

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N. º 10/2022 – ARF

2.ª Secção

Entidade Fiscalizada :
Município da Guarda



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 3/2022 – ARF

2.ª Secção

Apuramento de responsabilidades financeiras

- Ajuste direto não publicitado no Portal Base - incumprimento do artigo 127.º do CCP
- Contratos precedidos de ajuste direto – incumprimento do artigo 113.º, n.º 2 do CCP



ÍNDICE

ÍNDICE	4
FICHA TÉCNICA	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I INTRODUÇÃO	7
II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III DOS FACTOS	9
3.1 CONCURSO PÚBLICO ANULADO E SUBSTITUÍDO POR CINCO CONCURSOS DISTINTOS.....	9
3.2 REABILITAÇÃO DOS EDIFÍCIOS E JARDINS ANEXOS AO JARDIM SOLAR TELES DE VASCONCELOS	12
3.3 AJUSTES DIRETOS PROMOVIDOS PELOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DA CMG (SMAS)	13
3.5 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE MERCHANDISING	16
IV DO DIREITO	19
4.1 CONCURSO PÚBLICO ANULADO E SUBSTITUÍDO POR CINCO CONCURSOS DISTINTOS.....	19
4.2 REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIO E JARDINS ANEXOS AO JARDIM SOLAR TELES DE VASCONCELOS.....	19
4.3 AJUSTES DIRETOS PROMOVIDOS PELOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DA CMG (SMAS)	21
4.4 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE MERCHANDISING	25
V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	30
5.1 AJUSTES DIRETOS PROMOVIDOS PELOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DA CMG (SMAS)	30
5.2 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE MERCHANDISING	31
VI ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	33
6.1 DAS ALEGAÇÕES APRESENTADAS	33
6.2 DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	33
6.2.1 <i>Apreciação das alegações</i>	35
6.3 DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL DO EX-PRESIDENTE DA CM DA GUARDA.....	37
6.3.1 <i>Análise das alegações</i>	38
6.4 DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL – ALEGAÇÕES CONJUNTAS	40
6.4.1 <i>Análise das alegações</i>	42
6.5 DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL DO EX-VICE-PRESIDENTE DA CM DA GUARDA	43
6.5.1 <i>Análise das alegações</i>	45
6.6 DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO DO EX-PRESIDENTE DOS SMAS.....	45
6.6.1 <i>Análise das alegações</i>	46
VII CONCLUSÕES.....	46
VIII EMOLUMENTOS	49
IX VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	49
X DECISÃO	50
ANEXO I - MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	52



FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isilda Gallois Albuquerque Costa

Técnica Verificadora Assessora

I INTRODUÇÃO

1. Na sequência do relato de auditoria elaborado ao abrigo dos artigos 2.º/1-c), 5.º/1-e) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, e do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)², e analisadas as respostas dos auditados em sede do contraditório, procede-se ao presente relatório, em cumprimento do art.º 121.º/5, do RTC.
2. Ao abrigo do art.º 13.º da LOPTC, o relato de auditoria foi remetido aos eventuais responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações dado entrada no Tribunal dentro do prazo concedido.
3. A análise das alegações produzidas no contraditório consta do ponto VI deste relatório.
4. O Ministério Público pronunciou-se ao abrigo do art.º 29.º/5, da LOPTC, nos termos referidos no ponto IX.

II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

5. Na origem da presente auditoria, encontra-se a remessa ao TdC, por determinação da magistrada do Ministério Público do DIAP – 1.ª Secção de Coimbra, de cópia de uma denúncia anónima, vários documentos de suporte e, o respetivo despacho de arquivamento dos autos de inquérito (Proc. n.º 7566/19.OT9CBR), “(...) para conhecimento e eventual apuramento de matéria suscetível de

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 6.08, e alterada sucessivamente pelas leis n.ºs 87-B/98, de 31.12; 1/2001, de 55-B/2004, de 30.12; 48/2006, de 29.08; 35/2007, de 13.08; 3-B/2010, de 28.04; 61/2011, de 07.12; 2/2012, de 06.01; 20/2015, de 09.03; e 42/2016, de 28.12.

² Regulamento n.º 112/2018, de 24.01, publicado no DR, II série, de 15.02.

constituir responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto³.”

6. A denúncia anónima, tinha sido remetida por carta à Procuradoria Geral da República, referindo *“um vasto conjunto de contratos celebrados pelo Município da Guarda, nos anos de 2015 em diante, nos quais considera que não foram cumpridas as formalidades legalmente impostas, as quais teriam sido praticadas pelos titulares de cargos públicos Álvaro Amaro (Presidente da Câmara até Março de 2019), Carlos Chaves Monteiro (atual Presidente da Câmara e anterior Vice-Presidente) e Sérgio Costa (atual Vice-Presidente da Câmara e antes vereador, bem como Presidente do Conselho de Administração do Serviço Municipalizado da Câmara Municipal da Guarda.”*
7. O denunciante identificava vários atos que, entendia configurarem a prática de vários crimes, designadamente, de corrupção passiva, abuso de poderes, prevaricação, participação económica em negócio e administração danosa, crimes de que a magistrada do MP não encontrou indícios, tendo proferido o supra mencionado despacho de arquivamento *“(…) analisados os elementos de prova recolhidos, concluímos que deles não se extraem indícios suficientes da prática de crimes, pelo que, em conformidade com o disposto no artigo 277.º, n.º 2, do Código de Processo Penal, determino o arquivamento dos autos”⁴.*
8. O arquivamento daqueles autos, por não haver indícios da prática de crimes, não afasta, por si só, a eventual prática de ilícitos de natureza financeira, matéria que recai no âmbito dos poderes de jurisdição e controlo financeiro do TdC⁵. A remessa dos documentos efetuada pelo DIAP, nos termos acima descritos, deu origem ao PEQD n.º 197/2020.

³ Vd. fls. 3-4 do PEQD.

⁴ Vd. 164/ss do PEQD.

⁵ A este propósito, vd. por ex., o relatório de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 9/2013 – 2.ª Secção – Município do Alandroal: *“(…) o que a norma transcrita prevê é que, de um facto indutor de responsabilidade financeira reintegratória, que é do exclusivo conhecimento do TC, podem emergir outras responsabilidades, tais como a disciplinar, civil ou penal, as quais a lei remete para serem conhecidas em sede própria, isto é, perante cada facto ilícito, cada tribunal terá de as analisar em função da competência que lhes está atribuída. Os factos apurados em sede de auditoria, mesmo que possam ser total ou parcialmente coincidentes com os factos que constam da acusação, estão sujeitos a regimes jurídicos substantivos e processuais diferentes e valorações diferentes. Os*

9. O presente processo de auditoria, foi registado na secretaria do TdC, em 01.02.2022, com o n.º 3/2022-ARF- 2.ª Secção, data relevante para efeitos de contagem dos prazos de prescrição de eventuais procedimentos por responsabilidades financeiras.

III DOS FACTOS

10. Na sequência da denúncia citada, o NATDR solicitou vários elementos relativos aos factos, de cuja análise concluiu, de acordo com o ponto D da Informação n.º 422/2021 – NATDR, que haveria indícios de eventuais ilicitudes de natureza financeira, nas situações identificadas nos pontos B.2, B.4, B.6 e B.7 da Informação, que ora se analisam⁶.

3.1 Concurso público anulado e substituído por cinco concursos distintos

11. Uma das situações denunciadas diz respeito a *“um procedimento concursal anulado e substituído por cinco concursos públicos”*, indiciando o fracionamento de despesa com o objetivo de “fugir” à fiscalização prévia do Tribunal de Contas⁷. Conforme decorre dos elementos constantes dos autos, em reunião ordinária da Câmara Municipal da Guarda, realizada em 25.01.2016, foi aprovada, por unanimidade, a proposta apresentada por um vereador, de abertura de um concurso público, para empreitada de beneficiação de várias estradas municipais em freguesias contíguas do concelho, no valor estimado de 1 550 000,00 €. Concomitantemente, foram aprovados os atos subjacentes,

ilícitos criminais podem envolver e absorver ilícitos financeiros. Mas havendo danos causados ao erário público o seu ressarcimento tanto pode ser objeto de indemnização cível como de responsabilidade financeira reintegratória em jurisdições distintas e com fundamentos de facto e de direito diferentes.”

⁶ B.2 *“Procedimento concursal que foi anulado e deu origem a 5 procedimentos distintos”*; B.4 *“Fracionamento de despesa no contexto das obras de Reabilitação dos Edifícios e jardins anexos ao Jardim Solar Teles de Vasconcelos”*; B.6 *“Procedimentos aquisitivos promovidos pelos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal da Guarda – SMAS”* e B.7 *“Aquisição de serviços de merchandising – incumprimento do disposto no artigo 113.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos”*.

⁷ Vd. págs. 6/ss do PEQD.

designadamente, a autorização da despesa, a aprovação das peças procedimentais e a designação do júri do concurso.

12. Posteriormente, na reunião de 24 de março de 2016, o mesmo vereador propôs a revogação da deliberação que aprovou a abertura daquele concurso, e a sua substituição por cinco procedimentos de concurso público, para execução das mesmas obras, no valor estimado de 1 666 470,67 €. Justificou esta proposta com, designadamente:

i) *“a complexidade administrativa e demais procedimentos prévios subjacentes a um concurso com o supra aludido valor e a morosidade administrativa inerente a tais procedimentos”;*

ii) *“a abertura de cinco procedimentos oferece uma maior possibilidade de ser amplamente cumprido o princípio da concorrência e uma maior possibilidade, de não existirem derrapagens nos prazos de execução, pois as aludidas obras poderão ser adjudicadas a concorrentes distintos e assim se poderá atingir uma melhor eficácia e eficiência”;*

iii) *“esta forma de concurso trará uma mais eficaz gestão do orçamento municipal, possibilitando-se que possam as mesmas iniciar-se em períodos diferentes”.*

13. Foram também aprovados os restantes atos subjacentes: a autorização da despesa, a aprovação das peças procedimentais e a designação do júri do concurso.

14. Dos elementos constantes dos autos, verifica-se coincidência de datas, nos seguintes atos, relativos aos cinco procedimentos:⁸

- 1º. abertura dos procedimentos (29.03.2016);
- 2º. relatórios preliminares de análise das propostas (26.05.2016);
- 3º. adjudicação de todas as empreitadas (13.06.2016);

⁸ Vd. PEQD fls. 26-45, 101-124, 244-283, 381 e 389/ss.

- 4.º autos de consignação (21.07.2016).
15. Os prazos de execução de quatro das empreitadas foram idênticos (240 dias a contar da data da consignação)⁹. Três das empreitadas foram adjudicadas a uma empresa “A” e, duas, a outra “B”. Dois dos contratos de empreitada foram celebrados em 01.07.2016, os restantes três em 08.07.2016.
16. Objetivamente, tendo em consideração os factos referidos nos parágrafos anteriores, não se vislumbra qual a vantagem obtida pelo Município, uma vez que, os fundamentos invocados para a alteração de um procedimento único em cinco autónomos não se cumpriram, designadamente, no que diz respeito à possibilidade de alargar o espectro dos eventuais concorrentes e ao início das obras em períodos diferentes. Acresce que, o somatório do preço base dos cinco procedimentos, era superior ao previsto no procedimento inicialmente aprovado¹⁰. Neste contexto, afigura-se que o denunciante poderá ter alguma razão quanto à eventual intenção de subtração dos atos à fiscalização prévia deste Tribunal, subjacente à deliberação de revogação do procedimento único e substituição por cinco autónomos.
17. Independentemente dos indícios dessa intenção, parece resultar, dos factos e circunstâncias descritos, que os contratos celebrados aparentam estar relacionados entre si, não estando dispensados da fiscalização prévia uma vez que, o seu valor global, ultrapassou o limite dessa dispensa, fixado à data dos factos¹¹ (vd. art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC). Remete-se para o ponto IV a análise jurídica destes factos.

