrados no âmbito do mesmo gabinete governamental, serviço central ou serviço periférico de cada ministério ou secretaria regional, respetivamente. 4 - Para os efeitos do disposto no n.º 2, quando a entidade adjudicante seja um município, são tidos em conta, autonomamente, os contratos celebrados no âmbito de cada serviço municipalizado. 5 - Não podem igualmente ser convidadas a apresentar propostas entidades que tenham executado obras, fornecido bens móveis ou prestado serviços à entidade adjudicante, a título gratuito, no ano

propostas entidades a quem, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, já tenham sido adjudicadas propostas cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites anteriormente referidos.

79. Em 2021, através da Lei n.º 30/2021 de 21.05⁴⁶, foi alterado o artigo 113.º do CCP⁴⁷, tendo sido introduzidas exceções para diferenciar pequenas empresas locais⁴⁸, ou considerar situações em que exista apenas uma entidade fornecedora nesse território⁴⁹. Igualmente, por via da indicada alteração, passou-se a considerar para os correspondentes limites de contratação por ajuste direto ou consulta prévia a uma mesma entidade adjudicante, a circunstância de poderem ser entidades especialmente relacionadas⁵⁰.
80. Nestes termos, com a alteração produzida ao n.º 6 do artigo 113.º do CCP, pela Lei n.º 30/2021, aumentaram-se as exigências para a aferição dos limites legais aos convites às empresas adjudicatárias de contratos anteriores, alargando-se às que sejam consideradas especialmente relacionadas entre si.
81. A escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos com base em critérios materiais pode ocorrer, nomeadamente, quando as prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do

económico em curso ou nos dois anos económicos anteriores, exceto se o tiverem feito ao abrigo do Estatuto do Mecenato.”

⁴⁶ A Lei n.º 30/2021 aplica-se aos procedimentos iniciados após a sua entrada em vigor, que ocorreu em 15.06.2021, cf. artigos 27.º e 28.º do indicado diploma.

⁴⁷ O artigo 113.º do CCP, na versão dada pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, em vigor desde 2021, estatui: “1 - *Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 128.º, a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta nos procedimentos de consulta prévia ou de ajuste direto cabe ao órgão competente para a decisão de contratar.* 2 - *Não podem ser convidadas a apresentar propostas, entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas.* 3 - *Para efeitos do disposto no número anterior:* a) *Quando a entidade adjudicante seja o Estado ou uma região autónoma, apenas são tidos em conta os contratos celebrados no âmbito do mesmo gabinete governamental, serviço central ou serviço periférico de cada ministério ou secretaria regional, respetivamente;* b) *Quando a entidade adjudicante seja um município, são tidos em conta, autonomamente, os contratos celebrados no âmbito de cada serviço municipalizado.* 4 - *O disposto no n.º 2 não se aplica aos procedimentos de ajuste direto para a formação de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços de uso corrente promovidos por autarquias locais sempre que:* a) *A entidade convidada seja uma pessoa singular ou uma micro, pequena ou média empresa, devidamente certificada nos termos da lei, com sede e atividade efetiva no território do concelho em que se localize a entidade adjudicante;* e b) *A entidade adjudicante demonstre fundamentadamente que, nesse território, a entidade convidada é a única fornecedora do tipo de bens ou serviços a locar ou adquirir.* 5 - *Não podem igualmente ser convidadas a apresentar propostas entidades que tenham executado obras, fornecido bens móveis ou prestado serviços à entidade adjudicante, a título gratuito, no ano económico em curso ou nos dois anos económicos anteriores, exceto se o tiverem feito ao abrigo do Estatuto do Mecenato.* 6 - *Não podem também ser convidadas a apresentar propostas entidades especialmente relacionadas com as entidades referidas nos n.os 2 e 5, considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo.”*

⁴⁸ Cf. alínea a) do n.º 4 do artigo 113.º do CCP.

⁴⁹ Cf. alínea b) do n.º 4 do artigo 113.º do CCP.

⁵⁰ Cf. n.º 6 do artigo 113.º do CCP.

CCP (para criação ou aquisição de uma obra de arte, por não existir concorrência por motivos técnicos ou por ser necessário proteger direitos exclusivos)⁵¹, ou por motivos de urgência imperiosa, de acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP⁵².

82. A alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, na versão constante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, que se mantém, prevê, ainda, o recurso ao procedimento de ajuste direto em contratos de prestação de serviços de natureza intelectual, em condições muito restritas, nomeadamente, quando não seja possível elaborar as especificações contratuais com a definição dos atributos qualitativos das propostas que permitam fixar critérios de adjudicação⁵³.
83. Assim, o recurso ao ajuste direto em função do critério material exige uma fundamentação clara e objetiva, por forma a comprovar-se que estão reunidos os pressupostos previstos nos artigos 24.º a 27.º do CCP, nas versões aplicáveis à data das várias contratações.
84. Quanto aos invocados motivos artísticos, remetem para contratos que só podem ser executados por uma entidade específica e única e/ou para bens e prestações infungíveis. Nesta lógica, para a invocação de tal fundamento, torna-se necessário demonstrar que a prestação objeto do contrato “*só pode ser confiada*” a uma entidade determinada ou específica. Exige-se que o decisor proceda a essa mesma fundamentação, em termos concretos.
85. Ainda no que concerne aos ajustes diretos, importa referir que o Município, face ao contexto que originou o Processo n.º 155/2018 – PEQD, incluiu no seu Código Regulamentar o artigo 14.º, que recomenda que estes procedimentos por ajuste direto sejam precedidos de três propostas ou, na sua ausência, de uma informação dos serviços justificando essa mesma ausência. Naquele preceito regulamentar também se indica para que, com a salvaguarda do respeito pelas regras do CCP, para

⁵¹ A alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, na versão constante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, que se mantém, sob a epígrafe “*Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos*” estatui o seguinte: “*As prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões: i) O objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico; ii) Não exista concorrência por motivos técnicos; iii) Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual*”.

⁵² Textualmente “*Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante*”.

⁵³ Sob a epígrafe “*Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de aquisição de serviços*” estatui o seguinte: “*1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 24.º, no caso de contratos de aquisição de serviços, pode adotar-se o ajuste direto quando: (...) b) A natureza das respetivas prestações, nomeadamente as inerentes a serviços de natureza intelectual, não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação, nos termos do disposto no artigo 74.º, e desde que a definição quantitativa dos atributos das propostas, no âmbito de outros tipos de procedimento, seja desadequada a essa fixação tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida; (...)*”.

efeitos dessa consulta, seja dada preferência a empresas do concelho, seguindo-se as empresas do distrito de Portalegre e, depois, as de Portugal⁵⁴.

86. Refira-se, que ainda que respeitantes a situações em que é possível recorrer ao ajuste direto, as regras de preferência estabelecidas de forma abstrata pelo Regulamento em causa afiguram-se como potencialmente contrárias aos princípios da igualdade, da não discriminação e da livre prestação de serviço e à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). As alterações ao Código dos Contratos Públicos introduziram algumas possibilidades a este nível, mas, após dúvidas colocadas pela Comissão Europeia, limitaram-nas aos casos em que os contratos não revelem interesse transfronteiriço certo⁵⁵. Ora, não obstante o conceito de interesse transfronteiriço certo, tal como foi sendo desenvolvido pela jurisprudência do TJUE, ter por base situações em que os contratos, atendendo ao seu valor, estavam sujeitos à concorrência de mercado, à luz daquela jurisprudência, concatenada com as exigências dos princípios da igualdade, da não discriminação e da livre prestação de serviço, torna-se inadmissível que uma norma regulamentar - e portanto, uma regra geral e abstrata - dê preferência na contratação a empresas do concelho, do distrito de Portalegre e de Portugal.
87. O conceito de interesse transfronteiriço certo pressupõe uma demonstração e avaliação casuística, que não se compadece com uma previsão geral e abstrata como a que foi consagrada regulamentarmente. Acresce, que o Município de Marvão é muito próximo da fronteira, o que favorece o interesse transfronteiriço dos contratos, mesmo que de baixo valor, e que, nesse contexto, favorecer fornecedores de localidades mais distantes do que algumas do país vizinho demonstra como a regra se apresenta manifesta e injustificadamente discriminatória. Assim, importa que o município corrija esta norma regulamentar, eliminando estas preferências.

⁵⁴ O artigo 14.º no seu ponto 4.2, estatuiu que “*Em particular, sem prejuízo da aplicação do Código dos Contratos Públicos, o procedimento de ajuste direto deverá obedecer às seguintes recomendações: a) Devem existir sempre 3 propostas para apreciação; b) Quando não seja possível existirem 3 propostas para apreciar, deve ser efetuada uma informação pelos serviços que desenvolvem o procedimento indicando os motivos para que tal facto se verifique; d) Solicitar aos concorrentes de cada procedimento, que junto com as propostas apresentem uma certidão permanente da empresa atualizada, de modo a que se possa verificar que não há qualquer tipo de ligação com os outros concorrentes; e) Sempre que a empresa concorrente nunca tenha prestado serviços para o Município de Marvão, deve ser-lhe solicitado que apresente uma declaração dos trabalhos realizados para outros Municípios; f) Não serão permitidas subcontratações; g) Devem ser sempre consultadas, em primeiro lugar e desde que as regras do Código da Contratação Pública o permita, as empresas do concelho de Marvão. Em segundo lugar as empresas do distrito de Portalegre e só depois de esgotadas estas duas hipóteses se deve recorrer a empresas de outras zonas do país; h) Não devem ser consultadas/convidadas empresas em que o seu CAR ou o seu histórico de atividades, não registe trabalhos idênticos ou semelhantes aos que se pretendem contratar no respetivo procedimento; i) Seja efetuado, pelos serviços responsáveis pelo desenvolvimento dos procedimentos, um relatório dos ajustes diretos realizados, com o detalhe da aplicação das determinações anteriores, de modo a que o possa incluir na informação que elaboro para cada reunião ordinária da Assembleia Municipal.*”.

⁵⁵ Vide parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 54.º-A do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro.

88. Entretanto, o Código Regulamentar teve a sua segunda revisão em 2025 e foram retiradas as duas primeiras alíneas do referido ponto 4.2 do artigo 14.º (que recomendavam que existissem três propostas ou informação justificativa para a sua ausência). Esta alteração introduziu alguma incoerência ao clausulado, que continua a referir-se a “concorrentes” e a prever a consulta preferencial em função da localização das empresas⁵⁶.

2.3.1. Contratos celebrados com a Morgadinho Ferrão & Almeida, Lda.

89. No período compreendido entre 2019 e 2023, o Município celebrou seis contratos de aquisição de serviços com a empresa Morgadinho, Ferrão & Almeida, Lda. através de procedimentos de ajuste direto fundamentados em critérios materiais ou no critério do valor. Posteriormente, celebrou mais dois (um em 2024 e outro em 2025)⁵⁷, estando todos considerados no **Quadro 6**.

Quadro 6 – Contratos com a Morgadinho Ferrão & Almeida, Lda.

N.º	Objeto do Contrato	Data início procedimento	Preço contratual	Data celebração	Fundamentação
1	Ammaia Festum - 2019 - teatro, dança, acrobacia e fogo	14.05.2019	14.000,00 €	31.05.2019	Art.º 24.º, n.º 4, alínea e), subalínea i) do CCP (Critério material)
2	Al Mossassa - 2019 - Festival	24.09.2019	11.165,55 €	03.10.2019	Art.º 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea iii) do CCP (Critério material)
3	Serviços de Espetáculo da "Festa da Juventude" Marvão -14 de agosto - 2021	05.08.2021	6.260,16 €	12.08.2021	Art.º 20.º, n.º 1, alínea d) do CCP (Critério valor)
4	Festival Al Mossassa - A Lenda 2021	22.09.2021	15.000,00 €	30.09.2021	Art.º 20.º, n.º 1, alínea d) do CCP (Critério valor)
5	Festival Al Mossassa 2022	26.09.2022	15.853,65 €	29.09.2022	Art.º 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea i) do CCP (Critério material)
6	Festival Al Mossassa 2023	26.09.2023	15.447,15 €	11.10.2023	Art.º 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea i) do CCP (Critério material)
*	Festival Al Mossassa 2024	*	17.073,17€	03.10.2024	Art.º 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea i) do CCP (Critério material)
*	Festival Al Mossassa 2025	*	18.788,62€	03.10.2025	Art.º 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea i) do CCP (Critério material)

90. Da análise dos processos, constata-se que os vários contratos têm por objeto o mesmo tipo de serviço, a saber, a realização de espetáculos e festividades e, mais concretamente, eventos de artes performativas associados às características históricas, culturais e patrimoniais de Marvão.
91. Fazendo uma consulta aos contratos publicitados no Portal BASE, é possível constatar que este tipo de eventos aparece promovido em diversos municípios do país, sendo os correspondentes contratos executados por diversas entidades.
92. Nas aberturas dos procedimentos concursais em análise, apenas se indica uma empresa a consultar, a empresa Morgadinho Ferrão & Almeida, Lda. Também só a essa empresa foi efetuado o convite para envio de resposta.

