



Sentença n.º 22/2022 – 3.ª Secção

Processo n.º 6/2022-JRF/3.ª Secção

Sumário

1. Para aferir do instituto da prescrição importa tomar em consideração não só o prazo legal da prescrição e os momentos da prática da imputada infração e de citação do responsável, mas também é necessário averiguar de eventuais causas de suspensão daquele prazo, nomeadamente a de suspensão entre o início da auditoria e até à audição do responsável, sem esta poder ultrapassar dois anos.
2. Pode ainda ser necessário tomar em consideração uma outra causa de suspensão do prazo legal de prescrição, esta excecional, estabelecida na legislação aprovada na sequência da pandemia da Covid19, que deve considerar-se um acréscimo aos períodos legalmente estabelecidos no artigo 70.º da LOPTC.
3. Não cabe nas competências dos membros do júri, nomeadamente na de “apreciação das candidaturas” prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º do CCP, analisar e decidir sobre a regularidade da escolha das entidades convidadas a apresentar propostas, decisão essa tomada em fase anterior pelo órgão que tem a competência para a decisão de contratar.
4. Podem ser considerados “responsáveis” pela prática de infrações financeiras sancionatórias os funcionários que, nas informações dirigidas aos membros do executivo municipal, tendo em vista suscitarem ou despoletarem procedimentos de aquisição de bens ou serviços ou de indicarem, sugerirem ou proporem entidades a serem convidadas a apresentar propostas em procedimentos aquisitivos, tenham informado de forma errónea sobre o adequado e correto regime de contratação pública e, assim, em violação do regime legal.
5. Num quadro de insuficiente ou inadequada organização funcional dos municípios, a questão que pode suscitar-se é a de saber se qualquer pessoa que subscreva uma “informação”, tendo em vista suscitar uma decisão junto do órgão executivo do município, pode ser considerada como “serviços



competentes para informar”, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 80.ºA do RFALEI ou se, pelo contrário, só estaremos perante “serviços competentes para informar” quando a orgânica do município prevê um serviço com competências funcionais adequadas a prestar as informações em causa e dotado de pessoa(s) com qualificações para o efeito.

PRESCRIÇÃO – PRAZO – SUSPENSÃO DO PRAZO – COVID19 – JÚRI –
COMPETÊNCIA - INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA –
RESPONSÁVEL - FUNCIONÁRIO - CULPA – DISPENSA DE MULTA –
SERVIÇOS COMPETENTES PARA INFORMAR

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

3.^a Secção

Data 06/10/2022

Processo: 6/2022-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADO EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O M.^oP.^o, demandante, intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra os demandados, (doravante 1.^o demandado ou D1) e (doravante 2.^o demandado ou D2), melhor identificados nos autos, pedindo a condenação:

a) do 1.^o demandado pela prática de oito infrações financeiras sancionatórias, a título negligente, previstas e punidas (doravante pp. e pp.), no artigo 65.^o, n.^o 1, alínea l), da Lei n.^o 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas, na sua atual redação, doravante LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC por cada infração;

b) do 2.^o demandado pela prática de uma infração da mesma natureza, p. e p. na mesma disposição legal, na multa de 25 UC.

Alega, em resumo, que os demandados no âmbito das funções exercidas, na Câmara Municipal de Marco de Canavezes (CMMC), foram subscritores de diversas propostas de aquisição de bens e de realização de empreitadas de obras públicas, as quais discrimina, com violação dos princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público e de regras da contratação pública, nomeadamente o disposto nos artigos 22.^o, n.^o 1, alínea b), conjugado com o artigo 19.^o, ambos do Código dos Contratos Públicos (CCP)¹ e o estatuído no artigo 113.^o, n.^o 2, do mesmo diploma legal.

Mais alega que os demandados, na qualidade e responsabilidade em que atuaram e ainda de membros dos júris dos procedimentos em causa, não agiram com o cuidado, a atenção e o cuidado que lhes eram exigíveis.

Conclui que os demandados, não cuidando da verificação dos requisitos legais para os convites e adjudicação ou ao terem proposto procedimentos diversos, sem justificação para a realização de procedimentos distintos, incorreram na prática das infrações financeiras sancionatórias que lhes imputa.

*

2. Contestaram os demandados, em peças processuais separadas, mas peticionando a final, igualmente, a procedência da contestação e a sua absolvição e, se assim se não entender, que lhe seja aplicado o que resulta do disposto nos n.^{os} 7, 8 e 9 do artigo 65.^o da LOPTC.

¹ Aprovado pelo DL n.^o 18/2008 de 29.01, objeto de sucessivas alterações legislativas, a tomar em consideração no item da aplicação do direito

Começam por invocar a prescrição, relativamente às infrações ocorridas há mais de 5 anos, considerando as citações do 1.º demandado em 11.04.2022 e do 2.º demandado em 07.04.2022.

Aceitam implicitamente os factos materiais alegados no requerimento inicial, mas impugnam a violação das suas obrigações ou deveres funcionais de diligência, até por não lhes serem exigíveis comportamentos diversos e também alegam que não se mostram preenchidos os pressupostos objetivos e subjetivos das infrações financeiras que lhes vêm imputadas.

*

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio não enfermando de nulidade total que o invalide, o Ministério Público e os demandados têm legitimidade e não se verificam nulidades secundárias ou outras exceções dilatórias ou perentórias (sem prejuízo do que adiante se justificará quanto à invocada prescrição) que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como das atas consta.

*

3.1. Como atrás se deu conta, os demandados invocam a prescrição e fazem-no genericamente alegando as datas em que foram citados e que “estarão aqui em causa algumas infrações ocorridas há mais de 5 anos, designadamente ocorridas em 2016”.

Analisada a alegação dos recorrentes, não cremos que lhes assista razão, como a seguir se procurará evidenciar.

Com efeito, nos termos do artigo 70.º da LOPTC, importa tomar em consideração, para aferir do instituto da prescrição, não só o prazo legal da prescrição e os momentos da prática da imputada infração e citação do responsável, mas também é necessário tomar em consideração eventuais causas de suspensão desse prazo legal de prescrição.

O n.º 3 do citado artigo 70.º estabelece, precisamente, que esse prazo se suspende entre o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.

Importa, por outro lado, no caso concreto dos autos, tomar em consideração uma outra causa de suspensão do prazo de prescrição, esta excecional, estabelecida na sequência da pandemia da Covid19.

Com efeito, por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março, conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2, da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, foi estabelecida uma suspensão da contagem do prazo de prescrição entre 09.03.2020 e 02.06.20, que foi renovada entre 22.01.2021 e 05.04.2021, agora na sequência do estabelecido no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril.

Este Tribunal já teve aliás oportunidade, no seguimento de jurisprudência do Tribunal Constitucional que igualmente convoca, de justificar que tais períodos de suspensão do prazo de prescrição são de considerar um acrescento aos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos, nas várias legislações que os prevem e, no caso das infrações financeiras, aos prazos a que alude o artigo 70.º da LOPTC— cf. §§ 200 e 201 do Acórdão n.º 22/2021, da 3.ª Secção deste Tribunal de Contas².

² Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Paginas/acordaos-3s.aspx>, assim como os demais acórdãos deste Tribunal adiante citados.

Tal jurisprudência foi recentemente reafirmada no Acórdão n.º 17/2022 de 02.06.2022, da 3.ª Secção deste Tribunal, relatado pelo signatário da presente sentença.

Assim, considerando:

- O prazo legal de prescrição de cinco anos, uma vez que estamos perante infrações financeiras de natureza sancionatória - cf. artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC;

- As sucessivas datas das imputadas infrações, 28.12.2016, 30.08.2017, 17.07.2017, 26.07.2017, 28.06.2017, entre 27.07.2017 e 04.09.2017, 30.08.2017, 26.07.2017, entre 15.07.2016 e 26.07.2017 e entre 07.09.2016 e 17.07.2017 - cf. n.ºs 2 das contestações dos demandados e n.ºs 16, 32, 47, 62, 79, 94, 109, 120 e 135 do requerimento inicial;

- A suspensão da prescrição entre o início da auditoria, 18.05.2021 (cf. fls. 2/3 do processo de auditoria) e a audição dos responsáveis, 30.09.2021 (cf. fls. 150 do processo de auditoria);

iii) A suspensão da prescrição por força do regime excecional e temporário da legislação aprovada durante a pandemia da Covid-19 entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (86 dias) e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (74 dias);

iv) A interrupção da prescrição com a citação dos 1.º e 2.º demandados a 11.04.2022 e 07.04.2022, respetivamente (cf. fls. 16 e 17 destes autos), a qual se mantém operativa, por força do n.º 5 do artigo 70.º da LOPTC;

Não pode deixar de se concluir que, relativamente às infrações financeiras de natureza sancionatória em causa nos autos, ainda não decorreu o referido prazo de 5 anos, sendo assim de julgar, como se julga, improcedente a deduzida exceção de prescrição.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados**³ (f. p.), os seguintes:

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa⁴:

4.1. O 1.º demandado desempenhou funções no Município de Marco de Canaveses, como técnico superior, no período de outubro de 2014 a dezembro de 2016 e, posteriormente, como Chefe de Divisão das Vias Municipais.