⁹ De acordo com a denúncia, o mesmo prazo foi fixado no caderno de encargos do procedimento único aprovado por deliberação de 25.01.2016.

¹⁰ Embora no final, a soma do valor das adjudicações nos cinco procedimentos tenha ascendido a 999 882,45€, facto irrelevante à data da decisão de abertura dos cinco procedimentos, em que foi aprovado um valor base global muito superior ao aprovado para o procedimento único.

¹¹ O artigo 48.º da LOPTC, antes da redação introduzida pelo artigo 7.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24.07, remetia para as leis do orçamento a fixação do valor de dispensa da fiscalização prévia dos contratos previstos no seu art.º 46.º/1-b) e c). À data dos factos, o valor fixado pela lei orçamental em vigor era de 350 000,00€ (art.º 103.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03).

3.2 Reabilitação dos Edifícios e Jardins anexos ao Jardim Solar Teles de Vasconcelos

18. As obras de reabilitação, aqui mencionadas, foram executadas em duas fases, na sequência de dois concursos públicos abertos pela autarquia, sucessivamente, em 23.09.2016 e em 25.05.2017 (anúncios publicados nos DR II série, n.ºs 184/2016 e 101/2017). Os preços base fixados foram de 349 993,62€ e 248 100,00€, respetivamente.
19. As empreitadas foram adjudicadas à mesma empresa, “C”, e os contratos celebrados em 06.01.2017, no montante de 323 440,42€, com um prazo de execução de 210 dias e, em 24.08.2017, com o valor de 148 871,13€ e prazo de execução de 30 dias.
20. De acordo com a denúncia, a execução das obras em duas fases foi um estratagema seguido pelo Município para “evitar a fiscalização prévia do Tribunal de Contas”, procedimento reiteradamente adotado noutras empreitadas.
21. Da análise dos documentos relativos às duas empreitadas não restam dúvidas de que estão relacionadas entre si, o objeto contratual é o mesmo, o segundo contrato é designado por “Reabilitação dos Edifícios e Jardins anexos ao Jardim do Solar Teles de Vasconcelos – 2.ª fase”. O valor global dos dois contratos ascendeu a 472 311,55 €.¹²
22. Sobre os contratos, diz-se no despacho de arquivamento do DIAP “(...) temos dois contratos celebrados no mesmo ano, mas com um espaçamento temporal superior a 8 meses, sendo que a soma de ambos atinge um valor superior a 350 000,00€”. E “podemos aqui estar perante uma situação em que existe necessidade de submeter o segundo contrato a visto prévio, uma vez que pode haver relação aparente com o primeiro (...). Todavia, ainda que se venha a concluir que existia essa obrigação legal de remessa do contrato ao Tribunal de Contas, a qual não terá sido observada, tal não permite que se possa afirmar que houve um desdobramento de contratos com esse objetivo.”¹³

¹² Docs. obtidos no âmbito desta ARF, através da consulta ao Portal Base e às atas das reuniões da CMG, essencialmente.

¹³ Vd. fls. 167/verso e 168 do PEQD.

23. Remete-se para o ponto IV deste relatório a análise da questão da fiscalização prévia.

3.3 Ajustes diretos promovidos pelos Serviços Municipalizados da CMG (SMAS)

24. Nos termos da denúncia, os Serviços Municipalizados da CMG, não respeitaram as regras da contratação pública no âmbito de procedimentos promovidos nos anos de 2016 e 2017, designadamente, nos casos das empreitadas de *“Remodelação de Coletores de Águas Residuais Domésticas no Concelho da Guarda”* e de *“Execução e Manutenção de Infraestruturas Hidráulicas e Pavimentações no Concelho da Guarda”* e, ainda, no *“Fornecimento contínuo de cubos de granito”*, todos adjudicados por ajuste direto.
25. Segundo o denunciante, as empresas convidadas a apresentar as propostas, tinham relações de proximidade (quer familiares quer por fazerem parte do mesmo grupo de empresas), sendo a intenção subjacente, a adjudicação a uma determinada empresa, única que apresentaria proposta, contornando-se assim o princípio da concorrência, a que as aquisições públicas estão subordinadas.
26. De acordo com os documentos trazidos à colação pela denúncia¹⁴, em 04.04.2017, foi submetida ao Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da CMG (SMAS), uma proposta de abertura de um procedimento de ajuste direto, ao abrigo do art.º 19.º, n.º 1-a) do Código dos Contratos Públicos (CCP)¹⁵, para uma empreitada destinada à *“Remodelação de Coletores de Águas Residuais Domésticas no Concelho da Guarda”*, num valor estimado de 149 500,00€, sendo indicadas como entidades a convidar: “D”, “E” e “F”. Foram apresentadas as peças processuais (convite, caderno de encargos “cláusulas gerais e técnicas”, mapa de trabalhos e peças

¹⁴ Vd. fls. 284/ss do PEQD.

¹⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, sucessivamente alterado pelas leis n.ºs 59/2008, de 11.09; 3/2010, de 27.04; 64-B/2011, de 30.12 e 30/2021, de 21.05; e pelos decretos-leis n.ºs 223/2009, de 11.09; 278/2009, de 02.10; 131/2010, de 24.12, 149/2012, de 12.07; 214-G/2015, de 02.10; 111-B/2017, de 31.08; 33/2018, de 15.05; 170/2019, de 04.12 e 14-A/2020, de 07.04. Retificado pelas declarações de retificação n.ºs 18-A/2008, de 28.03; 36-A/2017, de 30.10; 42/2017, de 30.11 e 25/2021, de 21.07. Também alterado pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03.

desenhadas) e designado o júri do concurso. Em 06.04.2017, foi aprovada a proposta pelo CA, e, em 18.04.2017, o mesmo órgão deliberou a adjudicação ao único concorrente que apresentou proposta, pelo valor de 148 892,00€, “D” O contrato de empreitada foi celebrado em 23.05.2017.

27. Relativamente aos concorrentes, alegou o denunciante “(...) “G”, presidente do Conselho de Administração da “E”, é familiar do sócio gerente da “D” e da “F”. O sócio gerente da “D” é o mesmo da “F”, (...), “H”. As sociedades “D”, e “F”, têm sede no mesmo local (...). A sociedade “D”, apresenta como parceiros no seu sítio as firmas “E” e “F”.
28. Sobre o alegado favorecimento e as relações entre os concorrentes, referidos na denúncia, a magistrada do MP, considerou, no seu despacho de arquivamento “se o objetivo da entidade adjudicante, neste caso os SMAS, fosse o de favorecer a empresa a quem veio a ser adjudicado o contrato, mais facilmente teria alcançado o seu objetivo se lhe tivesse dirigido o convite pelo valor que entendesse, dentro dos limites do ajuste direto. Não foi esse o caminho seguido pelos SMAS, pelo que, sem outros elementos, se nos afigura que não existem indícios consistentes de que tenha sido adotada uma conduta suscetível de integrar a prática de crime”.
29. O mesmo tipo de suspeitas é levantado pelo denunciante a propósito do procedimento de ajuste direto para “fornecimento contínuo de cubos de granito”. Através de informação datada de 06.03.2017, foi submetida à aprovação do CA dos SMAS uma proposta de abertura de concurso de ajuste direto, ao abrigo do art.º 19.º, n.º 1-a) do CCP, no valor estimado de 72 980,00€, com convite a três entidades: “I”, “J” e “K”, esta última não apresentou proposta. Foi proposta e aprovada a adjudicação à “I”, por deliberação do CA de 06.04.2017, e celebrado o contrato em 12.04.2017.
30. De acordo com a denúncia, a “I” e a “J”, dispõem dos mesmos sócios gerentes, mesma sede e mesmo número de telefone.
31. Relativamente às dúvidas levantadas pelo denunciante, é concluído no despacho de arquivamento do MP, à semelhança do procedimento anterior: “(...) se pretendesse beneficiar aquela empresa, teriam efetuado o convite a apenas uma entidade e pelo valor máximo permitido para o ajuste direto (...) tendo sido enviado convite a uma outra empresa que não tinha qualquer relação com as

outras duas convidadas, sendo que essa outra empresa poderia ter apresentado a sua proposta e ser essa a melhor proposta. Do exposto, cremos ser lícito concluir que se existisse uma intenção de beneficiar uma determinada entidade e estando prevista uma forma legal de adjudicar (...) sem recurso à concorrência, teria sido essa a via seguida e não se corria o risco de ter interferências de terceiras entidades. (...) somos de entendimento que da circunstância de terem sido convidadas duas entidades para o procedimento que tinham uma relação de proximidade entre si não se podem retirar indícios da prática de um crime de prevaricação”.

32. Por último, o mesmo tipo de suspeitas, foi suscitado relativamente à empreitada de *“Execução e Manutenção de Infraestruturas Hidráulicas e Pavimentações no Concelho da Guarda”*, adjudicada no âmbito de um procedimento de ajuste direto, com o valor base de 135 000,00€. A proposta de abertura do procedimento, foi submetida ao CA, em 13.12.2016, sugerindo o convite a três entidades: “L”, “D” e “M”. A empreitada foi adjudicada à “L”, pelo valor de 134 912,00€, e o contrato outorgado em 14.02.2017.
33. Segundo o denunciante, também aqui houve conluio entre os concorrentes e os SMAS para aquele resultado: *“à semelhança de outros concursos, são apenas apresentadas duas propostas, como foi o caso de “D” e “L”, sendo depois uma delas excluída por ter apresentado um valor superior ao valor base do concurso, a firma “D”, assim permitindo que a única proposta apresentada pela “L”, seja por um valor muito próximo do valor estimado pela entidade adjudicante(...) “As conclusões da magistrada do MP foram idênticas às dos procedimentos anteriores: “estamos perante um procedimento em que era admissível o ajuste direto, pelo que não se justificava a necessidade de convidar mais do que uma entidade se existisse intenção de favorecer uma determinada empresa, tal benefício era permitido se fosse feito um único convite e pelo valor limite admissível para o contrato de ajuste direto. (...) não extraímos da prova coligida a existência de indícios de prática do crime de prevaricação, como defende o denunciante”.*

34. No âmbito desta ARF foi solicitada, e obtida, informação complementar sobre os procedimentos identificados (autorizações de despesa e de pagamento, ordens de pagamento emitidas e identificação dos respetivos responsáveis, etc.).¹⁶
35. Foi efetuada uma pesquisa ao Portal Base para verificação da publicitação dos contratos referidos, tendo sido selecionado o período compreendido entre 14.02.2017 (data da outorga do contrato com a “L”, o primeiro dos três contratos celebrados) e a data da pesquisa (08.07.2022)¹⁷. Apurou-se que, no portal, dos três contratos, só consta o celebrado entre os SMAS e a “L”. No entanto, os outros dois, foram executados e pagos, conforme resulta dos documentos remetidos pela autarquia.¹⁸
36. No âmbito do exercício do contraditório, o ex-presidente dos SMAS informou, e remeteu documentos probatórios de que, após o relato de auditoria, aqueles contratos foram publicitados no Portal Base.

3.5. Aquisição de bens e serviços de merchandising

37. De acordo com a denúncia, entre 2014 e 2019, o Município da Guarda celebrou vários contratos de aquisição de bens e serviços, destinados à promoção e/ou divulgação de diversos eventos realizados pela autarquia, todos precedidos de ajuste direto, exceto num caso, em que o procedimento foi o de consulta prévia. É alegado que, o objetivo principal subjacente às adjudicações, foi o de contornar o disposto no art.º 113.º, n.º 2 do CCP, dado que as empresas adjudicatárias estariam interligadas por terem em comum os mesmos sócios gerentes.¹⁹
38. Aduz o denunciante que, *“o estratagema seguido em diversos concursos consistia em criar “novas empresas”, com os mesmos sócios para que dessa forma o Município da Guarda lhes continuasse*

¹⁶ Emails de 20.06.2022 e de 23.06.2022. Vd. fls. 6/ss do processo n.º 3/2022-ARF-2.ª Secção.