⁵⁶ Cf. <https://www.cm-marvao.pt/wp-content/uploads/2025.07.2a-Revisao-ao-Codigo-Regulamentar.pdf>.

⁵⁷ A inclusão destes contratos na análise resulta da sua deteção no decurso da auditoria, sendo relevante para a apreciação de eventuais infrações financeiras.

93. Nos contratos n.ºs. 1, 2, 4, 5 e 6, o Município invocou, como fundamento para o convite àquela única entidade, o facto de não dispor de um quadro técnico para a prestação daquele serviço⁵⁸. O contrato n.º 3 não invoca qualquer motivo, fazendo apenas referência à necessidade do serviço.
94. Nos contratos n.ºs. 3 e 4, as informações do DOAQV, que impulsionaram a necessidade de efetuar a aquisição de serviços, invocavam o despacho do Presidente da Câmara, de 13.02.2019, sendo que nos contratos n.ºs 5 e 6 era invocado o artigo 14.º do Código Regulamentar do Município, onde se recomenda a consulta a, pelo menos, três empresas, mesmo em procedimentos de ajuste direto.
95. No contrato n.º 5 e 6, uma vez analisada a informação preliminar constante das peças processuais⁵⁹, concluiu-se que a consulta à empresa adjudicatária foi efetuada por indicação do técnico do Gabinete de Imprensa do Município, que também era responsável pela realização do evento e que, concomitantemente, havia sido designado, por despacho do Presidente da Câmara, de 23.09.2022, gestor do contrato.
96. Assim, relativamente aos contratos analisados, o Município não demonstrou que as prestações de tais serviços só podiam ser confiadas àquela empresa, nem ficou demonstrado terem sido efetuadas consultas ao mercado para tentar encontrar uma resposta alternativa para as necessidades que se pretendiam satisfazer⁶⁰.
97. Conforme o **Quadro 6**, todos os referidos contratos tinham um valor inferior a 20.000€. Assim, atendendo ao valor individual de cada contrato, ficou respeitado a alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.
98. Os ajustes diretos referentes aos contratos n.ºs 3 e 4 tiveram como fundamento a alínea d) do n.º 1, do artigo 20.º do CCP (critério valor) e os relativos aos contratos n.ºs. 1, 2, 5 e 6 a alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP (critério material).
99. Tal como já se demonstrou, as razões invocadas para o recurso aos critérios materiais previstos na alínea e) do n.º 1 e a alínea e) do n.º 4 do artigo 24.º do CCP, mostram-se falhas e contraditórias e, por isso, afiguram-se insuficientes para suportar o recurso aos referidos critérios materiais. Nestes termos, a alternância dos fundamentos na adoção dos ajustes diretos afronta o estipulado no n.º 2 do artigo 113.º do CCP, que estabelece limites máximos a partir dos quais as entidades deixam de poder ser convidadas para apresentar propostas em ajustes diretos ou consultas prévias.

⁵⁸ Cf. Despachos do Presidente da Câmara de 14.05.2019, 24.09.2019, 22.09.2021, 26.09.2022 e 26.09.2023, respetivamente.

⁵⁹ Designadamente a Informação n.º 1632, de 22.09.2022, relativa ao contrato com o n.º 5, e a Informação n.º 1460, de 22.09.2023, e email de 21.09.2023, relativamente ao processo n.º 6.

⁶⁰ Note-se que, em 2024 e 2025, o evento em causa foi novamente adjudicado, por ajuste direto, à mesma entidade, com base no artigo 24.º, n.º 1, subalínea i) da al e) do CCP.

100. Consequentemente, a celebração dos contratos n.ºs 3 a 6 já não poderia ter ocorrido, sob pena de se violar o estabelecido no n.º 2 do artigo 113.º do CCP, conjugado com a alínea d) do n.º 10 do artigo 20.º do CCP. O mesmo ocorre relativamente aos contratos celebrados em 03.10.2024 (Festival Al-Mossassa 2024) e em 03.10.2025 (Festival Al-Mossassa 2025).
101. Nestes seis casos, as autorizações para a abertura dos procedimentos e as adjudicações foram autorizadas por despacho do Presidente da Câmara⁶¹. O Presidente da Câmara é, também, o órgão competente para a decisão de contratar⁶².
102. A eventual violação do n.º 2 do artigo 113.º do CCP, nos indicados casos, seria suscetível de configurar a prática de infração financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Refira-se, que na presente data ainda não se encontram decorridos os prazos de prescrição aplicáveis⁶³.
103. Relativamente aos procedimentos iniciados após 2020 – contratos n.ºs 3 a 6 – não foi igualmente seguida a recomendação constante do artigo 14.º do Código Regulamentar do Município, que apontava para que fosse efetuada uma consulta a três entidades em caso de procedimentos por ajuste direto, ou, inexistindo tal consulta, que essa situação fosse justificada.
104. Não obstante a força vinculativa do artigo 14.º do Código Regulamentar do Município ser diminuta, por se tratar de uma mera recomendação, sem conteúdo imperativo⁶⁴, a mesma impunha-se enquanto comando de orientador, não devendo de ser ignorada, tal o foi.
105. Constatou-se, igualmente, que o contrato n.º 6 (Festival Al-Mossassa 2023) foi celebrado após a realização do evento⁶⁵ e que os tempos decorridos entre a solicitação do serviço e a sua prestação não são facilmente compatíveis com o processo de criação e preparação do evento: o convite foi enviado a 27.09.2023, a proposta foi rececionada a 28.09.2023 e o contrato foi celebrado a 11.10.2023. Estes factos suscitam dúvidas no que se refere à existência de um real procedimento e à sua transparência.

Em sede de contraditório institucional, relativamente à escolha do procedimento de ajuste direto, alega o Senhor Presidente da Câmara *“(…) que não existiu intenção de contornar quaisquer limites”* mais referindo que *“Agiu-se no pressuposto,*

⁶¹ Cf. Despachos do Presidente da Câmara de 14.05.2019, 24.09.2019, 05.08.2021, 22.09.2021, 26.09.2022 e 26.09.2023, referente aos contratos n.ºs 1 a 6, respetivamente. Relativamente aos contratos celebrados nos anos seguintes, foi apenas consultada a informação disponível no Portal BASE, uma vez que esses contratos não foram inicialmente sinalizados para inclusão na amostra.

⁶² Cf. nota de rodapé n.º 22.

⁶³ Cf. nota de rodapé n.º 20.

⁶⁴ Sendo que o seu incumprimento não é suscetível de acarretar sanções jurídicas.

⁶⁵ Que ocorreu entre 29.09 e 01.10.

eventualmente errado, de que seria legalmente possível adotar-se o referido procedimento de ajuste direto (...) não existiu dolo na escolha desses procedimentos.”

Para além dos factos já indicados, relativos à identidade do tipo de serviços contratados, à ausência ou incongruência dos fundamentos para a adoção dos ajustes diretos e à alternância do uso destes fundamentos, não se recolheram em sede de auditoria quaisquer factos que confirmem uma intenção deliberada de incumprimento do n.º 2 do artigo 113.º do CCP. Nestes termos, não ficou demonstrado que ocorresse aqui mais que uma mera negligência.

Nestes termos, aceitam-se as alegações produzidas em sede de contraditório relativamente à inexistência de dolo por parte do Senhor Presidente da Câmara quando efetuou as ditas contratações.

Logo, sendo as condutas acima mencionadas apenas passíveis de um juízo de censura a esse título, também aqui se consideram preenchidos os pressupostos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira sancionatória do Senhor Presidente da Câmara.

2.3.2. Contratos celebrados com Teresa de Jesus Reis Narciso

106. Entre 2018 e 2020, o Município celebrou com Teresa de Jesus Reis Narciso, quatro contratos de prestação de serviços, cujo montante acumulado ascende a 58.750,00€, precedidos de ajuste direto, que foram incluídos na amostra. Para além destes, celebrou mais dois (um em 2022 e outro em 2023)⁶⁶, estando todos considerados no **Quadro 7**.

Quadro 7 – Contratos celebrados com Teresa de Jesus Reis Narciso

N.º	Objeto do Contrato	Preço Contratual	Data de início procedimento	Data de Celebração	Fundamentação
7	Elaboração de Candidaturas aos Fundos Comunitários - Requalificação e Valorização Paisagística da Praça de S. Marcos (PARU); Requalificar Marvão 2ª. Fase (PARU); Requalificação Urbana da Fronteira de Marvão - Porto Roque (PARU); Requalificação e Ampliação da escola da portagem (Contratualização)	16.000€	14.12.2017	04.01.2018	Artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CCP, na redação anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31.08 (critério valor)
8	Encerramento das Candidaturas Financiadas pelos Fundos Comunitários	16.000€	26.02.2019	28.03.2019	Artigo 20.º, n.º 1, alínea d) do CCP (critério valor)
9	Revisão do Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas e do Plano de Ação de Regeneração Urbana	10.750€	26.11.2019	17.12.2019	Artigo 20.º, n.º 1, alínea d) do CCP (critério valor)
10	Encerramento de Candidaturas Financiadas por Fundos Comunitários - 2ª Fase	16.000€	05.06.2020	16.07.2020	Artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP (critério material)
*	Encerramento de Candidaturas a Fundos Comunitários - 3.ª Fase	16.000€	*	17.01.2022	Artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP (critério material)

⁶⁶ A inclusão destes contratos na análise resulta da sua deteção no decurso da auditoria, sendo relevante para a apreciação de eventuais infrações financeiras.

N.º	Objeto do Contrato	Preço Contratual	Data de início procedimento	Data de Celebração	Fundamentação
*	Encerramento das Candidaturas a Fundos Comunitários - 4ª Fase	10.000€	*	27.04.2023	Artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP (critério material)

107. Nos despachos do Presidente da Câmara de 14.12.2017, 26.02.2019 e de 26.11.2019, referentes à abertura do procedimento de contratação para os contratos com os n.ºs de ordem 7, 8 e 9, respetivamente, o fundamento apresentado para o recurso ao ajuste direto é a de que o Município não dispõe de meios humanos ou de um quadro técnico para a execução destes serviços, que se relacionam com o processo de candidatura a fundos comunitários.
108. No despacho do Presidente da Câmara de 05.06.2020, que determinou o início do procedimento do contrato com o n.º de ordem 10, os fundamentos são idênticos aos dos contratos n.ºs 7, 8 e 9, acrescentando, ainda, que a técnica em questão já tinha executado trabalho para o Município e por considerar que a mesma era idónea para executar o serviço proposto e que possuía conhecimentos específicos⁶⁷.
109. Para os contratos n.ºs 7, 8 e 9, a fundamentação formalmente utilizada teve por base o critério do valor, mas para os que se seguiram passou a ser o critério material que consta do artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do CCP, que se aplica a serviços de natureza intelectual que não permitam a definição de atributos qualitativos para a fixação de um critério de adjudicação, o que não é manifestamente aplicável nestes casos.
110. Consultado o Portal BASE, verificou-se que a única autarquia com contratos com Teresa de Jesus Reis Narciso é o Município de Marvão⁶⁸, sendo que estão disponíveis contratos de municípios vizinhos, firmados com outras entidades, tendo por objeto a prestação de serviços similares, no âmbito de candidaturas a Fundos Comunitários.
111. Considerando que o contrato n.º 8 foi o primeiro celebrado com a adjudicatária Teresa de Jesus Reis Narciso ao qual se aplicava o CCP na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, e que, juntos, os contratos n.ºs 8 e 9 superavam o limiar que decorre da aplicação do n.º 2 do artigo 113.º do CCP, o contrato n.º 10 já não poderia ser celebrado.
112. Não obstante o contrato n.º 10 vir fundamentado na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º, do CCP (critério material), a injustificada invocação desse critério poderá redundar na violação do n.º 2 do artigo 113.º

⁶⁷ De facto, constatou-se que a técnica em causa já vinha prestando serviços da mesma natureza ao Município de Marvão, desde 2015, de acordo com os contratos publicitados no Portal BASE. A técnica manteve, durante todo este período, um vínculo funcional com o Município de Portalegre.