4.2. No mesmo período, o 2.º demandado desempenhou as funções correspondentes à categoria de técnico superior no referido Município, mormente, as infra descritas.

A. Contratos com a Sociedade A. e a Sociedade B.

4.3. Em 05.02.2014, o Município de Marco de Canaveses celebrou, com a Sociedade B, um contrato de aluguer operacional de três viaturas comerciais ligeiras e uma viatura ligeira de cinco lugares, pelo valor de 56 429,01 €.

4.4. Em 19.09.2014, o Município de Marco de Canaveses celebrou com a Sociedade B, um contrato de aquisição de 2 Viaturas de 9 lugares para transporte coletivo de crianças, pelo valor de 39 843,96€.

³ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

⁴ Para facilidade de confronto com o alegado no RI manteve-se a cronologia, incluindo os itens terminológicos desta peça processual.

4.5. Em 19.10.2016, o Município iniciou o procedimento com vista à aquisição de uma viatura ligeira de cabine dupla, pelo valor máximo de 27 914,78€, sendo a Sociedade A, uma das convidadas.

4.6. A aquisição foi adjudicada à suprarreferida sociedade e o contrato celebrado em 16.12.2016.

4.7. Em 31.10.2016, o Município iniciou procedimento, por ajuste direto, com vista à aquisição de carrinha ligeira de 5 passageiros (com caixa pick-up), pelo valor de 20 317,07 €, sendo a Sociedade A, uma das convidadas.

4.8. A aquisição foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato celebrado em 28.12.2016.

4.9. Em 02.11.2016, foi iniciado o procedimento com vista à aquisição de uma viatura de 9 lugares, pelo valor máximo de 22 571,64 €, sendo a Sociedade B, uma das convidadas.

4.10. A proposta, subscrita pelo 2.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.11 O 2.º demandado integrou o júri que propôs a adjudicação à Sociedade B.

4.12. A aquisição foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato celebrado em 16.12.2016.

4.13. Em 02.11.2016 foi iniciado o procedimento com vista à aquisição de uma viatura ligeira de 5 lugares, pelo valor máximo de 14 033,39 €, sendo a Sociedade B uma das convidadas.

4.14. A proposta, subscrita pelo 2.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.15. O 2.º demandado integrou o júri que propôs a adjudicação à Sociedade B.

4.16. A aquisição foi adjudicada à suprarreferida sociedade e o contrato celebrado em 28.12.2016.

4.17. A administração das sociedades A e B. é comum, sendo constituída por Interveniente C, Interveniente D e Interveniente E.

4.18. Todos os processos de aquisição atrás descritos têm por objeto a aquisição ou locação de veículos automóveis, conforme o seguinte mapa resumo:

Quadro 3 - Contratos de aquisição de bens celebrados com as Sociedades A e B

Nº	Empresa	Objeto do Contrato	Preço Contratual (€)	Início procedimento	Data celebração do Contrato
1	Sociedade A	Aquisição de viatura ligeira de cabine dupla	27.914,78	19.10.2016	16.12.2016
2		Aquisição de carrinha ligeira de 5 passageiros (com caixa Pick-UP)	20.317,07	31.10.2016	28.12.2016
3	Sociedade B	Aquisição de uma viatura de 9 lugares	22.571,64	02.11.2016	16.12.2016
4		Aquisição de uma viatura ligeira de 5 lugares	14.033,39	02.11.2016	28.12.2016
5		Aluguer operacional de 3 viaturas comerciais ligeiras e uma viatura ligeira de 5 lugares	56.429,01		19.09.2014
6		Aquisição de 2 viaturas de 9 lugares para transporte coletivo de crianças	39.843,96		05.02.2014

TOTAL	181.109,85		
-------	------------	--	--

4.19. O 2.º demandado agiu livre e conscientemente.

*

B. Contratos com a Sociedade F (Fls. 9 a 20)

4.20. Na sequência de despacho do Presidente do Município, de 13.07.2017, a concordar com a necessidade de aquisição, foram abertos dois procedimentos com vista à repavimentação em betuminoso de diversas artérias.

4.21. Em 20.07.2017, foi iniciado o procedimento "Repavimentação em betuminoso da Rua de Miratômega/Vila Boa de Quires e Maureles", por ajuste direto, e no valor máximo de 147 900,00 €, sendo a Sociedade F uma das convidadas.

4.22. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.23. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à Sociedade F, pelo valor de 138 717,50 €.

4.24. A aquisição foi adjudicada à suprarreferida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 62/2017, celebrado em 30.08.2017.

4.25. Em 19.07.2017 foi iniciado o procedimento "Repavimentação em betuminoso em Vila Boa de Quires e Mareles e Sobretâmega" por ajuste direto e no valor máximo de 149 500,00 €, sendo a Sociedade F uma das convidadas.

4.26. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.27. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à Sociedade F, pelo valor de 149 000,00 €.

4.28. A aquisição foi adjudicada à suprarreferida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 65/2017, celebrado em 04.09.2017.

4.29. As duas empreitadas, em valores individuais próximos do limite máximo legalmente admissível à data para o procedimento de ajuste direto, ultrapassam, em conjunto, o valor de 150 000,00 €.

4.30. O objeto dos dois contratos é a repavimentação em betuminoso de vias do Concelho de Marco de Canavezes, não tendo sido invocado qualquer facto ou razão para justificar a realização de procedimentos de aquisição distintos.

4.31. Os procedimentos têm origem no mesmo despacho do Presidente da edilidade e entre a celebração dos dois contratos mediou um intervalo de quatro dias, conforme o seguinte mapa resumo:

A. À SOCIEDADE F

Quadro 4 - Contratos de EOP celebrados com a Sociedade F

Nº	Objeto do Contrato	Tipo procedimento	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (€)
1	Repavimentação em betuminoso em diversas freguesias	Ajuste Direto (Regime Geral)	04.09.2017	149.000,00
2	Repavimentação em betuminoso da rua de Mira Tâmega/Riba Boa de Quires e Maureles	Ajuste Direto (Regime Geral)	30.08.2017	138.717,50
TOTAL				287.717,50

4.32. O 1.º demandado agiu livre e conscientemente sem o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos requisitos legais quanto à adoção destes dois procedimentos separados, com aqueles valores.

*

C. Contratos com a Sociedade G

4.33. Em 31.10.2016 foi iniciado o procedimento "Repavimentação em betuminoso em diversas freguesias-outubro de 2016", por ajuste direto, e no valor máximo de 129 500,00 €, sendo a sociedade G uma das convidadas.

4.34. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.35. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à Sociedade G, pelo valor de 107 420,00 €.

4.36. A aquisição foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 34/2017, celebrado em 28.06.2017.

4.37. Em 11.11.2016, foi iniciado o procedimento "Repavimentação em betuminoso em Constance e Carvalhosa", por ajuste direto, no valor máximo de 109 500,00 €, sendo a sociedade G uma das convidadas.

4.38. A proposta incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.39. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à sociedade G, pelo valor de 94 280,00 €.

4.40. A empreitada foi adjudicada à suprarreferida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 46/2017, celebrado em 17.07.2017.

4.41. As duas empreitadas, em valores individuais próximos do limite máximo legalmente admissível à data para o procedimento de ajuste direto, ultrapassam, em conjunto, o valor de € 150 000,00 €.

4.42. O objeto dos dois contratos é a repavimentação em betuminoso de vias do Concelho de Marco de Canavezes, não tendo sido invocado qualquer facto ou razão para justificar a realização de procedimentos de aquisição distintos.

4.43. Entre o início dos dois procedimentos ocorreu um período de 11 dias, conforme o seguinte mapa resumo:

Quadro 5 - Contratos de EOP celebrados com a Sociedade G

Nº	Objeto do Contrato	Tipo procedimento	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (€)
1	Repavimentação em betuminoso em diversas freguesias	Ajuste Direto (Regime Geral)	28.06.2017	107.420,00
2	Repavimentação em betuminoso em Constance e Banho Carvalhosa	Ajuste Direto (Regime Geral)	17.07.2017	94.280,00
TOTAL				201.700,00

4.44. O 1.º demandado, subscritor das propostas de aquisição dos serviços de empreitada, não agiu com o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário, na verificação dos requisitos legais para os convites às sociedades a apresentar propostas, que indicou em folha A4 (ainda que não assinada), junta com a informação que subscreveu.

4.45. Tendo agido livre e conscientemente.

*

D. Contratos com a Sociedade H

4.46. Em 16.03.2016, foi iniciado o procedimento de empreitada "Rede de percursos pedonais - aglomerados urbanos", por ajuste direto, e no valor máximo de 140 100,00 €, sendo a Sociedade H uma das convidadas.

4.47. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.48. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à Sociedade H, pelo valor de 137 148,48 €.

4.49. A empreitada foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 23/2017, celebrado em 05.06.2017.

4.50. Em 31.03.2017 foi iniciado o procedimento de empreitada "Rede de percursos pedonais - zonas envolventes às escolas", por ajuste direto, e no valor máximo de 150 000,00 €, sendo a Sociedade H uma das convidadas.