¹⁷ Vd. fl. 125 do Processo n.º 3/2022 – ARF – 2.ª Secção.

¹⁸ Vd. fls. 19/ss. do processo n.º 3/2022-ARF-2.ª Secção.

¹⁹ Vd. fls. 16 e seguintes do PEQD.

a efetuar ajustes diretos, o que era feito com o conhecimento do Município (...), na pessoa do seu então Vice-Presidente, que assinava os contratos e era conhecedor das ligações entre esses sócios/gerentes e as diversas empresas que os mesmos teriam criado para esse efeito.” Situação esta que se verificaria no caso concreto destes contratos.

39. São referidos como exemplos daquela afirmação *“a firma “N” tem como sócios gerentes “O” e mulher “P”, a quem foram efetuados pelo Município da Guarda diversos ajustes diretos ao longo dos anos, e, devido à proibição imposta pelo n.º 2 do art.º 113.º do CCP, então em vigor, criaram, por um lado, duas novas empresas, “Q”, cujo sócio gerente é a aludida “P”, e “R”, cujo sócio gerente é o referido “O”, empresas a quem passaram a ser feitos diversos ajustes diretos e, por outro, a referida “P” que assumiu também ela, em nome individual, o fornecimento de bens ao Município da Guarda, assim permitindo, em clara violação do princípio da concorrência, que os ajustes diretos lhes continuassem a ser realizados, perpetuando as adjudicações aos mesmos sócios, neste caso a um casal.”*
40. Sobre a eventual responsabilidade criminal, decorrente daqueles atos, a magistrada do MP considerou *“(…) da análise que foi por nós realizada aos documentos juntos aos autos, cremos que não existem (...) elementos que nos permitam ter por indiciada a prática dos crimes a que supra aludimos. Acresce que, mesmo que se admitisse que as diversas contratações celebradas com estas entidades tinham em vista contornar o art.º 113.º/2, tal não significa que o agente tenha praticado um crime.”*
41. Através de ofício com a ref.ª PEQD 197/2020, de 31.08., tendo por destinatário o Presidente da Câmara Municipal da Guarda²⁰, foram pedidos pelo NATDR deste Tribunal, e enviados, elementos relativos aos procedimentos identificados no quadro infra, entre os quais: cadernos de encargos, despachos de adjudicação, contratos e ordens/autorizações de pagamento. No quadro infra, elencam-se os procedimentos efetuados entre 2014 e 2019:

²⁰ Fls. 376/ss PEQD.

Quadro 1 – Contratos em apreço

N.º	OBJETO	ADJUDICATÁRIO	DATA	VALOR (€)
1	Aquisição de bens (promoção FIT 2019)	“O”	16.05.2019	19 500,00
2	Aquisição de bens (promoção eventos)	“N”	29.08.2018	19 900,00
3	Aquisição de bens (prom. e merchandising institucional)	“N”	13.06.2018	73 418,50
4	Aquisição de T’shirts – Laço Azul Humano	“R”	03.05.2018	6 000,00
5	Aquisição material promoção Feira Farta 2017	“P”	11.09.2017	8 750,00
6	Aquisição de T’shirts	“P”	23.08.2017	9 250,00
7	Aquisição de material diverso promocional	“P”	27.07.2017	5 605,10
8	Aquisição de bens (prom. e merchandising institucional)	“Q”	23.03.2017	71 903,50
9	Aquisição de T’shirts	“Q”	06.01.2017	9 700,00
SUBTOTAL (triénio 2017-2019)				224 027,10
10	Aquisição de bens promocionais e divulgação	“N”	19.11.2015	69 561,00
11	Aquisição de bens promocionais e divulgação	“R”	30.03.2015	74 500,00
12	Promoção, animação e divulgação de evento	“R”	09.06.2014	74 500,00
13	Promoção e divulgação da Feira Ibérica	“N”	30.04.2014	36 085,00
SUBTOTAL (2014-215)				254 646,00
TOTAL				478 673,10

Nota: o contrato n.º 3 foi precedido de consulta prévia, todos os restantes foram precedidos de ajuste direto do regime geral. Com o contrato n.º 8 foi ultrapassado o limiar imposto pelo artigo 113.º, n.º 2, pelo que, a partir desse contrato, já não poderiam ser celebrados mais contratos de ajuste direto com as mesmas empresas, que se consideram uma só, como veremos mais adiante, mas, ainda assim, foram celebrados mais 6 contratos, de ajuste direto, infringindo a Lei.

42. Compulsados todos os elementos constantes dos autos, verifica-se que, os contratos parecem ter o mesmo tipo de objeto ou natureza similar. Quanto aos adjudicatários, apurou-se o seguinte:

- 5º. “O” e “P”, (casados entre si de acordo com a denúncia) são os sócios gerentes da “N”;
- 6º. “O” é gerente da “R”;
- 7º. “P” é gerente da “Q”;
- 8º. Ambos surgem como adjudicatários em nome individual;
- 9º. “N” e “R” têm a mesma morada (vd. ordens de pagamento);
- 10º. “Q” e “P” têm a mesma morada (vd. ordens de pagamento);

43. Neste contexto, há uma aparência de “monopólio” relativamente aos bens e serviços de promoção e divulgação de eventos, ou merchandising, de que beneficiam os dois indivíduos identificados.

44. Apesar de não ser relevante para alterar as observações da auditoria, é de salientar a informação prestada em sede de contraditório que, o Município da Guarda que, desde 2017, tem vindo a

implementar melhores práticas na contratação pública, criando, nomeadamente, uma lista de fornecedores a ser consultada pelos serviços, o que permitirá evitar, designadamente, o incumprimento do art.º 113.º, n.º 2, do CCP.²¹

45. Tendo em consideração as regras da prescrição, que abordaremos no ponto seguinte, para efeitos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, só relevam as adjudicações efetuadas a partir de 2017.

IV DO DIREITO

4.1. Concurso público anulado e substituído por cinco concursos distintos

46. Tendo em consideração as datas dos atos praticados, eventualmente geradores de responsabilidade financeira sancionatória, quer a deliberação do executivo de 29.03.2016, que anulou a deliberação inicial, tomada em 25.01.2016, quer os autos de consignação das cinco empreitadas, todos elaborados em 21.07.2016, a eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente desses atos, encontra-se extinta pelo decurso do prazo de prescrição de cinco anos, nos termos da redação conjugada dos artigos 69.º, n.º 2, alínea a) e 70.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC e atendendo ao regime excecional de suspensão dos prazos de prescrição e caducidade estabelecido no art.º 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, de 19.03 e no art.º 6.º-B, n.ºs 3 e 4, na redação introduzida pela Lei n.º 4-B/2021, de 01.02.

4.2. Reabilitação de Edifício e jardins anexos ao Jardim Solar Teles de Vasconcelos

47. Dos factos apurados conclui-se, como questão jurídica do âmbito da responsabilidade financeira, a ausência de submissão dos contratos celebrados pela autarquia, à fiscalização prévia deste Tribunal. Com efeito, da conjugação das disposições contidas nos artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.º 1-c),

²¹ Vd. alegações conjuntas – ponto 6.4. deste relatório.

5.º, n.º 1-c) e 46.º, n.º 1-c) da LOPTC, resulta que, estão sujeitas a essa fiscalização “as minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do art.º 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração”. Em 2017, aliás à semelhança dos anos transatos, o referido valor foi fixado em 350 000,00€, nos termos do art.º 130.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28.12 (OE 2017).

48. Conforme estabelece o art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC, não podem produzir efeitos financeiros antes do visto “Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)”. (sublinhado nosso).

49. À data dos factos, embora o valor de cada um dos contratos celebrados fosse inferior ao montante acima referido (350 000,00€), o facto de estarem relacionados entre si, não os dispensava da fiscalização prévia, ao abrigo do art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, face ao seu valor global de 472 311,55 €, “Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si”.

50. A violação das normas em apreço, consubstancia, eventualmente, infração financeira e conseqüente responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC:

“1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas (...) h) pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”

51. Com a alteração introduzida ao art.º 48.º da LOPTC, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24.07 (art.º 7.º), foram fixados novos montantes de dispensa da fiscalização prévia: “1 - Ficam dispensados de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º de valor inferior a 750 000 (euro), com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido. 2 - O limite referido no número anterior, quanto ao valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si, é de 950 000 (euro).”

52. Assim, atualmente, com a nova redação do art.º 48.º da LOPTC, vigente desde 25.07.2020, os atos praticados, em análise, não preencheriam os pressupostos da infração financeira e consequente eventual responsabilidade financeira sancionatória, em razão dos novos montantes fixados.
53. Atendendo às regras da aplicação das leis no tempo, tal alteração só se aplicaria para o futuro. Todavia, tendo em consideração o princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável, estabelecido no art.º 29.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP)²², e o disposto no art.º 2.º, n.º 4, do Código Penal (aplicável subsidiariamente à responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC²³), não há lugar a responsabilidade financeira sancionatória, no caso concreto, uma vez que, face aos montantes atuais, não foi cometida qualquer infração financeira.²⁴

4.3. Ajustes diretos promovidos pelos Serviços Municipalizados da CMG (SMAS)

54. Nos termos do art.º 2.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08²⁵, os municípios desenvolvem atividade empresarial local, designadamente, através de serviços municipalizados. Estes não dispõem de personalidade jurídica, estão integrados na estrutura organizacional do município e possuem uma organização autónoma no âmbito da administração municipal (artigos 8.º e 9.º). Os serviços municipalizados visam satisfazer necessidades coletivas dos munícipes, a sua criação está subordinada à necessidade de prossecução das atribuições municipais através de uma gestão sob a forma empresarial (artigos 9.º e 10.º). A contabilidade dos serviços municipalizados rege-se pelas regras aplicáveis aos respetivos municípios (art.º 11.º). São geridos por um conselho de

²² “Ninguém pode sofrer pena ou medida de segurança mais graves do que as previstas no momento da correspondente conduta ou da verificação dos respetivos pressupostos, aplicando-se retroativamente as leis penais de conteúdo mais favorável ao arguido”.

²³ “Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos i e ii da parte geral do Código Penal”,

²⁴ “Quando as disposições penais vigentes no momento da prática do facto punível forem diferentes das estabelecidas em leis posteriores, é sempre aplicado o regime que concretamente se mostrar mais favorável ao agente (...)”²⁴ Vd. neste sentido, o despacho da PGA, junto deste Tribunal, de 22.03. 2022, proferido no âmbito do Relatório n.º 15/2021 – ARF-2.ª Secção.

²⁵ Aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. Alterada, sucessivamente, pelas leis n.ºs 53/2014, de 25.08; 69/2015, de 16.07; 7-A/2016, de 30.03; 42/2016, de 28.12; 114/2017, de 29.12; 71/2018, de 31.12 e 2/2020, de 31.03.

administração, cujos membros são nomeados pela câmara municipal, podendo ser exonerados a todo o tempo. O mandato dos membros do conselho de administração é de três anos, tendo passado a ser remunerado com a alteração efetuada pela Lei n.º 2/2020, de 31.03, antes da qual era gratuito.