⁶⁸ Para além desses, a técnica celebrou apenas um outro contrato, com uma entidade do setor social.

do CCP, que estabelece limites máximos a partir dos quais determinados operadores económicos deixam de poder ser convidados para apresentar propostas em ajustes diretos ou consultas prévias.

113. Assim sendo, a celebração do contrato n.º 10 poderá configurar uma violação do n.º 2 do artigo 113.º do CCP, porquanto, à data, o preço contratual acumulado com Teresa de Jesus Reis Narciso já era superior ao limite de 20.000€, que consta na alínea d), do n.º 1, do artigo 20.º, do CCP.
114. A despesa, relativamente ao contrato n.º 10 foi autorizada por despacho do Presidente da Câmara, de 07.07.2020.
115. A situação descrita seria da responsabilidade do Presidente da Câmara, por ser o órgão competente para a decisão de contratar⁶⁹. A violação do n.º 2 do artigo 113.º do CCP, relativamente ao contrato n.º 10, é suscetível de configurar a prática de uma eventual infração financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Também neste caso, não se encontram ainda decorridos os prazos de prescrição aplicáveis⁷⁰.

Em sede de contraditório institucional, referindo-se em concreto ao contrato celebrado com Teresa de Jesus Reis Narciso, o Senhor Presidente da Câmara Municipal argumenta que *“(...) a justificação prendeu-se essencialmente com o facto do Município não dispor, no período em causa, de técnicos com formação adequada para a realização, acompanhamento e encerramento de candidaturas (...)”* e que tendo sido ela a elaborar as candidaturas *“[a] contratação com outra entidade poderia colocar em causa a execução das referidas candidaturas já que seria dificultada pela falta de conhecimento das mesmas (...)”* e que o contrato com aquela prestadora terminou *“(...) a sua execução em meados de 2024, isto porque desde essa data o Município dispõe de técnico qualificado, no seu quadro de pessoal, para realizar as tarefas em causa”*.

Ainda em sede de contraditório, a vereadora identificada com a letra G (Cf. **Anexo 1**) refere que *“(...) os ajustes diretos, da competência do Presidente, eram apresentados apenas em reunião de câmara para conhecimento dos vereadores, não havendo qualquer indicação das adjudicações anteriormente realizadas, bem como do preço contratual acumulado (...)”*.

Os motivos alegados para a continuidade da execução dos trabalhos pela mesma entidade adjudicatária tem alguma relevância, ainda que não afastem a obrigação de respeito do indicado preceito legal.

⁶⁹ Cf. nota de rodapé n.º 24.

⁷⁰ Cf. nota de rodapé n.º 22.

Para além disso, a relevante experiência autárquica do Senhor Presidente não permite conceber que desconhecesse a obrigação de respeito do n.º 2 do artigo 113.º do CCP.

Seja como for, os factos recolhidos em auditoria não são suficientes para indiciar a prática de uma conduta deliberada para contornar as obrigações do n.º 2 do artigo 113.º do CCP. Nesse sentido, aceita-se que a ilegalidade apontada seja passível de um juízo de mera negligência.

Assim, face às justificações expostas, julgam-se preenchidos os pressupostos constantes do n.º 9, do artigo 65.º da LOPTC, justificando-se, também aqui, que se releve a responsabilidade financeira sancionatória do Senhor Presidente da Câmara.

2.3.3. Contratos celebrados por motivo de urgência imperiosa

116. Na amostra constam dois contratos cuja celebração ocorreu após o procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa (**Quadro 8**). O recurso a este fundamento pode ocorrer quando, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.

Quadro 8 – Contratos celebrados por motivo de urgência imperiosa

N.º	Objeto do Contrato	Entidade adjudicatária	Data abertura Procedimento	Preço contratual	Data de Celebração	Data conclusão
11	Estabilização, Recuperação e Reposição das Condições de Circulação da Estrada Municipal 521 entre Olhos D'Água e Porto da Espada	Urbigav Construções e Engenharia, SA	07.08.2023	348.565,05 €	20.09.2023	Sem relatório final de execução no Portal BASE (1)
12	Retoma das Condições de Circulação na EM 1142, na EM 1037 e no CM sem número entre Galegos e a Fontanheira	Urbigav Construções e Engenharia, SA	02.10.2023	318.958,39 €	12.12.2023	Sem relatório final de execução no Portal BASE (2)

(1) A via ficou operacional a 19.07.2024, de acordo com informação do site do Município.

(2) A via ficou operacional a 26.03.2024, de acordo com informação do site do Município.

117. Refira-se que:

- ambos os contratos visam responder aos efeitos do mau tempo, em dezembro de 2022 e janeiro de 2023, sobre as vias de comunicação, numa área, que não sendo contígua, é próxima;
- os procedimentos foram impulsionados por informações prévias, respetivamente, de 04.08.2023 e 28.09.2023, propondo o recurso ao ajuste direto com base no critério material previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP (urgência imperiosa), com fundamentação semelhante⁷¹;

⁷¹ É dito, na informação relativa ao contrato n.º 11: “Em virtude da precipitação muito intensa e em volume anómalo, ocorrida no final de dezembro de 2022, início de janeiro de 2023, verificou-se esta ocorrência com danos significativos da Estrada Municipal 521 de ligação entre S. Salvador da Aramenha a Porto da Espada, pelos Olhos d'Água, na freguesia de S. Salvador da Aramenha. A via a intervirer é muito utilizada pelos moradores desta região, na ligação entre Porto da Espada e Olhos d'Água, e encontra-se cortada a sua utilização pública por impossibilidade de transposição

- c) Com base naquelas informações, a Câmara Municipal deliberou, por unanimidade, respetivamente, em 07.08.2023 e 02.10.2023, aprovar os projetos, os convites, os cadernos de encargos e as empresas a consultar;
 - d) apesar de se ter optado pelo procedimento de ajuste direto, convidaram-se três entidades a apresentar proposta, sendo que apenas a adjudicatária o fez;
 - e) A empresa Urbigav foi a entidade escolhida para executar as duas empreitadas;
 - f) apesar de ambas as empreitadas terem tido um prazo de execução previsto de 120 dias, acabaram por envolver tempos para a adjudicação⁷² e para a conclusão das obras, que são dificilmente compatíveis com a urgência invocada, tanto mais que as informações prévias são formuladas decorridos mais de 6 meses do evento que espoletou o motivo de urgência imperiosa.
 - g) A via entre Olhos D'Água e Porto da Espada ficou interdita à circulação entre dezembro de 2022 e julho de 2024, tendo sido durante todo esse tempo utilizadas vias alternativas (de percurso mais extenso) e a empreitada com o n.º de ordem 12 também implicou interdições temporárias.
118. Face ao exposto, fica demonstrado que teria sido possível e desejável, na medida em que melhor defenderia o interesse público, levar a cabo um único procedimento concorrencial que envolvesse a execução das duas empreitadas⁷³. A eficiência, economicidade e celeridade exigidas pelo princípio da boa administração⁷⁴, não foram claramente conseguidas neste caso.
119. Acresce que, não estando reunidas, à partida, condições que indiciem fracionamento de despesa⁷⁵, na consulta aos elementos do processo percebe-se que o Município fez uma gestão do processo no

da via e por conseguinte questões de segurança. O piso existente encontra-se danificado, tanto a nível superficial como a nível de estrutura de suporte, devido aos abatimentos provocados pela subida do nível freático decorrente da forte precipitação (...). Quanto à informação do contrato n.º 12, é dito: “(...) na sequência da precipitação muito intensa e em volume anómalo, ocorrida no final de dezembro de 2022, início de janeiro de 2023, verificaram-se estas ocorrências com danos significativos nas Estradas Municipais e Caminhos Municipais, localizados nas freguesias de S. Salvador da Aramenha e de Stª Maria de Marvão. As vias a intervencionar são muito utilizadas pelos moradores desta região, na ligação entre Portagem e Ponte Velha, Reveladas e o concelho de Portalegre e entre Galegos e Fontanheira (Espanha), que se encontram nas zonas a intervencionar apenas com uma via transitável. O piso existente encontra-se danificado, tanto a nível superficial como a nível de estrutura de suporte, devido aos abatimentos provocados pelo deslizamento das terras que suportam as estradas ou ainda pelo colapso de um muro de suporte.”

⁷² Na primeira decorreram 46 dias da data da informação prévia até à celebração do contrato e na segunda 71 dias.

⁷³ Quer na dimensão municipal (um procedimento em vez de dois geraria economia de custos) quer na execução da empreitada (ao permitir gerar economias de escala e atrair mais entidades capacitadas e interessadas em realizar as obras).

⁷⁴ Cf. artigo 5.º do Código de Procedimento Administrativo.

⁷⁵ O artigo 22.º do CCP, na versão dada pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, em vigor à data de início dos procedimentos (e que se mantém atualmente), sob a epígrafe “Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos” estatui que “1 - Quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam contratadas através de mais do que um procedimento, a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta: a) O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar ocorra em simultâneo; ou b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano, desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes. 2 - As entidades adjudicantes ficam dispensadas do

sentido de assegurar, previamente, o financiamento parcial da Administração Central⁷⁶, bem como distribuir os compromissos de forma plurianual, entre os orçamentos de 2023 e de 2024.

2.3.4. Contrato de ajuste direto celebrado após concurso público

120. Na amostra de auditoria foi incluído o contrato de empreitada de obras públicas celebrado com a empresa Oasismetria (Quadro 9) e que seguiu o procedimento de ajuste direto, com base na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.

Quadro 9 – Contrato celebrado por ajuste direto após concurso público

N.º	Objeto do contrato	Entidade adjudicatária	Data abertura procedimento	Preço contratual	Data celebração
13	Reabilitação do Bloco Habitacional da Rua do Relógio e Outras - Marvão - Estratégia Local de Habitação	Oasismetria Unipessoal, Lda.	07.02.2023	323.176,50 €	04.04.2023

121. De acordo com a referida norma, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11, em vigor à data e que se mantém⁷⁷, o Município poderia adotar o ajuste direto, independentemente do objeto

disposto no número anterior relativamente a procedimentos para a formação de contratos cujo valor seja inferior a (euro) 80 000, no caso de bens e serviços, ou a (euro) 1 000 000, no caso de empreitadas de obras públicas, e desde que o valor conjunto desses procedimentos não exceda 20 /prct. do somatório calculado nos termos do número anterior. 3 - (Revogado.)”.

⁷⁶ O Município obteve cerca de 523m€ da Administração Central pelo programa de cooperação técnico-financeira “Cheias e Inundações”, constituindo o apoio para reparação dos danos em infraestruturas e equipamentos municipais provocados pelas cheias e inundações (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2023 e https://www.ccdr-a.gov.pt/wp-content/uploads/2023/09/Relatorio_Programa_Cheias_Inundacoes.pdf. Recebeu 224,5m€ em 2023 e 298,5m€ em 2024.

⁷⁷ O artigo 24.º, sob a epígrafe “Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos”, estatui que “1 - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: a) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum concorrente tenha apresentado proposta, todas as propostas tenham sido excluídas com fundamento na primeira parte da alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º, nenhum candidato se haja apresentado, ou todas as candidaturas tenham sido excluídas com fundamento nas alíneas c), j) ou l) do n.º 2 do artigo 184.º; b) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação para a formação de contratos de valor inferior aos limiares referidos nos n.os 2, 3 ou 4 do artigo 474.º, consoante o caso, todas as propostas ou todas as candidaturas tenham sido excluídas; c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante; d) As prestações que constituem o seu objeto se destinem, a título principal, a permitir à entidade adjudicante a prestação ao público de um ou mais serviços de telecomunicações; e) As prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões: i) O objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico; ii) Não exista concorrência por motivos técnicos; iii) Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual; f) (Revogada.) 2 - Nos casos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1: a) O convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos do ajuste direto não podem ser substancialmente alterados em relação ao programa do procedimento e ao caderno de encargos do anterior concurso; b) A decisão de escolha do ajuste direto só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar do termo do prazo fixado para a apresentação de candidaturas ou de propostas ou da decisão de exclusão de todas as candidaturas ou propostas, caducando se, durante esse prazo, não for formulado convite à apresentação de proposta. 3 - Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, considera-se que o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos do ajuste direto são substancialmente alterados quando as alterações tivessem sido suscetíveis de impedir a falta de apresentação ou a exclusão de todas as candidaturas ou de todas as propostas no anterior concurso, nomeadamente por envolverem a modificação de aspetos da execução do contrato ou de requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira. 4 - As entidades adjudicantes devem comunicar à Comissão Europeia, a pedido desta, um relatório relativo aos contratos celebrados ao abrigo da alínea a) do n.º 1. 5 - O disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 é também aplicável nos casos em que a falta de apresentação

do contrato, se, em anterior concurso público para a formação de contratos com valor inferior ao limiar aplicável, todas as propostas ou todas as candidaturas tiverem sido excluídas.