4.51. A proposta incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.52. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à Sociedade H, pelo valor de 146 840,29 €.

4.53. A empreitada foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 30/2017, celebrado em 28.06.2017.

4.54. As duas empreitadas, em valores individuais próximos do limite máximo legalmente admissível à data para o procedimento de ajuste direto, ultrapassam, em conjunto, o valor de € 150 000,00.

4.55. O objeto dos dois contratos é a realização de uma rede de percursos pedonais, não tendo sido invocado qualquer facto ou razão para justificar a realização de procedimentos de aquisição distintos.

4.56. Entre o início dos dois procedimentos, ocorreu um período de 11 dias, conforme o seguinte mapa resumo:

Quadro 6 - Contratos de EOP celebrados com a Sociedade H

Nº	Objeto do Contrato	Tipo procedimento	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (€)
1	Redes de percursos pedonais - Zonas envolventes às escolas	Ajuste Direto (Regime Geral)	28.06.2017	146.840,29
2	Redes de percursos pedonais - aglomerados urbanos	Ajuste Direto (Regime Geral)	05.06.2017	137.148,48
TOTAL				284.988,77

4.57. O 1.º demandado, subscritor das propostas de empreitada, não agiu com o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos requisitos legais para os convites às sociedades a apresentar propostas, que indicou em folha A4 (ainda que não assinada), junta com a informação que subscreveu.

4.58. Tendo agido livre e conscientemente.

*

E. Contratos com a Sociedade I

4.59. Em 27.07.2016 fora celebrado, entre o Município e a Sociedade I, contrato de empreitada com o objeto de "Requalificação da Zona Empresarial — Acesso desde a E.M. 210", por ajuste direto e no valor de 134 954,00 €.

4.60. Em 11.08.2016, fora igualmente celebrado, entre o Município e a Sociedade I, contrato de empreitada com o objeto de "Construção de passeios na área do Município", por ajuste direto e no valor de 146 027,75 €.

4.61. Em 16.6.2017, foi iniciado o procedimento de empreitada "Alargamento e infraestruturas da Rua e Travessa Eng.º Belmiro de Azevedo/Zona Industrial", por ajuste direto e no valor máximo de 38 800,00€, sendo a Sociedade I uma das convidadas.

4.62. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.63. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à Sociedade I, pelo valor de 37 997,00 €.

4.64. A empreitada foi adjudicada à suprarreferida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 57/2017, celebrado em 30.08.2017.

4.65. Em 19.07.2017 foi iniciado o procedimento de empreitada "Repavimentação noutras zonas do Município - Vila Boa de Quires, Maureles e Sobretâmega", por ajuste direto e no valor máximo de 149 500,00€, sendo a sociedade I uma das convidadas.

4.66. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.67. O 1º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à Sociedade I, pelo valor de 142 950,00 €.

4.68. A empreitada foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 61/2017, celebrado em 30.08.2017.

4.69. À Sociedade I já lhe tinham sido adjudicadas, no ano económico de 2016, na sequência de ajuste direto, propostas cujo preço contratual acumulado era superior a 150 000 €, conforme o seguinte mapa resumo:

Quadro 7 - Contratos de EOP celebrados com a Sociedade I

Nº	Objeto do Contrato	Tipo procedimento	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (€)
1	Requalificação da Zona Empresarial - Acesso desde a E.M. 210	Ajuste Direto (Regime Geral)	27.07.2016	134.954,00
2	Construção de passeios na área do Município	Ajuste Direto (Regime Geral)	11.08.2016	146.027,75
3	Repavimentação noutras zonas do Município - Vila Boa de Quires, Maureles e Sobretâmega	Ajuste Direto (Regime Geral)	30.08.2017	142.950,00
4	Sinalização horizontal em vias municipais - junho 2017	Ajuste Direto (Regime Geral)	04.09.2017	37.255,95
5	Alargamento e infraestruturas da Rua e Travessa Engº Belmiro de Azevedo/ Zona Industrial	Ajuste Direto (Regime Geral)	30.08.2017	37.997,00
TOTAL				499.184,70

4.70. O 1.º demandado, subscritor das propostas de aquisição, não agiu com o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos requisitos legais para os convites às sociedades a apresentar propostas, que indicou em folha A4 (ainda que não assinada), junta com a informação que subscreveu.

4.71. Tendo agido livre e conscientemente.

*

F. Contratos com a Sociedade J

4.72. Em 06.12.2017, fora celebrado, entre o Município e a sociedade J contrato de empreitada com o objeto de "Repavimentação da Rua de Porto Carreiro", por ajuste direto e no valor de 148 500,00 €.

4.73. Em 13.04.2017, fora igualmente celebrado, entre o Município e a sociedade J, contrato de empreitada com o objeto de "Calçetamentos em diversos arruamentos na área do Município", por ajuste direto e no valor de 147 304,00 €.

4.74. Em 14.07.2017 foi iniciado o procedimento de empreitada ("Pavimentação em cubos de granito de diversas freguesias", por ajuste direto e no valor máximo de 123 500,00 €, sendo a sociedade J uma das convidadas.

4.75. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.76. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à sociedade J, pelo valor de 123 500,00 €.

4.77. A empreitada foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 56/2017, celebrado em 30.08.2017.

4.78. Em 19.07.2017, foi iniciado o procedimento de empreitada "Repavimentação em betuminoso em Ariz, Vila Boa do Bispo, e S. Lourenço do Douro", por ajuste direto e no valor máximo de 149 390,00 €, sendo a sociedade J uma das convidadas.

4.79. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.80. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à sociedade J, pelo valor de 139 419,50 €.

4.81. A empreitada foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 58/2017, celebrado em 30.08.2017.

4.82. Quando da adjudicação destas duas empreitadas à Sociedade J, já lhe tinham sido adjudicadas, no mesmo ano económico, na sequência de ajuste direto, propostas cujo preço contratual acumulado era superior a 150 000 €, conforme o seguinte mapa resumo:

Quadro 8 - Contratos de EOP celebrados com a Sociedade J

Nº	Objeto do Contrato	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (€)
1	Repavimentação da Rua de Porto Carreiro	06.12.2017	148.450,00
2	Calçetamentos em diversos arruamentos na área do Município	13.04.2017	147.304,00
3	Pavimentação em cubos de granito de diversas freguesias	30.08.2017	123.500,00
4	Repavimentação em betuminoso em Ariz, Vila Boa do Bispo e S. Lourenço do Douro	30.08.2017	139.419,50
TOTAL			558.673,50

4.83. O 1.º demandado, subscritor das propostas de aquisição, não agiu com o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos requisitos legais para os convites às sociedades a apresentar propostas, que indicou em folha A4 (ainda que não assinada), junta com a informação que subscreveu.

4.84. Tendo agido livre e conscientemente.

*

G. Contratos com a Sociedade K

4.85. Em 21.03.2016 fora celebrado, entre o Município e a sociedade K, contrato de empreitada com o objeto de "Requalificações urbanísticas — Diversos passeios", por ajuste direto e no valor de 145 142,00 €.

4.86. Em 19.04.2018, fora igualmente celebrado, entre o Município e a sociedade K contrato de empreitada com o objeto de "Reconstrução de diversos muros de suporte a vias municipais", por ajuste direto e no valor de 50 573,00 €.

4.87. Em 10.01.2017 foi iniciado o procedimento de empreitada "Rede de percursos pedonais - Centro urbano de Alpendurada", por ajuste direto e no valor máximo de 144 000,00€, sendo a sociedade K uma das convidadas.

4.88. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.89. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à sociedade K pelo valor de 143 970,00 €.

4.90. A empreitada foi adjudicada à suprarreferida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 09/2017, celebrado em 24.02.2017.

4.91. Em 18.05.2017 foi iniciado o procedimento de empreitada "Percurso pedonais - Rua da Vista Alegre, Rua da Pena e Rua de Pisão Novo", por ajuste direto e no valor máximo de 149000,00€, sendo a sociedade K uma das convidadas.

4.92. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.93. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à sociedade K pelo valor de 144 853,00 €.

4.94. A empreitada foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 51/2017, celebrado em 26.07.2017.

4.95. À sociedade K já lhe tinham sido adjudicadas, no ano económico anterior, na sequência de ajuste direto, propostas cujo preço contratual acumulado era superior a 150 000 €, conforme o seguinte mapa resumo:

Quadro 9 - Contratos de EOP celebrados com a Sociedade K

Nº	Objeto do Contrato	Tipo procedimento	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (€)
1	Requalificações urbanísticas - diversos passeios	Ajuste Direto (Regime Geral)	21.03.2016	145.142,00
2	Reconstrução de diversos muros de suporte a vias municipais	Ajuste Direto (Regime Geral)	19.04.2016	50.573,00
3	Rede de percursos pedonais - Centro urbano de Alpendurada	Ajuste Direto (Regime Geral)	24.02.2017	143.970,00
4	Percurso pedonais - Rua da Vista Alegre, Rua da Pena e Rua de Pisão Novo	Ajuste Direto (Regime Geral)	26.07.2017	144.853,00
TOTAL				484.538,00

4.96. O 1.º demandado, subscritor das propostas de aquisição, não agiu com o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos requisitos legais para os convites às sociedades a apresentar propostas, que indicou em folha A4 (ainda que não assinada), junta com a informação que subscreveu.