55. À data dos factos, a organização dos SMAS da Câmara Municipal da Guarda estava definida no Regulamento aprovado pelo despacho n.º 4846/2014, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 66, de 03.04.2014²⁶, em conformidade com o regime definido na Lei n.º 50/2012. Nos termos do art.º 2.º do Regulamento, os SMAS revestem a natureza de *“serviço público de interesse local, dotado de autonomia administrativa e financeira e explorado sob a forma industrial dentro e no quadro da organização municipal”* e têm por objeto a prossecução das seguintes atribuições: *“a captação, adução, tratamento e distribuição de água potável; a receção, drenagem e tratamento de esgotos; a construção, ampliação e conservação das redes de água e esgotos, estações elevatórias, e estações de tratamento de águas residuais”* (vd. art.º 3.º).
56. Sem prejuízo da autonomia técnica, administrativa e financeira expressa no art.º 2.º, dispõe o art.º 5.º do Regulamento que *“(...) as atividades dos SMAS são enquadradas pelos instrumentos de planeamento municipal, bem como pelas deliberações da Câmara Municipal”, “estão sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública das Autarquias Locais (POCAL) e dispõem de orçamento e documentos de prestação de contas autónomos, nos termos do disposto nos artigos 11.º e 16.º da Lei n.º 50/2012 (...)”*.
57. No âmbito das competências estabelecidas no art.º 11.º do Regulamento, cabia ao Conselho de Administração, no exercício de poderes autónomos, executar, por administração direta, ou através de empreitadas, as obras necessárias e inscritas nos planos de atividade e, proceder à aquisição de bens e serviços necessários ao bom funcionamento dos serviços (n.º 2, alíneas c) e d)).

²⁶ A reorganização dos SMAS foi aprovada pela Assembleia Municipal em sessão ordinária de 27.02.2014, sob proposta da Câmara Municipal, conforme deliberação constante da reunião da Câmara de 24.02.2014. (vd. preâmbulo do regulamento).

58. Por seu lado, de entre as competências previstas no art.º 15.º do mesmo diploma, cabia ao Presidente do Conselho de Administração autorizar o pagamento de despesas orçamentadas em conformidade com as deliberações do mesmo e visar os respetivos documentos comprovativos e, ainda, outorgar, em nome dos SMAS, todos os contratos (alíneas c) e d)).
59. Os SMAS estão sujeitos ao regime da contratação pública estabelecido no CCP, sendo entidades adjudicantes, para efeitos do art.º 2.º, n.º 2, subalínea ii) da alínea a). Todas as referências aqui feitas ao diploma, no âmbito dos procedimentos em causa, reportam-se à versão em vigor à data dos mesmos, isto é, à versão anterior à revisão produzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08.
60. Da análise dos documentos que consubstanciam os três procedimentos de ajuste direto efetuados pelos SMAS, no ano de 2017, objeto da denúncia supra mencionada, e da consulta feita ao Portal Base, no âmbito desta auditoria, resulta que, as regras do CCP foram respeitadas, exceto o art.º 127.º do diploma, nos termos do qual, é obrigatória a publicitação dos contratos na sequência de ajuste direto, independentemente da sua redução ou não a escrito, sendo condição de eficácia para efeitos de quaisquer pagamentos.
61. Com efeito, dos três contratos mencionados, só foi publicitado o celebrado com a “L” relativo à empreitada de “Execução e manutenção de infraestruturas hidráulicas e pavimentações no concelho da Guarda”. Os contratos relativos ao “Fornecimento contínuo de cubos de granito”, celebrado com a “I”, e à “Remodelação de coletores de águas residuais domésticas no concelho da Guarda”, não se encontram publicitados no portal.
62. Nos termos do art.º 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 18/2008, que aprovou a versão inicial do CCP, previa-se a constituição de um portal único dedicado aos contratos públicos, tendo por objetivo a divulgação dos contratos para uma maior transparência do setor da contratação pública, a regular por portaria.²⁷ Tal foi concretizado através da Portaria n.º 701-F/2008, de 29.07 (regula a

²⁷Artigo 4.º, n.º 1: “Por portaria conjunta dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças, das obras públicas e da ciência e tecnologia, são aprovadas as regras de constituição, de funcionamento e de gestão de um portal único da Internet dedicado aos contratos públicos”, e n.º 2”

constituição, funcionamento e gestão do Portal único da Internet dedicado aos contratos públicos).

63. Por seu lado, o supracitado art.º 127.º do CCP, dispõe no seu n.º 1 que *“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.”* E, no n.º 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.”*
64. Os dois contratos acima identificados não foram publicitados, tendo, no entanto, sido efetuados os respetivos pagamentos, conforme decorre dos documentos enviados pelo autarca, em anexo ao email suprarreferido, o que contraria o disposto no n.º 3, do art.º 127.º. Ora, sendo a publicitação condição sine qua non para a eficácia dos contratos, estes não podiam começar a ser executados nem serem efetuados quaisquer pagamentos, antes de cumprida essa formalidade.
65. A este respeito, tem sido entendimento uniforme deste Tribunal²⁸ que, ao efetuar-se o pagamento sem que tenha havido publicitação do contrato, sendo esta obrigatória, o pagamento é ilegal por não cumprir todos os requisitos legais exigíveis, ao abrigo do artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), na versão aplicável à data.²⁹
66. De acordo com várias sentenças e acórdãos da 3.ª secção do TdC³⁰, quer a autorização do pagamento, quer a ordem de pagamento, sem que tenham sido publicitados os respetivos contratos, enquadram situações suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração sancionatória, prevista na alínea b), do n.º 1, do art.º 65.º, da LOPTC³¹.

²⁸ V. Sentenças n.ºs 17/2015, 3.ª S; 4/2019, 3.ª S; 4/2020, 3.ª S; 14/2019 3.ª S; 14/2020, 3ª S; 36/2020, 3.ª S, e Acórdãos n.ºs 14/2019, 3.ª S; 28/2020, 3.ª S e 36/2020, 3.ª S.

²⁹ Lei n.º 151/2015, de 11.09, sucessivamente alterada pelas leis n.ºs 2/2018, de 29.01, 37/2018, de 07.08, 41/2020, de 18.08 e 10-B/2022, de 28/04.

³⁰ Sentença 7/2015, 3.ª S; 4/2020, 3.ª S; 14/2020, 3.ª S; Acórdão 36/2020, 3.ª S.

³¹ No caso concreto, dada a natureza de empresa local, não existem ordens de pagamento no sentido estrito do termo.

67. A falta de publicitação dos contratos, configura ainda a infração financeira sancionatória prevista na alínea I), do n.º 1, do mesmo art.º 65.º da LOPTC.
68. Note-se, contudo, que, no âmbito da auditoria, verificou-se, que os SMAS costumavam publicitar no Portal Base os contratos celebrados, inclusive os precedidos de ajuste direto, sendo provável que as duas situações em apreço representem uma exceção nos procedimentos adotados. Conforme documentos trazidos ao processo pelo então Presidente dos SMAS, em sede do contraditório, na sequência da notificação do relato de auditoria, os contratos em questão foram publicitados naquele portal.

4.4. Aquisição de bens e serviços de merchandising

69. O quadro 1 supra, elenca os contratos de aquisição de bens e /ou serviços, cuja celebração foi precedida de ajuste direto ou de consulta prévia, procedimentos escolhidos em razão do valor, e que suscitaram dúvidas no denunciante quanto à sua conformidade com o n.º 2, do art.º 113.º, do CCP. No período considerado, plasmado no quadro, verifica-se que, um contrato foi precedido de consulta prévia (n.º 3) e, os restantes 12, precedidos de ajuste direto.
70. O n.º 2, do art.º 113.º, na versão atual, dispõe que *“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 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”*. O procedimento de consulta prévia foi introduzido no CCP pela alteração produzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que entrou em vigor em 01.01.2018 (vd. respetivo art.º 13.º).
71. Da conjugação do disposto no n.º 2, do art.º 113.º, com o disposto nas alíneas c) e d) do n.º 1 do art.º 20.º, resulta que, no caso de aquisições de bens e serviços, o preço contratual acumulado, nas consultas prévias, não pode ultrapassar os €75 000,00, e, nos ajustes diretos, €20 000,00.

72. Na versão anterior, aplicável antes de 1 de janeiro de 2018, a norma só previa o procedimento de ajuste direto, fixando como valor limite, para as aquisições de bens e serviços, €75 000,00, ao abrigo da alínea a), do n.º 1, do art.º 20.º.
73. Para efeitos da acumulação de adjudicações, a contabilização passou a fazer-se em função da entidade contratada enquanto que, na versão anterior, se fazia em função da natureza das prestações, que deviam ser do mesmo tipo, ou idênticas.
74. Em síntese, com os limites impostos na norma, o legislador pretendeu fazer respeitar os princípios a que a administração pública está subordinada, designadamente, os da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, previstos nos artigos 4.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA). Com efeito, estamos no âmbito de procedimentos que não são publicitados por anúncio, são efetuados através de convite a uma ou a três entidades, circunstância que limita a abertura à concorrência por parte dos vários operadores económicos. Com os limites impostos, pretende-se, também, prevenir eventuais situações de conluio que perpetuem os convites à mesma ou mesmas entidades.
75. A decisão de contratar *“deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última”*, nos termos do n.º 1, do art.º 36.º, do CCP. Estamos perante um limite ao poder discricionário do órgão competente: a sua decisão, em escolher determinada entidade, tem que ser fundamentada.
76. Ainda sobre as entidades a convidar, dispõe o n.º 6, do art.º 113.º, aditado pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, que *“Não podem também ser convidadas a apresentar propostas entidades especialmente relacionadas com as entidades referidas nos n.ºs 2 (...) 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”*. Apesar de não se aplicar aos factos em apreço, este n.º 6 traduz, expressamente, o entendimento anteriormente defendido, designadamente, por este Tribunal.

77. Com efeito, a norma aditada, veio clarificar uma questão debatida, designadamente, pela doutrina, sobre a extensão da aplicação do n.º 2 às entidades relacionadas entre si. Refira-se também que, o disposto na norma, vai ao encontro e acolhe, em larga medida, o entendimento já professado por este Tribunal sobre a matéria. Na verdade, para efeitos do n.º 2, do art.º 113.º, o Tribunal já entendia, a propósito de situações semelhantes, que não era possível convidar a apresentar proposta, adjudicar e celebrar contratos com o sócio e com sociedades em que o mesmo participa, como se de entidades distintas se tratasse.³²
78. No caso em análise, como resulta do quadro 1 supra, as adjudicações às referidas empresas abrangem o período de 2014-2015 e o triénio de 2017-2019. No que se refere ao período de 2014-2015, e conforme é referido no parágrafo 45 deste relatório, as eventuais infrações já prescreveram. Vamos, assim, concentrar-nos no triénio de 2017-2019.
79. Observa-se que, logo no ano de 2017, o limiar máximo fixado no n.º 2, do art.º 113.º, conjugado com o disposto na alínea a), do n.º 1, do art.º 20.º, ambos do CCP, é ultrapassado (vd. contrato n.º 8, somado ao n.º 9) e, portanto, após a celebração do contrato n.º 8, já não poderiam ter sido celebrados os contratos com os n.ºs de ordem 7, 6, 5, 4, 2, e 1. Ainda assim, verificou-se a continuidade de tais contratações às mesmas empresas/entidades, sendo evidente a relação entre as entidades que foram convidadas e que celebraram os contratos elencados no quadro 1: em todos eles são adjudicatários as mesmas duas pessoas, quer enquanto sócios gerentes da mesma empresa (“N”), quer como gerentes individuais (“R” e “Q”) e, ainda, em nome individual: “O” e “P”.
80. Com a alternância da contratação efetuada com aqueles adjudicatários, o município, entidade adjudicante, esquivou-se ao cumprimento das proibições contidas no n.º 2, do art.º 113.º citado. De facto, se por um lado, estamos perante aquisições do mesmo tipo de bens, por outro, os beneficiários daquelas adjudicações, foram sempre os mesmos, ora enquanto sócios das empresas em causa, ora enquanto contratantes em nome individual. Com este comportamento, o município impediu a participação de outros operadores económicos aos procedimentos, desrespeitando o

³²Vd., a propósito, por ex., os Relatórios n.ºs 7 e 8/2020-ARF-2.ª Secção e 1/2022 – ARF-2.ª Secção.

princípio da concorrência e, eventualmente, perdendo a oportunidade de receber propostas mais vantajosas para o interesse público. E fê-lo logo no ano de 2017, a partir do contrato n.º 7, como se constata no quadro n.º 1.