122. O limiar a considerar para contratos de empreitada de obras públicas, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 474.º do CCP, na versão dada pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, aplicável à data e que se mantém, é de 5.350m€⁷⁸.
123. Assim, após análise dos elementos do processo, considerando que o valor base do anterior concurso público (que coincide com o valor do ajuste direto) e que as duas candidaturas apresentadas foram efetivamente excluídas porque apresentavam preço superior ao preço base, não tendo existido reclamações, tem de considerar-se que o procedimento por ajuste direto foi legalmente aplicado.
124. A recomendação de convite a três entidades prevista na alínea a) do ponto 4.2 do artigo 14º do Código Regulamentar não foi seguida, tendo sido apenas convidadas as duas empresas com sede no concelho com qualificação técnica para executar a empreitada, opção que foi justificada com base na recomendação da alínea g) do mesmo ponto e artigo.

2.3.5. Contratos celebrados após procedimento de consulta prévia

125. Este ponto centra-se nos contratos inseridos na amostra em que o procedimento seguido foi a consulta prévia.

ou a exclusão de todas as candidaturas ou propostas se verifique em relação a algum dos lotes em que se houvesse desdobrado o anterior concurso. 6 - Para efeitos do disposto na subalínea i) da alínea e) do n.º 1, incluem-se todos os bens, serviços ou obras conexas com a obra ou o espetáculo a adquirir, designadamente: a) A criação, execução e interpretação de obras; b) Os materiais, equipamentos, transporte e processos produtivos de suporte às artes do espetáculo ou do audiovisual; c) A produção, realização e divulgação de artes do espetáculo ou do audiovisual, incluindo de valorização e divulgação das obras e dos artistas. 7 - O ajuste direto com fundamento no disposto nas subalíneas ii) e iii) da alínea e) do n.º 1 só pode ser adotado quando não exista alternativa ou substituto razoável e quando a inexistência de concorrência não resulte de uma restrição desnecessária face aos aspetos do contrato a celebrar. 8 - (Revogado.) 9 - (Revogado.) 10 - (Revogado.)”.

⁷⁸ O artigo 474.º, sob a epígrafe “Montantes dos limiares europeus”, estatui que “1 - Os montantes dos limiares europeus, para efeito de publicitação obrigatória de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, são os previstos no artigo 8.º da Diretiva 2014/23/UE, no artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE e no artigo 15.º da Diretiva 2014/25/UE, os quais se reproduzem nos números seguintes, na redação que lhes foi dada pelo Regulamento Delegado (UE) 2019/1827, pelo Regulamento Delegado (UE) 2019/1828 e pelo Regulamento Delegado (UE) 2019/1829. 2 - O montante do limiar previsto para os contratos de concessão de serviços públicos e de obras públicas é de (euro) 5 350 000. 3 - Os montantes dos limiares previstos para os contratos públicos são os seguintes: a) (euro) 5 382 000, para os contratos de empreitada de obras públicas; b) (euro) 140 000, para os contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção, adjudicados pelo Estado; c) (euro) 215 000, para os contratos referidos na alínea anterior, adjudicados por outras entidades adjudicantes; d) (euro) 750 000, para os contratos públicos relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo ix ao presente Código. 4 - Os montantes dos limiares previstos para os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais são os seguintes: a) (euro) 5 350 000, para os contratos de empreitada de obras públicas; b) (euro) 428 000, para os contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção; c) (euro) 1 000 000, para os contratos públicos relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo ix ao presente Código. 5 - A revisão dos montantes dos limiares referidos nos números anteriores por ato delegado da Comissão Europeia determina a modificação do presente artigo e é divulgada no portal dos contratos públicos”.

126. O procedimento de consulta prévia exige que seja feito um convite a um mínimo de três entidades⁷⁹, assim como, que o valor do contrato não exceda 75.000€, tratando-se de um contrato de aquisição de bens e serviços⁸⁰, e 150.000€, tratando-se de um contrato de empreitada de obras públicas⁸¹.
127. Conforme o n.º 2 do artigo 113.º do CCP⁸², conjugado com as alíneas c) do n.º 1 dos artigos 19.º e 20.º do mesmo Código, não podem ser convidadas a apresentar propostas no âmbito de procedimentos por consulta prévia entidades a quem já tenham sido adjudicados no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos suprarreferidos limites de valor.
128. A Lei n.º 30/2021, de 21.05, veio tornar claro o âmbito de aplicação dos limites suprarreferidos ao conjunto das entidades que possam estar relacionadas entre si, conforme o n.º 6 no artigo 113.º do CCP⁸³, bem como o novo n.º 2 no artigo 114.º do CCP (passando o anterior n.º 2 a n.º 3)⁸⁴.
129. Na amostra constam seis contratos cuja celebração ocorreu após procedimento de consulta prévia (Quadro 10).

Quadro 10 – Contratos celebrados após consulta prévia

N.º	Objeto do Contrato	Entidade adjudicatária	Data abertura procedimento	Preço Contratual	Data de Celebração
14	Eficiência Energética da Iluminação Monumental - Substituição dos Sistemas de Iluminação Existentes no Castelo de Marvão	Ermax- Material de Controlo e Segurança, Lda.	25.10.2019	74.812,90 €	18.12.2019
15	Iluminação Monumental de Marvão - 2ª Fase - Ponte Romana da Portagem e Torre, Castelo Norte - Interior Barbacã	Ermax- Material de Controlo e Segurança, Lda.	29.10.2020	74.731,46 €	16.12.2020
16	Acompanhamento e Manutenção de Percursos Pedestres no Concelho de Marvão - Manutenção e Gestão de Percursos Pedestres	Cálcloptimiza - Prestação de Serviços Agrícolas e Silvícolas, Lda.	22.07.2020	20.400,00 €	07.10.2020
17	Prestação de serviços para a manutenção dos Espaços Verdes no Concelho de Marvão	Cálcloptimiza - Prestação de Serviços Agrícolas e Silvícolas, Lda.	22.07.2020	68.400,00 €	16.10.2020
18	Fornecimento e Instalação de Equipamentos de Ar Condicionado Apoiado em Painéis Fotovoltaicos Edifício da Fronteira de Marvão	Nexo - Serviços de Engenharia, Lda.	14.04.2021	48.720,00 €	18.05.2021
19	Fornecimento/Colocação Painéis Solares Pavilhão Polivalente Santo António das Areias	Nexo - Serviços de Engenharia, Lda.	09.11.2021	32.356,00 €	20.12.2021

⁷⁹ Cf. n.º 1 do artigo 114.º do CCP, na versão constante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que se manteve.

⁸⁰ Cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, na versão constante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que se manteve.

⁸¹ Cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º do CCP, na versão constante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que se manteve.

⁸² Cf. artigo 113.º do CCP, nas suas várias versões.

⁸³ Cf. nota de rodapé 43.

⁸⁴ O artigo 114.º do CCP, com a epígrafe “Número de entidades convidadas” ficou com a seguinte redação, que se mantém. “1 - No procedimento de consulta prévia, a entidade adjudicante deve convidar a apresentar proposta, pelo menos, três entidades. 2 - As entidades a convidar nos termos do número anterior não podem ser especialmente relacionadas entre si, considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo. 3 - No caso de o ajuste direto ser adotado ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 27.º, a entidade adjudicante deve convidar a apresentar propostas para a concretização ou o desenvolvimento dos trabalhos de conceção todos os selecionados no concurso de conceção.”.

130. Constatase que todos os contratos, individualmente considerados, estão aquém do limite máximo de 75.000€ e que também não é ultrapassado o limite máximo por adjudicatária (150.000€).
131. Consultados os processos, constata-se que, em quatro deles, apenas uma entidade apresentou proposta (processos com os n.ºs de ordem 14, 16, 17 e 18) e que nos outros existiu um com duas entidades a apresentar proposta (n.º 19) e outro com três entidades a apresentar proposta (n.º 15).
132. Partindo do princípio de que existiu uma seleção adequada de potenciais fornecedores, este resultado denota pouco interesse das entidades convidadas e alguma limitação de fornecedores disponíveis. No caso dos contratos com as empresas Ermax e Nexo (com 2 contratos cada), embora apresentem um conteúdo próximo, estão largamente espaçados no tempo, não se colocando, à partida, questões de fracionamento de despesa ou de otimização de gestão.
133. Relativamente à empresa Cálculotimiza, verificaram-se dois procedimentos pré-contratuais de consulta prévia⁸⁵, autorizados por despacho do Presidente da Câmara em 22.07.2020, iniciados em simultâneo, cujos convites foram enviados na mesma data, em 05.08.2020⁸⁶ e que têm um objeto próximo: *“Acompanhamento e Manutenção de percursos pedestres”* e *“Manutenção de espaços verdes no Concelho de Marvão”*.

Em sede de contraditório, a vereadora identificada com a letra G (Cf. **Anexo 1**) refere que o *“(…) contrato celebrado com a sociedade Cálculotimiza, Lda., tem como objeto a Manutenção dos espaços verdes do concelho de Marvão, contudo a data de celebração é anterior à data de início das minhas funções.”*.

A responsável remeteu o despacho do Presidente da Câmara Municipal que procedeu à distribuição de pelouros no mandato, que demonstra o afirmado, isto é, que qualquer responsabilidade quanto a este aspeto recairia apenas no Presidente da Câmara.

134. Não obstante a proximidade de objeto, apreciados os contratos, conclui-se que as prestações contratuais não se podem afirmar como sendo necessariamente do mesmo tipo. Mais se observou, que os referidos contratos não têm o mesmo prazo de execução ou um prazo simultâneo⁸⁷. Nesta medida, terá sido respeitado o artigo 22º do CCP (que proíbe o fracionamento de despesa).

⁸⁵ Cf. contratos n.ºs 16 e 17, adjudicados à empresa Cálculotimiza - Prestação de Serviços Agrícolas, Lda., no valor de, respetivamente, 20.400,00€ e 68.400,00€

⁸⁶ Reenviados mais tarde, em 12.08.2020, devido a existências de anomalias informáticas no envio do convite. Para além da adjudicatária, foram enviados convites às empresas Tiago Velez, Sociedade Unipessoal, Lda., que agradeceu o convite, mas não apresentou proposta, e a Empev - Gestão de Espaços Verdes, SA., que não respondeu.

⁸⁷ O contrato n.º 16 teve o prazo de execução de 24 meses e era relativo à Manutenção, monitorização de diversos percursos pedestres numa extensão total de 51,40 km, incluindo as seguintes obrigações: Manutenção adequada da vegetação espontânea; supervisão assídua da sinalética; proceder à sua pintura e substituição de sinalética danificada; monitorização das condições gerais dos percursos; apresentação de relatórios semestrais com o resumo dos trabalhos efetuados; limpeza de lixos nos percursos e alerta de monos ou monstros que estejam junto aos mesmos para recolha.

2.4. Contratos com o adjudicatário mais representativo

135. No período em análise, o Município celebrou um total de 190 contratos, com um valor de 12,6 M€, dos quais nove contratos foram adjudicados à Damião & Belo Lda., com um valor total de 5,5 M€ (43,9%). Destes, oito estão incluídos na amostra⁸⁸, seis adjudicados após concurso público e dois após consulta prévia (cf. Quadro 11).

Quadro 11 – Contratos celebrados a empresa Damião & Belo, Lda.

N.º	Objeto do Contrato	Procedimento	Data abertura procedimento	Preço Contratual (€)	Data de Celebração
20	Urbanização do Loteamento dos Outeiros – Execução de Obra	Concurso público	01.07.2019	289.579,87	25.10.2019
21	Recuperação de Fachadas e Coberturas do Edifício Sede da Camara Municipal de Marvão	Concurso público	03.08.2020	182.466,52	29.10.2020
22	Requalificação da Escola da Portagem	Concurso público	06.01.2020	2.699.469,04	12.01.2021
23	Projeto Urbano de Acessibilidade / Inclusão Social de Santo António das Areias - 1ª Fase - Execução de Obra	Concurso público	02.10.2020	423.319,74	24.02.2021
24	Reabilitação do Centro Cultural e Recreativo de Santo António das Areias	Concurso público	02.11.2020	741.800,46	02.03.2021
25	Execução da Cobertura do Centro Cultural e Recreativo de Santo António das Areias	Consulta prévia	27.07.2021	134.630,00	19.08.2021
26	Empreitada de Construção do Corredor Pedonal do eixo Nascente-Poente da Portagem – 1ª Fase	Concurso público	17.01.2022	1.037.309,61	20.06.2022
27	Aquisição e Montagem de Cadeiras Modelo Praga ou Equivalente para o GDA	Consulta prévia	17.03.2023	20.490,00	16.05.2023

136. No que concerne aos contratos identificados com os n.ºs. de ordem 20, 21, 23 e 26, em termos gerais, observaram os procedimentos pré contratuais exigidos e a sua execução esteve em consonância com o objeto do contrato, refletindo o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelas partes, em conformidade com os termos e condições previamente estabelecidas no caderno de encargos e nas respetivas cláusulas contratuais.

2.4.1.1. Empreitadas relativas ao Centro Cultural e Recreativo de Santo António das Areias

137. Da amostra de contratos celebrados com a Damião & Belo Lda., três estão relacionadas com o Centro Cultural e Recreativo de Santo António das Areias, que o Município decidiu implementar no edifício sede do Grupo Desportivo Arenense (GDA). Para o efeito foi celebrado um acordo de cedência, por 20 anos, que é abordado no ponto 2.8.1.

O contrato n.º 17 teve o prazo de execução de 36 meses e era relativo à Manutenção e monitorização de espaços verdes no concelho de Marvão, incluindo as seguintes obrigações: envolvente do castelo de Marvão; interior do castelo de Marvão; jardim da piscina e miradouro de Santo António das Areias; relvado no loteamento municipal de Santo António das Areias; espaços verdes do Bairro Novo da Portagem e envolvente da ponte do Cavalete – Portagem.

⁸⁸ Apenas ficou de fora um contrato adjudicado após procedimento de ajuste direto, com um valor residual (10,4 m€).

138. As obras de beneficiação foram assumidas pelo Município, envolveram uma empreitada para a recuperação do edifício (n.º 24), uma outra, posterior, para a substituição da cobertura (n.º 25), e um contrato de aquisição de cadeiras para uma sala do edifício (n.º 27), com um custo global de 1.084.432,39€⁸⁹.
139. As obras foram realizadas, portanto, no edifício na titularidade de uma entidade privada, o GDA que, como se verá no ponto 2.8.1., o continuou a utilizar para a sua atividade e como sede.
140. Entretanto, o Município recorreu, para financiamento das obras, aos fundos do Alentejo 2020, tendo obtido 846,05m€ no âmbito do Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU).

Empreitada de requalificação do edifício

141. Em 02.03.2021, foi celebrado o contrato de empreitada de obra pública (EOP) entre o Município e a empresa Damião & Belo, Lda. no valor de 741.800,46€, na sequência de um concurso público, com o preço base de 815.522,44€, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 19º, n.º 1 do artigo 36º, artigo 38º e os artigos 130º a 154º do CCP, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017.
142. O concurso foi autorizado por deliberação da Câmara Municipal⁹⁰, em reunião ordinária, de 02.11.2020.
143. Das três empresas que concorreram, duas foram admitidas e uma excluída, tendo a adjudicação sido efetuada à que apresentou o preço mais baixo.
144. A obra deveria estar integralmente concluída no prazo de 365 dias a contar da data da assinatura do Auto de Consignação, que ocorreu em 25.03.2021. O Auto de Receção Provisória da obra foi elaborado em 16.01.2023, tendo-se verificado que a conta final financeira foi assinada em 19.03.2024.
145. No âmbito da execução do contrato verificou-se que existiram duas revisões de preços solicitadas pelo adjudicatário ao abrigo do regime excecional do Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20.05⁹¹, no montante de, respetivamente, 128.291,36€ e 13.757,46⁹²€.

Em sede de contraditório, a responsável identificada com a letra G (Cf. **Anexo 1**), veio informar que os contratos das empreitadas destinados à requalificação do edifício sede

⁸⁹ Desde então, e considerando os contratos publicitados no Portal BASE, o Município já promoveu mais uma empreitada de obras públicas neste edifício, por ajuste direto à mesma entidade adjudicatária, desta vez para a reabilitação da cave, no valor 75.546,35€, tendo o contrato sido celebrado em 14.10.2024.

⁹⁰ A Câmara Municipal aprovou, por maioria, com os votos do Partido Social Democrata e do CDS – Partido Popular, e duas abstenções do Partido Socialista.

⁹¹ Cf. Conta Final financeira, de 10.03.2024.

⁹² Valores sem IVA incluído.

do GDA e à execução da respetiva cobertura haviam sido celebrados antes do início do exercício das suas funções.

Empreitada de execução de cobertura do edifício

- ¹⁴⁶. Em 19.08.2021, foi celebrado outro contrato para a execução da cobertura do edifício, no valor de 134.630,00€, outorgado com a empresa Damião & Belo, Lda., que foi precedido de procedimento por consulta prévia a três entidades, nos termos do artigo 19º alínea c), do CCP, tendo apenas apresentado proposta a empresa adjudicatária.
- ¹⁴⁷. O concurso foi autorizado por despacho do Presidente da Câmara, em 27.07.2021, e teve como objeto a execução os trabalhos da empreitada da cobertura do edifício do Centro Cultural e Recreativo de Santo António das Areias.
- ¹⁴⁸. A justificação apresentada para a execução desta obra, conforme informação nº 1280, de 27.07.2021, da DOAQV, foi a de que inexistiam recursos próprios para a elaboração daqueles trabalhos. Mais se acrescentou, que o estado da cobertura não foi verificado aquando da realização do projeto inicial de reabilitação do edifício, porque não foi indicado como um problema a considerar.
- ¹⁴⁹. Note-se que o Acordo de Cedência previa que o projeto fosse apresentado pelo grupo desportivo e validado pela autarquia (cf. cláusula 4), mas, na realidade, acabou por ser o Município a assumir o projeto, recorrendo a um contrato de prestação de serviços após procedimento consulta prévia, que originou uma despesa global de 30.000€ + IVA.
- ¹⁵⁰. Quanto ao prazo de execução previsto no contrato era de 120 dias, a contar da data do auto de consignação da obra, verificando-se o cumprimento integral do contrato em 20.01.2022⁹³.
- ¹⁵¹. Nestes termos, a partir dos elementos recolhidos, não é possível afirmar que o Município deveria ter previsto na data da abertura do anterior procedimento (em 02.11.2020) a necessidade de lançamento (em 27.07.2021) deste segundo procedimento⁹⁴.

Aquisição e montagem de cadeiras

- ¹⁵². O procedimento de aquisição e montagem de cadeiras foi impulsionado por informação prévia da DOAQV, em 27.02.2023, com a indicação de que a aquisição era um modelo sugerido pelo Vereador identificado com a letra C (Cf. **Anexo 1**) para complementar a sala do GDA. Naquela informação

⁹³ Informação do Portal BASE.

⁹⁴ Cf. alínea b) do artigo 22.º do CCP.

também se indicava que o procedimento seria por consulta prévia, nos termos da alínea c) do artigo 20º do CCP, com indicação das três empresas a consultar.

153. Por despacho do Vice-Presidente, de 17.03.2023, foi autorizado o procedimento de consulta prévia às três empresas indicadas. Apresentaram proposta duas empresas, tendo a empreitada sido adjudicada à empresa que apresentou preço mais baixo.
154. A adjudicação foi efetuada por despacho do Vice-Presidente, em 18.04.2023.
155. O contrato foi celebrado, em 16.05.2023, com a empresa Damião & Belo, Lda., no valor de 20.490,00€.

2.4.1.2. Requalificação da escola da Portagem

156. Na amostra consta também um contrato de empreitada de obras públicas adjudicado à Damião & Belo, Lda., após procedimento de concurso público, celebrado em 12.01.2021, no valor de 2.699.469,04€, que teve por objeto a Requalificação da Escola da Portagem, tendo sido submetido a fiscalização prévia do TdC.
157. O contrato foi visado, em sessão diária de visto de 12.07.2021, com recomendações⁹⁵.
158. No decurso da auditoria verificou-se que, durante a execução da obra, existiram trabalhos complementares^{96/97} num valor total de 242.577,90 € e que os contratos em causa não foram enviados ao TdC, para efeitos de fiscalização concomitante, incumprindo o prazo previsto na alínea d) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.
159. Os responsáveis foram alertados para o facto aquando do trabalho de campo da presente auditoria. Porém, até à data de envio do relato para exercício do contraditório, o Município não havia dado cumprimento a tal obrigação.
160. Ora, os atos e contratos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas visados, que titulem a execução de trabalhos complementares, estão dispensados de fiscalização prévia do TdC, mas são

⁹⁵ Recomendava-se que “i) [fundamentasse] a decisão de contratar, designadamente quanto ao concreto interesse público subjacente à realização daquele procedimento, em conformidade com o disposto no art.º 36.º n.º 1 do CCP; ii) [desse] cumprimento ao disposto no n.º 2 do art.º 46.º - A do CCP, quando aplicável, em matéria de divisão por lotes; iii) [imprimisse] maior rigor na elaboração das peças procedimentais, designadamente procedendo à definição do preço base no caderno de encargos, dando cumprimento ao disposto no n.º 1, do art.º 47.º do CCP”.

⁹⁶ As datas de início de execução destes trabalhos foram 17.07.2023 e 24.11.2023. Assim sendo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei nº 30/2021, de 21 de maio, a tais trabalhos aplicaram-se as alterações ao CCP aprovadas pelo referido diploma legal, nomeadamente, as constantes do artigo 370.º, relativa aos (novos) trabalhos complementares. Cf., ainda, o auto de receção provisória da empreitada de 29.12.2023.

⁹⁷ Os indicados trabalhos respeitaram o determinado no artigo 370º do CCP.

objeto de fiscalização concomitante ou sucessiva. Para esse efeito, devem ser enviados ao TdC no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução⁹⁸.

161. Desde 01.01.2020, é obrigatória a remessa dos processos relativos aos atos e contratos adicionais por meios eletrónicos através da aplicação informática eContas, disponibilizada no sítio do TdC na internet⁹⁹.

Em sede de contraditório institucional, o Senhor Presidente da Câmara veio informar que *“(...) os trabalhos complementares já foram remetidos a fiscalização concomitante, conforme recomendado.”*

Consultados os registos no sistema de informação do TdC, constata-se os contratos adicionais relativos à empreitada de *“Requalificação da escola da Portagem”* foram efetivamente remetidos a 30.12.2025¹⁰⁰.

162. De acordo com o artigo 35º da Lei n.º 75/2013, de 12.09, competia ao Presidente da Câmara enviar ao TdC os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação.
163. A situação descrita é suscetível de aplicação de multa, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, a apurar em processo autónomo.

2.5. A execução física e financeira dos contratos

164. A análise da execução financeira dos contratos selecionados revelou, de uma forma geral, o cumprimento das fases da realização da despesa, como constam dos **Anexos 4** (Ajustes Diretos), **5** (Consulta Prévia) e **6** (Empreitadas).
165. Na análise à execução física dos contratos, à exceção do contrato n.º 6, cuja análise foi efetuada autonomamente no ponto 2.3.1, constatou-se que, de uma forma geral, a execução correspondeu ao objeto do contrato, existindo cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelas partes, em conformidade com os termos e condições previamente estabelecidas nos cadernos de encargos e nas respetivas cláusulas contratuais.
166. Da análise dos processos, constatou-se que:

- as decisões de contratar estavam suportadas em informações de cabimento prévio;

⁹⁸ Cf. n.º 1, alínea d) e n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.

⁹⁹ Em <https://www.tcontas.pt> (cf. artigo 5.º das Instruções aprovadas em anexo à Resolução n.º 4/2022 - PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 68, de 06.04.2022).

¹⁰⁰ Cf. Processos n.º 1069/2025 e 1072/2025.

- foram cumpridas as regras relativas ao cabimento da despesa, uma vez que as informações de cabimento têm valores idênticos ou superiores ao preço base fixado no caderno de encargos;
- os compromissos ocorreram em data anterior ou na mesma data da assinatura do contrato.

2.6. Limitações do mercado e da concorrência

167. A contratação pública estimula a concorrência quando as entidades adjudicantes privilegiam a adoção de procedimentos abertos, competitivos e concorrenciais, que possibilitam iguais condições de acesso e de participação, bem como igual tratamento aos interessados em contratar.
168. No entanto, os elementos recolhidos nesta ação e o trabalho de campo realizado, permitem constatar que neste território existem dificuldades em encontrar entidades dispostas e capazes de realizar as obras públicas que o Município tem a responsabilidade de promover e mesmo de fornecer bens e serviços.
169. Não só existem poucas entidades com capacidade operacional e técnica para realizar as obras, como algumas não dispõem de recursos humanos para afetar aos procedimentos burocráticos associados à contratação pública.
170. Esta realidade gera efeitos contrários aos pretendidos, com poucas entidades (e quase sempre as mesmas) a concorrer, com riscos acrescidos em termos de independência, e com pouca capacidade do Município para impor condições ou mesmo exigir o cumprimento das obrigações por parte da entidade adjudicatária.
171. O esforço do Município em mostrar práticas de maior abertura dos procedimentos a propostas, nomeadamente através da inclusão de normas no seu Código Regulamentar que promovem o convite a três entidades no âmbito dos ajustes diretos, acaba por não ser consequente, uma vez que, na generalidade das vezes, apenas uma das convidadas apresenta proposta. O mesmo ocorre também nos procedimentos de consulta prévia.
172. Mesmo nos procedimentos de concurso público, não foi incomum encontrar situações em que existiu apenas uma proposta qualificada¹⁰¹, como se constata no **Quadro 12**, que mostra os outros concorrentes nos concursos públicos ganhos pela empresa Damião & Belo Lda. e que foram incluídos na amostra.

¹⁰¹ Como foi o caso do concurso público aberto no âmbito da Reabilitação do Centro Cultural e Recreativo de Santo António das Areias (com o n.º de ordem 23).

Quadro 12 – Concorrentes nos concursos públicos adjudicados à Damião & Belo

N.º	Empreitada	Concorrentes					
20	Urbanização Loteamento dos Outeiros	Urbigav, Lda.	Agrocinco - Construções, S. A.	Eliseu & Farinha – Soc. de Construções, Lda.	Constradas - Estradas e Cons. Civil, S.A.	Senpapor – Cons. Civil e O. P. Lda.	Construções J.J.R. & Filhos, S. A.
		Excluído	2.º lugar	3.º lugar	Excluído	Excluído	Excluído
21	Recuperação fachadas coberturas Edifício Sede da Câmara	Senpapor – Cons. Civil e O. P. Lda.	Cansyfree, Lda.	WR Engenharia e Construções, Lda.			
		Excluído	2.º lugar	Excluído			
22	Requalificação da Escola da Portagem	ESTEC – Eng. Gestão Soluções Técnicas, Lda.	António Saraiva & Filhos, Lda.	RUCE – Cons. e Engenharia, Lda.	Anterior Emp. Soc. Cons. e Obras Públicas, S. A.		
		Proposta desqualificada	3.º lugar	Proposta desqualificada	2.º lugar		
23	Projeto Urbano de Acessibilidade de S. A. das Areias 1ª F	Agrocinco - Construções, S.A.	Constradas - Estradas e Cons. Civil, S.A.				
		Excluído	Excluído				
24	Reabilitação do CCR de S. A das Areias	Silveiro, Grades & Serra – Eng., Fisc. Serviços, Lda.	Seconfral – Soc. Emp. Confr. e Cons., Lda.				
		Excluído	2.º lugar				
26	Corredor pedonal Eixo Nas. Poente Portagem 1.ªF	Decoverdi - Plantas e Jardins, S. A.	Agrocinco - Construções, S. A.	Senpapor – Cons. Civil e Obras Públicas Lda.	Urbigav, Lda.		
		5.º lugar	2.º lugar	3.º lugar	4.º lugar		

173. No âmbito da análise aos procedimentos pré-contratuais relativos a empreitadas e aquisições de bens e serviços, verificou-se que foram poucas as empresas que apresentavam propostas contratuais, mesmo quando ocorreram concursos públicos. Veja-se que, nos contratos selecionados (**Quadro 12**), considerando o adjudicatário, o n.º máximo de concorrentes foi de sete (no contrato com o n.º de ordem 20) e o n.º máximo de propostas consideradas foi de 4 (no contrato com o número de ordem 26).

174. Refira-se que Marvão é uma vila com menos de quatro centenas de habitantes, situada a uma altitude de 860 metros e com características únicas em termos patrimoniais, que implicam condicionantes em termos de obras públicas¹⁰². Em sede de trabalho de campo, os responsáveis informaram que, por esse motivo, e em função da experiência acumulada, para as empreitadas realizadas na vila são estimados custos mais elevados, numa dimensão que ronda os 30%.

¹⁰² De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística, o concelho tem 151,9 Km² de área e pouco mais de 3.000 habitantes, divididos por quatro freguesias, mantendo a tendência de decréscimo populacional.

2.7. Análise do Sistema de Controlo Interno

175. Uma das inovações do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)¹⁰³ foi a necessidade de implementação de um Sistema de Controlo Interno (SCI). Apesar de o POCAL ter sido revogado pelo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11.09, o ponto 2.9, relativo ao controlo interno mantém-se em vigor, sendo que, através do SNC-AP, foi reforçada a sua obrigatoriedade¹⁰⁴.
176. Neste contexto, a NCI constitui, entre outros¹⁰⁵, um dos elementos base que dão forma ao SCI e que, de um modo integrado, garante a eficiência, eficácia e a conformidade das operações e da gestão pública. A NCI deve estabelecer um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo.
177. O Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09.12, criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e aprovou em anexo o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), estabelecendo novas obrigações no que se refere à implementação de um SCI, devendo este ter por base modelos adequados de gestão de riscos, nomeadamente, os identificados no respetivo Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPR).
178. Neste âmbito, e tendo por objetivo analisar e avaliar o SCI instituído no Município, foram realizadas entrevistas com os responsáveis e funcionários, assim como, testes de controlo e de procedimento, apresentando-se seguidamente os pontos relevantes.

2.7.1. Normas e procedimentos

179. O Município dispõe de uma NCI, aprovada em 20.02.2002. Tendo em conta a data de aprovação da norma, verifica-se, que a mesma já não se encontra adequada à nova realidade, por um lado, pelo tempo decorrido, por outro lado, pelas mudanças na estrutura orgânica e pelo cada vez maior acervo de atribuições das autarquias e de competências dos seus órgãos.
180. Acresce, que a NCI também não estabelece quaisquer procedimentos no âmbito da contratação pública.
181. Os responsáveis do Município transmitiram à equipa, no decurso do trabalho de campo da auditoria, que iriam abrir procedimento contratual tendo em vista a elaboração de uma nova NCI, o que, até à data, não ocorreu.

¹⁰³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22.02 e posteriormente alterado pela Lei n.º 162/99, de 14.09, pelo Decreto-Lei n.º 315/2000 de 02.12 e pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002 de 05.04.

¹⁰⁴ Cf. artigo 9.º do SNC-AP.

¹⁰⁵ Nomeadamente o plano de organização, os regulamentos internos e externos, os planos de contas e o manual de consolidação de contas e a auditoria interna.

182. No âmbito da gestão de riscos de corrupção, a Recomendação n.º 1/2009, de 01.07, do Conselho de Prevenção da Corrupção, veio estabelecer que os órgãos dirigentes máximos de entidades gestoras de dinheiros, valores ou património público deveriam proceder à elaboração de planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, e, mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09.12, veio reforçar esta exigência.
183. No artigo 6.º do Anexo deste último diploma está prevista a necessidade de as entidades abrangidas adotarem e implementarem um plano de prevenção que abranja toda a organização e atividade, incluindo áreas de administração, de direção, operacionais ou de suporte, e que contenha:
- a) Identificação, análise e classificação dos riscos e das situações que possam expor a entidade a atos de corrupção e infrações conexas (incluindo os associados ao exercício de funções pelos titulares dos órgãos), considerando a realidade da administração local e a área geográfica da autarquia; e
 - b) Medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos e situações identificados.
184. O Município não elaborou o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo de Corrupção e Infrações Conexas, nos termos do referido artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021. Ainda assim, publicitou no seu site o PGRCIC, cuja versão inicial tinha sido aprovada em 16.12.2009 e foi objeto de uma revisão, em 17.01.2022, aprovada por deliberação da Câmara Municipal, com a seguinte estrutura:
- Compromisso Ético;
 - Organograma e identificação dos responsáveis;
 - Identificação das áreas e atividades, dos riscos de corrupção e Infrações Conexas, da qualificação de frequência dos riscos, das medidas e dos responsáveis;
 - Controlo e monitorização do plano.
185. Contudo, saliente-se que o PGRCIC identifica como riscos, na área da contratação pública, no que aqui releva:
- “1. Comportamentos que afetem a imparcialidade, a objetividade, a igualdade, a concorrência e o interesse público na contratação pública.
2. Violação das normas estabelecidas no CCP ou nas Leis de Orçamento de Estado como a Lei do Orçamento de Estado do ano de 2019 que estabeleceu regras sobre “Encargos com contratos de aquisição de serviços”.*
186. No que se refere a medidas de prevenção e controlo na gestão dos contratos públicos, o mesmo documento identifica os seguintes pontos:
- “1. Implementar procedimentos internos que estabeleçam as seguintes obrigações: 2. Fundamentar a decisão de contratar, a escolha do procedimento, a estimativa do valor do contrato e a escolha do adjudicatário; 3. Adotar instrumentos de planeamento específicos em*

matéria de contratação pública (v.g. planos de compras); 4. Utilizar recursos humanos com formação adequada para a elaboração e aplicação das peças procedimentais, em especial, do convite a contratar, do programa do concurso e do caderno de encargos; 5. Assegurar o funcionamento dos mecanismos de controlo de eventuais conflitos de interesses na contratação pública, designadamente os previstos no Código dos Contratos Públicos e no Código do Procedimento Administrativo; 6. Privilegiar o recurso a procedimentos concorrenciais em detrimento da consulta prévia e do ajuste direto; 7. Nos casos de recurso à consulta prévia ou ao ajuste direto, adotar procedimentos de controlo interno que assegurem o cumprimento dos limites à formulação de convites às mesmas entidades; 8. Garantir a transparência nos procedimentos de contratação pública, nomeadamente o cumprimento da obrigação de publicitação no portal da contratação pública; 9. Dar ampla publicidade à vontade de contratar, para que qualquer possível interessado possa, querendo, apresentar proposta. 10. Deve ser verificado o respeito das disposições legais que fixam os critérios de escolha dos procedimentos de formação dos contratos públicos e os princípios da transparência, da igualdade e concorrência. 11. Deve ser verificada a existência de fundamentação do preço base fixado para cada procedimento. 12. Os procedimentos de contratação só devem iniciar-se se tiver sido assegurada, atempada e previamente, inscrição e cabimento orçamental da despesa prevista. 13. O cabimento das despesas a realizar deve reportar-se à data da abertura do procedimento, assegurando-se, igualmente, a cobertura orçamental para os anos subsequentes.”

187. Se as medidas 2, 3 e 6 suprarreferidas tivessem sido adequadamente implementadas, eventualmente poderiam ter-se evitado algumas das situações detetadas.
188. Por último, é de referir que de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09.12, as entidades devem ainda proceder à elaboração de dois relatórios de avaliação de execução: um, intercalar, relativamente às situações identificadas de risco elevado ou máximo; e outro, anual, contendo a quantificação do grau de implementação das medidas preventivas e corretivas, bem como a previsão da sua plena implementação, o que não se verificou no Município.
189. Em 28.05.2018, o Presidente da Câmara nomeou o encarregado de Proteção de Dados do Município.
190. O Código de Conduta foi aprovado por deliberação da Câmara Municipal tomada em reunião de 03.02.2020, em cumprimento da Lei n.º 52/2019, de 31.07.
191. O Município dispõe de Código Regulamentar que se encontra disponível na sua página da Internet.

2.7.2. Evidências das práticas de controlo

192. Por forma a efetuar o levantamento e apreciação do SCI implementado na área da contratação pública no Município, foram realizadas entrevistas com os responsáveis e funcionários, bem como testes de controlo e de procedimento, lembrando que a autarquia possui uma unidade orgânica destinada às aquisições de bens, serviços e empreitadas de obras públicas (DOAQV), que centraliza e verifica a legalidade dos procedimentos, nomeadamente:
- os limites legalmente estabelecidos para a adjudicação da aquisição de bens e serviços ao mesmo fornecedor;
 - a consulta e registos no Portal BASE;
 - a consulta das bases de dados do IMPIC.
193. O Município utiliza a plataforma digital VORTAL GOV na área da contratação pública.

194. Apresenta-se de seguida, de forma simplificada, as fases mais importantes do processo de contratação pública no Município:

Identificação da necessidade

195. Nos procedimentos de contratação de prestação de serviços celebrados por ajuste direto verificou-se que os despachos do Presidente da Câmara não justificam a necessidade de tais prestações de serviços, determinando apenas o início do procedimento com indicação da entidade a consultar, carecendo igualmente de fundamentação quanto à empresa a consultar.
196. Não existe um documento formal que identifique e justifique, de forma clara a necessidade concreta de contratação, verificando-se nalguns casos a transmissão aos técnicos da DOAQV, via informal, dessa necessidade de contratar. Na sequência desse conhecimento, é elaborada informação a apresentar e justificar a necessidade ao Presidente da Câmara.
197. Não é efetuada a verificação da legitimidade da necessidade, denotando não haver um planeamento atempado, adequado e rigoroso das necessidades.

Decisão de contratar

198. É elaborada informação contendo, nomeadamente:
- Escolha do procedimento e entidades a convidar em caso de ajuste direto;
 - Indicação do júri do procedimento que, por vezes, é coincidente com o gestor de contrato designado;
 - Indicação do gestor do contrato que, por vezes, coincide com o técnico que elabora a informação sobre a manifestação da necessidade;
 - Indicação do cabimento¹⁰⁶.
199. A decisão de contratar é submetida à entidade competente para assinatura (Presidente da Câmara ou Câmara Municipal, consoante o montante envolvido).

Lançamento do Procedimento Concursal

200. Observou-se o incumprimento do dever de publicitação no Portal BASE dos relatórios de formação dos contratos até 20 dias úteis após a celebração do contrato escrito.
201. Em relação às fases de elaboração do caderno de encargos, receção e abertura das propostas avaliação das propostas, decisão de adjudicação, celebração do contrato, execução do contrato e fecho do processo, da verificação do SCI concluiu-se não apresentarem falhas relevantes, para além das referenciadas ao longo do Relatório.

¹⁰⁶ Atribuída previamente pela DAF.

202. A análise aos circuitos instituídos, resultante das entrevistas com os responsáveis e da análise documental efetuada, permitiu identificar fragilidades no SCI na área da contratação:

- A falta de fundamentação no ajuste direto do convite a uma única entidade;
- A deficiente segregação de funções¹⁰⁷, bem como de rotação de trabalhadores na mesma função, no que diz respeito às operações de consulta a fornecedores de bens e de registo, designação do gestor do contrato e designação do elemento do júri¹⁰⁸.

2.8. Outras situações relevantes

2.8.1. Apoios concedidos ao Grupo Desportivo Arenense

203. O Município de Marvão celebrou, a 22.06.2020, um acordo de cedência com o Grupo Desportivo Arenense (GDA), visando a utilização do edifício sede deste como centro cultural e recreativo¹⁰⁹, pelo prazo de 20 anos.
204. Nos termos da cláusula 4.^a do acordo, comprometia-se a executar as obras de beneficiação do edifício de acordo com o projeto apresentado e aprovado pelos órgãos sociais do GDA e a submeter a respetiva candidatura a financiamento do Alentejo 2020.
205. A cláusula 5.^a dispunha que o GDA ficava responsável pela manutenção do edifício e dos equipamentos e assegurava a gestão da utilização do equipamento em articulação com o Município, sendo a cedência a título gratuito e para seu uso exclusivo, “*sem prejuízo de concessão do uso ao GDA nos termos a estabelecer pela Câmara Municipal*” (cláusula 1.^a, *in fine*).
206. Embora esta cláusula fizesse supor que seria o GDA a assumir a execução do projeto, constatou-se ter sido o Município a fazê-lo, recorrendo a um contrato de prestação de serviços precedido de um procedimento de consulta prévia¹¹⁰.
207. Na sequência deste acordo, o Município lançou os três procedimentos de contratação já analisados no ponto 2.4., um primeiro para a requalificação do edifício, outro para a substituição da cobertura e outro para a instalação de cadeiras, com um gasto total de 1.084.432,39€.

¹⁰⁷ Nomeadamente no gestor do contrato, que em alguns casos é, em simultâneo, o proponente da manifestação da necessidade.

¹⁰⁸ Nesta matéria anote-se a Orientação Técnica do IMPIC nº 05/CCP/2019, que refere que nada obsta a que o gestor do contrato possa se elemento do júri, mas de acordo com o princípio da segregação de funções é de todo aconselhável que aquele que tem intervenção numa fase, não seja chamado a intervir na fase seguinte. Mais refere, no entanto, quando se verificar uma escassez de recursos humanos “especializados”, não existe qualquer impedimento legal a que a mesma pessoa acumule as funções de elemento do júri e de gestor do contrato.

¹⁰⁹ Com o objetivo de dispor de um espaço que permitisse a realização de atividades culturais e recreativas.

¹¹⁰ Considerando os dados carregados no Portal BASE, sendo que o clausulado contratual faz referência ao procedimento de ajuste direto.

208. Em 05.04.2023, foi celebrado o Protocolo de Colaboração entre o Município e o GDA, cujo objeto consiste definir os termos em que é feita a utilização e a gestão do edifício em causa, que tem a mesma duração do acordo de cedência (20 anos), celebrado em 2020.
209. O Município assume os pagamentos relativos ao consumo de água, eletricidade, seguros e garante a manutenção e reparação de equipamentos e elementos estruturais do edifício (cf. cláusula 2.^a, n.º 2 e n.º 4 deste protocolo). As receitas de exploração do bar ficam para o GDA, prevendo-se a partilha igual das receitas geradas pela rentabilização da sala n.º 1 (cf. cláusula 3.^a, n.ºs 8 a 10). Previa-se também, que fosse acordado anualmente entre as partes um plano de atividades anual a desenvolver no espaço cedido (cf. cláusula 3.^a, n.º 11).
210. A cláusula 6.^a dispõe ainda que, findo o prazo de cedência, *“todas as obras e benfeitorias realizadas no edifício pela Câmara Municipal de Marvão, ficarão pertença do GDA, sem que este tenha que pagar qualquer indemnização pela realização das mesmas”*.
211. Da análise dos elementos disponíveis, incluindo as atas da Câmara e da Assembleia Municipal de Marvão, constata-se que:
- O acordo de cedência foi a forma encontrada pelas partes (Município e CDA) para procederem à recuperação do edifício sede do Clube com fundos públicos. Os custos eram estimados em 500m€, sendo que se iria aproveitar os fundos do programa PARU. Foi inclusivamente levantada a questão da desigualdade de tratamento, face a outras entidades associativas locais¹¹¹;
 - Consequentemente, o acordo de cedência era desequilibrado para o Município, que suportava o custo das obras, a que somou os do projeto, bem como, utilizando o protocolo de colaboração como instrumento, as despesas (correntes e de capital) resultantes da gestão do espaço;
 - Os custos acabaram por ser muito superiores aos inicialmente previstos, houve falhas na elaboração do projeto, nomeadamente ao não ter em consideração o estado da cobertura, e foi necessário recorrer a endividamento para fazer face à comparticipação nacional¹¹²;

¹¹¹ Na ata n.º 3/2020 da Assembleia Municipal, pode ler-se que *“O membro (...) Relativamente ao protocolo com o GDA percebeu na assembleia geral do clube que para permitir a reabilitação da sede o município vai ser o dono da obra (...) O Presidente da Câmara (...) Sobre a sede do GDA informou que a direção teve autonomia total para tomar decisões. Acha que o valor de quinhentos mil euros foi consensual e com a vontade de todos para se aproveitar esta verba do PARU (...) O membro (...) Sobre as obras de remodelação no GDA, referiu que todos estão satisfeitos com as mesmas, até por ser uma sala que diz muito a todo o concelho, mas lamentou que (...), nada se tenha feito na sociedade da Portagem e agora vai-se gastar esse dinheiro no GDA e não há verba para arranjar o telhado do Centro Cultural e Recreativo dos Alvarrões. Acha que todos deviam ser tratados por igual (...)”*.

¹¹² Na ata n.º 2/2021 da Assembleia Municipal, pode ler-se que *“O Presidente da Mesa (...) consultou o regimento e a Chefe de Divisão Financeira, que confirmou estar ultrapassada esta dúvida, uma vez que o edifício está cedido formalmente à câmara e o empréstimo é para uma obra do município e não do GDA. (...) O Presidente respondeu que (...) O acompanhamento do projeto do GDA foi feito pela Divisão de Obras. Quando se mandou fazer o projeto toda a gente dizia que a cobertura estava ótima mas ninguém lá foi acima os técnicos diziam que estava boa. (...) O Vereador (...) confiou nas informações dadas pelo executivo, onde sempre garantiram que a cobertura estava boa.*

- Depois concluídas as obras¹¹³, a sala n.º 1 (multiusos), em que se operaria o essencial da programação cultural, permaneceu sem o devido licenciamento, pelo que não se concretizou a programação anual do espaço¹¹⁴;
- O Município vinha celebrando com o GDA sucessivos contratos-programa de desenvolvimento desportivo cuja vigência coincide com a dos protocolos¹¹⁵, e onde poderia, em tese, ter enquadrado estes apoios, mas tal não ocorreu¹¹⁶;

212. Acresce que os apoios concedidos pelo Município ao GDA no âmbito do acordo de cedência e do protocolo de colaboração, não foram objeto de comunicação à IGF, nos termos do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 64/2013, de 27.08. De acordo com o n.º 2 do referido Decreto-Lei, considera-se “*subvenção pública*» toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada”. Atendendo ao supra indicado desequilíbrio prestacional, as contrapartidas decorrentes do acordo de cedência e do protocolo de colaboração haveriam de ser entendidas como vantagens financeiras ou patrimoniais e, nessa mesma medida, estariam sujeitas à referida comunicação.

2.8.2. Atribuição de receita do Festival Al Mossassa ao Moto Clube

213. O Município tem realizado, anualmente, o Festival Al Mossassa, enquanto evento que permite dar a conhecer a cultura e a história de Marvão¹¹⁷.
214. Nesse âmbito, anualmente, o Presidente da Câmara tem elaborado um despacho onde determina que a cobrança das entradas no Festival Al Mossassa seja assegurada pelo Moto Clube de Marvão¹¹⁸.
215. Pela prestação desse alegado serviço, o Município pagou ao Moto Clube de Marvão, anualmente, uma percentagem da receita das entradas¹¹⁹.

Perguntou que trabalho foi feito pelo Presidente e Vice-Presidente para se certificarem disso, quando acrescem agora mais 140 mil euros para a cobertura. Agora o custo da obra já vai quase num milhão de euros e o valor que não for financiado terá de ser suportado pela câmara municipal (...)”.

¹¹³ O equipamento foi formalmente inaugurado a 01.05.2023.

¹¹⁴ De acordo com a ata da Assembleia Municipal de Marvão n.º 4/2024, de 13.12.2024, o espaço ainda não se encontrava licenciado.

¹¹⁵ Foram consultados contratos programa de desenvolvimento desportivo relativos aos anos de 2018 a 2024, envolvendo valores que progrediram de 7.750€, em 2018, para 12.500€, em 2024, acrescentando a cedência de transportes para as atividades realizadas fora do concelho.

¹¹⁶ Cf. Decreto-Lei n.º 273/2009, de 01.10, que estabelece o regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo.

¹¹⁷ Os contratos celebrados pelo Município, entre 2019 e 2023, por ajuste direto, para a realização deste festival, foram analisados no ponto 2.3.1.

¹¹⁸ O Moto Clube é uma associação sem fins lucrativos constituída em 1998, com o objetivo de promover o motociclismo nas suas variadas vertentes: turística, desportiva, recreativa, cultural e de lazer e bem-estar; defender e valorizar o património do concelho de Marvão; e conservar e preservar o meio-ambiente.

¹¹⁹ Em 2018 e 2019 a percentagem foi de 25% e em 2022 e 2023 foi de 15%.

216. No referido despacho é, também, determinado o valor do cabimento e do compromisso respetivos, que foi, nestes anos, de €2.500, o que superou o montante apurado a pagar ao Moto Clube.
217. Independentemente da apreciação da materialidade dos valores em causa, importa referir que:
- O processo de liquidação e cobrança daquela receita constitui responsabilidade do Município, que deve cuidar de minimizar o risco da sua não arrecadação;
 - Entendendo-se esta relação como uma prestação de serviços, teria de existir um documento que a titulasse, contrato ou fatura, o que não se verificou;
 - Tratando-se de um apoio do Município à referida associação, tal como foi transmitido em trabalho de campo de auditoria, haveria que o sujeitar às regras estipuladas no “Regulamento Municipal de Apoio às Associações Sem Fins Lucrativos e às IPSSs do Concelho de Marvão” que consta do Código Regulamentar, o que não ocorreu.
 - Haveria, também, que incluir estes montantes na informação sobre subvenções concedidas, enviada anualmente à IGF, no âmbito do Decreto-Lei n.º 64/2013, de 27.08, o que também não ocorreu.

Em sede de contraditório pessoal, a responsável identificada com a letra G (Cf. **Anexo 1**), referiu que *“(...) a atribuição da receita do Festival Al Mossassa ao Moto Clube, era já prática do anterior executivo, tendo sido dada continuidade à mesma até ao ano de 2023, através de despacho do Presidente, em concordância com o vereador do pelouro da Cultura, sendo [o] processo acompanhado por ambos e pela divisão administrativa e financeira.”*.

3. CONCLUSÕES

Considerando as observações de auditoria, destacam-se as seguintes conclusões:

1. Constatou-se que o prazo dos 20 dias úteis para publicitação no Portal BASE foi ultrapassado em 10 dos contratos selecionados para a amostra de auditoria (cf. **Quadro 2**), o que implicou a violação do n.º 1 do artigo 127.º e do artigo 465.º, ambos do CCP. Essas indiciadas ilegalidades, da responsabilidade do Presidente da Câmara, seriam suscetíveis de configurar a prática de infração financeira sancionatória, sendo, no entanto, relevadas, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC (**ponto 2.1.1**);
2. De acordo com a informação no Portal BASE, 47% dos contratos celebrados pelo Município, entre 2019 e 2023, foram publicitados depois do prazo, constatando-se uma melhoria substancial a partir de julho de 2021. Estes resultados foram explicados pela indisponibilidade temporária de meios humanos, entretanto solucionada pelo Município (**ponto 2.1.1**);
3. Os pagamentos efetuados no âmbito dos contratos listados no **Quadro 4** serão ilegais, porque relativos a contratos ineficazes, por não terem sido publicados no Portal BASE previamente ao respetivo pagamento, conforme decorre do n.º 3 do artigo 127.º do CCP. Essas indiciadas ilegalidades, da responsabilidade do Presidente da Câmara, seriam suscetíveis de configurar a prática de infração financeira sancionatória, sendo, no entanto, relevadas, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC (**ponto 2.1.2**).
4. Mesmo considerando as diferenças que resultam da natureza distinta da informação divulgada no Portal BASE e na prestação de contas ao TdC, a análise comparativa efetuada permite constatar insuficiências e erros na informação sobre contratação pública submetida no Portal BASE e na Prestação eletrónica de contas ao TdC (**ponto 2.1.3**).
5. As necessidades aquisitivas não se encontravam suficientemente justificadas nas informações técnicas que antecederiam o procedimento, não existindo uma explicitação clara do concreto interesse público subjacente à decisão de contratação (**ponto 2.2.1.1**);
6. O artigo 14.º do Código Regulamentar ao determinar que para efeitos de consulta prévia aos ajustes diretos seja dada preferência a propostas apresentadas por empresas do concelho, seguindo-se por empresas do distrito de Portalegre e, depois, por empresas de Portugal, afronta os princípios da igualdade, da não discriminação e da livre prestação de serviço e a jurisprudência do TJUE relativa ao conceito de interesse transfronteiriço certo. A demonstração e avaliação de tal interesse pressupõe uma apreciação casuística que não se compadece com a natureza geral e abstrata da indicada norma regulamentar (**ponto 2.3.**);

7. O critério material foi utilizado para a realização de ajustes diretos com a Morgadinho Ferrão & Almeida, Lda. e com Teresa de Jesus Reis Narciso sem estar devidamente justificado. Em seis ajustes diretos celebrados com a Morgadinho Ferrão & Almeida, Lda. e em um ajuste direto celebrado com Teresa de Jesus Reis Narciso, a utilização de tal procedimento terá violado o n.º 2 do artigo 113.º do CCP. Estas situações poderão configurar a prática de infrações financeiras sancionatórias, imputáveis ao Presidente da Câmara, que, no entanto, são relevadas, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC (**pontos 2.3.1 e 2.3.2**);
8. No caso do ajuste direto celebrado após concurso público, o procedimento foi legalmente aplicado, mas não foi seguida a recomendação de convite a três entidades, prevista na alínea a) do ponto 4.2 do artigo 14.º do Código Regulamentar do Município, tendo sido apenas convidadas as duas empresas com sede no concelho com qualificação técnica para executar a empreitada, opção que foi justificada com base na recomendação da alínea g) do mesmo ponto e artigo (**ponto 2.3.4**);
9. Verificou-se que, durante a execução da obra de requalificação da Escola da Portagem, existiram trabalhos complementares num valor total de 242.577,90€ e que os contratos em causa não foram enviados ao TdC, para efeitos de fiscalização concomitante, incumprindo o prazo previsto na alínea d) dos n.ºs 1 e n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC. A situação descrita é da responsabilidade do Presidente da Câmara, sendo suscetível de aplicação de multa (**ponto 2.4.1.2**);
10. O Município teve dificuldades em encontrar entidades dispostas a realizar obras e em fornecer bens e serviços, faltando-lhes capacidade operacional e técnica e conhecimento dos procedimentos de contratação pública. Como resultado, poucas entidades concorrem, existem riscos acrescidos de independência e pouca capacidade para impor condições ou exigir o cumprimento das obrigações contratuais. Mesmo nos procedimentos de concurso público, não foi incomum encontrar situações em que existiu apenas uma proposta qualificada (**ponto 2.6**);
11. A recomendação constante do artigo 14.º do Código Regulamentar para que nos procedimentos de ajuste direto fossem convidadas três entidades, acabou por não ser consequente, uma vez que ou não foi seguida ou, quando foi, apenas uma das convidadas apresentou proposta. Nos procedimentos de consulta prévia também é comum apenas uma entidade mostrar interesse (**ponto 2.6**);
12. O Município não atualizou a Norma de Controlo Interno e não elaborou o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09.12, pelo que também não se encontra a cumprir com a obrigação de elaborar os relatórios de avaliação de execução, o intercalar e o anual (**ponto 2.7.1**);

13. Sobre o acordo de cedência celebrado, a 22.06.2020, entre o Município de Marvão o GDA, visando a utilização do edifício sede deste como centro cultural e recreativo, pelo prazo de 20 anos, constatou-se que:
- a) O acordo de cedência foi a forma encontrada pelas partes para procederem à recuperação do edifício sede do Clube com fundos públicos;
 - b) O acordo era desequilibrado para o Município, que suportava o custo das obras, a que somou o do projeto, bem como as despesas (correntes e de capital) resultantes da gestão do espaço;
 - c) O Município celebrou com o GDA sucessivos contratos-programa de desenvolvimento desportivo cuja vigência coincide com a dos protocolos, e onde poderia, em tese, ter enquadrado estes apoios;
14. O Presidente da Câmara tem determinado que a cobrança das entradas no Festival Al Mossassa seja assegurada pelo Moto Clube de Marvão, sendo-lhes paga uma percentagem da receita pelo alegado serviço. No entanto, o processo de liquidação e cobrança da receita em causa constitui responsabilidade do Município; não existe documento que titule a prestação do serviço; e o apoio concedido não foi sujeito às regras do Regulamento Municipal aplicável (**ponto 2.8.2.**);
15. Finalmente, verificou-se que a generalidade dos apoios em análise, concedidos pelo Município ao GDA e ao Moto Clube, não foram devidamente comunicados à Inspeção Geral de Finanças, como impõe o n.º 1 do Decreto-Lei n.º 64/2013, de 27.08 (**pontos 2.8.1. e 2.8.2.**).

4. RECOMENDAÇÕES

Atentas as observações e conclusões de auditoria, o Município deverá dar pleno cumprimento às disposições sobre contratação pública contidas no CCP e no Código Regulamentar por si aprovado, recomendando-se que:

1. Promova uma adequada fundamentação:
 - 1.1. Da decisão de contratar;
 - 1.2. Da escolha do procedimento;
 - 1.3. Da estimação dos custos e fixação do preço base; e
 - 1.4. Da escolha do adjudicatário.
2. Privilegie o recurso a procedimentos concorrenciais em detrimento de procedimentos de consulta prévia ou de ajuste direto, nomeadamente quando o impacto da escolha, em termos de tempo e custo, seja negligenciável;
3. Corrija o artigo 14.º do Código Regulamentar eliminando preferências discriminatórias;
4. Assegure a publicitação atempada, exata e completa da informação relativa aos contratos públicos no Portal BASE, nos termos legais;
5. Submeta, de forma exata, completa e tempestiva, a informação sobre contratos públicos na Prestação de contas ao TdC, garantindo a sua coerência com a informação submetida no Portal BASE;
6. Diligencie pelo cumprimento das obrigações de prevenção da corrupção que resultam do Regime Geral de Prevenção da Corrupção em vigor e do respetivo programa de cumprimento normativo, nomeadamente no que concerne à adoção e implementação de um plano de prevenção de riscos, de um código de conduta, de um canal de denúncia e de um programa de formação, bem como à nomeação do responsável pelo cumprimento do programa;
7. Garanta um efetivo controlo da execução do plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, elaborando os relatórios de avaliação intercalar e anual e assegurando a sua publicidade e revisão, nos termos legais;
8. Diligencie pela implementação de um sistema de controlo interno que inclua as componentes previstas no Regime Geral de Prevenção da Corrupção em vigor e, em especial, pela aprovação e aplicação de uma norma de controlo interno adequada e atualizada;
9. Implemente procedimentos tendentes a identificar os beneficiários efetivos dos contratos;

10. Mantenha uma base de dados de fornecedores e de empreiteiros, sistematizada e atualizada, que permita maximizar o universo de interessados na realização das empreitadas ou fornecimento dos bens e serviços, bem controlar o escrupuloso cumprimento do n.º 2 do artigo 113.º do CCP e registar o histórico em termos de satisfação;
11. Proceda ao envio atempado de contratos que titulem trabalhos complementares ao TdC, para efeitos de fiscalização concomitante e sucessiva, nos termos da alínea d) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC;
12. Sujeite a concessão de quaisquer apoios às normas previstas para o efeito no Regulamento Municipal de Apoio às Associações Sem Fins Lucrativos e às IPSS do Concelho de Marvão, que integra o Código Regulamentar do Município;
13. Comunique à Inspeção Geral de Finanças o valor de todas as subvenções concedidas pelo Município, entendidas como toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, nos termos do Decreto-Lei n.º 64/2013, de 27.08.

5. EMOLUMENTOS

Os emolumentos são fixados em € 17.164,00, nos termos do artigo 2º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31.05, com a redação dada pela Lei nº 139/99, de 28.08, e Lei n.º 3-B/2000, de 04.04, e calculados nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do mesmo regime.

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de auditoria foi dada vista ao Ministério Público, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC. O Parecer do Ministério Público n.º 4/2026 expressa o seguinte:

“Concorda-se com as conclusões e decisão materializada no Relatório e, assim, não se descortinando no mesmo quaisquer indícios de infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer, ou outros que envolvam matéria integrante de responsabilidade a ser investigada em sede da competência de outras jurisdições, por ora, nada mais se nos oferece pronunciar.”.

7. DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, deliberam:

1. Aprovar o presente Relatório de Auditoria.

2. Relevar as indiciadas responsabilidades financeiras referidas nos pontos 2.1.1., 2.1.2., 2.3.1. e 2.3.2. deste Relatório, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
3. Determinar que o Relatório, com os respetivos anexos, seja remetido:
 - i. Ao Presidente da Câmara Municipal de Marvão;
 - ii. Ao Presidente da Assembleia Municipal de Marvão;
 - iii. Aos restantes responsáveis, notificados em sede de contraditório pessoal.
4. Determinar o envio do Relatório, na versão a publicar na página de internet do Tribunal de Contas, à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., sinalizando as observações relativas à utilização de fundos comunitários, constantes nos pontos 2.4.1.1. e 2.8.1..
5. Determinar que o Município de Marvão comunique ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para o acolhimento das recomendações que lhe são destinadas.
6. Remeter o Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, da LOPTC.
7. Após as notificações nos termos dos pontos anteriores, proceder à divulgação do presente relatório, com exclusão dos anexos, na página do Tribunal de Contas na internet, conforme previsto no artigo 9.º, n.º 4, da LOPTC, salvaguardando-se a proteção dos dados pessoais.
8. Fixar os emolumentos a pagar pelo Município de Marvão, no montante de 17.164€.

Tribunal de Contas, em 5 de março de 2026.

A Juíza Conselheira Relatora

(Sofia David)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)