4.97. Tendo agido livre e conscientemente.

*

H. Contratos com a Sociedade L

4.98. Em 12.06.2014 fora celebrado, entre o Município e a sociedade L contrato de empreitada com o objeto de "Pavimentações em cubos de granito - diversas freguesias-1.ª fase", por ajuste direto e no valor de 148 809,00 €.

4.99. Em 28.06.2016, foi iniciado o procedimento de empreitada "Construção de passeios na área do Município", por ajuste direto e no valor máximo de 144 000,00€, sendo a sociedade L uma das convidadas.

4.100. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.101. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à sociedade L pelo valor de 147 027,75 €.

4.102. A empreitada foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 35/2016, celebrado em 11.08.2016.

4.103. Posteriormente, com a mesma intervenção do demandado supra descrita, foi convidada a Sociedade L tendo-lhe sido adjudicada as empreitadas:

- "Requalificações urbanísticas diversas - Torrão e Sade", com a subsequente celebração do contrato em 15.07.2016, pelo valor de 145 715,00 €;

- "Execução da rede de saneamento em Granja", com a consequente celebração do contrato em 16.02.2017, pelo valor de 57 720,00 €;

- "Construção de muros de suporte a vias municipais", ocorrendo a celebração do contrato em 28.04.2017, pelo valor de 57 500,00 €;

- "Requalificação Urbana do Largo de Eiró", com a celebração do contrato em 17.07.2017, pelo valor de 38 419,00€; e

- "Requalificação Urbana do Largo de Conde de Ariz", sendo o contrato respetivo celebrado em 26.07.2017, no valor de 138 480,00 €;

4.104. À Sociedade L já lhe tinham sido adjudicadas, nos 3 anos económicos anteriores a 2016 e 2017, na sequência de ajuste direto, propostas de realização de empreitadas cujo preço contratual acumulado era superior a 150 000 €, conforme o seguinte mapa resumo:

Quadro 10 - Contratos de EOP celebrados com a Sociedade L

Nº	Objeto do Contrato	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (€)
1	Pavimentações em cubos de granito - diversas freguesias - 1ª fase	12.06.2014	148.809,00
2	Requalificações urbanísticas diversas - Torrão e Sade	15.07.2016	145.715,00
3	Construção de passeios na área do Município	11.08.2016	147.027, 75
4	Execução da rede de saneamento em Granja	16.02.2017	57.720,00
5	Construção de muros de suporte a vias municipais	28.04.2017	57.500,00
6	Requalificação urbana do Largo do Eiró	17.07.2017	38.419,00
7	Requalificação urbana do Largo de Conde de Ariz	26.07.2017	138.480,00
TOTAL			733.670,75

4.105. O 1.º demandado, subscritor das propostas de aquisição em referência, não agiu com o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos requisitos legais para os convites às sociedades a apresentar propostas, que indicou em folha A4 (ainda que não assinada), junta com a informação que subscreveu.

4.106. Tendo agido livre e conscientemente.

*

I. Contratos com a Sociedade M

4.107. Em 17.09.2015, fora celebrado, entre o Município e a sociedade M, contrato de empreitada com o objeto de "Pavimentações e infraestruturas diversas em diversas freguesias", por ajuste direto, no valor de 136 434,00 €.

4.108. Em 04.04.2016 fora igualmente celebrado, entre o Município e a sociedade M contrato de empreitada com o objeto de "Pavimentações em diversas freguesias", por ajuste direto e no valor de 145 501,00 €.

4.109. Em 27.07.2016, foi iniciado o procedimento de empreitada "Repavimentação de um troço da Rua Nova/Rosém", por ajuste direto e no valor máximo de 43 500,00€, sendo a sociedade M uma das convidadas.

4.110. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.111. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à sociedade M pelo valor de 40 622,50 €.

4.112. A empreitada foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 42/2016, celebrado em 07.09.2016.

4.113. Em 11.11.2016 foi iniciado o procedimento de empreitada ("Repavimentação em betuminoso na freguesia de Soalhães", por ajuste direto e no valor máximo de 129 500,00 €, sendo a sociedade M uma das convidadas.

4.114. A proposta, subscrita pelo 1.º demandado, incluía a manifestação de necessidade, forma de procedimento, ao abrigo do disposto no art.º 112 do CCP, o preço contratual, a autorização de despesa e cabimentação, a aprovação de convite, caderno de encargos e demais peças e a nomeação de júri.

4.115. O 1.º demandado presidiu ao júri que propôs a adjudicação à sociedade M pelo valor de 128 616,00 €.

4.116. A empreitada foi adjudicada à supra referida sociedade e o contrato respetivo, com o n.º 44/2017, celebrado em 17.07.2017.

4.117. À Sociedade M já lhe tinham sido adjudicadas, no ano económico anterior de 2015, na sequência de ajuste direto, propostas cujo preço contratual acumulado era superior a 150 000 €, conforme o seguinte mapa resumo:

Quadro 11 - Contratos de EOP celebrados com a Sociedade M

Nº	Objeto do Contrato	Data celebração do Contrato	Preço Contratual (€)
1	Pavimentações em diversas freguesias	17.09.2015	136.434,00
2	Pavimentações e infraestruturas diversas em diversas freguesias	04.04.2016	145.501,00
3	Repavimentação de um troço da Rua Nova/Rosém	07.09.2016	40.623,00
4	Infraestrutura de saneamento básico e repavimentação da Rua Monte da Cruz e Praceta das Quintãs	30.06.2017	90.647,00
5	Repavimentação em betuminoso na freguesia de Soalhães	17.07.2017	128.616,00
TOTAL			541.821,00

4.118. O 1.º demandado, subscritor das propostas de aquisição em referência, não agiu com o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos

requisitos legais para os convites às sociedades a apresentar propostas, que indicou em folha A4 (ainda que não assinada), junta com a informação que subscreveu.

4.119. Tendo agido livre e conscientemente.

*

5. Da contestação do 1.º demandado e da discussão da causa:

5.1. O 1.º demandado é engenheiro civil, não tendo qualquer formação jurídica ou financeira.

5.2. À data não existia no Município uma divisão para dar suporte jurídico no âmbito específico da contratação pública, a qual só passou a existir posteriormente, com uma reorganização interna, na sequência da recomendação constante do Relatório de Auditoria.

5.3. Relativamente ao contrato de *Empreitada de Repavimentarção em betuminoso em diversas freguesias*, teve por objeto intervenção em arruamentos (6 vias municipais) nas freguesias de Sande e São Lourenço do Douro, Várzea Aliviada e Folhada, Paredes de Viadores e Manhuncelos e Marco, constando do mapa de trabalhos, trabalhos de muros de suporte e vedação.

5.4. Nesta empreitada foram convidadas 4 empresas, tendo apresentado propostas 2 delas, sendo o critério de adjudicação o do mais baixo preço.

5.5. Numa primeira fase o procedimento para a execução desta empreitada ficou deserto, tendo sido lançado um novo procedimento, mantendo o preço e trabalhos, mas apresentando um prazo mais dilatado.

5.6. O outro contrato, *Empreitada de Repavimentação em Betuminoso da Rua de Miratâmega* seria para executar na Freguesia de Vila Boa de Quires e Maureles, essencialmente de aplicação de tapete betuminoso e drenagem de águas pluviais, sendo um projeto único de intervenção num só arruamento.

5.7. Nesta empreitada foram convidadas 3 empresas, tendo apresentado propostas 2 delas, sendo o critério de adjudicação o do mais baixo preço.

5.8. O contrato *Empreitada de Repavimentação em betuminoso em diversas freguesias* trata de uma empreitada com várias intervenções dispersas pelo concelho, mais propriamente em seis vias municipais, em três freguesias do Baixo Concelho.

5.9. Foram convidadas 4 empresas, tendo apresentado propostas 3 delas, sendo o critério de adjudicação o do mais baixo preço.

5.10. Relativamente ao contrato, *Empreitada de Repavimentarção em betuminoso em Constance e Banho e Carvalhosa*, estamos perante trabalhos de repavimentação de 4 vias municipais em 2 freguesias do alto Tâmega (margem direita do Rio Tâmega).

5.11. Foram convidadas 4 empresas, tendo todas apresentado propostas (válidas).

5.12. No que concerne ao contrato *Redes de Percursos pedonais – Zonas envolventes às Escolas*, tratou-se de um projeto no sentido de dotar as áreas envolventes às escolas EB2/3 de Sande e Centro Escolar de Constance de percursos pedonais inclusivos e adequados àquele público alvo, tratando-se de uma empreitada executada e integrada no Aviso Norte - 06-2016-15 - Mobilidade Urbana Sustentável.

5.13. Foram convidadas 5 empresas, tendo sido apresentadas 4 propostas (válidas).

5.14. Quanto à empreitada constante do contrato *Redes de Percursos pedonais - Aglomerados urbanos*, tratou-se de uma empreitada que visou a execução de uma rede de percursos pedonais, na área do município, resultante de um processo de articulação com as necessidades manifestadas pelas respetivas Juntas de freguesia, designadamente na Rua Bairro Ariz, Av. Da Carvalheira, Freguesia de Bem Viver (E.N.320) e Rua de Ramalhais, Freguesia de Soalhães (E.N.321).