81. Ora, como vem sendo defendido pela doutrina³³, verificou-se a instrumentalização da personalidade coletiva para a realização de um fim contrário ao Direito.
82. E, embora a alteração de 2018, introduzida ao art.º 113.º, n.º 2, suscite algumas questões, [dados os novos limiares do ajuste direto e a criação de um novo procedimento, a consulta prévia, cujo limiar máximo (até 75 000 € para as aquisições de bens e serviços) se situa no limiar do anterior ajuste direto], nomeadamente, a de saber se deveria levar-se em conta o histórico de adjudicações dos anos anteriores (2016 e 2017), não se pode olvidar a posição do IMPIC expressa na Orientação Técnica n.º 01/CCP/2018, de 02.02 (Ponto 8.)³⁴, a qual veio a ser amenizada pela mesma entidade no Esclarecimento à Orientação Técnica 01/CCP, de 7 de março, referindo aí:“(...) *durante este período transitório de 2018 e 2019, sempre que não for possível cumprir a orientação aí vertida [no citado ponto 8. da Orientação Técnica n.º 1/CCP/2018], podem não ser contabilizados os contratos celebrados em 2016 e 2017.*” Contudo, “*Reitera-se, no entanto, que todos os serviços, organismos e entidades devem envidar os melhores esforços para cumprir sempre/e assim que possível, a orientação em causa.*”
83. Deste ponto de vista, e tendo em atenção o histórico das adjudicações efetuadas pelo Município da Guarda àquelas empresas, em vários anos anteriores, mas, em especial, tendo em conta que, em 2017, estas já ultrapassavam os limiares do ajuste direto (equiparado, em termos de valor ao do procedimento de consulta prévia), a entidade adjudicante deveria ter tido outra atuação também após o ano de 2018, convidando outras empresas, proporcionando uma mais ampla

³³ Coutinho de Abreu in Direito Comercial II (2019, pág. 172, 6.ª edição, Almedina, Coimbra e Menezes Cordeiro n “levantamento da personalidade coletiva, in Direito Civil e Comercial, Almedina, Coimbra.)

³⁴ Nos termos do qual, deveriam ser contabilizados os contratos celebrados na sequência de ajustes diretos ou de consultas anteriores a 1 de janeiro de 2018, para efeitos de contabilização dos limites previstos no n.º 2 do art.º 113.º, durante o ano de 2018.

participação de entidades e escolha de propostas, salvaguardando, assim, o preceito legal citado e os princípios ao mesmo subjacentes.

84. Deste modo, resultou violado o art.º 113.º, n.º 2, do CCP, tanto na versão anterior, como na posterior à alteração de 2017, bem como os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, que o preceito do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, visa salvaguardar, previstos no n.º 1, do art.º 1.º-A, do CCP e art.º 3.º e seguintes do CPA.

V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

5.1 Ajustes diretos promovidos pelos Serviços Municipalizados da CMG (SMAS)

85. As ordens de pagamento relativas ao contrato celebrado entre os SMAS e a empresa “D”, tendo por objeto a empreitada de “Remodelação de coletores de águas residuais domésticas no concelho da Guarda”, foram conferidas pela responsável da contabilidade, Luisa Santos, o respetivo pagamento autorizado pelo Presidente do Conselho de Administração, Eng. Sérgio Fernando da Silva Costa, e o pagamento efetuado pela Tesoureira Maria Mércia Alves Casalta Gonçalves. Os pagamentos foram autorizados e pagos sem que o contrato tivesse sido publicitado no Portal Base, com as consequências acima expostas.³⁵
86. Sendo que o ilícito financeiro em causa se consubstancia nos pagamentos efetuados sem que o contrato tenha sido publicitado, é ao responsável pela autorização do pagamento que deve ser imputada a responsabilidade financeira, uma vez que se devia ter assegurado de que todos os requisitos legais tinham sido cumpridos, assim, essa responsabilidade é imputável ao Presidente do Conselho de Administração, Eng. Sérgio Fernando da Silva Costa, nos termos do art.º 61.º, da LOPTC. No entanto, para efeitos dessa imputação, são de considerar as alegações feitas no âmbito do exercício do contraditório, e a respetiva análise (vd. pontos 6.6. e 6.6.1.).
87. As mesmas considerações de facto e de direito, explanadas nos dois parágrafos anteriores, se verificam relativamente ao contrato celebrado entre os SMAS e a empresa “I” tendo por objeto o “Fornecimento contínuo de cubos de granito”.³⁶
88. Note-se, contudo, que, no âmbito da auditoria, verificou-se, que os SMAS costumavam publicitar no Portal Base os contratos celebrados, inclusive os precedidos de ajuste direto, sendo provável que as duas situações em apreço representem uma exceção nos procedimentos adotados. Conforme documentos trazidos ao processo pelo então Presidente dos SMAS, em sede do

³⁵ Vd. fls. 44 a 50, do processo n.º 3/2022 – ARF – 2.ª Secção.

³⁶ Vd. fls. 112 a120, idem.

contraditório, na sequência da notificação do relato de auditoria, os contratos em questão foram publicitados naquele portal.

89. Considerando as circunstâncias e as explicações apresentadas no contraditório, a falta de publicitação dos contratos parece ter-se tratado de uma situação pontual. Neste contexto, há evidências suficientes de que “a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência”, podendo ser relevada a responsabilidade financeira, ao abrigo do art.º 65.º/9 – a) da LOPTC, uma vez que estão reunidos todos os pressupostos da aplicação desta norma.
90. De acordo com informação prestada no âmbito do exercício do contraditório, os SMAS foram extintos em 31.12.2017 e integrados no Município da Guarda, com efeitos a partir de 01.01.2018.

5.2. Aquisição de bens e serviços de merchandising

91. No triénio de 2017-2019, os contratos de aquisição de bens de merchandising, precedidos de ajuste direto, celebrados entre o Município da Guarda e “O”, “P”, e as três empresas de que são sócios (“N”, “R” e “Q”), ultrapassaram, acumuladamente, os limites previstos no art.º 113.º, n.º2, do CCP, quer conjugado com o art.º 20.º, n.º 1, alínea a) do mesmo diploma, aplicado antes de 01.01.2018 (€75 000,00), quer conjugado com o art.º 20.º, n.º 1, alínea d) (€20 000,00), na versão atual.
92. A forma como tais adjudicações decorreram ao longo daquele período, demonstra uma intenção deliberada em contornar a disposição legal citada. Na verdade, os bens adquiridos, que constituíram o objeto dos vários contratos celebrados, são de natureza idêntica (aquisição de bens de promoção de eventos, bens promocionais e merchandising institucional, aquisição de t-shirts com publicidade a diferentes eventos, etc.).
93. Neste contexto, entre 2017 e 2019, foram celebrados, ilegalmente, contratos de aquisição de bens, pelo Município da Guarda, ao violarem o disposto no art.º 113.º, n.º 2 do CCP, bem como, os

princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, previstos no art.º 1.º-A, n.º 1, do CCP e no art.º 3.º e seguintes do CPA.

94. A atuação descrita é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do art.º 65.º, n.º 1, alínea I), da LOPTC, punível com multa, nos termos do respetivo n.º 2.
95. A responsabilidade pela prática das infrações recai, nos termos do art.º 61.º, n.º 1, da LOPTC, aplicável por remissão do art.º 67.º da mesma lei, sobre o agente ou agentes da ação, podendo recair sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei (n.ºs 3 e 4, do art.º 61.º citado).
96. Dos dados fornecidos pelo Município, em suporte papel e digital,³⁷ verifica-se que, em todas as situações, exceto numa, a decisão de contratar e a autorização da despesa foram da responsabilidade de Carlos Alberto Chaves Monteiro, Vice-Presidente da Câmara Municipal da Guarda. Na situação restante, o responsável pela decisão de contratar e a autorização da despesa foi o presidente do executivo, Álvaro dos Santos Amaro (contrato n.º de ordem 2).
97. Quanto à eventual responsabilidade dos dirigentes referidos no ponto anterior, deve-se atender ao disposto no artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, na redação conferida pela Lei n.º 42/2016, de 28.12,³⁸ conjugado com o diploma aí mencionado, que refere que, os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só são responsabilizados *“quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado solução diferente.”*³⁹
98. As propostas de adjudicação submetidas àqueles responsáveis, foram subscritas pela Chefe de Divisão da Cultura, Turismo, Juventude e Desporto, Alexandra Isidro (n.ºs de ordem 1, 2, 3, 6, 8 e 9); pela Adjunta do Presidente da Câmara Municipal, Cecília d’Ascensão Escaleiro Cardoso Amaro

³⁷ Vd. fls. 382-383 e 389 do PEQD.

³⁸ LOE para 2017.

³⁹ No mesmo sentido, veja-se o art.º artigo 80.º- A, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, aditado pelo artigo 3.º da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

(n.º de ordem 5) e pelo Chefe de Divisão da Educação, Intervenção Social e Saúde, Alfredo Madeira (n.º de ordem 7), sendo todos eventualmente responsáveis pelas infrações.

VI ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

6.1. Das alegações apresentadas

99. Como referido supra, os contraditórios institucional e pessoal foram exercidos dentro do prazo fixado para o efeito (alargado, por ter sido solicitada e concedida prorrogação do prazo). Algumas das alegações foram apresentadas em conjunto, modo pelo qual será apresentada a respetiva análise.

100. Com exceção das alegações do ex-presidente dos SMAS da Guarda, as restantes incidem particularmente sobre as questões que envolvem o conteúdo e âmbito de aplicação do art.º 113.º, n.º 2, do CCP. Verifica-se uma grande similitude e identificação nos argumentos invocados nos contraditórios institucional, e nos pessoais do ex-presidente da CMG e dos dirigentes que alegaram numa apresentação conjunta.

101. Sempre que relevante, alguns dos argumentos apresentados em contraditório foram introduzidos, e identificados como tal, nos pontos em que a matéria foi tratada.

6.2. Do exercício do contraditório institucional

102. O Presidente da Câmara Municipal da Guarda, em nome da autarquia,⁴⁰ afirma que os trabalhadores do Município têm “*uma preocupação diária*” no cumprimento escrupuloso da Lei, designadamente, do CCP, das leis orçamentais, da LCPA e da LOPTC, apesar de, conforme assinala, se confrontarem com a complexidade e “*elevada tecnicidade*” da legislação aplicável à contratação pública e à realização da despesa pública, dificuldades a que se junta “*a muito diversa formação das*

⁴⁰ Vd. alegações a fls. 186 -192 do processo ARF.

peçoas que intervêm nos procedimentos de realização de despesa pública, desde os técnicos responsáveis pela identificação da necessidade, até àqueles a quem cabe a elaboração da decisão de contratar, a tramitação do procedimento em todos os seus muitos momentos e interações – e fiscalizar/gerir o contrato. Poucos são os que, vendo-lhes acometidas essas tarefas, têm formação jurídica de base e poucos mais são os que beneficiaram de efetiva formação e adequada às tarefas que desempenham.” (sublinhados nossos).

103. Sobre a questão, em concreto, do âmbito de aplicação do art.º 113.º, n.º 2, do CCP, alega que “(...) os agentes e dirigentes do Município pautaram-se por orientações emitidas pelas entidades públicas do Estado, de competência nacional, como sucede com o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP (IMPIC), e de competência territorialmente desconcentrada, como sucede com as Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional, incluindo a do âmbito geográfico do Município da Guarda – a CCDR – Centro. Por estas orientações – especificamente emitidas sobre o n.º 2, do artigo 113.º do CCP, resultante da revisão de 2017 – serem públicas e acessíveis a todos dispensamo-nos, por isso, de aqui as citar”.
104. E, continua, fazendo várias afirmações que se reconduzem, essencialmente, à não verificação dos pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória, nos casos em apreço, designadamente a ausência de “uma vontade especificamente dirigida à subtração dos contratos celebrados no triénio de 2017 a 2019 ao regime do artigo 113.º, n.º 2. Intencionalidade essa que, inclusivamente, o próprio Tribunal de Contas tem vindo a não dispensar em matéria de responsabilidade financeira (indica como exemplo o Acórdão n.º 39/2010, sem indicação da secção)”.
105. Aduz também “mesmo que, (...), se registasse o incumprimento de formalidades, os factos provam, (...), que nunca existiu qualquer efeito negativo para o interesse público do Município, incluindo o financeiro, de tal modo que sempre se poderia afirmar a irrelevância dessas formalidades que se tornam, atento o resultado efetivo dos procedimentos e dos contratos, verdadeiras formalidades não essenciais (sublinhado nosso). Bem pelo contrário, se porventura o Município tivesse agido de outro modo, enviando convites para operadores económicos sediados em outros municípios e com os mesmos preços dos registados (...) ou não obtinha qualquer resposta, com prejuízo para o interesse público do Município, ou se as obtivesse os preços só poderiam ser francamente superiores àqueles, com prejuízo óbvio para o interesse público financeiro do Município.”

106. Alega, ainda, que a auditoria repescou *“retroativamente os contratos do ano de 2017, para os fazer valer para depois de 1 de janeiro de 2018, data da entrada em vigor da revisão do CCP, contra o que era o sentido das referidas orientações das entidades públicas estaduais”*.
107. Fundamenta a escolha das entidades adjudicatárias invocando o poder discricionário detido pela Administração Pública e razões de interesse público.
108. Por último, *“não pode (...) deixar de alertar para o facto da norma do n.º 6 do artigo 113.º, (...) só ter vindo a ser positivada em maio de 2021 (Lei n.º 30/2021), não podendo nunca ser aplicada retroativamente como norma sancionadora.”*

6.2.1. Apreciação das alegações

- i) Como suporte e justificação para a celebração dos contratos de bens e serviços de merchandising objeto da auditoria, o alegante invoca as orientações do IMPIC e pareceres das CCDR, designadamente a do Centro, relativamente à interpretação sobre o âmbito de aplicação do art.º 113.º, n.º 2, do CCP, *“resultante da revisão de 2017”* e que, se dispensa de citar por *“serem públicas e acessíveis a todos”*. De facto, tal como constava do relato submetido a contraditório e reiterado no ponto 4.4., parágrafo 81, deste relatório, o IMPIC estabeleceu a Orientação Técnica n.º 01/CCP/2018, de 02.02., sobre a escolha das entidades a convidar nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia (art.º 113.º do CCP, após a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08). De acordo com o n.º 8 da Orientação Técnica, para efeitos de contabilização dos limites previstos no n.º 2, do art.º 113.º, durante o ano de 2018 são *“contabilizados os contratos celebrados na sequência de ajustes diretos ou de consultas anteriores a 1 de janeiro de 2018”*, posição suavizada através do Esclarecimento àquela Orientação Técnica, publicado em 07.03.2018, *“(...) durante o período transitório de 2018 e 2019, sempre que não for possível cumprir a orientação (...) podem não ser contabilizados os contratos celebrados em 2016 e 2017. (...) Reitera-se, no entanto, que todos os serviços, organismos e entidades devem envidar todos os esforços para cumprir sempre/e assim que possível, a orientação em causa (...)*. Esta última parte é óbvia: as entidades adjudicantes estão obrigadas a cumprir a Orientação Técnica, exceto se tal não for manifestamente possível. Todavia, esta questão nem se coloca no caso concreto uma vez que, só os dois contratos celebrados em 2017, antes da entrada em vigor da mencionada alteração ao art.º

113.º, tinham ultrapassado os limites permitidos na versão do artigo em vigor à data (vide contratos n.ºs 9 e 8 do Quadro 1). Não tem razão o alegante na contestação efetuada.

- ii) Por um lado, o respondente alega que, não houve *“uma vontade especificamente dirigida à subtração dos contratos celebrados no triénio de 2017 a 2019 ao regime do artigo 113.º, n.º 2”*, por outro, aduz que *“mesmo que, (...), se registasse o incumprimento de formalidades, os factos provam, (...), que nunca existiu qualquer efeito negativo para o interesse público do Município, incluindo o financeiro, de tal modo que sempre se poderia afirmar a irrelevância dessas formalidades que se tornam, atento o resultado efetivo dos procedimentos e dos contratos, verdadeiras formalidades não essenciais (...)*. Ou seja, parece considerar que os limites impostos pela norma não passam de formalidades não essenciais, preteríveis face ao aparente interesse público do Município, o que não se pode aceitar. Por outro lado, esta ideia parece contrariar a sua afirmação sobre a ausência de intencionalidade na subtração dos contratos ao regime imperativo do citado art.º 113.º, n.º 2.
- iii) Quanto à eventual aplicação retroativa do n.º 6, do art.º 113.º, do CCP, remete-se para o ponto 4.4., parágrafos 74 e seguintes, deste relatório. No parágrafo 75, transformou-se em texto principal, a nota 32 do relato de auditoria, apresentado a contraditório, ficando mais visível o que naquele documento se afirmou.
- iv) O respondente, fundamenta a escolha das entidades adjudicatárias, invocando o poder discricionário detido pela Administração Pública e razões de interesse público. Apesar do órgão competente para a decisão de contratar ter liberdade na escolha das entidades a convidar, essa liberdade não é discricionária, o órgão tem de fundamentar porque é que escolhe aquelas entidades e não outras (vd. art.º 36.º do CCP, 113.º, n.º 1 e a Orientação Técnica invocada pelo contraditado). A entidade adjudicante está subordinada ao princípio da concorrência e aos seus subprincípios, não dispõe de um poder discricionário absoluto.

6.3. Do exercício do contraditório pessoal do ex-Presidente da CM da Guarda

109. As alegações são extensas reconduzindo-se, essencialmente, a várias abordagens dos mesmos factos, assim, vamo-nos cingir aos que consideramos mais relevantes. São feitas considerações partindo de premissas erradas, ou de má interpretação, das observações efetuadas no relato de auditoria, que tentaremos dilucidar no âmbito da análise das alegações.⁴¹
110. Em primeiro lugar, o respondente, reclama que, apesar de só ter intervindo no “contrato n.º 2”, tal como apurado na auditoria, *“no final, se aponta para uma imputação de uma responsabilidade global do visado ou, pelo menos, para a sua participação nessa responsabilidade global e, por isso, surge potencialmente punido “entre 25 UC e 180 UC (...)”*. Tal imputação *“só se torna possível através de uma agregação somatória de todas as pretensas infrações que (...) são globalmente cumuladas no triénio de 2017-2019, não obstante o dito “contrato n.º de ordem 2” ser de 29-8-2018”*.
111. Sobre a sua eventual responsabilidade nos factos imputados, invoca o disposto no artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 42/2016, de 28.12 e o disposto no 80.º-A do RFALEI,⁴² que o isentariam *“automaticamente (...) de qualquer pretensa responsabilidade e, ainda por cima, em atuações administrativas altamente procedimentalizadas, como é o caso da contratação pública, nas quais o despacho de autorização da adjudicação só surge após a observância de um infundável percurso de rituais, fases e formalidades, tornando-se praticamente impossível, no momento da autorização, visitar se foi feita todo esse infundável pretérito percurso procedimental”*.
112. O responsável aduz, relativamente aos contratos de merchandising, que no relato de auditoria foram somados os valores dos ajustes diretos com o da consulta prévia para efeitos da aplicação do disposto no art.º 113.º, n.º 2 do CCP, tendo sido feita *“a agregação, no subtotal de 224.027,10 €, dos valores de ajuste direto e de consulta prévia”* contrariando-se deste modo *“a doutrina especializada em contratação pública”*, as orientações do IMPIC e os pareceres da CCDR-Centro.

⁴¹ Alegações a fls. 213-222, do processo ARF.

⁴² Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03.09.; o citado art.º 80.º- A foi introduzido pela Lei n.º 51/2018, de 16.08, em vigor a partir de 01.01.2019.

113. E mais alega que, aos factos, foi feita a aplicação retroativa do art.º 113.º, n.º 6, do CCP, introduzido pela Lei n.º 30/2021, de 21.05., que entrou em vigor em 20.06.2021, por conseguinte, em data posterior aos factos relatados.

6.3.1. Análise das alegações

- i) Sobre a sua única intervenção no “*contrato n.º 2*” e os argumentos invocados para contestar as observações de auditoria, não tem razão o respondente. Com efeito, tal como referido supra, a partir do contrato n.º 8, a autarquia não podia continuar a efetuar os ajustes diretos identificados no quadro 1 (a fls. 18), uma vez que, com aquele contrato, tinha sido ultrapassado o limite estabelecido no art.º 113.º, n.º 2, do CCP. Neste contexto, a adjudicação por ajuste direto, consubstanciada no contrato n.º 2, violou o disposto naquela norma. Conforme resulta dos documentos digitalizados enviados pelo executivo autárquico, constantes da *pen drive* incluída nos autos do PEQD⁴³, o procedimento foi autorizado por “*despacho do senhor Presidente da Câmara Municipal de 23/08/2018*”, que também autorizou a adjudicação proposta no projeto de decisão de adjudicação, por despacho exarado em 27.08.2018. Sobre este ponto, mantêm-se as observações efetuadas no relato da auditoria.
- ii) Não concordamos com a posição do respondente de que, estaria isentado automaticamente de responsabilidade financeira ao abrigo dos artigos 61.º, n.º 2 da LOPTC e 80.º-A da RFALEI. O citado art.º 61.º, n.º 2, é diretamente aplicável à responsabilidade financeira reintegratória e aplicável, com as necessárias adaptações, à responsabilidade financeira sancionatória, por força da remissão efetuada pelo art.º 67.º/3 da LOPTC. Não nos cabendo, nesta sede, fazer considerações sobre as questões doutrinárias que a referida norma tem suscitado, consideramos ser de relevar que, a responsabilização financeira dos titulares de cargos políticos abrangidos (membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das autarquias locais) só se verifica quando, tendo sido informados e esclarecidos pelos serviços competentes, tenham agido de forma diferente. Não há uma “*isenção automática de responsabilidade*” dos mesmos, ao contrário do que foi defendido nas alegações aqui apreciadas. Tendo em conta que estamos

⁴³ Fls. 386 PEQD.

perante a celebração de ajustes diretos, o tipo de procedimento mais simples previsto no CCP, escusamo-nos de fazer considerações sobre o argumento de que *“o despacho de autorização da adjudicação só surge após a observância de um infindável percurso de rituais, fases e formalidades, tornando-se praticamente impossível, no momento da autorização, visitar todo esse infindável pretérito percurso procedimental”*, argumento que, obviamente, não se aplica ao caso concreto.