5.15. Tratava-se de intervenções em estradas que se encontram sob a jurisdição da Sociedade S, que impõe a elaboração de um projeto de execução de acordo com normas técnicas específicas aplicáveis às intervenções a ocorrer naquelas vias.

5.16. Foram convidadas 5 empresas, tendo sido apresentadas 2 propostas (válidas).

5.17. O 1.º demandando é funcionário do Município do Marco de Canaveses (MMC) há já 30 anos.

5.18. Não tem qualquer antecedente registado nas interações procedimentais que envolvem este Tribunal de Contas.

5.19. O 1.º demandado nunca foi anteriormente censurado pelo Tribunal de Contas.

5.20. Nunca ocorreu anteriormente qualquer recomendação do Tribunal de Contas para correção de eventual irregularidade do procedimento adotado.

5.21. O 1.º demandado, nos seus 30 anos de trabalho ao serviço do MMC é reconhecido, no exercício das suas funções, como um profissional com zelo, rigor, cuidado, seriedade e empenhamento.

*

6. Da contestação do 2.º demandado e da discussão da causa:

6.1. Nas informações conducentes à abertura dos procedimentos elaboradas pelo 2.º demandado não foi proposta a consulta/convite a qualquer empresa.

6.2. No momento da elaboração da proposta para a abertura do procedimento, por ajuste direto, com consulta, o 2.º demandado não conhecia as entidades a convidar ou a participar nos referidos procedimentos.

6.3. O 2.º demandado era técnico superior do Município, não sendo à data dirigente, é engenheiro eletrotécnico e não tem qualquer formação jurídica ou financeira.

6.4. À data não existia, no Município, uma divisão para dar suporte jurídico no âmbito específico da contratação pública, a qual só passou a existir posteriormente, com uma reorganização interna, na sequência da recomendação constante do Relatório de Auditoria.

6.5. As informações de abertura do procedimento que vieram a originar os contratos referidos no quadro do artigo 16.º do requerimento de julgamento, com os n.ºs de ordem 3 e 4, foram elaborados pelo Chefe Divisão de Vias para satisfazer as necessidades do seu serviço, com características específicas face à natureza dos trabalhos (construção civil e reparação de vias) e recursos humanos a afetar aquele veículo;

6.6. Os contratos com a referência n.ºs 5 e 6 referem-se a viaturas a afetar aos serviços de transporte coletivo de crianças.

6.7. O 2.º demandando é funcionário do MMC há já 22 anos.

6.8. Não tem qualquer antecedente registado nas interações procedimentais que envolvem este Tribunal de Contas.

6.9. O 2.º demandado nunca foi anteriormente censurado pelo Tribunal de Contas.

6.10. Nunca ocorreu anteriormente qualquer recomendação do Tribunal de Contas para correção de eventual irregularidade do procedimento adotado.

6.11. O 2.º demandado, nos seus 22 anos de trabalho ao serviço do MMC é reconhecido, no exercício das suas funções como um profissional com zelo, rigor, cuidado, seriedade e empenhamento.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta com os atrás considerados provados -, nomeadamente que:

7. Do requerimento inicial:

7.1. O 2.º demandado, subscritor da proposta de aquisição e membro dos júris dos dois procedimentos em referência - aquisição de 2 Viaturas de 9 lugares para transporte coletivo de crianças e aquisição de carrinha ligeira de 5 passageiros (com caixa pick-up), - não agiu com o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos requisitos legais para o convite e adjudicação.

7.2. O 1.º demandado, membro dos júris dos procedimentos em referência – descritos resumidamente nos n.ºs 4.31., 4.43., 4.56., 4.69., 4.82., 4.95., 4.104 e 4.117. dos f. p. - , não agiu com o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos requisitos legais para a adjudicação.

*

8. Da contestação do 1.º demandado:

8.1. Nas informações conducentes à abertura dos procedimentos elaboradas pelo 1.º demandado não foi proposta a consulta/convite a qualquer empresa.

8.2. No momento da elaboração da proposta para a abertura do procedimento, por ajuste direto, com consulta, o 1.º demandado não conhecia as entidades a convidar nos referidos procedimentos

8.3. As diversas empreitadas em causa têm uma função técnica e funcional autónoma e distinta entre si.

8.4. No contrato de *Empreitada de Repavimentação em betuminoso em diversas freguesias* estavam em causa trabalhos de pequena monta, que implicavam uma afetação de meios técnicos e humanos e prazos diferenciados.

8.5. No outro contrato, *Empreitada de Repavimentação em Betuminoso da Rua de Miratâmega*, tratou-se de uma empreitada onde os trabalhos específicos são diferenciados, para além da aplicação do betuminoso, com a afetação de equipas especializadas.

8.6. No contrato *Empreitada de Repavimentação em betuminoso em diversas freguesias* teve-se em conta, no momento do projeto de execução, o tipo de trabalhos a executar, meios a afetar e sobretudo a proximidade entre locais de intervenção.

8.7. Relativamente ao contrato, *Empreitada de Repavimentação em betuminoso em Constance e Banho e Carvalhosa*, estamos perante trabalhos que, por razões de localização geográfica, prazo da empreitada, sazonalidade e equipas a afetar aos trabalhos, revelava uma clara autonomização face àquela outra empreitada.

8.8. No que concerne ao contrato *Redes de Percursos pedonais – Zonas envolventes às Escolas*, tratou-se de um projeto único e específico com particularidades, nomeadamente de segurança.

8.9. Quanto à empreitada constante do contrato *Redes de Percursos pedonais - Aglomerados urbanos*, tratou-se de uma empreitada com um projeto e funcionalidade únicos.

8.10. Não tem qualquer antecedente de natureza disciplinar, nunca foi anteriormente censurado pelo Tribunal e Contas e nunca ocorreu anteriormente qualquer recomendação de qualquer órgão de controlo interno ao MMC para correção de eventual irregularidade do procedimento adotado.

*

9. Da contestação do 2.º demandado:

9.1. Não tem qualquer antecedente de natureza disciplinar, nunca foi anteriormente censurado pelo Tribunal e Contas e nunca ocorreu anteriormente qualquer recomendação de qualquer órgão de controlo interno ao MMC para correção de eventual irregularidade do procedimento adotado.

9.2. O 2.º demandado tem particular cuidado e atenção com a correção de procedimentos e com a observância das determinações legais e regulamentares.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

10. Os **factos** descritos como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, nº 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos expressa ou implicitamente admitidos por acordo pelos demandados, nomeadamente os respeitantes a factos materiais apurados na auditoria e incluídos no relatório da mesma;

b) os documentos constantes do processo de auditoria, incorporados nos diversos anexos ao relatório de auditoria, bem como os documentos juntos pelos demandados, uns e outros documentos que não foram impugnados;

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com razão de ciência, a qual lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das funções descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos infra salientados:

1.^a – Testemunha N (jurista na CMMC, sendo funcionário da autarquia desde 12/2016), o qual explicou que, anteriormente à criação da Divisão de Contabilidade Pública, criada em finais de 2017/princípios de 2018, que passou a dirigir, eram os funcionários administrativos que faziam o apoio à contratação pública, nem havia plataforma informática para apoio e controle de aferição dos requisitos a observar no âmbito da contratação pública, os quais vieram a ser implementados na sequência das recomendações da auditoria;

2.^a – Testemunha O (técnico superior na CMMC de 05/2020 a 05/2022), o qual foi colega de trabalho do 1.º demandado, tendo dele uma boa impressão profissional e a imagem de ser respeitado, como dirigente;

3.^a – Testemunha P (arquiteto, conhecido e amigo do 1.º demandado), com quem convive a partir de 2004/2005, considerando-o uma pessoa séria, responsável, prudente, estimada e dedicada à CMMC;

4.^a – Testemunha Q (arquiteto na CMMC desde 2011) o qual conhece o 2.º demandado desde que entrou na CMMC, sendo atualmente e desde dezembro de 2021 seu superior hierárquico, considerando-o como responsável, trabalhador e tendo nele uma confiança a 100%;

5.^a – Testemunha R (engenheiro civil e amigo do 2.º demandado), o qual tem com o 2.º demandado uma relação de vizinhança e amizade de vários anos, considerando-o uma pessoa séria, responsável, com valores, idónea e pessoa que tem dado muito, no sentido de dedicação, à CMMC;

d) as declarações dos demandados, na medida em que se consideraram tais declarações credíveis, por serem coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental, no que tange aos seguintes aspetos:

i) do 1.º demandado: quanto à explicação de que, à data dos procedimentos em causa nos autos, não existia um departamento com recursos humanos preparados para proceder à contratação pública, tendo o demandado a trabalhar consigo, nesse área da contratação, apenas um assistente administrativo, além de que o MMC não dispunha de nenhuma aplicação informática que agregasse e permitisse saber o valor global adjudicado, em cada ano, a cada empresa, bem como não existia um “cadastro” com o historial de

relacionamento das empresa com o MMC, nomeadamente quanto à qualidade/tempestividade de execução dos contratos adjudicados e essa realidade se alterou em 2018 quando foi contratado um jurista para a área da contratação pública; quanto à assunção de que eram da sua autoria as folhas A4 (ainda que não assinadas), juntas com as informações que subscreveu, indicando nessas folhas empresas para poderem ser convidadas a apresentar propostas (embora a cruz, a assinalar as escolhidas fosse do presidente do executivo municipal); no que tange às suas condições pessoais e económicas;

ii) do 2.º demandado: a explicação de que nas informações que elaborou, conducentes à abertura dos procedimentos em causa nos autos, não propôs a consulta/convite a nenhuma empresa concreta, assim como não junto àquelas informações folhas com nomes z empresas para convidar, assim como a informação de que, na altura dos procedimentos em causa nos autos, não tinham acesso fácil ao montante de contratação feito anualmente pelo MMC com cada empresa, embora atualmente já tenham possibilidade de fazer esse controle; no que tange às suas condições pessoais e económicas.