- iii) Concluindo sobre este ponto, apesar de o alegante não ter trazido à colação elementos novos, face aos documentos relativos ao *“contrato n.º 2”*, parecem estar preenchidos os pressupostos do art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC, o que afasta a eventual responsabilidade financeira do respondente.
- iv) Sendo certo que o citado enquadramento legal desresponsabiliza os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, tal não deverá constituir razão suficiente para que os mesmos confiem, sem questionar, nas informações prestadas pelos serviços competentes, devendo certificar-se que as mesmas respeitam os princípios a que a administração pública está subordinada, designadamente, os da legalidade e da prossecução do interesse público. Aquela proteção legal não deverá servir de escudo para tomadas de posição e decisões acríicas, uma vez que se exige dos eleitos locais um especial cuidado no exercício dos respetivos cargos.
- v) Sobre a afirmação de que foram somados os valores dos ajustes diretos com os da consulta prévia, relativamente aos contratos de merchandising, para efeitos do cálculo dos limites do art.º 113.º, n.º 2, do CCP, contrariando-se *“a doutrina especializada em contratação pública”*, as orientações do IMPIC e os pareceres da CCDR-Centro, não tem razão o contraditado. De facto, como qualquer observador atento concluirá, a nota ao quadro 1, a fls. 18, é inequívoca: *“o contrato n.º 3 foi precedido de consulta prévia, todos os restantes foram precedidos de ajuste direto do regime geral. Com o contrato n.º 8 foi ultrapassado o limiar imposto pelo artigo 113.º, n.º 2, pelo que, a partir desse contrato, já não poderiam ser celebrados **mais contratos de ajuste direto** com as mesmas empresas, que se consideram uma só, como veremos mais adiante, mas, ainda assim, foram celebrados **mais 6 contratos, de ajuste direto**, infringindo a Lei”*. Assim, não tem razão o alegante na afirmação que faz, que se imputa a uma análise desatenta do mencionado quadro.

- vi) O referido subtotal de 224 027,10€, tem relevância do ponto de vista financeiro, traduz o valor contratual adjudicado às mesmas empresas no triénio 2017-2019, não foi considerado para efeitos do cálculo dos limites impostos pelo art.º 113.º, n.º 2, do CCP, como resulta da análise do quadro 1, e para cuja leitura remetemos.
- vii) Sobre a eventual aplicação retroativa do n.º 6, do art.º 113.º, do CCP, remete-se para o ponto 4.4., parágrafos 74 e 75, deste relatório. No parágrafo 75 transformou-se em texto principal a nota 32 do relato de auditoria, ficando assim mais visível o que naquele documento se afirmou.

6.4. Do exercício do contraditório pessoal – alegações conjuntas

114. Alexandra Isabel Santos Correia Isidro, Chefe de Divisão da Cultura, Turismo, Juventude e Desporto, Cecília d’Ascensão Escalreira Cardoso Amaro, Adjunta do Presidente da Câmara Municipal da Guarda, à data dos factos, e Alfredo Madeira, Chefe de Divisão da Educação, Intervenção Social e Saúde, apresentaram um contraditório pessoal conjunto, de conteúdo muito semelhante ao apresentado pelo ex-Presidente da Câmara Municipal, Álvaro dos Santos Amaro, para cuja análise se remete, sempre que se justificar.⁴⁴

115. Para os alegantes a *“imputação pessoal/individual a cada um deles só se torna possível através de uma agregação somatória de todas as pretensas infrações que, na metódica da Auditoria, são globalmente cumuladas no triénio de 2017-2019 e, conseqüentemente, globalmente consideradas e conexionadas para que, deste efeito consumptivo, resulte, por contágio ou por uma espécie de participação de todos e da “fatia participativa” de cada um dos signatários para o resultado final extraído pela auditoria(....)”*.

116. Para os respondentes, na auditoria procedeu-se à soma dos valores resultantes de ajuste direto e de consulta prévia, para efeitos da aplicação do regime do n.º 2 do artigo 113.º do CCP, o que *“não é legalmente possível”* de acordo com a posição de que *“toda a doutrina especializada em contratação pública (...) em uníssono, comunga (...),”* doutrina que, alegam, *“Seria naturalmente*

⁴⁴ Vd. fls. 193-212, Processo ARF.

despiciendo invocar". Invocam ainda a Orientação Técnica n.º 01/CCP/2018, do IMPIC e pareceres da CCDR-Centro e Norte.

117. Relativamente ao ano de 2017, esclarecem que, no âmbito do procedimento de ajuste direto n.º 26/2017, *"foram convidados três operadores económicos: para além de duas entidades que a Auditoria considera estarem em relação societária, foi também convidada a "S", que não apresentou qualquer proposta".* E acrescentam *"em outros casos sucedeu que os operadores económicos convidados ou também não apresentavam proposta ou apresentavam-na, mas acima do preço base e, portanto, legalmente impunha-se a respetiva exclusão".*

118. Por outro lado, informam que tem vindo a ser adotada pelo Município da Guarda *"uma boa prática de contratação pública"* sendo todos os visados *"agentes ativos na respetiva implementação, promovendo a transparência na atuação administrativa, o interesse público do município, incluindo o financeiro, e a valorização da economia local."*

119. Descrevem os procedimentos instituídos (pelo menos a partir de 2017) na prossecução daquele desiderato, *"qualquer Serviço da Câmara Municipal que pretenda adquirir bens ou serviços (por ajuste direto e, hoje, também por consulta prévia) deve solicitar ao "Gabinete/Setor de Contratação Pública" (integrado na Divisão Financeira) a lista de possíveis fornecedores."* O serviço requisitante faz uma proposta, com base naquela informação, indicando uma ou várias *"entidades/operadores económicos"*, procedendo a uma *"prévia consulta preliminar ao mercado, normalmente efetuada, por razões de celeridade, via telefone."*

120. Sobre os serviços/bens de merchandising objeto da auditoria, informam que, no âmbito das consultas preliminares, *"sempre foram contactados todos os operadores económicos existentes no Concelho da Guarda, que (...) se contavam e contam pelos dedos de uma mão, sendo que (...) alguns deles já nem existem"*. Acrescentam que *"em alguns desses serviços/bens constata-se a existência de apenas um prestador com especialidade confiável, como é o caso do fornecimento de merchandising institucional, praticamente do monopólio da empresa "N"."*

121. Aduzem ainda que, face à alegada escassez de operadores económicos no concelho que preenchessem os requisitos de fiabilidade técnica e de qualidade para o fornecimento dos bens e

serviços objeto da auditoria, argumentam que não lhes seria possível contabilizar os “*contratos celebrados no tempo pretérito a 1 de janeiro de 2018, sob pena de comprometerem irremediavelmente o interesse público do Município*”, verificando-se, assim, plenamente, a “*Orientação Técnica do IMPIC na versão (...) Esclarecimentos*”, isto é, “*durante este período transitório de 2018 e 2019, sempre que não for possível cumprir a orientação aí vertida, podem não ser contabilizados os contratos celebrados em 2017 e 2016*”.

122. Fundamentam com razões de carácter económico e financeiro o facto de não enviarem convites a operadores económicos sediados fora do concelho da Guarda, pois tal teria como consequência “*lesar o interesse público financeiro do Município da Guarda, por, naturalmente (desde logo, pelas despesas de transporte), não ser possível a esses operadores prestar o serviço ou fornecer o bem pelo mesmo preço que um fornecedor sito no Concelho da Guarda, seguramente bem mais vantajoso para o erário público do Município*”.

123. Os visados concluem as suas alegações com várias considerações sobre tipificação de infrações e direito sancionatório público, invocando doutrina e jurisprudência, que supostamente contrariam as conclusões da auditoria, que, para os alegantes, terá convertido o n.º 2, do art.º 113.º, do CCP em “*tipo normativo punitivo*”.

6.4.1. Análise das alegações

i) O art.º 1.º, n.º 2, do CCP dispõe “*o regime da contratação pública estabelecido na parte II é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes (...) e, o art.º 2.º do mesmo diploma, define como entidade adjudicante, entre outras, “as autarquias locais” (alínea c), do n.º 1). Os tipos e escolha de procedimentos, toda a tramitação, regras e requisitos, etc., estão contidos na referida parte II do CCP, incluindo obviamente os artigos 112.º e 113.º. Quem escolhe o procedimento e quem é parte no contrato público é a entidade adjudicante, não é o responsável x ou y; este age em nome daquela e está subordinado a especiais deveres e obrigações inerentes à prática de atos de gestão pública. Ora o art.º 113.º, n.º 2, impõe limites à entidade adjudicante, limites esses que o responsável x ou y, quando toma uma decisão em nome da entidade adjudicante, está obrigado a verificar e confirmar se não foram*

ultrapassados. Ou seja, a partir do momento em que foi ultrapassado o limite referido, violou-se o disposto na norma, sendo eventualmente responsáveis todos os que, em nome da entidade adjudicante, continuaram a convidar as entidades que estavam excluídas por se verificarem as circunstâncias estabelecidas na norma citada. Neste contexto, não têm razão os alegantes quando induzem que as observações da auditoria procedem a uma imputação coletiva da responsabilidade.

- ii) Sobre a convicção, errada, de que, para efeitos do cálculo do valor contratual acumulado, se procedeu à soma das adjudicações por consulta prévia e por ajuste direto, remete-se para a análise das alegações efetuada no ponto anterior.

- iii) Apesar de não ser relevante para alterar as observações da auditoria, é de salientar a informação prestada pelos visados de que, o Município da Guarda, desde 2017, tem vindo a implementar melhores práticas na contratação pública, criando, nomeadamente, uma lista de fornecedores a ser consultada pelos serviços, o que permitirá evitar, designadamente, o incumprimento do art.º 113.º, n.º 2, do CCP.

6.5 Do exercício do contraditório pessoal do ex-Vice-Presidente da CM da Guarda

124. Carlos Chaves Monteiro, refuta qualquer responsabilidade nos factos que lhe são imputados, enquanto Vice-Presidente da Câmara Municipal da Guarda, no âmbito das aquisições de bens e serviços de merchandising por ajuste direto, com convite reiterado aos mesmos operadores económicos. Das suas alegações resulta, em síntese o seguinte⁴⁵:

125. No âmbito das suas competências enquanto vice-presidente da CM e titular do pelouro financeiro, só intervinha nos procedimentos de aquisição de bens e/ou serviços na fase da autorização da despesa e do procedimento *“A sua intervenção nos procedimentos era formal e instrumental, na medida*

⁴⁵ Vd. alegações a fls. 182-185, *idem*.

em que dado o impulso e demonstrada a necessidade pelos serviços do procedimento, o respondente autorizava em abstrato o procedimento e a despesa”.

126. No exercício das suas funções, definiu como regra a ser observada pelos serviços, que as aquisições de bens e serviços por ajuste direto deveriam ser precedidas, sempre, de consulta a três entidades. Agiu sempre no pressuposto de que tal regra era cumprida, não lhe sendo possível *“proceder em concreto à avaliação das empresas e verificação da legitimidade e cumprimento da legalidade de todas as propostas”*. Tais tarefas, cabiam aos *“serviços e respetivas chefias e ao júri dos procedimentos, conforme fosse o caso”*.

127. Sobre os casos concretos das aquisições de produtos de merchandising, apontados no relato de auditoria, remete toda a responsabilidade pelo levantamento das necessidades de contratação, escolha das entidades a convidar, preparação dos cadernos de encargos, escolha do procedimento e do júri, etc., para a *“Sr.ª Adjunta do Senhor Presidente”* e para a *“Sr.ª Chefe de Divisão da Cultura”*, para o *“Chefe da Divisão da Educação”* e, relativamente às propostas de adjudicação, ainda à *“Sr.ª Chefe de Divisão Financeira”*. O alegante não intervinha em nenhum desses atos, exceto para assinar o que lhe era proposto, designadamente o caderno de encargos, *“sempre no pressuposto do cumprimento da legalidade”*.