Da apreciação global e crítica desta prova documental, testemunhal e por declarações dos demandados, conjugadas com as regras de experiência comum, atento o tempo de exercício de funções e a experiência dos demandados no exercício das suas funções, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos considerados provados, nomeadamente na dimensão de que o 1.º demandado não agiu com o cuidado e a diligência devidos e necessários nas informações que subscreveu, quanto aos procedimentos de contratação pública em causa nos autos.

*

11. Igualmente, quanto aos **factos julgados não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da auditoria realizada ou pelos documentos juntos aos autos, nomeadamente quanto à indicação, por parte do 2.º demandado, das empresas a convidar, na sequência das informações que subscreveu, sendo aqui de salientar que, ao contrário do que aconteceu com os procedimentos tramitados pelo 1.º demandado, em que aparece uma folha A4 com a indicação de várias empresas, nos procedimentos tramitados pelo 2.º demandado essa folha não existe e não se fez prova de que o 2.º demandado procedia a tal indicação;

b) os depoimentos das testemunhas e as declarações dos demandados, aquelas e estes acima indicados, não permitem formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

12. Considerando os pedidos formulados no requerimento inicial e o seu fundamento, bem como a defesa apresentada nas contestações, as questões a decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1ª – Os demandados, ao elaborarem as informações e/ou ao participarem como membros do júri, atuaram com culpa, sem suficiente atenção ou cuidado no que toca à verificação dos requisitos legais para os convites e adjudicação e à conformidade e cumprimento de normas legais relativas à escolha dos procedimentos de contratação pública, assim incorrendo nas infrações financeiras sancionatórias que lhes vêm imputadas?

2ª – Em caso de resposta afirmativa – ou parcialmente afirmativa - à questão antecedente, devem os demandados ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou deve ser relevada a responsabilidade financeira, serem dispensados da aplicação de multa ou ser a mesma especialmente atenuada?

Vejamos.

*

B.B. Enquadramento

13. O Ministério Público imputa aos demandados a prática de infrações financeiras de natureza sancionatória, previstas no art.º 65º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

14. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se, no n.º 1 daquele preceito, que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal” – al. l).

15. Por outro lado, no n.º 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (n.º 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (n.º 5 do mesmo preceito).

16. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, que se desdobra em várias subquestões, se os demandados, com culpa, incorreram na previsão típica das imputadas infrações financeiras sancionatórias.

17. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige, além da ilicitude, a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, ainda que na modalidade de negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61º, n.º 5, 65º, n.º 5 e 67º, n.º 3, todos da LOPTC.

18. Posteriormente, no caso de resposta positiva a esta primeira questão, se analisará a segunda questão, ou seja, saber em que termos se deve proceder à graduação das multas ou se é antes caso de relevar a responsabilidade financeira e, se não for, de lançar mão do instituto de dispensa de aplicação de multa e, se ainda assim não for, se ocorre fundamento para proceder à atenuação especial da multa.

*

B. C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos das infrações financeiras sancionatórias imputadas

1. - Pressupostos objetivos e subjetivos gerais

19. Temos como certo que a violação “das normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública” é suscetível de fazer incorrer os agentes dessa violação em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da primeira parte da alínea l), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

20. Nessa medida, as informações a identificar as necessidades de aquisição de bens serviços ou realização de empreitadas de obras públicas, assim como a propor determinado tipo de procedimento aquisitivo, devem estar em conformidade com as normas legais que disciplinam a contratação pública e, no caso de estarem em colisão ou em violação dessa disciplina, a conduta dos agentes subscritores das mesmas pode ser suscetível de preencher a previsão objetiva de “violação das normas legais ... relativas à contratação pública”, nos termos do preceito citado, fazendo-os incorrer em responsabilidade financeira sancionatória.

21. Concretamente, no procedimento de aquisição por ajuste direto, “a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta cabe ao órgão competente para a decisão de contratar” e, considerando a data dos procedimentos (2016/2017) “não podem [podiam] 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 ajuste directo adoptado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objecto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas” – cf. n.ºs 1 e 2, do artigo 113.º^{3/4}, do Código dos Contratos Públicos (CCP).

22. Ainda no que tange ao tipo de procedimento aquisitivo, quando se tratasse de prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, só era admissível a sua divisão em lotes, correspondendo cada um deles a um contrato separado, a adquirir no âmbito do procedimento por ajuste direto, desde que o “somatório dos preços -contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e dos preços base de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano a contar do início do primeiro procedimento, seja inferior aos valores mencionados, respectivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º” – cf. artigo 22.º, n.º 1, alínea b)^{3/4}, do CCP – ou seja, no caso de empreitadas de obras públicas, de valor inferior a € 150 000,00.

23. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa ainda ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” e que tal responsabilidade recai, em primeira linha, “sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933”, mas também “pode recair nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei” - cf. art.º 61º, n.ºs 1, 2 e 4, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3, ambos da LOPTC, considerando a redação dada ao n.º 2 do citado art.º 61.º pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28.12 (aprova o Orçamento de Estado para 2017).

24. Outrossim importa tomar em consideração o estatuído no artigo 80.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 03.09, preceito aquele aditado pelo artigo 3.º da Lei n.º 51/2018 de 16.08, nos termos do qual:

“1 - Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.

2 - A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”.

^{3/4} Na sua redação original considerando, como se disse, a data dos factos aqui em análise (2016/2017).

^{3/4} Na sua redação original.

25. Ou seja, no caso, poderiam ser suscetíveis de serem considerados como responsáveis pelas infrações financeiras sancionatórias em equação os membros do executivo municipal que procederam à escolha das entidades a convidar para apresentarem propostas e/ou autorizaram a abertura dos procedimentos por ajuste direto em causa, em violação do regime legal da contratação pública, assim como os funcionários municipais que, nas informações dirigidas àqueles membros do executivo municipal, tendo em vista suscitarem ou despoletarem tais convites e/ou decisões de contratação pública, tenham informado de forma errónea sobre o regime de contratação pública, em contrário ao regime legal.

26. Mas não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que possa considerar-se como responsável. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

27. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir o regime legal em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação do mesmo, agiu com culpa.

28. Quando o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

*

2. Preenchimento, in casu, dos pressupostos objetivo e subjetivo

29. Tendo presentes estas considerações gerais sobre os elementos, objetivo e subjetivo, das infrações financeiras sancionatórias em causa nos autos e atenta a factualidade provada, vejamos agora se, *in casu*, os mesmos se mostram preenchidos.

30. Começando pela única infração imputada ao 2.º demandado afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião em contrário, que tais elementos não se mostram preenchidos, como a seguir se procurará demonstrar.

31. Imputa-se ao 2.º demandado a violação do dever de cuidar da verificação dos requisitos legais para o convite e adjudicação, isto considerando as duas propostas subscritas por este demandado para início de procedimento de aquisição, por ajuste direto,

Esclareça-se que, no âmbito deste processo, não está em causa a eventual responsabilidade do presidente do executivo municipal.

Com efeito, no Relatório de Auditoria n.º 15/2021-ARF-2.ª Secção, subjacente a este processo de responsabilidade financeira, considerou-se que aquele presidente “em sede de contraditório invocou que se baseou sempre em informação dos serviços o que se constata ao longo do anteprojeto, pelo que tendo por base o artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC e o artigo 80.º - A do RFAL, este respondente não pode ser responsabilizado financeiramente.” (§§ 117 e 118 do citado relatório). Mais se considerou, no referido relatório de auditoria, que “Embora do ponto de vista ético, não podemos deixar de salientar que os autarcas quando aceitam estas funções também devem estar preparados tecnicamente para as desempenhar e não se escudar, sistematicamente, atrás de informações dos serviços, desresponsabilizando-se de toda a gestão, a verdade é que nos termos do artigo 61.º n.º 2 da LOPTC e do artigo 80.º-A do RJAL, o respondente não pode ser responsabilizado” (§ 125-b) do citado relatório).

de bens, constituídas num caso por uma viatura de 9 lugares e, no outro, por uma viatura de 5 lugares.

32. Porém, não se fez prova de que o 2.º demandado, naquelas propostas de início de procedimento com vista à aquisição de bens móveis, tenha indicado, sugerido ou proposto, ao órgão competente para a decisão de contratar, as empresas a convidar para apresentarem proposta.

33. Antes pelo contrário, fez-se prova de que o 2.º demandado, no momento em que elaborou tais propostas, não conhecia as entidades a convidar e naquelas propostas (ou em folha anexa) também não indicou, sugeriu ou propôs qualquer empresa em concreto para ser convidada a apresentar proposta (cf. n.ºs 6.1. e 6.2. dos f. p.)

34. Consequentemente, a escolha e a decisão de convidar as empresas que foram convidadas, que pertencia ao órgão competente para a decisão de contratar, terá sido tomada por este mas sem a audição/informação do 2.º demandado, pelo que não se verifica, desde logo, o pressuposto objetivo da infração, nos termos atrás assinalados.

35. Por outro lado, pese embora no requerimento inicial (RI) se considere que o 2.º demandado tinha, enquanto membro do júri dos dois procedimentos aquisitivos em causa, o dever de cuidar da verificação dos requisitos legais para a adjudicação, não se vê em que medida é que a sua atuação, enquanto membro do júri, violou esse dever.

36. Nem tal é concretizado no RI, pois estando as competências do júri elencadas no artigo 69.º do CCP, naquela peça processual não se aponta a violação de tal preceito, nem se concretiza qual foi a conduta que o 2.º demandado devia ter observado, enquanto membro do júri, e não observou.

37. Parece implícito no RI que, nessa fase, o júri deveria ainda verificar se as entidades convidadas foram ou não bem convidadas, ou seja, se teria sido observado corretamente, em fase anterior do procedimento aquisitivo, o estatuído no artigo 113.º do CCP.

38. Afigura-se-nos porém, ressalvada melhor opinião, que assim não é pois a competência prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º do CCP, de “apreciação das candidaturas”, prende-se com outros aspetos, nomeadamente quanto à tempestividade e à correta formalização das candidaturas e não com aqueles outros da escolha das entidades a convidar, não cabendo ao júri analisar e decidir sobre a regularidade da decisão do órgão que tem a competência para escolher as entidades a convidar.

39. Assim, não podendo concluir-se que a atuação do 2.º demandado configure uma violação de norma legal relativa à contratação pública e que tenha violado um dever de conduta, não estão preenchidos os elementos objetivo e subjetivo da infração financeira que lhe é imputada, pelo que deve ser absolvido.

40. No que tange aos procedimentos aquisitivos, na sequência dos quais vieram a ser celebrados contratos com a Sociedade F, Sociedade G e Sociedade H, constata-se que estamos, em relação a cada uma destas sociedades, perante procedimentos visando a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, em que as prestações são de considerar como “prestações do mesmo tipo” e que poderiam ter sido objeto de um único contrato, mas em que são abertos dois procedimentos, ou em dias seguidos ou com poucos dias de intervalos, com valores individuais próximos do limite máximo de € 150 000,00, mas com um valor somado superior a tal limite máximo (cf. n.ºs 4.20 a 4.31, 4.33 a 4.43 e 4.46 a 4.56 dos f. p.).

41. Assim sendo, foi objetivamente violado o regime legal da contratação pública, estabelecido no artigo 22.º, n.º 1, alínea b), com referência ao artigo 19.º, alínea a), ambos do CCP, na versão destes preceitos então em vigor (cf. § 22 supra) porquanto a segunda

necessidade aquisitiva, que despoleta o 2.º procedimento, é formulada ou no dia seguinte ou poucos dias depois da primeira necessidade aquisitiva que tinha despoletado o primeiro procedimento aquisitivo, sendo que o valor do segundo procedimento, somado ao do primeiro, ultrapassava o valor máximo então definido para o ajuste direto, de empreitadas de obras públicas, ou seja, € 150 000,00.

42. São conhecidas sobejamente as razões que estão subjacentes a estas limitações e prendem-se com a excecionalidade que devem ser procedimentos fechados, como é o caso do ajuste direto e necessidade de assegurar que a contratação pública seja aberta ao maior número de operadores económicos, através de concursos públicos, com vista a que os entes públicos possam, perante a concorrência inerente a estes procedimentos abertos, lograr obter as melhores condições contratuais, seja de preço seja de qualidade.

43. Nessa medida, o que foi colocado em causa, com aquela violação do regime estabelecido no artigo 22.º, n.º 1, alínea b), do CCP, foram também os princípios de transparência, da igualdade e da concorrência, consagrados à data dos factos no artigo 1.º, n.º 4, daquele diploma legal e, agora, no artigo 1.º-A, n.º 1, este aditado ao CCP pelo DL 111-B/2017 de 31.08.

44. Não nos restam dúvidas que o objetos dos dois procedimentos, em cada uma das diversas situações reportada a cada uma daquelas sociedades, corresponde a “prestações do mesmo tipo”, no conceito do artigo 22.º, n.º 1, do CCP, que poderiam ter sido contratadas através de um único procedimento, sendo certo que nos diversos procedimentos não foi invocada qualquer facto ou razão para justificar a realização de procedimentos aquisitivos autónomos e distintos (cf. n.ºs 4.30, 4.42 e 4.55 dos f. p.), além de que a versão agora trazida aos autos, de “função técnica e funcional autónoma e distinta” entre as diversas empreitadas, não logrou demonstração (cf. n.ºs 8.3 a 8.9 dos f. n. p.).

45. Acresce que, na medida em que foi o 1.º demandado a subscrever ambas as informações em todos estes procedimentos aquisitivos, preenche com a sua conduta a previsão objetiva do n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC e do n.º 2 do artigo 80.-A do RFALEI, porquanto naquelas informações para o órgão executivo não esclareceu o regime legal de harmonia com a lei, antes propôs um procedimento que não observava tal regime legal.

46. Nesta medida, não pode o 1.º demandado deixar de ser considerado “responsável” da infração financeira sancionatória em causa, nos termos do n.º 4 do artigo 61.º, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

47. Nem se diga, como pretexto o 1.º demandado na sua contestação, que não detinha nem formação jurídica nem competências técnicas para cuidar da verificação daqueles requisitos legais, nem tal correspondia a uma competência funcional sua.

48. Com efeito, se o 1.º demandado considerava que, apesar da sua condição de dirigente e de Chefe de Divisão das Vias Municipais não tinha competência funcional para subscrever as informações que subscreveu ao presidente do executivo municipal, deveria ter-se abtido de as subscrever e remeter. E se não se sentia habilitado para propor um determinado procedimento aquisitivo, em concreto o ajuste direto que propôs, deveria ter suscitado apenas a necessidade de aquisição da prestação de serviço e suscitar a necessidade de ser obtida informação jurídica adequada para aferir do correto e adequado procedimento aquisitivo a adotar.

49. Tendo, porém, subscrito as referidas informações e as concretas propostas que formulou, assumiu e exerceu tal competência funcional e não pode deixar de ser responsabilizado por tal conduta.

50. Na verdade, tal falta de formação jurídica ou competências técnicas não pode ser considerada como causa de exclusão da culpa do 1.º demandado e tal realidade, assim como as circunstâncias em que atuou, apenas tem relevância e será de ponderar em sede de outros institutos, como o da atenuação especial da multa, quiçá da dispensa de multa, como a seu tempo se analisará.

51. É de referir, ainda, que se mostra igualmente preenchido o elemento subjetivo das infrações financeiras sancionatórias em causa porquanto o 1.º demandado agiu sem o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos requisitos legais quanto à adoção do procedimento por ajuste direto, atentos os valores dos procedimentos separados que visavam prestações do mesmo tipo e, nessa medida, tal falta de cuidado é-lhe censurável, a título de negligência.

52. Relativamente aos procedimentos aquisitivos na sequência dos quais vieram a ser celebrados contratos com a Sociedade I, Sociedade J, Sociedade K, Sociedade L e Sociedade M, estamos perante procedimentos visando a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, em que as prestações são igualmente de considerar como “prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar”, mas em que, relativamente a tais entidades, já o MMC tinha adjudicado, considerando o ano económico em curso (à data da adjudicação) e os dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto, ao abrigo da alínea a) do artigo 19.º do CCP, contratos cujo preço contratual acumulado era superior ao limite máximo de € 150 000,00 (cf. n.ºs 4.59 a 4.69, 4.72 a 4.82, 4.85 a 4.95, 4.98 a 4.104 e 4.107 a 4.117 dos f. p.).

53. Assim sendo, foi objetivamente violado o regime legal da contratação pública, estabelecido no artigo 113.º, n.º 2, com referência ao artigo 19.º, alínea a), ambos do CCP, na versão destes preceitos então em vigor (cf. §§ 21 e 22 supra) porquanto não podiam ser convidadas a apresentar propostas, como foram, tais sociedades, a partir do momento em que estamos perante objeto contratual constituído por “prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar” e isto considerando ainda que, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, o preço contratual acumulado era superior a € 150 000,00.

54. São aqui igualmente aplicáveis as considerações acima tecidas (cf. §§ 42 e 43) sobre a violação, também, dos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, consagrados então no artigo 1.º, n.º 4 do CCP.

55. Não nos restam dúvidas que o objetos dos diversos procedimentos, em cada uma das diversas situações reportada a cada sociedade, corresponde a “prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar”, na aceção do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, porquanto, no fundo, estamos perante a realização de empreitadas de obras públicas, ora de pavimentação/repavimentação, ora de reconstrução e calçetamento, ou de requalificação com construção de muros, passeios e percursos pedonais, sendo certo que não há em qualquer delas uma especificidade tal que permita afirmar que é uma prestação de tipo diferente, sendo certo, aliás, que nos diversos procedimentos pura e simplesmente não se atentou aos valores acumulados, até para justificar, se fosse o caso, precisamente a possibilidade de contratação nesses termos, ou seja, justificar que não se estaria perante “prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar”, antes se trataria de prestações de tipo diverso.

56. Acresce ser de reafirmar, como já atrás se salientou, que a versão agora trazida aos autos, de haver uma “função técnica e funcional autónoma e distinta” entre as diversas empreitadas, não logrou demonstração (cf. n.ºs 8.3 a 8.9 dos f. n. p.).

57. Por outro lado, mostrando-se provado que foi o 1.º demandado a subscrever as informações a despoletar os processos aquisitivos supra identificados, tal conduta preenche a previsão objetiva do n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC e do n.º 2 do artigo 80.-A do RFALEI, porquanto naquelas informações para o órgão executivo não esclareceu o regime legal de harmonia com a lei, antes propôs um procedimento que não observava tal regime legal.

58. Não pode assim deixar de se concluir, como se conclui, que o 1.º demandado tem de ser considerado “responsável” pelas infrações financeiras sancionatórias em causa, nos termos do n.º 4 do artigo 61.º, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

59. São aqui aplicáveis as considerações acima tecidas [cf. §§ 45 a 48 supra) no sentido de que a falta, por parte do 1.º demandado, de formação jurídica ou de competências técnicas para cuidar da verificação daqueles requisitos legais ou a não detenção de competência funcional, não podem justificar a sua conduta ou serem consideradas de molde a afastar ou excluir a sua responsabilidade.

60. Reitere-se que nessas circunstâncias ou similares, de os funcionários considerarem que não detêm a competência funcional para subscrever as informações a proporem determinado procedimento aquisitivo de bens ou serviços, devem abster-se de as subscrever e remeter ao presidente do executivo municipal, pois a partir do momento em que o façam, assumem tal competência funcional e, à face do citado regime legal, não podem deixar de ser considerados responsáveis das infrações em causa.

61. Como já atrás se salientou, tal eventual realidade, de falta de formação jurídica ou competências técnicas, não pode ser considerada como causa de exclusão da culpa do 1.º demandados e tal como outras circunstâncias em que tenha atuado apenas podem ter relevância e ser de ponderar em sede de outros institutos, como o da atenuação especial da multa, quiçá da dispensa de multa, como a seu tempo se analisará.

62. É de referir, ainda, que se mostra igualmente preenchido o elemento subjetivo das infrações financeiras sancionatórias em causa porquanto o 1.º demandado agiu sem o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente, na verificação dos requisitos legais quanto aos convites que propôs serem dirigidos às sociedades em causa, para estas apresentarem propostas, isto atento o facto de o valor acumulado desse procedimento e de anteriores procedimentos com prestações do mesmo tipo ou similares, ultrapassar o valor do limite de 150 000,00 e, nessa medida, tal falta de cuidado é-lhe censurável, a título de negligência.

*

3. Conclusão

63. Nestes termos e em resumo, pelos fundamentos expostos, é parcialmente positiva a resposta à primeira questão equacionada supra, *concluindo-se estarem preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, das infrações financeiras sancionatórias imputadas ao 1.º demandado, previstas na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, três delas com referência aos artigos 22.º, n.º 1, alínea b) e 19.º, alínea a), ambos do CCP e cinco dessas infrações com referência aos artigos 113.º, n.º 2 e 19.º, alínea a), do mesmo diploma legal.*

64. *Por outro lado, por não se mostrarem preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da infração financeira imputada ao 2.º demandado, deve o mesmo ser absolvido.*

*

B.D. Dispensa de multa/graduação das multas

65. A lei prevê a relevação da responsabilidade financeira apenas passível de multa, verificados os pressupostos previstos nas diversas alíneas do n.º 9 do artigo 65º da LOPTC, sendo da competência da 1ª e 2ª Secções deste Tribunal operar tal relevação, na fase de

auditoria, ou seja, em fase anterior à atual fase jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras, da competência da 3.^a Secção.

66. A questão é precisamente essa, ou seja, independentemente da análise sobre a verificação daqueles pressupostos, tal relevação não é possível nesta fase, pelo que não pode deixar de se concluir que a pretensão do 1.^o demandado, de relevação da responsabilidade financeira, não tem fundamento e não pode ter acolhimento legal.

67. Impõe-se agora analisar e decidir os diversos aspetos da 2.^a questão atrás enunciada (cf. § 12 supra), tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas e a pretensão subsidiária do 1.^o demandado, de dispensa de aplicação de multa ou, se assim se não entender, de atenuação especial da multa.

68. Prevê-se, efetivamente, no n.º 8 do art.º 65º da LOPTC que o “*Tribunal pode dispensar a aplicação de multa*” (sublinhado nosso), “*quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada*”.

69. Como decorre do inciso “*pode*” da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática. Crê-se assim, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.^a Secção”, que a aplicação deste regime “*não pode entender-se como uma obrigação ope legis do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto*”.

70. Importa ainda considerar que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de “culpa diminuta”», no sentido de não ser «de qualificar como “diminuta” uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente». E não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

71. Crê-se, no entanto que, *in casu*, se verificam aqueles pressupostos, desde logo a circunstância de não haver lugar à reposição, mas também, ponderadas todas as circunstâncias do caso concreto, uma “culpa diminuta” do 1.^o demandado, nos termos exigidos pelo preceito citado, correspondendo a uma “quase ausência de culpa”, como a seguir se procurará justificar.

72. Com efeito, na ponderação daquelas circunstâncias é de relevar, especialmente, que o 1.^o demandado agiu num quadro de insuficiente ou inadequada organização funcional do MMC, máxime atenta a não existência de uma área própria, com atribuição de funções e responsabilidade de dar suporte jurídico no âmbito da contratação pública, dotada de pessoal com competências para o efeito.

73. É neste quadro que o 1.^o demandado, procurando suprir aquelas insuficiências ou deficiências, levou a cabo as suas específicas competências, de elaboração dos projetos de obra e ainda procurou levar a cabo outras, como as de formular propostas de aquisição de obras e/ou serviços, naquilo que lhe parecia ser o adequado procedimento aquisitivo, mas sem ter qualquer preparação própria nessa área, até porque a sua formação não é técnica ou jurídica, antes de engenharia civil.

74. Neste quadro, de insuficiente ou inadequada organização funcional dos municípios, a questão que poderia suscitar-se é precisamente a de saber se qualquer pessoa que subscreva uma “informação”, tendo em vista suscitar uma decisão junto do órgão

* Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto05-2020-3s.pdf>

Cf. Acórdão n.º 36/2020-3.^a Secção, de 23.09.2020.

executivo, pode ser considerando como “serviços competentes para informar”, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do citado art.º 80.ºA do RFALEI, ou seja, para funcionar como causa de exclusão da responsabilidade dos membros do órgão executivo das autarquias locais. Ou se, pelo contrário, só estaremos perante “serviços competentes para informar” quando a orgânica do município prevê um serviço com competências funcionais adequadas a prestar as informações em causa e dotado de pessoa(s) com qualificações para o efeito.

75. Esta questão, porém, é irrelevante para os presentes autos considerando o apuramento de responsabilidades financeiras que foi levado a cabo no âmbito do Relatório de Auditoria, como se deu conta na nota de rodapé n.º 5 supra.

76. Assim, nas circunstâncias em que o 1.º demandado atuou, procurando suprir a inadequação/insuficiência dos serviços do MMC, é de algum modo compreensível que as informações que subscreveu não tenham feito o correto enquadramento legal do procedimento aquisitivo que deveria ser observado, para as concretas aquisições de realização de empreitadas de obras públicas.

77. Assim, concluindo que estão verificados os requisitos exigidos pelo n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, é de dispensar o 1.º demandado da aplicação de multa pela prática das infrações financeiras em que considera que o mesmo incorreu, como autor, atrás apuradas.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente, por apenas parcialmente provada e, em consequência:

1. *Julgo o demandado, D1 incurso, como autor, na prática de oito infrações financeiras de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. I), primeira parte (violação de normas legais relativas à contratação pública), nºs 2, 5 e 8, da LOPTC dispensando-o, porém, da aplicação de multas quanto a tais infrações;*

2. *Julgo o requerimento inicial improcedente, quanto ao demandado D2, absolvendo-o da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada.*

Não são devidos emolumentos – cf. artigo 14.º, nº 1, conjugados com os artigos 16.º e 17.º, todos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 06 de outubro de 2022