128. O alegante *“desconhecia que entre as empresas concorrentes existia uma ligação entre si por laços, pessoais, sociais e funcionais (...) se tivesse tido conhecimento da situação descrita (...) teria agido dando instruções aos serviços para alterar a sua conduta”*. Agiu sempre *“na convicção e vontade de cumprimento da legalidade, sempre baseado nas propostas dos funcionários do Município, aliás, como sempre aconteceu no desempenho das suas funções, com respeito pela autonomia funcional e das opções políticas”*. Acrescenta que nunca *“assinou os contratos em simultâneo com o representante legal das empresas, e daí também não ter percebido qualquer relação pessoal e societária que existia entre todos.”*

129. Em conclusão, o alegante requer a relevação da sua responsabilidade por infração financeira ou, a atenuação especial da multa eventualmente aplicada ou a sua dispensa, por se verificarem os pressupostos da culpa diminuta, nos termos do art.º 65.º, n.ºs 7, 8 e 9 da LOPTC.

6.5.1. Análise das alegações

- i) Das alegações do respondente resulta que, os atos que praticou, tiveram por base as informações prestadas pelos serviços competentes. Neste contexto, a sua eventual responsabilidade financeira sancionatória é afastada, por se verificarem os pressupostos estabelecidos nos artigos 61.º, n.º 2, da LOPTC e 80.º-A da RFALEI. Contudo, não podemos deixar de reafirmar que, os titulares dos órgãos executivos, devem ter a preocupação em questionar se as informações que lhes são prestadas respeitam sem dúvidas os princípios a que a administração pública está subordinada, nomeadamente, os princípios da legalidade e o da prossecução do interesse público.

6.6. Do exercício do contraditório do ex-presidente dos SMAS

130. Sobre a eventual responsabilidade financeira que lhe foi imputada na auditoria, decorrente de ter autorizado pagamentos relativos a contratos não publicitados no Portal Base, nos termos supra expostos, o respondente alega, em síntese, o seguinte:⁴⁶

- ⇒ Os SMAS sempre tiveram *“extremo cuidado na adoção de boas práticas de contratação pública (...)”*;
- ⇒ *“O registo de dois meros lapsos, resultantes de meras omissões – a falta de publicitação -, surgem como absolutamente excecionais”*;
- ⇒ *“uma vez registados esses meros lapsos pela Auditoria, imediatamente se procedeu à respetiva retificação, procedendo-se à publicitação no portal base, conforme se demonstra através do documento n.º 1, junto à presente defesa (...)”*;
- ⇒ *“(...) tendo sido instituídos circuitos rigorosos de controlo interno nos SMAS da Câmara Municipal da Guarda, designadamente quanto aos procedimentos de contratação pública, o visado, nos dois casos concretos (...) confiou que tudo estaria integralmente assegurado (...)”*;
- ⇒ *“(...) é engenheiro de formação académica (...) não lhe pode ser exigido que tenha presente e domine todos os (...) pormenores dos milhares, senão milhões, de normas legais e regulamentares que condicionam cada procedimento (...) terá de confiar nos agentes e dirigentes intermédios (...)”*;
- ⇒ *“a trabalhadora que era responsável pelos procedimentos de contratação pública no SMAS, designadamente na parte relativa às plataformas eletrónicas (...) ao longo do ano de 2017 teve de*

⁴⁶ Vd. fls. 223-232 do Processo ARF.

ausentar-se periodicamente do serviço e, de forma contínua, a partir de 28 de setembro de 2017. (...) dada a escassez de pessoal (...) a substituição daquela trabalhadora, nestas específicas funções, não era, naturalmente, um processo fácil. Facto a que se associou (...) o processo de internalização dos SMAS nos serviços da Câmara Municipal da Guarda” [juntou documentos a comprovar a ausência justificada da funcionária, devido a gravidez de risco, e a integração dos SMAS na CMG].

6.6.1. Análise das alegações

- i) No âmbito da auditoria, verificou-se, que os SMAS costumavam publicitar no Portal Base os contratos celebrados, inclusive os precedidos de ajuste direto, sendo provável que as duas situações em apreço representem uma exceção nos procedimentos adotados. Neste contexto, e considerando as circunstâncias e as explicações apresentadas no contraditório, há evidências suficientes de que “a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência”, podendo ser relevada a responsabilidade financeira, ao abrigo do art.º 65.º/9 – a) da LOPTC, uma vez que estão reunidos todos os pressupostos da aplicação desta norma.

VII CONCLUSÕES

131. Das considerações de facto e de direito expostos, conclui-se:

- 1º) Na origem da presente auditoria, encontra-se a remessa ao TdC, por determinação da magistrada do Ministério Público do DIAP – 1.ª Secção de Coimbra, de cópia de uma denúncia anónima que reportava diversas situações ocorridas no Município da Guarda, designadamente, ausência de submissão de contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas e, incumprimento das regras da contratação pública.
- 2º) O denunciante identificava vários atos que entendia configurarem a prática de vários crimes, designadamente, de corrupção passiva, abuso de poderes, prevaricação, participação económica em negócio e administração danosa, crimes de que a magistrada do MP não encontrou indícios, tendo proferido despacho de arquivamento.

- 3º) A remessa dos documentos efetuada pelo DIAP, deu origem ao PEQD n.º 197/2020, no âmbito do qual o NATDR analisou os factos denunciados, tendo considerado existir matéria suscetível de consubstanciar a prática de infrações financeiras em algumas das situações relativas a contratação pública, pelo que, por despacho da Senhora Conselheira da Área foi o processo remetido ao DA IX para *“eventual apuramento de responsabilidades financeiras”*.
- 4º) À data da abertura da presente auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras, encontravam-se prescritos alguns dos factos denunciados, pelo que, a eventual responsabilidade financeira sancionatória deles decorrente se encontra extinta, pelo decurso do prazo de prescrição de cinco anos, nos termos da redação conjugada dos artigos 69.º, n.º 2, alínea a) e 70.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC, e atendendo ao regime excecional de suspensão dos prazos de prescrição e caducidade estabelecido no art.º 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, de 19.03 e no art.º 6.º-B, n.ºs 3 e 4, na redação introduzida pela Lei n.º 4-B/2021, de 01.02.
- 5º) No âmbito das empreitadas de reabilitação dos Edifícios e Jardins anexos ao Jardim Solar Teles de Vasconcelos, em que estava em causa a ausência da submissão de um dos contratos à fiscalização prévia deste Tribunal, com a nova redação do art.º 48.º da LOPTC, vigente desde 25.07.2020, os atos praticados, não preencheriam os pressupostos da infração financeira e da conseqüente eventual responsabilidade financeira sancionatória, em razão dos novos montantes fixados em 2020.
- 6º) Assim, atendendo às regras da aplicação das leis no tempo, e tendo em consideração o princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável, estabelecido no n.º 4 do art.º 29.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), e o disposto no n.º 4 do art.º 2.º do Código Penal (CP), aplicável subsidiariamente à responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 4 do art.º 67.º da LOPTC, não há lugar a responsabilidade financeira sancionatória, no caso concreto, uma vez que, face aos montantes atuais, não foi cometida qualquer infração financeira.

- 7º) No que diz respeito aos ajustes diretos celebrados pelos SMAS, da consulta efetuada ao Portal Base verificou-se que não foram publicitados os contratos relativos à *“Remodelação de Coletores de Águas Residuais Domésticas no Concelho da Guarda”* e ao *“Fornecimento contínuo de cubos de granito”*, nos termos supra expostos, tendo sido efetuados pagamentos, por conta desses contratos. Estes factos configuram ilícitos de natureza financeira por violação do disposto no art.º 127.º do CCP, de que decorre, eventualmente, responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo das alíneas b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC. Contudo, considerando as circunstâncias e explicações apresentadas no contraditório, há evidências suficientes de que *“a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência”*, podendo ser relevada a responsabilidade financeira, ao abrigo do art.º 65.º, n.º 9, alínea a) da LOPTC.
- 8º) Conforme documentos trazidos ao processo, pelo Ex-Presidente dos SMAS, os referidos contratos foram publicitados no Portal Base, após ter tido conhecimento do relato de auditoria.
- 9º) No triénio de 2017-2019, os contratos de aquisição de bens de merchandising, precedidos de ajuste direto, celebrados entre o Município da Guarda e “O”, “P”, e as três empresas de que são sócios (“N”, “R” e “Q”), ultrapassaram, acumuladamente, os limites previstos no art.º 113.º, n.º 2, do CCP.
- 10º) A forma como tais adjudicações decorreram ao longo daquele período, demonstra uma intenção deliberada em contornar a disposição legal citada. Foram alternados os convites aos fornecedores identificados, todos eles relacionados entre si, para a aquisição de bens de natureza e tipo idênticos, violando-se os princípios que a norma estatuída no n.º 2, do art.º 113.º pretende salvaguardar, designadamente, a concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público.
- 11º) As alegações produzidas nos contraditórios institucional e pessoais, trouxeram à colação alguns elementos que alteraram parcialmente algumas das observações efetuadas no relato de auditoria. Quanto às eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias imputadas no relato de auditoria ao ex-presidente da CMG e ao vice-presidente da mesma entidade, não há

lugar à sua efetivação por se verificarem os pressupostos estabelecidos no artigo 61.º, n.º 2, aplicável por remissão do art.º 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC e, ainda, do art.º 80.º-A da RFALEI.

- 12º) No que diz respeito à eventual responsabilidade financeira do ex-presidente dos SMAS, decorrente da falta de publicitação no Portal Base de dois contratos celebrados, situação que se afigura pontual, e considerando as circunstâncias e as explicações apresentadas no contraditório, há evidências suficientes de que “a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência”, podendo ser relevada a responsabilidade financeira, ao abrigo do art.º 65.º/9 – a) da LOPTC, uma vez que estão reunidos todos os pressupostos da aplicação desta norma.

VIII EMOLUMENTOS

Nos termos do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08 e n.º 3-B/2000, de 04.04, são devidos emolumentos pela Câmara Municipal da Guarda no valor de oito mil, setecentos e quarenta euros e setenta e um cêntimos (8 740,71 €), conforme ficha em anexo.

IX VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º do RTC, foi remetido ao Ministério Público, o projeto de relatório para emissão de parecer. O referido parecer, com o n.º 79/2022, foi emitido em 29.11.2022, ao abrigo do n.º 5 do art.º 29.º da LOPTC, concordando, nesta primeira análise, com as conclusões do relatório e reservando “*para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada no ponto (....) para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis*”.

X DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, bem como o mapa das infrações financeiras (Anexo I), que dele faz parte integrante.
2. Tendo em conta a conclusão 12.ª) e o facto de se encontrarem reunidos os requisitos previstos no n.º 9, do art.º 65.º da LOPTC, relevar a eventual responsabilidade financeira imputada ao responsável indicado no capítulo V, ponto 5.1., deste relatório.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal da Guarda em 8 740,71 Euros, ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04.
4. Remeter cópia deste Relatório:
 - 3.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
 - 3.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Guarda;
 - 3.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.
 - 3.4. Ao Ministério Público do DIAP – 1.ª Secção de Coimbra.
1. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.
2. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 13 de dezembro de 2022.

A Juíza Conselheira, relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros, adjuntos

(Luís Cracel Viana)

(Maria da Luz Carmezim Faria)

Anexo I - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relato	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Valores	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
3.5, 4.4 e 5.2	Vários contratos de aquisição de bens de merchandising precedidos de ajustes diretos, com convite reiteradamente aos mesmos operadores económicos	Art. 113.º, n.º 2, conjugado com o artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do CCP, versão anterior a 2018, e conjugado com o art.º 20.º, n.º 1, alínea d), na versão atual. E, ainda, os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no art. 1.º, n.º 4 do CCP e 3.º e sgs. do CPA.	Entre 25 UC e 180 UC (n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC)	Chefe da DCTJD: Alexandra Isidro; Adjunta do Presidente da CMG: Cecília d'Ascensão Escaleiro Cardoso Amaro; Chefe da DEISS: Alfredo Madeira.	n.a.	Artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC.