



Ex.mo Senhor Inspetor de Finanças Diretor,

Eng.º Rui Macedo Ribeiro

Processo n.º 2020/301/A9/340

Município da Maia, notificada do Projeto de Relatório e Anexo elaborado pela Inspeção- Geral de Finanças, no âmbito da Ação de Controlo ao Município da Maia - Controlo Interno na Contração Pública, vem, nos termos e para os efeitos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho e do artigo 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção- Geral de Finanças, doravante IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2.º Série, de 12 de abril, exercer a sua

PRONÚNCIA POR ESCRITO.

Quanto ao seu teor, designadamente, quanto às conclusões e recomendações que decorrem do referido Projeto de Relatório, nos termos e para os fundamentos que se seguem:

I - NOTAS PREAMBULARES

A presente ação de controlo que incidiu sobre a Câmara Municipal da Maia, especificamente sobre os serviços que têm a seu cargo a contratação pública, a qual decorreu no ano de 2022 e incidiu sobre o triénio de 2018 a 2020.

Como nota prévia, importa referir que o Município da Maia, através dos seus titulares dos órgãos da autarquia e dirigentes dos serviços municipais, sempre têm pautado, ao longo do tempo, o cumprimento escrupuloso da lei, no tocante à utilização dos recursos públicos de contratação pública, e pela exigência de que também os respetivos trabalhadores observem o mesmo sentido de identificação com a



legalidade a cuja obrigação estão adstritos, na área da contratação pública, bem como todas as demais áreas de intervenção deste Município.

No hiato de tempo – triénio de 2018 a 2020- que incidiu a ação de controlo levado a efeito pelos Ex.mos Senhores Inspectores da IGF designados para o efeito, descortina-se, por mera facilidade, que se registaram três alterações ao regime jurídico plasmado no Código dos Contratos Públicos, doravante denominado por CCP.

No seguimento da entrada em vigor dessas mesmas alterações legislativas, o Município da Maia, no âmbito das atribuições e competências que prossegue, reconhece que os serviços municipais têm vindo, em consonância com a jurisprudência dominante e com a doutrina produzida, bem como, com as recomendações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas e pela própria IGF, tomando, obviamente, como referência outras ações de controlo que incidiram sobre outras instituições públicas, a implementação, paulatina, das respetivas diretrizes, verificando-se um significativo aperfeiçoamento dos procedimentos de controlo interno.

Neste contexto, considerando os vários pontos abordados no Projeto de Relatório relativamente aos quais o Município da Maia exerce a sua pronúncia escrita, bem como aqueles sobre os quais incidirá os comentários que se entenderá como adequados e pertinentes, a presente pronúncia encontra-se estruturado de acordo com os pontos das conclusões/recomendações firmadas pela IGF relativamente à legalidade dos procedimentos que regulamentam a contratação pública.

Consigna-se, ainda, que os pontos que possam, porventura, não ter um tratamento absolutamente específico, tal não corresponde a aceitação tácita do seu conteúdo pelo Município da Maia, mas, apenas e tão só, à extensão do âmbito de intervenção da ação de controlo que os serviços que V.Ex.a Superiormente dirige, realizaram nesta autarquia.



Com o necessário reconhecimento, sempre se dirá, por antecipação, que as recomendações constantes do presente projeto de relatório foram já todas analisadas, postas em prática quando aplicáveis, algumas delas com execução concluída, como melhor se demonstrará de seguida.

Com efeito, o Município da Maia perfilha o entendimento de que as auditorias são ações profícuas para os próprios serviços na medida em que permitem, em resultado das mesmas, introduzir melhorias ao nível do circuito e tramitação procedimental que observem, e certamente habilitam as diversas unidades orgânicas a aperfeiçoar os serviços que prestam e os procedimentos que concretizam, obtendo-se ganhos de eficiência e eficácia após estas ações de controlo que têm, acima de qualquer outro resultado que venha verificar-se, uma função pedagógica e de melhoria constante do desempenho da entidade pública auditada.

No que concerne às irregularidades respeitantes aos procedimentos de formação contratual, deve começar por realçar-se que **todas as despesas e contratos** averiguadas nesta sede pelo Relatório tiveram **como suporte e fundamento a satisfação de uma necessidade efetiva da autarquia**, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), **a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciados nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia**. Veja-se, por isso, a este propósito, o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 9/2016, da 3.ª Secção –PL, de 24 de fevereiro de 2017, Processo n.º 7/2016-JFR, sustenta-se que não cabem no conceito de pagamento indevidos e, por isso, serão necessariamente excluídas do âmbito da responsabilidade financeira, as situações em que, não obstante a existência de uma infração financeira, ocorra **uma efetiva prestação em benefício da entidade pública**.

A discussão a respeito dos efeitos dos contratos que foram objeto da ação de controlo do IGF e que se encontra vertido no projeto de relatório, em que a interpretação



jurídica realizada encaminhou-se no sentido da existência de nulidade, de ilegalidade, de invalidade, de violação de normais legais da contratação pública ou dos seus princípios orientadores, que não se aceita, como ao diante se demonstrará, importará notar, para efeitos do presente contraditório e com relevância determinante para uma eventual averiguação dos pressupostos da responsabilidade financeira que é imputada a dirigentes e técnicos municipais, o seguinte: **debalde tais irregularidades, as mesmas não representaram, quer na dimensão puramente contratual, quer na dimensão puramente financeira e orçamental, um prejuízo efetivo para o município porquanto tais relações contratuais se mostram legitimidades por uma necessidade efetiva da autarquia, a qual, enfim sempre seria o fim último essencial e legitimador dos contratos administrativos e conseqüentes despesas públicas.**



NESTE ENQUADRAMENTO,

E seguindo a metodologia proposta, vejamos cada uma das Conclusões (3.1) e das Recomendações (3.2) que se encontram consignados no Projeto de Relatório, objeto de pronúncia escrita do Município da Maia.

II – DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO PROJETO DE RELATÓRIO E CONSIDERAÇÕES QUE O MUNICÍPIO DA MAIA FAZ RECAIR SOBRE AS MESMAS

C1 - O sistema de controlo interno adotado no Município da Maia, nomeadamente no que concerne à regularidade dos circuitos e procedimentos instituídos, revelou algumas fragilidades, face à deteção das seguintes situações

a) A desatualização da Norma de Controlo Interno (NCI)

Tal como os serviços municipais da contratação pública, oportunamente, esclareceram no Anexo I – Questionário, não obstante o Município da Maia atender a recomendação apresentada, não se poderá deixar de salientar que os serviços municipais têm vindo, em consonância com a jurisprudência dominante e com a doutrina produzida, bem como, com as recomendações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas e pela própria IGF, tomando, obviamente, como referência outras ações de controlo que incidiram sobre outras instituições públicas, a implementação, paulatina, das respetivas diretrizes, verificando-se um significativo aperfeiçoamento dos procedimentos de controlo interno.

No entanto, o processo formal de atualização da Norma de Controlo Interno ainda não ocorreu, cujos fundamentos ali se evidenciaram, e que aqui se reproduzem – e alguns dos quais ainda se mantêm, como é o caso da descentralização de competências -, tendo em conta, designadamente:

- O processo de implementação do Sistema Contabilístico para as Administrações Públicas, adotada pela primeira vez em 2020;
- As alterações do Código dos Contratos Públicos;



- O processo de descentralização de competências, ainda em curso;
- Outras alterações legislativas com impacto nas diversas áreas funcionais.

Por último referir que o Município da Maia, ainda no corrente ano, encetará as ações necessárias e tendentes à atualização da Norma de Controlo Interno, incorporando os melhores ensinamentos e as recomendações que melhor salvaguardam o princípio do interesse público.

b) Insuficiências do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) relativamente à definição das áreas de risco, em particular, na contratação pública.

Relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, refere-se que o Município da Maia sempre pautou a sua conduta pelo melhoramento constante do serviço público que prossegue e que presta, pelo que não deixará de acatar as recomendações aqui formuladas por V. Exas,

Entretanto, poder-se-á, desde já, comunicar que os serviços técnicos municipais já se encontram a diligenciar pela incorporação da mencionada recomendação formulada por V.Ex.as, na alteração do mencionado Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

c) Ausência de segregação das funções de Gestor do Contrato, ainda não objeto de regulamentação interna, bem como ao nível do armazenamento e outras arrecadações de materiais.

Na esteira do que se referenciou no ponto anterior, no caso em análise, o Município da Maia aceita a recomendação formulada por V.Ex.as, encontrando-se previsto no Mapa de Melhoria do Sistema de Gestão pela Qualidade e Plano Gestão Riscos a



elaboração de uma Instrução de Trabalho que venha a implementar e regular a tal segregação de funções.

d) Inexistência de uma planificação estruturada no âmbito do aprovisionamento/compras.

Na esteira do que se referenciou no ponto anterior, no caso em análise, o Município da Maia aceita a recomendação formulada por V.Ex.as, encontrando-se previsto uma instrução de trabalho que venha regulamentar o assunto ora em análise.

C2) - No âmbito do procedimento pré-contratual de empreitadas de obras públicas, apuraram-se, desde logo, os seguintes indícios de ilegalidades:

- a) Indevida utilização de procedimentos de consulta prévia em 2 procedimentos que totalizam 290,9 m€ com o convite a operadores económicos que eram, apenas, formalmente distintos do adjudicatário, em violação dos princípios da concorrência, igualdade, transparência e da prossecução do interesse público. Vd. [2.2.2., a\)](#)**

No que concerne à conclusão e recomendação formulada por V.Ex.as neste âmbito, o Município da Maia, salvaguardando o devido respeito que é todo, não a pode aceitar, na medida em que, o Código dos Contratos Públicos, com alteração, a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprovou as medidas especiais de contratação pública e que teve a sua entrada em vigor, em 20 de junho, é que veio a introduzir o novo n.º 6 do artigo 113.º, na qual veio consagrar expressamente que *“Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades especialmente relacionadas com as entidades referidas nos n.os 2 e 5, considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo.”*



Aliás, só com a entrada deste diploma legal é que recaiu sobre as entidades adjudicantes a obrigação das entidades adjudicantes procederem ao controlo da estrutura societária e legal das empresas convidadas.

Efetivamente, o Tribunal de Contas realizou, após a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, emitiu a recomendação às entidades adjudicantes que *“Procedam ao controlo da estrutura societária e legal das empresas convidadas e participantes em procedimentos de contratação pública, de modo a assegurar que nos mesmos não têm parte entidades relacionadas entre si em circunstâncias que violem a disciplina legal”*, conforme se pode alcançar pelo “SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES” disponibilizada pelo Tribunal de Contas denominado por “sumario_recomendacoes_rel-oac004-2022-2s”, em www.tcontas.pt.

Pelo que não existiu qualquer prática que indicie o ficcionamento relativamente a estes procedimentos concursais, não existindo qualquer violação dos princípios da concorrência, igualdade, transparência e da prossecução do interesse público, tal como imputado no projeto de relatório.

Na verdade, os procedimentos concursais foram desenvolvidos e tramitados, de acordo com aos normais legais aplicáveis à data da sua abertura.

Para sustentar esta argumentação, trazemos a liça o artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com a epígrafe “Aplicação no tempo” consagra expressamente que as medidas especiais de contratação pública e as alterações ao Código dos Contratos Públicos aprovadas pela presente lei **só se aplicam aos procedimentos de formação de contratos públicos que se iniciem após a sua data de entrada em vigor, bem como aos contratos que resultem desses procedimentos. (negrito nosso)**

Ora, como resulta claramente das manifestações de necessidades subscritas pelos técnicos municipais da unidade orgânica requisitante relativamente ao processo n.º 1109/2018 (obra 3), datado de 01 de outubro de 2018, e ao processo n.º 489/2019 (obra



6), datado de 11 de abril de 2019, conclui-se, por mera facilidade, que o diploma legal já mencionado não se encontrava em vigor.

Pelo que, não era legalmente aplicável a Lei n.º 30/2021, à data da abertura dos procedimentos por aquela não ter sido publicado e não se encontrava em vigor.

Com efeito, a CCDRN emitiu o Parecer Jurídico INF_DSAJAL_CG_8896/2021, de 14 de julho de 2021 sobre a problemática da publicação do artigo 113.º, resultando, de forma inequívoca, que, somente, com a entrada em vigor desta alteração ao CCP é que as entidades adjudicantes passaram a ter que verificar se uma determinada entidade convidada é ou não uma sociedade coligada, isto é “especialmente relacionada”, com entidades que não possam ser convidadas nos termos dos n.ºs 2 e 5 do mesmo artigo e também assim quanto aos respetivos sócios e representantes legais.

Em face do que ficou dito anteriormente, o Município da Maia assevera a legalidade dos procedimentos concursais, não padecendo os mesmos de qualquer violação às normas legais da contratação pública, nem aos seus princípios orientadores.

- b) Fracionamento da despesa em 2 procedimentos de consulta prévia, com subtração dos inerentes contratos ao procedimento de concurso público que seria exigível, no valor de 260,8 m€. Vd. 2.2.2., b)**

No que respeita à conclusão e recomendação formulada por V.Ex.as neste âmbito, o Município da Maia, salvaguardando o devido respeito que é todo, não a pode aceitar.

Isto porque, o Município da Maia nunca configurou estar perante a figura do fracionamento da despesa e perante o cometimento de qualquer ilícito.

Pese embora esta autarquia entenda a interpretação jurídica subjacente à conclusão apresentada neste projeto de relatório, contudo, impõe-se referir que, o princípio e o



desiderato pretendidos sempre foram o cumprimento da legalidade, da transparência, da concorrência e da salvaguarda do interesse público, designadamente: i) por se estar perante objetos contratuais distintos, ii) por não se verificar identidade das respetivas prestações e iii) por não existir conexão territorial, como se demonstra seguidamente.

Daí que, sem quaisquer reservas, escapatórias ou subterfúgios, tivesse sido elaborada duas informações pelo serviço técnico municipal requisitante, aquelas que deram azo aos dois procedimentos concursais que ora se cura e nos quais foram explicitadas as razões da sua realização de forma autonomizada.

Acresce ainda o facto de que, esses dois procedimentos enformavam candidaturas a financiamento comunitário (NORTE-05-1406-FEDER-000218 e NORTE-05-1406-FEDER-000220) e foram objeto de apreciação e sindicância e decisão de autoridades de gestão sem qualquer reparo ou apreciação crítica, quanto à legalidade dos procedimentos ora em causa.

Tal como referido pelo serviço técnico municipal requisitante, trata-se de procedimentos inseridos em candidaturas a fundos comunitários, candidaturas essas devidamente individualizadas, assentes em pressupostos eminentemente técnicos e que se encontram traduzidas nas manifestações de necessidade e na demais documentação que a integra.

Estas empreitadas são completamente distintas e tecnicamente incompatíveis entre si, como decore da informação e dos documentos que integram e sustentam os respetivos procedimentos concursais. Desde logo, esse facto ficou assente na conformação elaborada pelo serviço técnico municipal requisitante para efeitos de CPV.

Deste modo, como se disse, o serviço técnico municipal requisitante após a recolha da informação e realizado o diagnóstico técnico para as respetivas empreitadas, realizou os respetivos enquadramentos técnicos, atendendo à execução dos



trabalhos identificados para colmatar as deficiências ou fragilidades elencadas no mencionado diagnóstico e apresentou como forma de colmatar as situações descritas nos procedimentos concursais, realizou o enquadramento jurídico dos mesmos. Não se pode olvidar que o enquadramento técnico realizado pelo serviço técnico municipal requisitante sustenta que as empreitadas são completamente distintas pelas suas especificidades, ao diante explicitadas. É nesta esteira que as perícias judiciais colegiais se movem. Apesar do Tribunal encerrar em si mesmo a competência e a autoridade para tomar a decisão, aquele é coadjuvado pelos técnicos indicados pelas partes e pelo próprio Tribunal, que são designados por peritos, em que as suas funções são altamente diferenciadoras, atendendo à sua especialização técnica que permitirá uma melhor decisão por parte do Tribunal.

Foi neste contexto e com estas convicções que foram feitas as opções dos procedimentos identificados.

Ora, transportando este mesmo raciocínio para as situações eminentemente técnicas que culminaram com a abertura dos procedimentos concursais, nas quais os serviços técnicos requisitantes têm um pleno e profundo conhecimento do diagnóstico que foi realizado e no qual foi sustentado a sua fundamentação, perfilha-se o entendimento de que os procedimentos estão inteiramente justificados e fundamentados para se proceder a abertura de dois procedimentos concursais como os que agora se analisam, não podemos olvidar que, o Município da Maia convidou 3 entidades para o procedimento, o que permite alcançar com clareza, permitimo-nos dizê-lo assim, que o Município da Maia não descuroou a dimensão concorrencial.

Por conseguinte, em face dos trabalhos a realizar, foi efetuado o enquadramento das obras a executar e integrou-os nos CPV´s correspondentes.

Mas, ainda assim, não podemos deixar de apontar que o processo n.º 353/2019 (Obra 4) e processo n.º 369/2019 (Obra 5), no caso de tecnicamente os dois procedimentos concursais poderem ser agrupados num só procedimento concursal, tal como vertido



no projeto de relatório, o que não se aceita, nem se concede, apenas se admitindo por mera hipótese académica, atendendo a que os mesmos, como já se sustentou, requeriam trabalhos mais especializados e que eram incompatíveis entre si, tinham na sua génese um pressuposto que também contribuía para a sua não junção como único procedimento concursal, qual seja, a dependência de aquisição de parcela pelo direito privado que permitiu a execução dos trabalhos de forma plena e, acima de tudo, com o propósito firmado nos avisos de candidatura.

Aliás, tal entendimento foi expresso a V.Ex.as, no decurso da visualização realizada às empreitadas ora em apreço. Como ficou demonstrando pelos esclarecimentos técnicos prestados pelos serviços técnicos municipais requisitantes, e por aqueles convictamente transmitidos, as situações técnicas diferenciadoras são motivo bastante para que a presente argumentação seja acolhida por V.Ex.as. Aliás, foi demonstrado ao longo do percurso da obra da Rua de 5 de outubro que, desde logo, mas não só, a execução de um coletor de águas pluviais desde o limite sul da área de intervenção até à linha de água existente a norte, trabalho e objeto diferenciado do previsto para executar na Rua General Humberto Delgado.

Isto porque, os mencionados procedimentos concursais não padecem de qualquer fracionamento e encontram-se devidamente fundamentados para a escolha dos ditos procedimentos, na medida em que foi evidenciado na manifestação de necessidade e na documentação que a sustenta e integra, bem como nos esclarecimentos técnicos prestados no local, aquando da ação de fiscalização levada a efeito por V.Exas., que as duas empreitadas são distintas tecnicamente entre si, cada uma com a sua especificidade e vicissitude, face ao que se encontrava em cada um dos locais da realização das empreitadas.

Importa, ainda, para concluir que os referidos procedimentos concursais foram afetos a projetos distintos das Grandes Opções do Plano para 2019;



- O procedimento 353/2019 (Obra 4) – Rua 5 de outubro, foi enquadrado no projeto no Plano Plurianual de Investimentos 320/l/2002 – *“Retificação, drenagem de águas pluviais, pavimentação e repavimentação de arruamentos diversos em vários locais do Concelho, incluindo a aquisição de betume asfáltico e a respetiva aplicação.”*;
- O procedimento 369/2019 (Obra 5): Rua General Humberto Delgado foi enquadrado no Plano Plurianual de Investimentos 319/l/2002 – *“Recuperação e beneficiação de arruamentos diversos em várias zonas do Concelho, com especial incidência na construção de passeios e seu lancilamento.”*;

Não se aceita, como V.Ex.as bem o poderão reconhecer que, independentemente da celebração dos instrumentos contratuais no mesmo dia, deriva, claramente, do extenso número de procedimento concursais que o Município tinha em curso, tendo em vista potenciar e aproveitar todos os fundos europeus disponíveis a que o Município da Maia havia apresentado candidaturas.

Como sabem, o Município da Maia não é alheio às dificuldades que a Administração Pública atravessa, no que toca a recursos humanos. De tal modo, que os recursos humanos são de tal ordem escassos, atendendo às atribuições e competências que o Município prossegue, à data dos factos, bem como todos aqueles que hoje foram transferidos para os Municípios, desde logo, as competências na área de educação que tornam esses recursos humanos ainda mais escassos, de molde a que o interesse público fica sempre ainda mais salvaguardado. E, V.Ex.as, após estes esclarecimentos ficarão, com toda certeza, convictos, bem como virão a emitir pronúncia favorável, de que tal propósito foi aquele que presidiu à escolha dos procedimentos concursais e que os mesmos merecem total acolhimento no regime da contratação pública.

Destarte, o Município da Maia nunca prefigurou a obrigatoriedade de dever ser usado procedimento concursal diferente daquele que foi efetuado, na exata medida do que



ficou assente nas manifestações de necessidade elaborada pelos serviços técnicos municipal requisitante.

De realçar que não existiu da parte do Município da Maia qualquer intenção e fracionamento da despesa, mas tão só dar resposta às reais necessidades dos serviços prestados pelo Município no quadro das suas atribuições e competências, observando as regras e normas que tinham por legal e legítimo fazer o respetivo uso.

C3) - Verificou-se o ilegítimo recurso a ajuste direto em empreitadas de obras públicas, num valor global de 773,5 m€, e aquisições de bens e serviços, totalizando, respetivamente, 176,7 m€ e 777,7 m€ euros, por força da infundada invocação de motivos para a escolha do procedimento em função de critérios materiais, envolvendo, num caso, a indevida atribuição de efeitos retroativos ao contrato. Vd. 2.2.2., c) e d)

No que versa sobre as conclusões e recomendações apostos no projeto de relatório da IGF, o Município da Maia não as pode aceitar, atendendo ao que se explicitará na fundamentação que incidirá sobre cada uma das empreitadas de obras públicas, bem como das aquisições de serviços e bens, na qual se passará a demonstrar a argumentação justificativa dos motivos para a escolha do procedimento em função de critérios materiais, bem como no caso apontado por V.Ex.as não existir a indevida atribuição de efeitos retroativos ao contrato.

Deste modo, o Município da Maia passará à demonstração da argumentação justificativa para cada um desses procedimentos concursais, sem embargo das considerações comuns a todos esses mesmos procedimentos e que releva para efeitos do enquadramento jurídico realizado pelos serviços técnicos municipais.

O fundamento do ajuste direto, aqui em análise, **obriga ao sacrifício da publicidade e da concorrência** no procedimento, **para poder dar guarida a um valor que assume uma relevância superior, assente na situação de urgência inadiável.**



No entanto, sublinhe-se que as situações de urgência imperiosa não se cingem apenas a **direitos com uma natureza pessoal**. Em rigor, os valores da concorrência e publicidade também **cedem perante circunstâncias passíveis de criar perigo sério para elementos do património público ou privado**.

Como decorre das palavras de Catarina Custódio Alves, “A urgência imperiosa enquanto fundamento material de recurso ao ajuste direto: Da controvérsia à importância da sua invocação”, in JULGAR online, dezembro 2015, “O conceito de urgência não é passível de uniformização, porquanto cobre uma variedade de situações. De todo o modo, cremos ser sempre possível descortinar à locução “urgência” duas dimensões: uma temporal, que necessariamente concretiza a aceleração do procedimento administrativo, e uma finalista.

Além disso, o carácter indeterminado da urgência obriga a uma sua avaliação hodierna e no caso concreto, uma vez que comporta uma margem de variabilidade de grau de intensidade, que permite distinguir entre as pequenas e grandes urgências.

Deste modo, o grau de urgência aumenta com a gravidade da ameaça e do prejuízo, com a proximidade da ameaça da lesão, com a demora do processo, com as probabilidades de êxito na ação principal e com o carácter irreversível (ou de difícil reparação) dos direitos e interesses em causa ameaçados, diminuindo consoante for menor o grau de gravidade dos danos (suscetível de ocorrer com o decretamento de uma providência administrativa ou judicial), com a natureza reversível e reparável do dano e com a fraca aparência do direito a acautelar.

Sob toda esta lógica, a urgência imperiosa, que aqui nos ocupa, será, então, aquela que é imposta por uma situação a que não se poderá deixar de acorrer com toda a celeridade, em termos tais que a prestação não possa ser adiada, sob pena de não ser mais possível realizá-la, ou de a sua não realização imediata a tornar posteriormente inútil. Como bem se compreende, não basta a ocorrência de uma



qualquer urgência para se poder recorrer ao ajuste direto. Em causa está uma urgência categórica.

A profilaxia associada a este tipo de urgência permite **reconhecer a existência de uma necessidade absoluta e de uma intervenção imediata, cuja delonga se mostra bastante pernicioso**. Por outras palavras, o centro nevrálgico deste tipo de situações está **na urgência impreterível, imposta pelas circunstâncias do caso concreto, que exigem aquela contratação naquele preciso momento, sob pena de o interesse público sair sacrificado**.

Para um contributo na densificação do conceito de “motivos de urgência imperiosa”, vejam-se as doudas palavras do Tribunal de Contas quando evidencia que “por imposição do interesse público, se deve proceder à aquisição de bens ou serviços com a máxima rapidez, sem se realizar, quando a lei o prevê, o concurso público (ou outro tipo de procedimento que garanta, de alguma forma, a concorrência). E **recorre-se a tal solução, sob pena de, não o fazendo com a máxima rapidez, os danos daí decorrentes causarem ou poderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação**”, conforme Acórdão do Tribunal de Contas n.º 45/11, de 7 de junho, Processo n.º 348/2011. (itálico, negrito e sublinhado nosso)

Mas, ainda que assim não se entenda, o que se equaciona como mero raciocínio académico, mas que não se concede, é vasta a doutrina e o próprio Tribunal de Contas a acolhe, no sentido da aceitação da qualificação da urgência ainda que imputável à entidade adjudicante.

Por isso, no que concerne à imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos dirigentes e técnicos municipais que tiveram a sua intervenção na celebração destes contratos por ajuste direto ao abrigo de critérios materiais, no qual é alegado que a fundamentação desrespeita os requisitos legalmente previstos para o recurso a critérios materiais por motivos de urgência imperiosa, afirma-se, desde já, que o



enquadramento técnico-jurídico efetuado não é desajustado, tal como é vertido no projeto de relatório.

Deste modo, embora o Município da Maia respeite e releve o entendimento vertido no projeto de relatório do IGF, sempre se dirá que, salvaguardando o devido respeito, que é todo, não subscreve as conclusões e recomendações por considerar que as mesmas não têm fundamento (nem na letra da lei nem na teologia do regime legal).

Na verdade, o enquadramento jurídico reservado aos critérios materiais, não contempla qualquer restrição da natureza da identificada, constituindo os motivos da urgência imperiosa, uma questão de complexidade jurídica tal que extravasa a dimensão da simplicidade da mesma nos termos em que é colocada no projeto de relatório, ora objeto desta pronúncia escrita pelo Município da Maia, atendendo à fundamentação apresentada na manifestação de necessidade elaborada pelo serviço técnico municipal requisitante suportada em considerações concretas e objetivas que não se subsumam na mera referência à previsão normativa, como se demonstra seguidamente.

Quanto ao procedimento n.º 432/2018 (Obra 7) dir-se-á, desde logo, que o recurso ao presente procedimento concursal foi realizado para colmatar uma situação imprevisível e absolutamente desconhecida do Município, atendendo ao que ficou vertido na manifestação de necessidade elaborada pelo serviço técnico municipal requisitante, bem como os pressupostos em que a mesma assenta.

Na verdade, como se disse em supra, os procedimentos concursais realizados pelos serviços técnicos municipais tiveram sempre **como suporte e fundamento a satisfação de uma necessidade efetiva da autarquia**, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), **a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciadas nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia**.



Por isso, não podemos descurar o que se encontra subjacente a esta satisfação da necessidade efetiva da autarquia, tomando como referência a manifestação de necessidade, a qual evidencia o seguinte:

- «*As chuvas de 9 e 10 de dezembro [2017] associadas a uma eventual ou insuficiente capacidade de escoamento dos órgãos de drenagem da Via Periférica, agravaram uma situação já referenciada nesta via(...)*»;
- «*Este agravamento (...) voltou a acentuar-se com o tempo chuvoso dos meses de Fevereiro e Março e estendeu-se à zona da estrada suportada por um muro “Gavion”, que por sua vez se deslocou e se encontra em perigo eminente de ser arrastado juntamente com o terreno em que assenta.»*;
- «*A sinalização já existente no local foi estendida à zona afetada e procedeu-se à limpeza da vegetação do talude, por forma a melhor visualizar e avaliar a origem e dimensões das anomalias.*»
- «*Deparou-se-nos um talude muito ravinado, com percolação de águas na base, cuja origem se veio a verificar, após sondagens efetuadas (...)*»;
- «*Assim, face a instabilidade do talude (...) e ao perigo iminente de novos deslizamentos, com derrocada do muro “Gavion” e consequente arrastamento do passeio e parte da faixa de rodagem, torna-se necessário e urgente refazer (...)*»;

Ora, como decorre da dita manifestação de necessidade, esta assentou numa “eventual ou insuficiente capacidade de escoamento dos órgãos de drenagem da Via Periférica (...)” que, entretanto, face às chuvas agravou uma situação já referenciada nesta via.



Daqui se infere que, os serviços técnicos municipais, à data dos factos, **não tinham conhecimento da(s) causa(s) que se encontrava(m) subjacente(s) à capacidade de escoamento dos órgãos de drenagem da Via Periférica**, ao contrário do que é evidenciado no projeto de relatório de ação de fiscalização que ora se contradita. Estavam, como lhes compete, a realizar, como é seu apanágio, a fiscalização dos espaços municipais. Esta fiscalização denomina-se pela preservação do espaço público, salvaguardando a segurança de pessoas e bens, em prol do tão almejado interesse público.

Deste modo, o Município da Maia não pode aceitar, nem concede que “*A necessidade de intervenção já era conhecida pelo MM e, ainda que se tivesse agravado, essa deterioração já se teria iniciado há vários meses, pelo que poderia/deveria ter sido solucionado com meios e instrumentos correntes e não com instrumentos de carácter excecional.*»;

Como V.Ex.as bem o sabem, os serviços técnicos municipais situavam-se no perfeito domínio do desconhecido, tal como evidencia a manifestação de necessidade subscrita pelo serviço técnico municipal requisitante. De facto, hoje em dia, para os técnicos municipais ou outros, poderem emitir uma pronúncia técnica fundamentada sobre qual o estado do subsolo deverá, antes de tudo o mais, serem realizados trabalhos de avaliação, de diagnóstico para aferir com rigor o real estado daquele mesmo subsolo.

Como se disse em *supra*, o serviço técnico municipal requisitante admite que se encontrava a realizar o trabalho de diagnóstico naquele local, tal como desenvolve idêntico trabalho por todo o concelho, permitindo, desta forma, prevenir eventuais patologias que possam desenvolver situações de risco moderado ou extremo para as pessoas e para o património público ou privado.

Aliás, se não fosse o mencionado trabalho de diagnóstico precoce, em face do que resultou desse mesmo trabalho e que **acresceu com o avolumar de situações naturais**,



fortuitas ou anómalas que, como bem sabem, não podem ser controladas, tais como, as condições atmosféricas adversas.

Estas, por sua vez, foram de tal ordem galopante que arrastaram todo o processo de diagnóstico realizado pelos serviços técnicos municipais. Ou seja, as premissas em que assentou tal trabalho de diagnóstico ficou alterado por essas circunstâncias absolutamente de situações naturais, fortuitas ou anómalas. Aliás, diga-se, em abono da verdade que, a pluviosidade tem vindo a aumentar na última década de forma exponencial. De tal modo que, estando já previsto inclusive, a revisão das regulamentações dimensionais em vigor dos órgãos de drenagem, com vista à sua adequação às condições climáticas atuais.

Veja-se, desde logo, que o serviço técnico municipal requisitante evidenciou que o avolumar das chuvas é que originou os problemas na estrada municipal que se encontrava suportada por um muro de “Gavion”.

Com efeito, é manifestamente perceptível que foram as situações naturais, fortuitas e anómalas derivadas das condições atmosféricas que vieram a colocar em causa todo o trabalho de diagnóstico dos serviços técnicos municipais requisitante que realizaram, no momento, avaliações do local. Mas, em momento algum anterior, foi indiciado a necessidade de realizar trabalhos de manutenção, apenas e tão só, trabalhos de diagnóstico. Ou seja, foram todos os acontecimentos imprevisíveis (condições atmosféricas) que propiciaram, de forma inegável, a necessidade de intervir naquele local, adotando o procedimento concursal ora em apreço, com vista a salvaguardar pessoas e o património público e privado.

Insiste-se que, somente, o serviço técnico municipal requisitante avançou para a escolha do procedimento concursal ora em apreço, a partir do momento em que, as condições atmosféricas propiciaram o aparecimento de sinais exterior visíveis de preocupação que poderiam levar a colocar em causa a segurança de pessoas e bens.



Aliás, diga-se, em abono da verdade, que caso as chuvas não tivessem acontecido e tivessem evidenciados sinais que, até ao momento dos factos, não existiam, o Município da Maia iria promover a escolha do procedimento concursal adequado para o efeito. Mas, não podemos deixar de salientar que, foi após a realização de sondagens no respetivo local, no qual se concluiu pelo perigo iminente de novos deslizamentos e derrocada do muro que sustentava o passeio e parte da faixa da rodagem, colocando em causa a segurança de pessoas e bens.

Por conseguinte, perante a gravidade da situação relatada na mencionada Manifestação de Necessidade e eventual responsabilidade que daí poderia advir para o Município da Maia e, mais concretamente, para os decisores políticos e para os funcionários municipais, a imprevisibilidade evidenciada pela sondagem efetuada, foi absolutamente necessário o recurso a este regime excecional de contratação, atendendo ao preenchimento dos seus requisitos legais, acautelando a salvaguarda da segurança de pessoas e do património envolvente, prevenindo e preservando, por este meio, a prossecução do interesse público e sempre em benefício do erário público.

Na verdade, tomando como referência o critério material para o ajuste direto, da “urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis”, aquele terá de ser aferido em função dos atos de gestão que cabem aos decisores, nomeadamente no que tange ao caso concreto, atos/decisões dirigidos à manutenção/conservação dos equipamentos da respetiva instituição e considerando que, quando não estamos perante necessidades de carácter permanente e previsíveis, o que acontece no presente caso, atendendo às especificidades já demonstradas, o legislador permite que se recorra a procedimentos excecionais, de molde a acautelar de forma eficaz e eficiente a prossecução do interesse público.

Sobre o procedimento n.º 676/2018 (obra 8) dir-se-á, desde logo, que o recurso ao presente procedimento concursal foi realizado para colmatar uma situação imprevisível e absolutamente desconhecida do Município, atendendo ao que ficou



vertido na manifestação de necessidade elaborada pelo serviço técnico municipal requisitante, bem como os pressupostos em que a mesma assenta.

Na verdade, como se disse em supra, os procedimentos concursais realizados pelos serviços técnicos municipais tiveram sempre **como suporte e fundamento a satisfação de uma necessidade efetiva da autarquia**, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), **a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciadas nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia**.

Por isso, não podemos descurar o que se encontra subjacente a esta satisfação da necessidade efetiva da autarquia, tomando como referência a manifestação de necessidade, a qual evidencia o seguinte:

- i. A necessidade da intervenção que foi levada a efeito e que constitui o objeto contratual do procedimento concursal sob o n.º 676/2018 (Obra 8), esteve intimamente relacionada com o processo de fiscalização das obras que decorria na Avenida Altino Coelho;
- ii. As razões de ordem eminentemente técnica detetadas no decurso de um processo de fiscalização, como se constata, ocorreram estritamente nesse âmbito, não tendo sido, em momento algum, indiciado que poderia existir a patologia identificada na manifestação de necessidade e, em consequência, não se trata de uma patologia que poderia, porventura, ser dada como pré-existente, isto é, não era uma necessidade permanente e previsível.

Aliás, como se poderá facilmente alcançar pelo que se encontra vertido na manifestação de necessidade, a saber: «*Com efeito, nas intervenções que o Município*



tem efetuado e nas fiscalizações quotidianas que desenvolve, por inerência das competências que lhe estão atribuídas nos mais diversos domínios, constatou que no Jardim confinante à Avenida Altino Coelho teria que existir uma intervenção urgente, de molde a garantir a segurança de pessoas e bens, por motivos absolutamente fortuitos.».

Deste modo, ao contrário do alegado no projeto de relatório, a intervenção em causa não se enquadrava no âmbito da regular, permanente e previsível manutenção que os serviços municipais, quotidianamente, realizam às infraestruturas municipais. Isto porque, como ficou vincado na manifestação de necessidade o coletor em causa e intervencionado, com carácter de urgência, estava em risco iminente de colapso total, sendo *visível nas fotografias do procedimento*, pondo em risco a segurança de pessoas e de bens, sem que existissem evidências anteriores deste iminente colapso do coletor.

Ou seja, antes da verificação do estado avançado de deterioração do coletor substituído, tendo em conta a idade útil da infraestrutura municipal em causa, não era, de todo, previsível a necessidade da sua substituição, no âmbito da regular manutenção que deve ser conferida às infraestruturas municipais.

Aliás, foi com surpresa e preocupação que os serviços técnicos municipais que procediam a fiscalização do coletor constataram esse risco para a segurança de pessoas e bens.

Deste modo, os serviços técnicos municipais tiveram que encontrar uma solução rápida e absolutamente segura para acautelar uma zona fortemente residencial com todos os custos que isso acarreta para segurança de pessoas e bens, bem como a necessária salvaguarda do coletor, na medida em que aquele encontra-se junto a um enorme complexo escolar ali contíguo, em que centenas de alunos frequentam este complexo escolar, desde o 5.º ano ao 12.º ano de escolaridade. Além disso, é uma artéria municipal estrutural de ligação a outros arruamentos municipais e de



escoamento de tráfego rodoviário e pedonal. De facto, insiste-se, que não existia qualquer razão, nem indício para que fosse forçoso a intervenção naquele coletor. Portanto, não havia razão(ões) aparente(s) para uma intervenção com carácter regular relativamente à manutenção daquele coletor.

Assim sendo, os serviços técnicos municipais não tiveram outra hipótese ou recurso do que senão recorrer, ainda que antecipadamente no plano de manutenção existente para o local, **com carácter de urgência**, a intervenção imprevisível do coletor.

Como foi evidenciado na manifestação de necessidade e posteriormente corroborado pelos serviços técnicos municipais nos esclarecimentos prestados no local, este “incidente” foi constatado, por um mero acaso, decorrente da intervenção executada a montante da linha de água.

Na verdade, no momento em que a obra a montante caminhava para a ligação ao coletor que, como tudo indiciava reunia todas as condições para receber tal ligação, com a abertura da vala para a ligação necessária ao coletor em causa constatou-se, no imediato, o abatimento e uma deterioração que não se compadecia com o diagnóstico que havia sido realizado, atendendo ao período temporal em que o mesmo havia sido realizado e que encaixava no período temporal de longevidade daquele equipamento municipal. Contudo, tal ilação não se concretizou com a abertura da dita vala de ligação, pois, entendiam os serviços técnicos municipais que o coletor ainda estava dentro do seu período de vida útil (normal). O que, infelizmente, não veio a concretizar-se.

No entanto, o coletor que teria que receber a nova ligação evidenciava sinais claros de colapso iminente da infraestrutura municipal, em plena via pública estruturante da Cidade da Maia e com todas as condicionantes que já se mencionaram anteriormente.



Por conseguinte, salvaguardando o devido respeito, que é muito, o facto de o coletor apresentar sinais claros de colapso, justificou e fundamentou a necessidade urgente de intervenção, sob pena de se colocar em causa a segurança de pessoas e bens.

Com o recurso ao presente procedimento concursal, totalmente enquadrável tecnicamente e legalmente, face ao que dispõe a regulamentação da contratação pública, o Município da Maia conseguiu salvaguardar a segurança de pessoas e bens, prevenindo e antecipando custos relacionados com a reposição da iluminação pública de coletores de saneamento, de redes de abastecimento de água, de redes de telecomunicações e de outras situações de vida não quantificáveis pecuniariamente, caso a intervenção não fosse realizada no momento em que foi descoberta a patologia que indicava de forma clara o colapso iminente do coletor.

Esta intervenção, repisa-se, não se tratava de uma conservação ordinária, tratou-se, isso sim, de uma conservação extraordinária, atendendo aos pressupostos em que a mesma se fundamentou e que se encontram plasmados na manifestação de necessidade.

Por esta via, a urgência imperiosa da intervenção permitiu salvaguardar, além da segurança pública de pessoas e bens, a necessidade de intervir a uma escala mais alargada, tudo em prol do erário público e com o cumprimento das normais legais e regulamentos aplicáveis à contratação pública.

No que toca ao procedimento n.º 482/2019 (obra 9) dir-se-á, desde logo, que o recurso ao presente procedimento concursal foi realizado para colmatar uma situação imprevisível e absolutamente desconhecida do Município, atendendo ao que ficou vertido na manifestação de necessidade elaborada pelo serviço técnico municipal requisitante, bem como os pressupostos em que a mesma assenta.

Na verdade, como se disse em supra, os procedimentos concursais realizados pelos serviços técnicos municipais tiveram sempre como suporte e fundamento a satisfação



de uma necessidade efetiva da autarquia, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciados nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia.

Por isso, não podemos descurar o que se encontra subjacente a esta satisfação da necessidade efetiva da autarquia, tomando como referência a manifestação de necessidade e a intervenção em causa não poderia ser enquadrada, no âmbito da regular manutenção que deve ser conferida às infraestruturas municipais.

Isto porque, o coletor em causa e intervencionado com carácter de urgência estava em risco iminente de colapso, pondo em risco a segurança de pessoas e de bens.

Os serviços técnicos municipais constataram, a determinada altura, um abatimento pronunciado no pavimento do arrumamento municipal. Este abatimento foi, desde logo, classificado como imprevisível, na medida em que, até àquela data, não existia qualquer razão aparente para o surgimento de tal abatimento.

Este abatimento encontrava-se, à data, num estado de aceleração progressiva e que incidia sobre uma das vias da Rua do Barreiro em direção à Avenida Arq.º Fernando Távora.

Os serviços técnicos municipais entenderam que o abatimento acentuado da via em causa, só poderia estar associado e teria como causador de tal deformação do pavimento do arrumamento municipal, o coletor de águas pluviais. No entanto, esta constatação realizada pelos serviços técnicos municipais foi algo surpreendente, na medida em que o coletor de águas pluviais estava devidamente cadastrado e classificado pelos respetivos serviços técnicos, em perfeito funcionamento e dentro dos parâmetros normais de conservação. Tal ilação é visível das fotografias que acompanham o procedimento, a ocorrência dos colapsos e os abatimentos ocorridos.



O bom estado de conservação do coletor de águas pluviais, o qual foi classificado pelos serviços técnicos municipais, remonta à substituição do coletor numa obra executada, em 2006, pela Metro do Porto, S.A., no âmbito da execução da Inserção Urbana da Linha e do Metro Ligeiro, tendo estes procedido à ligação das infraestruturas de drenagem de águas pluviais ao coletor em causa.

Daqui decorreu que, após esta intervenção, não foi necessário realizar obras extraordinárias, limitando-se a obra de conservação e manutenção regular a que foi sujeito o coletor de águas pluviais, por parte dos serviços técnicos municipais.

Deste modo, tal como ficou evidenciado, a urgência da intervenção decorre de evento(s) que assume(m) característica(s) de imprevisibilidade. A imprevisibilidade, ora em causa, decorre de um facto que não pode ser imputado aos serviços municipais, pois, o mesmo resulta de um facto que extravasa largamente o poder de o controlar.

Isto porque, não era admissível, nem previsível que aquele coletor que havia sido intervencionado, em 2006, não apresentasse qualquer indício de abatimento. Aliás, o mesmo era classificado em bom estado de conservação, nas medidas de conservação que os serviços técnicos municipais levam a efeito quotidianamente.

Destarte, foram claramente motivos que escaparam à ação preventiva de manutenção que os serviços técnicos municipais realizaram, derivando de factos naturais que estão, obviamente, fora do alcance da capacidade de previsão resultante da atividade municipal.

Além disso, o facto da imprevisibilidade associado ao risco de colapso total do arruamento municipal que serve uma área de logística associada ao Aeroporto Francisco Sá Carneiro, na qual incide uma forte componente derivada de carga viária, nomeadamente de veículos pesados, não permitiria que os serviços técnicos municipais não procedessem, como procederam, a intervenção no coletor de águas



pluviais, com os riscos absolutamente indeterminados que poderiam originar para o Município.

Em face do exposto, os factos descritos justificaram a necessidade urgente da intervenção, pois, existiam fortes sinais de que o coletor de águas pluviais pudesse entrar em colapso, colocando em causa a segurança de pessoas e do património envolvente.

Com o recurso ao presente procedimento concursal, totalmente enquadrável tecnicamente e legalmente, face ao que dispõe a regulamentação da contratação pública, o Município da Maia conseguiu salvaguardar a segurança de pessoas e bens, prevenindo e antecipando custos relacionados com a reposição da iluminação pública de coletores de saneamento, de redes de abastecimento de água, de redes de telecomunicações e de outras situações de vida não quantificáveis pecuniariamente, caso a intervenção não fosse realizada no momento em que foi descoberta a patologia que indicava de forma clara o colapso iminente do coletor.

Esta intervenção repisa-se, não se tratava de uma conservação ordinária, tratou-se, isso sim, de uma conservação extraordinária, atendendo aos pressupostos em que o mesmo se fundamentou e que se encontram plasmados na manifestação de necessidade.

Por esta via, a urgência imperiosa da intervenção permitiu salvaguardar além da segurança pública de pessoas e bens, evitando a necessidade de intervir a uma escala mais alargada, tudo em prol do erário público e com o cumprimento das normais legais e regulamentos aplicáveis à contratação pública.

No que concerne ao procedimento n.º 854/2019 (obra 10) dir-se-á, desde logo, que o recurso ao presente procedimento concursal foi realizado para colmatar uma situação imprevisível e absolutamente desconhecida do Município, atendendo ao que ficou vertido na manifestação de necessidade elaborada pelo serviço técnico municipal requisitante, bem como os pressupostos em que a mesma assenta.



Na verdade, como se disse em supra, os procedimentos concursais realizados pelos serviços técnicos municipais tiveram sempre como suporte e fundamento a satisfação de uma necessidade efetiva da autarquia, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciados nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia.

Por isso, não podemos descurar o que se encontra subjacente a esta satisfação da necessidade efetiva da autarquia, tomando como referência a manifestação de necessidade e a intervenção em causa não poderia ser enquadrada, no âmbito da regular manutenção que deve ser conferida às infraestruturas municipais.

Isto porque, o coletor em causa e intervencionado com carácter de urgência estava em risco iminente de colapso, pondo em risco a segurança de pessoas e de bens.

Os serviços técnicos municipais constataram, a determinada altura, um abatimento pronunciado no pavimento do arrumamento municipal. Este abatimento foi, desde logo, classificado de imprevisível, na medida em que, até àquela data, não existia qualquer razão aparente para o surgimento de tal abatimento.

Este abatimento encontrava-se, à data, num estado de aceleração progressiva e que incidia sobre a Rua Central do Paço.

Os serviços técnicos municipais entenderam que o abatimento acentuado da via em causa, só poderia estar associado e teria como causador de tal deformação do pavimento do arruamento municipal, o coletor de águas pluviais. No entanto, esta constatação realizada pelos serviços técnicos municipais foi algo surpreendente, na medida em que o coletor de águas pluviais estava devidamente cadastrado e



classificado pelos respetivos serviços técnicos, em perfeito funcionamento e dentro dos parâmetros normais de conservação. Tal ilação é visível das fotografias que acompanham o procedimento, a ocorrência dos colapsos e os abatimentos ocorridos.

O bom estado de conservação do coletor de águas pluviais, ao qual foi classificado pelos serviços técnicos municipais, remonta a fiscalização que é efetuada, quotidianamente.

Daqui decorreu que não foi necessário realizar obras extraordinárias, limitando-se a obra de conservação e manutenção regular a que foi sujeito o coletor de águas pluviais, por parte dos serviços técnicos municipais.

Deste modo, tal como ficou evidenciado, a urgência da intervenção decorre de evento(s) que assume característica de imprevisibilidade. A imprevisibilidade, ora em causa, decorre de um facto que não pode ser imputado aos serviços municipais, pois, o mesmo resulta de um facto que extravasa largamente o poder de o controlar. Isto porque, não era admissível, nem previsível que aquele coletor não apresentava qualquer indício de abatimento. Aliás, o mesmo era classificado em bom estado de conservação, nas medidas de conservação que os serviços técnicos municipais levam a efeito quotidianamente.

Destarte, foram claramente motivos que escaparam a ação preventiva de manutenção que os serviços técnicos municipais realizaram, derivando de factos naturais que estão, obviamente, fora do alcance da capacidade de previsão resultante da atividade municipal.

Além disso, o facto da imprevisibilidade associado ao risco de colapso total do arruamento municipal que serve uma área urbana, no qual é composta por uma considerável carga viária.



Em face do exposto, os factos descritos justificaram a necessidade urgente da intervenção, pois, existiam fortes sinais de que o coletor de águas pluviais pudesse entrar em colapso, colocando em causa a segurança de pessoas e bens.

Com o recurso ao presente procedimento concursal, totalmente enquadrável tecnicamente e legalmente, face ao que dispõe a regulamentação da contratação pública, o Município da Maia conseguiu salvaguardar a segurança de pessoas e bens, prevenindo e antecipando custos relacionados com a reposição da iluminação pública de coletores de saneamento, de redes de abastecimento de água, de redes de telecomunicações e de outras situações de vida não quantificáveis pecuniariamente, caso a intervenção não fosse realizada no momento em que foi descoberta a patologia que indicava de forma clara o colapso iminente do coletor.

Esta intervenção repisa-se, não se tratava de uma conservação ordinária, tratou-se, isso sim, de uma conservação extraordinária, atendendo aos pressupostos em que o mesmo se fundamentou e que se encontram plasmados na manifestação de necessidade.

Por esta via, a urgência imperiosa da intervenção permitiu salvaguardar além da segurança pública de pessoas e bens, evitando a necessidade de intervir a uma escala mais alargada, tudo em prol do erário público e com o cumprimento das normais legais e regulamentos aplicáveis à contratação pública.

No que versa sobre o procedimento n.º 583/2019 (Bem 5) dir-se-á, desde logo, que o recurso ao presente procedimento concursal foi realizado para colmatar uma situação imprevisível, atendendo ao que ficou vertido na manifestação de necessidade elaborada pelo serviço técnico municipal requisitante, bem como os pressupostos em que a mesma assenta.

Na verdade, como se disse em supra, os procedimentos concursais realizados pelos serviços técnicos municipais tiveram sempre **como suporte e fundamento a satisfação**



de uma necessidade efetiva da autarquia, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciadas nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia.

Por isso, não podemos descurar o que se encontra subjacente a esta satisfação da necessidade efetiva da autarquia, tomando como referência a manifestação de necessidade, a qual evidencia o procedimento concursal, como V.Ex.as bem o podem comprovar, nomeadamente, pela documentação que integra o mencionado procedimento, este ocorre em pleno período da pandemia “COVID19”.

Como é sobejamente reconhecido, o Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, na qual declarou o estado de emergência com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, consagrou a suspensão de diversos direitos, tendo sido regulamentado pelo Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março. A regulamentação aí consagrada limitou as ações de todas as entidades públicas e privadas.

Ora, o estado de emergência manteve em vigor um conjunto de restrições e inibições a direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, nomeadamente o dever cívico de recolhimento domiciliário, a adoção do teletrabalho sempre que possível, o encerramento de diversas atividades e serviços. Com a introdução destas restrições legais e regulamentares, bem como a necessidade legal das entidades públicas e privadas se mobilizarem para combater a pandemia, o normal funcionamento da autarquia e dos seus serviços ficaram substancialmente constrangidos.

No entanto, dentro das limitações legais e regulamentares, que as entidades públicas e privadas se moviam e enfrentavam, havia matérias mais urgentes do que outras,



em face dos tempos difíceis que vivíamos - vide a este propósito o email referenciado, datado de 09 de junho de 2020.

Mas, ainda assim, com as restrições e os constrangimentos que os serviços municipais sentiam, diariamente, provenientes de uma pandemia que ninguém sabia como combater, os serviços municipais desenvolviam a sua atividade autárquica, o mais normal possível, apesar de todas as restrições legais e os constrangimentos daí atinentes, atendendo às necessidades e às solicitações formuladas pelas mais diversas entidades.

Pelo que, todo o planeamento gizado para a atividade autárquica ficou completamente comprometido, no qual se inclui, como não poderia deixar de se apontar, o planeamento para a abertura do procedimento concursal do aluguer operacional das viaturas a integrar nas atividades municipais.

Dito isto, não podemos olvidar que a frota automóvel do Município é um instrumento de trabalho absolutamente indispensável à concretização das atribuições e competências que lhe estão acometidas.

De tal modo, que a interrupção abrupta, originada pela declaração de emergência decretada por Sua Excelência, o Senhor Presidente da República Portuguesa, Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, as entidades privadas que se dedicam área de negócio da venda de automóveis, também sofreram os constrangimentos já aludidos em supra, bem como os seus funcionários ficaram impedidos de se deslocar para os seus postos de trabalho e a resposta na informação que se tornava necessária para a construção do procedimento concursal, isto é, para as peças procedimentais que haveriam, de instruir o dito procedimento concursal ficou, irremediavelmente, afetada.

Além disso, os constrangimentos não se quedaram, apenas e tão só, por Portugal.



Isto porque, os eventuais concorrentes ao procedimento concursal e aos quais o Município diligenciava para obter a melhor informação disponível para sustentar a suas peças procedimentais, também sentiam dificuldades na prestação dessa mesma informação e esta surgia de forma tardia.

Significa isto que, o Município não pretendia submeter à concorrência um procedimento concursal, cujas bases de sustentação poderiam estar fortemente abaladas por falta de informação fidedigna e, como V.Ex.as bem sabem, os procedimentos concursais a submeter à concorrência deveriam ser os mais perfeitos possíveis.

Ora, salvaguardando o devido respeito, que é muito, os constrangimentos apontados e identificados, fizeram que todo o trabalho de planeamento elaborado pelos serviços técnicos municipais requisitante para a construção do procedimento concursal, que, posteriormente, com todas as condições veio ocorrer, ficasse fortemente condicionado.

De tal modo, que as circunstâncias evidenciadas originaram uma imprevisibilidade que não pode, de todo, ser imputado ao Município. Ou seja, foram situações externas e que o Município não poderia prever, nem tinha a capacidade de controlar que originou a necessidade do recurso ao ajuste direto no procedimento concursal ora em discussão.

Com efeito, a circunstância imprevista é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto ou, dito de outro modo, quando ocorre de forma inesperada ou inopinada –

Efetivamente, em face do enquadramento jurídico apresentado, apesar do trabalho de planeamento que os serviços técnicos municipais desenvolviam, o estado de emergência é, em si mesmo, uma circunstância absolutamente imprevista que um decisor público considerado normal não podia, nem poderia ter previsto.



Deste modo, encontra-se fundamentada a o recurso ao presente procedimento concursal, nos termos supra evidenciados.

Acresce a tudo o quanto ficou já consignado que, não poderemos olvidar os fundamentos contidos, quer na Manifestação de Necessidade, quer no e-mail que a Técnica Municipal (Eng.^a Adelina Rodrigues), a exercer funções de dirigente, subscreveu, em 09 de junho de 2020, que nos conduziram a conclusões determinantes para a opção de contratação que foi tomada, sem prejuízo da fundamentação já aludida anteriormente, como por exemplo, a estratégia municipal relativa à renovação da frota para veículos energeticamente mais eficientes, tendo em conta as metas para a redução de emissões estipuladas a nível nacional para 2030, a par daquelas que se encontram definidas no Roteiro Nacional de baixo carbono 2050.

Aliás, considerando todas as Diretivas emanadas pela União Europeia, o Município da Maia decidiu ser pioneiro no domínio da frota automóvel, contribuindo, de forma decisiva para uma sustentabilidade ambiental e energética.

Tendo em conta a crise energética que atravessamos, por questões relacionadas com a guerra da Ucrânia, esta escolha foi premonitória.

Na verdade, hoje, o Município da Maia tem em funcionamento uma tipologia de frota, mais eficiente, mais limpa e mais sustentável, o que implicou uma exaustiva consulta e pesquisa de mercado no que respeita às melhores soluções existentes.

Ora, caso o Município não fizesse este percurso, com os constrangimentos já apontados, poderíamos estar hoje a discutir a má decisão/gestão tomada do serviço técnico municipal requisitante, o que, nos parece, com toda a evidência, que o planeamento que as escolhas procedimentais foram as mais acertadas e devidamente justificadas à luz das normais legais aplicáveis.



Pelo que, a escolha do procedimento concursal enquadra-se nas normais legais que regulam a contratação pública aplicável, nos termos *supra* evidenciados, assegurando a melhor gestão do erário público, bem como a melhor e mais eficiente gestão da frota automóvel municipal aliada a uma maior sustentabilidade ambiental e energética.

Relativamente ao procedimento n.º 1348/2019 (Aquisição de Serviços 11) dir-se-á, desde logo, que o recurso ao presente procedimento concursal foi realizado para colmatar uma situação imprevisível, atendendo ao que ficou vertido na manifestação de necessidade elaborada pelo serviço técnico municipal requisitante, bem como os pressupostos em que a mesma assenta.

Na verdade, como se disse em *supra*, os procedimentos concursais realizados pelos serviços técnicos municipais tiveram sempre **como suporte e fundamento a satisfação de uma necessidade efetiva da autarquia**, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), **a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciadas nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia**.

Por isso, não podemos descurar o que se encontra subjacente a esta satisfação da necessidade efetiva da autarquia, tomando como referência a manifestação de necessidade subscrita, em 27 de dezembro de 2019, sob o registo n.º 59855/2019, a área de contratação pública dos serviços de vigilância e segurança humana revela-se de forma delicada, face aos contornos por todos conhecidos e de estar comumente associada a práticas ilícitas e restritivas da concorrência.

De tal modo, que esta temática foi alvo de regulação através da Lei n.º 46/2019, de 08 de julho, que alterou o regime do exercício da atividade de segurança privada e da



autoproteção, previsto na Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, passando a prever dois novos artigos (artigos 60.º-A e 60.º-B), em cujo âmbito se acometem responsabilidades às entidades adjudicantes, por factos ilícitos propagados pelos operadores económicos afetos a este segmento de mercado, incluindo o incumprimento de obrigações laborais ou contributivas.

Com efeito, como V.Ex.as bem o constataram na ação de fiscalização que levaram a efeito no Município da Maia, este privilegiou, ainda antes da entrada em vigor dos diplomas legais *supracitados*, gerando uma antecipação planeada neste domínio, o recurso a procedimento concursais, ao abrigo dos Acordos Quadro.

Na verdade, o Município da Maia sempre perfilhou a tese de que o recurso ao desenvolvimento de procedimentos, ao abrigo de Acordos Quadro deverá ser privilegiado, assumindo-se aqueles, como instrumentos disciplinadores de suporte à respetiva aquisição de serviços, cujo âmbito de contratação opera numa prévia qualificação de concorrentes.

Ora, esta prévia qualificação garante-nos, desde logo, não só níveis mínimos e de qualidade de serviço, como também a redução do risco de práticas ilícitas, por parte dos operadores económicos qualificados.

Porém, como V.Ex.as bem o sabem, nem sempre existem Acordos Quadro ativos que permita aos serviços técnicos municipais a contratação por este modelo procedimental.

Para se sustentar o que se apontou, diga-se, em abono da verdade, que foi desenvolvido pelo Município da Maia, em 2016, um concurso limitado por prévia qualificação, tendo em vista a contratação externa de serviços de vigilância e segurança para o triénio 2016-2018. Contudo, este processo culminou com decisão de não adjudicação em resultado da apresentação de uma impugnação administrativa por parte de um dos concorrentes.



Subsequentemente, o Município da Maia desenvolveu um procedimento de contratação através de ajuste direto por urgência imperiosa, seguindo-se uma nova contratação, pelo período de 24 meses, através de Acordo Quadro da ESPAP.

Até ao término deste contrato, estava o Município da Maia a desenvolver as suas diligências para culminar com uma nova contratação, ao abrigo de Acordo Quadro, promovido pela ESPAP ou pela LIPOR.

Como é sobejamente reconhecido, o procedimento de contratação através do recurso aos Acordos Quadro torna-se consideravelmente mais rápido e mais simples, na medida em que a fase de qualificação dos fornecedores foi já previamente assegurada.

Desta forma, atentas as informações veiculadas, designadamente pela LIPOR, sempre foi estimada a sua concretização até ao final de 2019 de um procedimento ao abrigo de Acordo Quadro.

O que, desde logo, assegurava a pretensão do Município, na medida em que tinha em vigor um contrato de prestação de serviços em vigor até 31 de dezembro de 2019 derivado do Acordo Quadro da ESPAP.

Por isso, não se pode deixar de salientar que existia planeamento, ao contrário do que é imputado no projeto de relatório que agora se contradita, nomeadamente, no que respeita à concretização da abertura de um novo procedimento concursal.

Com efeito, a estimativa apresentada pela LIPOR na conclusão do Acordo Quadro para aquisição de serviços de vigilância e segurança para novembro de 2019, permitia, desde logo, assegurar que o Município da Maia poderia promover o procedimento concursal através do Acordo Quadro.

Portanto, a data estimada de novembro de 2019 apresentado pela LIPOR para a conclusão do Acordo Quadro, contraria claramente o que V.Ex.as verteram no projeto



de relatório, na qual faziam menção expressa que não havia a indicação de uma data concreta para a mencionada conclusão do procedimento concursal do Acordo Quadro, conforme se pode alcançar pelo email enviado pelos serviços da LIPOR, datado de 29 de maio de 2019.

Aliás, como V.Ex.as bem sabem, era determinante para o Município assegurar novo procedimento concursal, mas não poderá aceitar-se a alegação que houvera falta de planeamento ou inércia porque os serviços técnicos municipais desenvolveram ações tendentes à concretização do procedimento concursal do Acordo Quadro, assumindo-se claramente que existiu planeamento, rejeitando-se a epíteto da inércia.

Isto porque, se tais diligências não fossem levadas a efeito, aí poder-se-ia admitir, quiçá, numa sede puramente abstrata, equacionar a hipótese de falta de planeamento ou inércia dos serviços municipais, o que não aconteceu, nem se concede, como se demonstra.

Por isso, o planeamento efetuado pelos serviços técnicos municipais releva para o presente efeito, atendendo a que o posicionamento está em linha de orientação com as informações prestadas pela LIPOR.

Estando os serviços técnicos municipais convictos, tal como ocorreu com o Acordo Quadro com a ESPAP, que o Acordo Quadro da LIPOR iria ser implementado e, em consequência, o Município da Maia estaria em condições em adotar o procedimento concursal.

Ainda assim, os serviços técnicos municipais diligenciaram pela auscultação do mercado para aferir qual o impacto financeiro de uma nova prestação de serviço com idêntico objeto contratual ao que se encontra em vigor.

Tendo tido a perceção que existia um significativo aumento dos preços contratuais, resultante da revisão do instrumento de regulamentação coletiva aplicável, conforme os elementos obtidos na mencionada sede de auscultação preliminar a duas



entidades (Strong Charon, S.A., e PowerShield, S.A.), cuja variação rondava cerca de 25,5% se mostrou do ponto de vista financeiro excessivamente onerosa para o orçamento municipal, em confronto ao contrato de prestação de serviços que ainda se encontrava em vigor.

Daqui se inferindo que, se, porventura, os serviços técnicos municipais tivessem promovido um procedimento concursal por concurso público, na data por V.Ex.as considerado e nos moldes configurados, considera-se que existiam fortes indícios para que o referido procedimento ficasse deserto, atendendo ao substancial aumento nos preços de mercado cobrado, atento a revisão do instrumento de regulamentação coletiva aplicável.

Além disso, o impacto financeiro das novas condições de mercado obrigou os serviços técnicos municipais a reavaliar a situação a um nível mais operacional, em estreita colaboração com os diversos serviços municipais, tendo como finalidade a revisão das operativas, o que efetivamente veio a materializar-se num novo quadro de operativas, passando-se de um cenário de aumento anual da despesa em cerca de 25,5 %, para um cenário de ligeira redução da despesa em (-) 1,25%.

Dito isto, perante as ditas circunstâncias e a essencialidade da prestação de serviços de vigilância e segurança nas instalações municipais, adotou-se um procedimento intercalar através de ajuste direto, ao abrigo de critérios materiais (urgência imperiosa), para satisfação da respetiva necessidade.

Por conseguinte, também ficou expresso na informação subscrita pelos serviços técnicos municipais requisitante que, perante a possibilidade de o Município da Maia voltar a ser confrontado com as contrariedades associadas à inexistência de Acordos Quadro da ESPAP e da LIPOR, seria necessário adotar uma solução firme, propondo-se assim que o Município da Maia desenvolvesse, por sua iniciativa, um novo concurso limitado por prévia qualificação, o que efetivamente veio a acontecer, o qual deu origem à celebração do contrato atualmente em vigor;



Em face do exposto, o Município da Maia, embora entenda a interpretação jurídica que V.Ex.as realizaram e que se encontra subjacente à conclusão, sempre se deve dizer, que o princípio e o desiderato pretendidos sempre foram o cumprimento da legalidade, da transparência, da concorrência e salvaguarda do interesse público, não podendo ser imputada qualquer inércia ou falta de planeamento.

No que versa sobre o procedimento n.º813/2020 (Aquisição de Serviços 14) dir-se-á, desde logo, que o recurso ao presente procedimento concursal foi realizado para colmatar uma situação imprevisível, atendendo ao que ficou vertido na manifestação de necessidade elaborada pelo serviço técnico municipal requisitante, bem como os pressupostos em que a mesma assenta.

Na verdade, como se disse em supra, os procedimentos concursais realizados pelos serviços técnicos municipais tiveram sempre **como suporte e fundamento a satisfação de uma necessidade efetiva da autarquia**, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), **a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciadas nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia**.

Por isso, não podemos descurar o que se encontra subjacente a esta satisfação da necessidade efetiva da autarquia, tomando como referência a manifestação de necessidade.

No entanto, como ponto prévio, impõe-se mencionar a curta duração do procedimento adotado e o seu carácter meramente intercalar ao vigorar apenas até à data da conclusão do procedimento de concurso público para aquisição de refeições escolares para o JI e EB1, para os anos letivos 2020-2021, 2021-2022 e 2022-2023, que se encontrava no final da fase de formação de contrato, por via da sua sujeição a



fiscalização prévia do Tribunal de Contas - note-se que vigorou cerca de um mês e meio- tendo por fim único assegurar que a abertura do ano letivo 2020/2021 ocorria em condições de maior normalidade, por razões inequívocos do interesse público subjacente, num ano particularmente difícil, repleto de vicissitudes pelo reconhecido estado de emergência em que se vivia, com forte impacto na comunidade escolar.

Assim sendo, no que concerne à imputação de responsabilidade financeira sancionatória à notificada relativamente à celebração deste contrato por ajuste direto ao abrigo de critérios materiais, no qual é alegado que a fundamentação desrespeita os requisitos legalmente previstos para o recurso a critérios materiais por motivos de urgência imperiosa, afirma-se, desde já, que o enquadramento técnico-jurídico efetuado não é desajustado, tal como é vertido no projeto de relatório.

Deste modo, embora o Município da Maia respeite e releve o entendimento formulado no projeto de relatório, dirá que, salvo o devido respeito que, é todo, não subscreve esta conclusão por considerar que a mesma não tem fundamento (nem na letra da lei nem na teologia do regime legal).

De facto, no que concerne ao enquadramento para o presente procedimento concursal, como V.Ex.as bem o podem comprovar, nomeadamente, pela documentação que integra o mencionado procedimento, este ocorre em pleno período da pandemia “COVID19”.

Como é sobejamente reconhecido, o Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, na qual declarou o estado de emergência com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, consagrou a suspensão de diversos direitos, tendo sido regulamentado pelo Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março. A regulamentação aí consagrada limitou as ações de todas as entidades públicas e privadas.



Ora, o estado de emergência manteve em vigor um conjunto de restrições e inibições a direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, nomeadamente o dever cívico de recolhimento domiciliário, a adoção do teletrabalho sempre que possível, o encerramento de diversas atividades e serviços. Com a introdução destas restrições legais e regulamentares, bem como a necessidade legal das entidades públicas e privadas se mobilizarem para combater a pandemia, o normal funcionamento da autarquia e dos seus serviços ficaram substancialmente constrangidos.

Com efeito, impõe-se referir o papel determinante dos serviços de contratação pública na plena operacionalização do plano de contingência do município em defesa da saúde pública e salvaguarda de pessoas e bens, que exigiu a priorização de novos procedimentos decorrentes deste estado de emergência absorvendo de forma massiva a afetação dos recursos humanos existentes, já de si escassos, para assegurar em tempo útil as necessidades do normal funcionamento dos serviços, prejudicando assim de forma significativa a concretização do plano de atividades da contratação pública, onde se inclui o procedimento em apreço.

Ora, foi precisamente em pleno período do estado de emergência que se desencadeou o procedimento de concurso público para aquisição de refeições escolares para o JI e EB1, para os anos letivos 2020-2021, 2021-2022 e 2022-2023.

Deste modo, após a aprovação da proposta de adjudicação do referido concurso público, na reunião do Executivo Municipal que teve lugar no dia 03 de agosto de 2020, o Serviço de Contratação Pública desenvolveu as demais ações administrativas tendentes à outorga do correspondente contrato escrito e sua submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, conforme determina a lei.

Destarte, apresentados que foram os documentos de habilitação pela entidade adjudicatária GERTAL, em meados de agosto de 2020, tendo o processo sido encaminhado para o Oficial Público, através da informação com o registo 19517/2020 - Parecer 1, em 17/08/2020.



No entanto, pese embora a referência contida na Manifestação de Necessidade referente ao procedimento n.º 813/2020, de que a entidade adjudicatária não teria condições de outorgar contratos na primeira quinzena de agosto de 2020, este traduz-se num erro na informação prestada.

Isto porque, o contrato de fornecimento de refeições escolares proveniente do procedimento concursal por via do concurso público, não poderia ser assinado nessa quinzena de agosto, porquanto, a GERTAL havia apresentado os documentos de habilitação no dia 13 de agosto e a notificação da sua apresentação foi colocada na Vortal a 17 do mesmo mês, dia em que o dossier seguiu para o Oficial Público.

Pelo que, o contrato escrito do concurso público (n.º 146/2020) foi outorgado, em 02 de setembro de 2020, tendo sido submetido para fiscalização prévia do Tribunal de Contas no dia 14 do mesmo mês.

Todavia, não se poderá deixar de enfatizar que apesar das contingências pandémicas do COVID-19 e a incerteza como o ano letivo de 2020/2021 iria iniciar-se. De facto, o ano letivo 2020-2021 acaba por iniciar-se a 17 de setembro de 2020, sendo evidente que o Tribunal de Contas não teria a capacidade de pronunciar-se, em tempo útil, que permitisse os efeitos do contrato escrito n.º 146/2020 no início do período letivo.

Mas, ainda assim, após um pedido de esclarecimentos formulado pelo Tribunal de Contas, o processo obteve a declaração de conformidade, devidamente homologada em 03 de novembro de 2020.

Posto isto e sendo certo, como V. Exas. referem, que é manifestamente previsível a tramitação subjacente à incidência de atos e/ou contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, no procedimento aqui em apreciação, não menos certo é o contexto adverso e os constrangimentos por todos conhecidos, desde meados de março de 2020, ladeando a atividade autárquica, condicionando-a sobremaneira.



Condicionamentos esses que se verificaram bem antes da fase de submissão do processo a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, retardando o normal desenvolvimento do procedimento de concurso público, cujos termos em que foi iniciado se ponderaram por diversas vezes, considerando o completo desconhecimento que à data (maio/junho de 2020) existia relativamente à comunidade escolar.

Não obstante, o Município decidiu avançar com o concurso público (internacional) para a contratação de refeições para os anos letivos 2020-2021, 2021-2022 e 2022-2023, com vista a salvaguardar o interesse público subjacente, qual seja, a disponibilização de refeições escolares.

Que, como é sobejamente reconhecidos, para alguns meninos, em idade escolar, é suporte de vida.

Entretanto, poderá admitir-se que tais referências poderiam constar de forma mais detalhada e pormenorizada na Manifestação de Necessidade n.º 38260/2020, subscreta pela Técnica do Serviço de Educação, Dr.ª Patrícia Costa Lima, despachada pela Chefe da Divisão de Educação, Dra. Sandra Pascoal, Diretor de Departamento de Educação, Ciência e Cultura, Dr. Júlio Guimarães, bem como pelo Vereador do Pelouro, Dra. Emília Santos, e Presidente da Câmara, Eng.º António Domingos da Silva Tiago.

Em suma, a fundamentação para a adoção do ajuste direto ao abrigo de critérios materiais (urgência imperiosa) prende-se com um conjunto de circunstâncias alheias ao Município da Maia, tendo em conta os efeitos do contexto pandémico na comunidade escolar, âmbito diretamente relacionado com o objeto contratual em causa.

Estas circunstâncias em que se inclui também o atraso na outorga do contrato escrito n.º 146/2020 (concurso público), de cerca de 10 dias úteis, com impacto, não na



primeira quinzena, mas sim na segunda quinzena de agosto, que V.Ex.as, após o exercício do presente direito do contraditório irão acolher de forma favorável.

Repristinando a conclusão referente ao Ponto 2.2.2. d), referente ao procedimento n.º 3301/2018 (aquisição de serviços 7) e o processo n.º 390/2019 (aquisição de serviços 9)

dir-se-á, salvo o devido respeito, que é muito, no que concerne à aquisição de serviços de representação jurídica e de assessoria jurídica em questão, não se mostra de todo plausível o recurso ao critério de adjudicação a que alude o artigo 74.º do CCP, atento o interesse público subjacente, quer pela própria natureza dos serviços em causa, quer porque em ambas as situações o Município já tinha previamente estabelecida uma relação com a entidade adjudicatária com objetos idênticos.

Com efeito, relembre-se que o Município, em 9 de março de 2017, já tinha celebrado com a adjudicatária o contrato escrito n.º 8/2017, cujo objeto consistia na "representação jurídico-fiscal de apoio ao Município da Maia, no âmbito do procedimento processual referente à dissolução e liquidação da "Tecmaia - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A".

Nos mesmos moldes, os serviços de Assessoria e Informação Jurídicos na área jurídico-fiscal e do Fundo de Investimento Imobiliário tem vindo a ser prestados pela entidade adjudicatária desde 2012, nomeadamente ao abrigo do Contrato escrito n.º 76/2012, de 19 de outubro de 2012 e do Contrato escrito n.º 156/2015, de 11 de dezembro de 2015.

Quanto à natureza dos serviços, **em especial quanto aos serviços de representação jurídica**, é sabido que, para além da especial aptidão técnica, a prestação de serviços de representação jurídica está intrinsecamente associada aos princípios da confiança e confidencialidade, que moldam a prestação da atividade jurídica e que são impostos, ao nível deontológico, pelo próprio Estatuto.



De acordo com o disposto no n.º 1, do artigo 97.º, do EOA, *“a relação de confiança que se deve estabelecer entre o cliente e o Advogado é recíproca”*.

É, por conseguinte, requisito essencial do livre exercício da advocacia a possibilidade de o cliente revelar ao advogado informações que não confiaria a mais ninguém, e que este possa ser o destinatário de informações sigilosas só transmissíveis no pressuposto da confidencialidade. Sem a garantia de confidencialidade não pode haver confiança.

E, no sentido de preservar e garantir a confiança e a confidencialidade, propriedades inerentes à relação advogado-cliente, estabelece o n.º 1, do artigo 98.º, do EOA, que *“o advogado não pode aceitar o patrocínio ou a prestação de quaisquer serviços profissionais se para tal não tiver sido livremente mandatado pelo cliente, ou por outro advogado, em representação do cliente, ou se não tiver sido nomeado para o efeito, por entidade legalmente competente”*.

Assim sendo, pode-se concluir que ao cliente não deve ser imposto um advogado, uma vez que a sua escolha deve basear-se num sentimento de confiança personalizado, relativamente a um profissional em particular. Por outro lado, também se mostra essencial para o exercício da advocacia o respeito pela independência, reconhecida legal e deontologicamente.

Nesta medida, o beneficiário do serviço fica impedido de impor ao profissional a forma de exercício da sua atividade. Tal como determina o artigo 89.º, do EOA, *“o advogado, no exercício da profissão, mantém sempre em quaisquer circunstâncias a sua independência, devendo agir livre de qualquer pressão, especialmente a que resulte dos seus próprios interesses ou de influências exteriores, abstendo-se de negligenciar a deontologia profissional no intuito de agradar ao seu cliente, aos colegas, ao tribunal ou a terceiros.”*



Assim, ao beneficiário da prestação de serviços jurídicos não pode ser imposto um prestador, uma vez que a sua escolha tem que ser pessoal e subjetiva, consoante a confiança que sente em relação ao advogado, bem como nas suas aptidões técnicas para exercer o cargo. Ou seja, e por outras palavras, a relação não pode sequer iniciar-se, no momento da adjudicação, o contratante não depositar plena e cabal confiança no prestador do serviço. Neste sentido, JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, in “A contratação”, p. 398, sustentam que *“à luz das disposições constitucionais, legais e deontológicas que regulam este tipo de atividade económica, não pode proceder-se à prestação de serviços de advocacia se o respetivo beneficiário não é totalmente livre na escolha do seu prestador e se se encontra, por algum meio ou medida jurídico-pública ou jurídico-privada, condicionado a selecionar um co-contratante em que não deposita a sua plena confiança”*.

Nesta medida, impende sobre o advogado uma obrigação de meios, e não de resultados, na medida em que é da responsabilidade do próprio apenas e tão-só diligenciar da forma mais satisfatória possível em prol da defesa dos seus clientes, consoante os seus conhecimentos, trabalho, esforço, prudência, habilidade e dedicação (cfr. n.º 1 e 4.º, do artigo 81.º do EOA).

Portanto, e pelo exposto, dúvidas não restam que estamos perante um tipo de serviço profundamente marcado pelo *intuitu personae*, como tem sido aliás reconhecido pela doutrina e jurisprudência. *“(…) a doutrina designa por contrato intuitu personae, vale dizer, [como] contrato celebrado em razão da pessoa do contraente, que influi decisivamente para tal celebração. É em função das características pessoais e profissionais do prestador do serviço que o mesmo é contratado pela empresa para despenhar atividades de considerável complexidade técnica e de correspondente responsabilidade.”* – Acórdão do STA, 16/01/2014, Proc. n.º 9242/06.4TBOER.L1. S1, Relator Álvaro Rodrigues.



E, graças a essa qualidade, os serviços de advocacia apresentam-se como o exemplo ideal de um tipo de atividade económica que se revela pouco compatível com o apelo genérico à concorrência de mercado.

Note-se, aliás, que de acordo com o art.º 10.º, alíneas d), i) e ii) da Diretiva 2014/24, os Serviços Jurídicos de Representação de um cliente por um advogado, assim como o aconselhamento jurídico inerente, estão sempre dispensados da Concorrência na formação do contrato. E mesmo no que concerne a serviços jurídicos de consultadoria geral e emissão de pareceres (constantes no Anexo XIV, a que se refere o artigo 74.º, da Diretiva) são submetidos a um procedimento contratual abreviado, desde que assumam um valor ou superior a €750.000,00. Deste modo, a adjudicação de contratos relativos aos serviços enumerados no Anexo XIV faz-se fora do âmbito de aplicação da Diretiva, a menos que o seu valor seja igual ou superior do montante referido.

Nesta medida, a entidade adjudicante, ao recorrer a um critério de adjudicação multifator, com vista à avaliação de elementos qualitativos, teria que proceder à definição de certos fatores/subfactores. Todavia, os mesmos *“não podem dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes”*, conforme decorre do disposto no n.º 3 do artigo 75.º do CCP, o que limita de forma considerável a definição dos elementos sujeitos a avaliação.

Por seu turno, quando se adquire serviços jurídicos, *“são exatamente os elementos de facto relativos aos concorrentes que a entidade adjudicante pretende apreciar para escolher o seu co-contratante: é, de facto, sobre esses elementos que invariavelmente recai o juízo que qualquer adquirente de serviços jurídicos realiza quando pretende escolher o prestador a quem recorrerá para obter tutela das suas pretensões jurídicas.”* Uma vez que é a especial aptidão técnica que constitui o



critério essencial da decisão do prestador de serviços jurídicos, a adoção de um critério de adjudicação multifator desvirtuaria a real intenção da entidade adjudicante.

Além do mais, a avaliação da especial aptidão técnica do prestador não pode ser apreciada tendo em consideração apenas e tão-só elementos objetivamente mensuráveis, como o currículo ou as suas habilitações académicas. A verdade é que a avaliação deste elemento resulta, diretamente, da relação de confiança subjetiva que existe entre contratante e prestador.

Como refere JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, “A contratação”, p. 96, *“em concreto, esta falta de mensurabilidade objetiva radica naquela que poderia definir-se como a característica distinta e basilar da prestação de serviços de advocacia: a circunstância de se basear numa relação de estrita confiança subjetiva entre prestador e beneficiário desses serviços”*.

Ora, conforme se referiu atrás, é fulcral que a relação que se estabelece entre advogado-cliente se funde na confiança e na confidencialidade, sem a qual, não pode sequer subsistir.

Se tal não fosse suficiente, acresce ainda que o advogado está expressamente proibido pelo EOA em aceitar prestar os seus serviços quando verifique que a escolha pelo beneficiário não foi realizada de forma livre e espontânea, conforme determina o n.º 1, do artigo 98.º do EOA atrás mencionado.

Nesta medida, tal como avança PEDRO COSTA GONÇALVES, in Direito, p. 550, *“o ajuste direto é legítimo – porventura, necessário – nesse caso [aquisição de serviços jurídicos], uma vez que a natureza das respetivas prestações, nomeadamente inerentes a serviços de natureza intelectual, não permite a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os*



atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação, nos termos do disposto no artigo 74.º e ainda porque a definição quantitativa dos atributos das propostas, no âmbito de outros tipos de procedimento, seria desadequado a essa fixação tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida.”

Perante “esta incompatibilidade intrínseca entre o regime geral de formação de contratos públicos e a natureza da relação contratual de prestação de serviços jurídicos, o regime de contratação pública só oferece um tipo de procedimento pré-contratual que permite a seleção individual, pela entidade adjudicante dos operadores económicos a quem pretende convidar para estabelecer uma relação contratual: o procedimento de ajuste direto” (JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, “A contratação”, p. 403).

Para além do que ficou exposto sobre a natureza dos serviços de representação jurídica, cumpre sublinhar ainda que, no caso em apreço, trata-se da representação forense numa área muito específica, referente à dissolução e liquidação da "Tecmaia - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A", que a adjudicatária já vinha a acompanhar, não sendo, de todo, possível terminar uma prestação de serviço que tem vindo a ser desenvolvida de forma profícua.

Relativamente aos serviços de assessoria adjudicados no âmbito do procedimento processual referente à dissolução e liquidação da "Tecmaia - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A", cumpre referir que se trata, maioritariamente, de aconselhamento jurídico prestado em preparação dos processos judiciais ou com grande probabilidade da questão se tornar o objeto desses processos.

Quanto aos **serviços de assessoria jurídica** que a Sociedade de Advogados, representada pelo Dr. Pedro Marinho Falcão tem assegurado ao Município da Maia, em **áreas no âmbito da fiscalidade e dos Fundos de Investimento Imobiliário**,



designados por "Maia IMO", "MAIA GOLFE" e "PRAÇA MAIOR", toma-se necessário sublinhar não só a natureza dos serviços, como a complexidade técnico-jurídica dos mesmos e ainda o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido nesta área pela adjudicatária, ao abrigo do Contrato escrito n.º 76/2012, de 19 de outubro de 2012 e do Contrato escrito n.º 156/2015, de 11 de dezembro de 2015.

Aliás, se atentarmos na primeira manifestação de necessidade, datada de 20 de julho de 2012, que se encontra subjacente à deliberação do Executivo Municipal que aprovou a aquisição de serviços de assessoria jurídica no âmbito da fiscalidade e dos Fundos de Investimento Imobiliário, constatamos que os pressupostos ainda se mantêm apesar do decurso do tempo.

Isto porque, por um lado, os processos que derivaram da auditoria realizada nos anos de 2007 e 2008 pela Inspeção Geral das Finanças à Gestão Urbanística do Município ainda se encontram por concluir junto do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, por outro lado, as relações que se mantêm com as Sociedades Gestoras dos Fundos de Investimento Imobiliário do Município revestem-se de particular complexidade técnica, com especial incidência na regulação dos mesmos quer pela Comissão de Mercados e de Valores Mobiliários (CMVM), quer pelo Banco de Portugal (BdP), articulando estes regimes jurídicos com aqueles que se aplicam ao Município, como por exemplo, a Lei das Autarquias Locais, a Lei das Finanças Locais, entre outras.

Na verdade, os Fundos de Investimento Imobiliário são, pela sua própria natureza, uma área de intervenção que carece de um acompanhamento jurídico, específico e especializado, no que concerne, principalmente, à relação quotidiana do Município da Maia a desenvolver com as Sociedades Gestora.

Ora, o serviço desenvolvido pela sociedade adjudicatária ao longo destes anos nesta matéria junto do Município, bem como a relação estabelecida com as Sociedades



Gestoras dos Fundos e o conhecimento adquirido no âmbito desta relação contratual, não pode nem deve ser desconsiderado pelo Município.

Deste modo, fica cabalmente demonstrada, de forma inequívoca, a total impossibilidade do estabelecimento de atributos qualitativos das propostas para integrar o critério de adjudicação, sendo, também, demonstrada a definição dos atributos para a escolha da entidade adjudicatária nos presentes procedimentos concursais.

Quanto aos efeitos retroativos atribuídos a esta contratação, cumpre lembrar o que dispõe o n.º 2 do artigo 287º do CCP, segundo o qual se admite que as partes atribuam eficácia retroativa ao contrato *“quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos:*

- a) Não seja proibida por lei;*
- b) Não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; e*
- c) Não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à [fase] de formação do contrato”.*

Ora, a lógica subjacente à imposição de restrições à atribuição de efeitos retroativos reside no facto de que antes da adjudicação, que culmina o processo de escolha, não é possível saber, com segurança, se haverá contrato e qual será a entidade adjudicatária e, por conseguinte, num processo concorrencial, assumir que uma determinada entidade poderia iniciar a prestação de serviços antes de ser escolhida ofenderia princípios fundamentais de imparcialidade, concorrência, igualdade e lesaria os direitos e interesses legalmente protegidos dos restantes concorrentes ao procedimento de contratação.

Ou seja, a fragilidade na fundamentação da eficácia retroativa do contrato pode gerar a conclusão de que o contrato não está precedido de real procedimento



concorrencial em prejuízo, claro, dos interesses financeiros públicos assumidos nas normas de natureza financeira.

Ora, atenta a fundamentação exposta sobre a escolha da entidade adjudicatária, quer em função da complexidade da matéria, quer sobretudo em função do acompanhamento jurídico que a mesma tem vindo a desenvolver ao longo dos anos, torna-se evidente que a atribuição de efeitos retroativos nesta situação não viola o disposto na referida disposição legal.

Na verdade, verificando-se que a intenção do Município era a adoção do ajuste direto pelos motivos expostos, conforme veio a suceder, não se pode sustentar que os direitos e interesses legalmente protegidos de eventuais concorrentes tivessem sido lesados com a atribuição de efeitos retroativos, nem que daí tenha resultado prejuízo para os interesses públicos financeiros.

Pelo contrário, a escolha deste procedimento contratual foi tomada precisamente com vista à salvaguarda do interesse público subjacente, por se considerar que o mesmo estaria melhor assegurado se a assessoria em questão, atentas as especificidades inerentes, fosse exercida por quem tem conhecimento e experiência efetiva da mesma porque já a desenvolve há vários anos.

Concluindo-se, desta forma, que os procedimentos concursais tal como gizados encontram total respaldo na lei que regula a contratação pública, bem como nos arestos jurisprudenciais e nos entendimentos doutrinários.

C4) - Em procedimentos de ajuste direto numa empreitada de obras públicas, no montante de 149,4 m€, e em aquisições de bens e serviços, ascendendo a 18,2 m€, apuraram-se indícios da prévia concretização do objeto contratual ou em avançado estado de execução, assim traduzindo a mera formalização de situações já constituídas. Vd. 2.2.2., e).



Quanto ao procedimento n.º 47/2020 (Obra 11), dir-se-á, desde logo, que o Município da Maia não se conforma com a interpretação jurídica realizada ao presente contrato, não aceitando a conclusão e a recomendação, na exata medida dos esclarecimentos ora prestados, bem como dos elementos documentais que sustentam tal posicionamento.

Na verdade, como se disse em supra, o procedimento concursal realizado pelos serviços técnicos municipais tiveram sempre **como suporte e fundamento a satisfação de uma necessidade efetiva da autarquia**, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), **a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciadas nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia**.

Por isso, não podemos descurar o que se encontra subjacente a esta satisfação da necessidade efetiva da autarquia, tomando como referência a manifestação de necessidade.

O presente processo iniciou-se meses antes da execução da obra propriamente dita com a sinalização efetuada pela concessionária da A41, a sociedade comercial "ASCENDI", na sequência de uma vistoria ao coletor da linha de água em causa, executado pela antiga JAE, no âmbito da antiga Estrada Nacional n.º 13, entretanto municipalizada e designada por Avenida de Dom Mendo.

Esta vistoria efetuada através de vídeo, realizado por um robô que foi inserido no coletor em causa, detetou o abatimento interior do coletor do tipo ARMCO em aço galvanizado, sob a via pública.



Contudo, à superfície, na faixa de rodagem antiga Estrada Nacional n.º 13, entretanto municipalizada e designada por Avenida de Dom Mendo, não ser perceptível qualquer abatimento superficial ou indício do que se constatou pela vistoria realizada no subsolo pelo robô.

Assim sendo, de imediato, os serviços técnicos municipais requisitantes iniciaram um procedimento com urgência imperiosa de execução de obra, com a priorização imediata e orientação dos serviços técnicos para a elaboração do projeto que iria permitir a substituição do coletor do tipo ARMCO.

É de tal modo prioritária a intervenção no arruamento municipal que a “ASCENDI”, na posse de todos os dados técnicos que permitiram definir os dimensionamentos das novas infraestruturas, as inclinações e as respetivas ligações às infraestruturas adjacentes ao ARMCO, de forma a ser possível intervir em consonância com o exigível.

Destarte, durante a elaboração do projeto a via pública começou a dar sinais de colapso iminente.

Por conseguinte, atendendo ao risco associado de colapso do coletor, a via municipal, a partir do momento em que se tomou conhecimento do risco associado de colapso, esteve sempre constantemente monitorizada pelos serviços técnicos municipais, de forma contínua e diária, com vista a garantir a salvaguarda da segurança de pessoas e bens.

Na via municipal que se encontrava ser monitorizada, a Avenida de Dom Mendo, antiga Estrada Nacional n.º 13, no troço entre o Nó com a Autoestrada n.º 41 e a Rotunda da SONAE da Via Periférica, possuía, de acordo com dados recolhidos em 2019, na hora de ponta da manhã de um dia útil (HPM-DU), cerca de **1 708** veículos por hora, no sentido norte/sul, e **847** veículos por hora no sentido sul/norte. Na hora de ponta da tarde de um dia útil (HPT-DU) possuía, **1 161** no sentido norte/sul, e **1 221** veículos por hora no sentido sul/norte.



Por isso, logo que o projeto de execução ficou concluído – este é de relevante importância para que as execuções dos trabalhos decorram com a maior segurança e os trabalhos de reparação do coletor fiquem bem executados, atento as diligências realizadas para evitar o colapso iminente do coletor e da via pública- o adjudicatário realizou os trabalhos tal como ficaram, consagrados no procedimento concursal.

No entretanto, os serviços técnicos municipais iniciaram as diligências de concertação e colaboração com a “ASCENDI”, no sentido de implementar desvios de tráfego pela A41 que iriam permitir a interrupção total da Avenida de Dom Mendo, no troço sobre o coletor em colapso e junto ao Nó com aquela autoestrada para se poder proceder à intervenção prevista.

Com a aprovação do desvio de tráfego ficou determinado a data de início dos trabalhos. Contudo, antes da data prevista para o início dos trabalhos o coletor e a faixa de rodagem da via pública colapsaram parcialmente. Pelo que, este facto obrigou, além da antecipação da intervenção prevista, à reformulação da estimativa orçamental decorrente do colapso parcial do coletor do tipo ARMCO e da faixa de rodagem da Avenida de Dom Mendo, sentido sul/norte.

A intervenção foi efetuada antes da formalização do procedimento, uma vez que o seu atraso iria fazer incorrer a autarquia em custos adicionais se a empreitada não se iniciasse de imediato. Note-se que se trata de uma antiga estrada nacional, hoje municipalizada, mas que, como se evidenciou, é uma artéria absolutamente crucial para a deslocação e circulação de pessoas e bens, com a proximidade do Aeroporto e à Zona Industrial da Maia, bem como um canal rodoviário de acesso ao Porto de Leixões.

Ou seja, o colapso total previsível da Passagem Inferior, consubstanciado pelo abatimento do coletor do tipo ARMCO iria ter consequências muito mais graves e muito mais alargadas das inicialmente estabelecidas no projeto, bem como das que



foram posteriormente apuradas durante os trabalhos de escavação e das decorrentes do abatimento parcial do coletor em causa.

Destarte, embora o Município entenda a interpretação jurídica que V.Ex.as realizaram e que se encontra subjacente à conclusão, sempre se deve dizer, que o princípio e o desiderato pretendidos sempre foram o cumprimento da legalidade e da transparência e a salvaguarda do interesse público, não podendo ser imputada qualquer responsabilidade aos serviços técnicos municipais.

Na verdade, todo o procedimento visou, única e exclusivamente, salvaguardar o erário público, a segurança de pessoas e bens, nomeadamente dos públicos, a faixa de rodagem e infraestruturas e componentes urbanos existentes, no sentido norte/sul da Avenida de Dom Mendo, atendendo a que a obra teve que se iniciar impreterivelmente após o colapso parcial da Passagem Inferior Hidráulica referida.

No tange aos procedimentos n.ºs 1523/1531/1532/1533/2019 (Serviços 6, 7, 8 e 22), o Município da Maia sempre dirá que os procedimentos concursais realizados pelos serviços técnicos municipais tiveram sempre **como suporte e fundamento a satisfação de uma necessidade efetiva da autarquia, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), **a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciadas nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia.****

Por isso, não podemos descurar o que se encontra subjacente a esta satisfação da necessidade efetiva da autarquia, tomando como referência a manifestação de necessidade, a qual evidencia o seguinte:

- A Manifestação de Necessidade n.º 42940/2019 [Procedimento 1523/2019] deu entrada no Departamento de Finanças e Património em 18/09/2020 e no Serviço de Contratação Pública em 19/09/2020;



- Por sua vez, as Manifestações de Necessidade n.ºs. 43649/2019 [Procedimento n.º 1531/2019]; 43648/2019 [Procedimento 1532/2019]; e 43647/2019 [Procedimento n.º 1533/2019, deram entrada no Departamento de Finanças e Património em 30/09/2020 e no Serviço de Contratação Pública em 01/10/2019;

É claramente demonstrável que após a receção das referidas Manifestações de Necessidade, o Serviço de Contratação Pública desenvolveu, de imediato, os respetivos procedimentos de contratação, dando lugar à emissão das correspondentes requisições externas através de ajuste direto em regime simplificado, nos dias 02 e 07 de outubro de 2020.

Ademais, tendo a notificada a perceção de que este assunto seria encaminhado para o Serviço de Contratação Pública e considerando que a Semana Europeia da Mobilidade se realiza, por regra, em meados de setembro, apesar do desconhecimento do teor das propostas de contratação que viessem a ser efetuadas, providenciou-se, desde logo, a emissão de cabimento e de compromissos de natureza provisória, salvaguardando, desta forma, a regularidade financeira da inerente despesa, conforme se demonstra em documentos anexos [Cabimento n.º 2318/2019 e Compromisso n.º 2957/2019].

Deste modo, aquando do desenvolvimento formal do procedimento na sequência da receção das Manifestações de Necessidade, uma vez que estavam em causa ajustes diretos em regime simplificado, a emissão das requisições externas em 02 e 07 de outubro, traduziu-se tão só na emissão de novos documentos na sequência do estorno dos valores proporcionais previstos no compromisso provisório.

- 1) Acresce que, tendo presente que se trata de ajustes diretos em regime simplificado, regulados no artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos, cujo teor legal e integral se transcreve [negrito e sublinhados nosso]:



Artigo 128.º

Tramitação

1 - No caso de se tratar de ajuste direto para a formação de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a (euro) 5 000, ou no caso de empreitadas de obras públicas, a (euro) 10 000, **a adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente, sobre uma fatura ou um documento equivalente** apresentado pela entidade convidada, com dispensa de tramitação eletrónica.

2 - **À decisão de adjudicação prevista no número anterior está subjacente a decisão de contratar e a decisão de escolha do ajuste direto** nos termos do disposto na alínea d) do artigo 19.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º

3 - O procedimento de ajuste direto regulado na presente secção **está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no presente Código**, incluindo as relativas à celebração do contrato, à publicitação prevista no artigo 465.º e à designação do gestor do contrato previsto no artigo 290.º-A, assim como do regime de faturação eletrónica.

4 - O regime previsto no presente artigo é aplicável, nos limites previstos no n.º 1, às aquisições de bens e serviços realizadas através de plataformas de intermediação online.

entende-se, salvo o devido respeito, que é todo, que com a emissão dos cabimentos e compromissos de natureza provisória **indexados ao evento concreto da Semana Europeia da Mobilidade**, tendo presente que a atividade, por regra, inicia-se em meados do mês de setembro, as conclusões expostas por V. Ex.as relativas à nulidade das adjudicações e dos respetivos contratos não serão de acolher.

C5) - Foi detetada, em procedimentos de consulta prévia para a aquisição de serviços, no total de 147,8 m€, a indevida atribuição de efeitos retroativos a contratos e o



avanzado estado da execução do objeto contratual antes da sua formalização definitiva, sem estarem demonstrados os requisitos legais para o preenchimento do conceito indeterminado das “razões de interesse público”, acarretando, assim, a ilegalidade das despesas realizadas. Vd. 2.2.2, f).

Quanto aos procedimentos n.ºs 350/2018 (Aquisição de serviços 3) e 562/2019 (Aquisição de serviços 4), dir-se-á, desde logo, que o Município da Maia não se conforma com a interpretação jurídica realizada ao presente contrato, apesar de ser compreensível, não aceitando as conclusões e as recomendações, na exata medida dos esclarecimentos ora prestados, bem como dos elementos documentais que sustentam tal posicionamento.

Na verdade, como se disse em supra, o procedimento concursal realizado pelos serviços técnicos municipais tiveram sempre **como suporte e fundamento a satisfação de uma necessidade efetiva da autarquia**, não sendo, por isso, sequer discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), **a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciadas nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia**.

Na verdade, a imputação indevida de efeitos retroativos aos contratos que derivaram destes dois procedimentos concursais é facilmente explicitada e, em consequência, não são ilegais as despesas realizadas pelo Município da Maia.

Senão vejamos: Os dois contratos reportam-se à promoção de eventos e atividade desportivas em várias áreas de intervenção, designadamente através de serviços de organização, arbitragem, monitorização e monitorização das piscinas descobertas do complexo desportivo municipal.



Aliás, o reporte que V.Ex.as realizam apontam para a fatura n.º 39 emitida, em 07 de julho de 2019, no valor de € 33 104,00 e a fatura n.º 53 emitida, em 20 de agosto de 2019, no valor de € 34 505,00.

Ora, a execução destes serviços tem que ser apreciada sob o seguinte ponto de vista:

- a) No que respeita ao ano de 2018, as 1612 horas faturadas para os eventos constantes do objeto contratual já mencionado, foram realizadas por um quadro de 26 árbitros. E, na esteira do que se referiu, cada árbitro realizou cerca de 7,5 horas de serviços por dias. Este período temporal corresponde a cerca de 5 jogos por dia, no máximo de 8 dias, não consecutivos;
- b) No que concerne ao ano de 2019, as 13888 horas atribuídas para os eventos constantes do objeto contratual já mencionado, foram realizadas por um quadro de 21 árbitros. E, na esteira do que se referiu, cada árbitro realizou cerca de 7,5 horas de serviços por dias. Este período temporal corresponde a cerca de 5 jogos por dia, no máximo de 8 dias, não consecutivos;
- c) A gestão destes eventos foi possível ser executado nestes moldes, na medida em que o calendário desportivo compreende jogos distribuídos, em simultâneo, por mais de 5 instalações municipais.

Por conseguinte, salvaguardando o devido respeito, que é todo, pela interpretação que V.Ex.as realizaram sobre esta matéria, fica demonstrada pelos esclarecimentos ora prestados que o planeamento e a organização realizada pelos serviços técnicos municipais permitem a realização daqueles eventos sem o recurso aos efeitos retroativos imputados.

Assim sendo, reitera-se não existe qualquer ilegalidade nas despesas realizada pelos factos supra expostos.



C6) O MM celebrou contratos de prestação de serviços na sequência de ajuste direto, no montante global de 23,3 m€, e de ajuste direto simplificado, somando 19 m€, que, em função das condições da sua execução, assumem a natureza de contratos de trabalho em funções públicas, em violação dos princípios e normativos legais aplicáveis nesta matéria.

Vd. 2.2.2., g)

Relativamente ao procedimento n.º 452/2018 (Serviço 5) dir-se-á, desde logo, nos termos do artigo 31.º da Lei n.º 68/2014, de 29 de agosto, que aprovou o regime jurídico aplicável ao nadador-salvador, *“as piscinas de uso público (...) têm obrigatoriamente de dispor de dispositivos de segurança certificados pelo Instituto de Socorros a Náufragos (ISN)”* e *“toda a piscina de uso público deve contar com os serviços de pelo menos dois nadadores-salvadores (...)”*. Nessa medida, pretende sublinhar-se, desde já, que a presença permanente de dois nadadores-salvadores nas instalações municipais é condição manifestamente necessária ao funcionamento dos serviços, e nessa medida, a falta de um deles inviabiliza a abertura dos complexos municipais de piscinas.

Tal como referido na informação subscrita pelo Chefe da Divisão de Gestão de Equipamentos Desportivos, Dr. António Paulo dos Santos Queirós, em 2 de maio de 2018, existem dificuldades de recrutamento de profissionais nesta área, dificuldades essas devidamente comprovadas pelo Município da Maia através do concurso público que havia lançado ao mercado para o provimento de 4 postos de trabalho, ao qual apenas concorreram 2 candidatos.

É de referir, aliás, que mesmo através do recurso ao regime de prestação de serviços o Município da Maia tem tido dificuldades de provimento desta necessidade, atenta a falta de oferta de profissionais com as qualificações legais exigidas na área;



Para além da falta de interesse/disponibilidade de recursos humanos na área, acrescem ainda constrangimentos resultantes de situações de doença ou lesão dos nadadores-salvadores no mapa de pessoal, sendo o Município obrigado a recorrer, com caráter de urgência, a contratação externa de serviços, de forma a dar cumprimento às suas obrigações legais neste âmbito; recorde-se que a falta de nadador-salvador inviabiliza a abertura dos complexos municipais de piscinas.

Os últimos contratos efetuados em regime de prestação de serviços de nadador-salvador ocorreram no período 2018-2019, sendo que no início de 2019 foi efetuado um único e último contrato; desde então, o Município da Maia não celebrou qualquer contrato em regime de avença para a contratação da prestação de serviços em apreço.

Com efeito, dadas as dificuldades com que o Município da Maia se deparou nos últimos anos – dificuldade de recrutamento para o quadro de pessoal, assim como através do regime de prestação de serviços, baixas médicas dos nadadores salvadores que integravam o quadro de pessoal, etc... - foi internamente decidida a externalização deste âmbito contratual, o que se veio a materializar através do concurso público (internacional) lançado ao mercado no decurso do ano 2019, pelo período de 3 anos, sob a epígrafe “Aquisição de Serviços de Nadador Salvador para os Complexos Municipais de Piscinas da Maia, pelo período de 36 meses”.

Esta ação veio colmatar as necessidades e solucionar um problema emergente que, a não ser por esta via, inviabilizaria a abertura dos complexos municipais de piscinas, com repercussões graves no equilíbrio financeiro de suporte da atividade, bem como no interesse público subjacente ao funcionamento dos serviços.

É de sublinhar que a Portaria n.º 311/2015, de 28 de setembro, republicada pela Portaria n.º 168/2016, de 16 de junho, que aprova o regime aplicável à atividade de nadador-salvador, bem como às restantes entidades que asseguram a informação, apoio, vigilância, segurança, socorro e salvamento no âmbito da assistência a



banhistas, veio estabelecer no seu artigo 19º, que *“a contratação de nadadores-salvadores assume a forma legalmente adequada, no respeito pelo enquadramento legal vigente, podendo assumir, entre outras, a forma de prestação de serviços ou contrato de trabalho.”* Por conseguinte, tendo noção das especificidades do serviço, o legislador deixou aberta a possibilidade de recurso à prestação de serviços para provimento desta necessidade.

Como é sabido, a celebração de contratos de tarefa e avença apenas pode ter lugar quando, cumulativamente, se trate da execução de trabalho não subordinado para o qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público, definindo-se o contrato de avença como um contrato cujo objeto consiste na *“execução de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar, a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar”* (Cfr. artigos 32º, n.º 1 e 10º, n.º 2, alínea b) da LGTFP).

Quanto à subordinação jurídica sempre se dirá que, pese embora o serviço seja realizado em instalações municipais e com uso dos respetivos meios e equipamentos, com cumprimento de horários, o profissional desempenha o serviço com verdadeira autonomia.

Com efeito, não existe por parte do Município o poder de direção que caracteriza a relação subordinada; com efeito, o Município não emite ordens, diretivas ou instruções quanto à prestação do serviço, sendo que, na verdade, a atividade de nadador-salvador está sujeita ao Regulamento da Atividade de Nadador-Salvador, previsto no Anexo à Lei n.º 68/2014, de 29 de agosto, que define os requisitos para o acesso, exercício e formação da atividade e onde estão devidamente definidos os direitos e deveres/competências dos mesmos;



Nem o Município exerce, nem nunca exerceu, sobre qualquer forma, o poder disciplinar sobre os colaboradores em questão, também ele típico da relação subordinada.

Não se verificam, por isso, quanto aos contratos em causa, os elementos integrantes da sujeição à autoridade do Município, ao seu poder de direção e ao seu poder disciplinar, elementos esses imprescindíveis à caracterização da relação como subordinada.

Por outro lado, em caso de falta, e sempre que possível, é o próprio profissional que assegura a sua substituição, indicando ele próprio o substituto com os demais profissionais; ou seja, o Município não tem intervenção nestas situações, o que seria próprio da relação laboral subordinada, como corolário do exercício do poder de direção do mesmo;

Como se se entendeu no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 12 de outubro de 2022, no Proc. n.º 3347/19.9T8BRR.L1.S1 (disponível em www.stj.pt), *“sendo o contrato de trabalho intuitu personae, não é típico do mesmo que o trabalhador se faça substituir indicando ele próprio o substituto, como acontecia no caso dos autos - em caso de impossibilidade transitória de exercer a sua actividade, o Autor podia fazer-se substituir por outros profissionais com as mesmas habilitações e qualificações, cabendo-lhe indicar o substituto, sabendo-se, também, que ele próprio assegurava as ditas substituições com os demais profissionais de desporto. Era o Autor quem indicava o substituto e não a Ré, o que seria curial na relação laboral subordinada (...)”*.

O Município limita-se a definir o horário, que está inelutavelmente ligado ao período de funcionamento dos complexos municipais, sendo que as horas de prestação de serviço acordadas com cada um dos nadadores-salvadores varia consideravelmente em função da disponibilidade dos mesmos, podendo variar entre 4h a 40h semanais,



verificando-se, aliás, indisponibilidade de maior parte destes profissionais em assumir um horário completo de trabalho ou exclusividade de funções para com o Município.

É de referir também que os complexos municipais encerram um mês por ano, pelo que de facto, esta não é uma necessidade verdadeiramente permanente;

E quanto às instalações e equipamentos municipais também se entende que este argumento não é decisivo para a apreciação da questão da subordinação jurídica, visto que a atividade tem obrigatoriamente de ser exercida em piscinas e os respetivos equipamentos de salvamento definidos pelo ISN destinados à assistência a banhistas são, por lei, disponibilizados nas instalações.

Acresce ainda que o nadador-salvador em atividade, qualquer que seja a sua categoria, está sujeito à realização de exames específicos de aptidão técnica de três em três anos realizados pelo Instituto de Socorros a Náufragos, sendo que a não aprovação nos referidos exames determina a imediata suspensão das atividades referidas, o que obriga o Município a estar preparado para efetuar a sua imediata substituição; é de sublinhar que tais exames de aptidão técnica são consideravelmente exigentes, sendo frequente a não aprovação dos mesmos e a necessidade imediata de substituição.

Assim, a inexistência de ordens ou diretivas, a ausência de um controlo de assiduidade, e do registo de faltas e da necessidade da sua justificação, a ausência de obrigação de exclusividade, a inexistência de poder disciplinar, o não pagamento de subsídios de férias ou de Natal, bem como de quaisquer outros benefícios pagos aos trabalhadores, como subsídio de refeição e outros, o pagamento da remuneração contra a entrega de recibos verdes, permite concluir que o desempenho desta atividade não configura a existência de uma relação de trabalho subordinado.

Por conseguinte, ainda que se considere que estas são necessidades permanentes do município, a atividade em si, que é desenvolvida com verdadeira autonomia, tem muitas especificidades que demonstram a inconveniência do recurso a modalidade



de vínculo de emprego público, obrigando o Município a recorrer ao regime da prestação de serviços para assegurar o interesse público.

Pelo que fica dito, perfilha o Município da Maia o entendimento que não existiu qualquer desrespeito ao regime legal da contratação pública, refutando, por esta via, a imputação vertida no projeto de relatório da ação de fiscalização.

No que versa sobre os procedimentos n.ºs 1083/910/926/922 de 2018 – Aquisição de Serviços 9/16/17/18 e os procedimentos n.ºs 1123/1350/1329/1337/1004/997 de 2019 – Aquisição de Serviços 10/19/20/21/23/24, o Município da Maia sempre dirá que, a contratação de professores para a dinâmica das ações e atividades a levar a efeito prende-se com a necessidade em efetivar a missão da autarquia na área do desporto, isto é, proporcionar a todos os cidadãos a acessibilidade à prática desportiva.

A contratação destes profissionais nesta área continua refém da pouca disponibilidade de recursos humanos, devido à necessidade de requisitos profissionais exigidos pela lei que habilita os mesmos para o exercício das funções, em diferentes espaços desportivos e em diferentes atividades, que possam absorver toda a dinâmica desportiva.

Noutro sentido, e de forma a executar a melhor gestão possível, uma parte dos serviços desportivos vai variando de época desportiva para época desportiva, com a mudança de tipologia de atividades, com o incremento e/ou desistência de alunos que, potencialmente, leva ao aumento e diminuição das atividades a desenvolver. Paralelamente, a especificidade da disciplina ou modalidade são também fatores que desencadeiam uma mobilidade e reajustamento constante, revelando-se nessa medida inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público.

Neste âmbito, importa também referir que o adiamento sem pré-aviso da data de abertura dos serviços a prestar aos utentes das instalações desportivas lograria a expectativa dos mesmos e seguramente diminuiria a receita proveniente das



inscrições nas classes previstas, com repercussões no equilíbrio financeiro de suporte da atividade, pelo que se entende ser do superior interesse público o respeito pela data de abertura dos serviços;

Como é sabido, a celebração de contratos de tarefa e avença apenas pode ter lugar quando, cumulativamente se trate da execução de trabalho não subordinado, para o qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público, definindo-se o contrato de avença como um contrato cujo objeto consiste na *“execução de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar, a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar”* (Cfr. artigos 32º, n.º 1 e 10º, n.º 2, alínea b) da LGTFP).

Quanto à subordinação jurídica sempre se dirá que, pese embora o serviço seja realizado em instalações municipais e com uso dos respetivos meios e equipamentos, com cumprimento de horários de acordo com as respetivas modalidades, o profissional é responsável pelo planeamento e direção da aula e respetiva avaliação; assim, o processo conducente à produção do resultado e a ordenação da atividade que o condiciona, não são vinculados, mas antes determinados pelo próprio fornecedor do trabalho, o que significa que o profissional tem autonomia técnica quanto à execução da sua atividade.

Note-se que a subordinação jurídica se traduz no poder do empregador conformar, através de ordens, diretivas e instruções, a prestação a que o trabalhador se obrigou; ora, o Município não adota esta postura relativamente aos professores contratados, limitando-se a fixar horários para as respetivas modalidades e permitindo que os mesmos exerçam a sua função com autonomia.



Nem o Município exerce, nem nunca exerceu, sobre qualquer forma, o poder disciplinar sobre os professores contratados, também ele típico da relação subordinada.

Não se verificam, por isso, quanto aos contratos em causa, os elementos integrantes da sujeição à autoridade do Município, ao seu poder de direção e ao seu poder disciplinar, elementos esses imprescindíveis à caracterização da relação como subordinada.

Por outro lado, em caso de falta é o próprio profissional que assegura a sua substituição, indicando ele próprio o substituto com os demais profissionais; ou seja, o Município não tem intervenção nestas situações, o que seria próprio da relação laboral subordinada, como corolário do exercício do poder de direção do mesmo;

Como se se entendeu no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 12 de outubro de 2022, no Proc. n.º 3347/19.9T8BRR.L1.S1 (disponível em www.stj.pt), *“sendo o contrato de trabalho intuitu personae, não é típico do mesmo que o trabalhador se faça substituir indicando ele próprio o substituto, como acontecia no caso dos autos - em caso de impossibilidade transitória de exercer a sua actividade, o Autor podia fazer-se substituir por outros profissionais com as mesmas habilitações e qualificações, cabendo-lhe indicar o substituto, sabendo-se, também, que ele próprio assegurava as ditas substituições com os demais profissionais de desporto. Era o Autor quem indicava o substituto e não a Ré, o que seria curial na relação laboral subordinada (...)”*.

Quanto ao horário, o mesmo é muitas vezes acordado em função da disponibilidade dos professores, podendo variar entre 4h a 35h semanais, verificando-se, aliás, indisponibilidade de maior parte destes profissionais em assumir um horário completo de trabalho ou exclusividade de funções para com o Município.

É de referir também que os complexos municipais encerram um mês por ano, pelo que de facto, esta não é uma necessidade verdadeiramente permanente;



Quanto ao horário, conforme decidiu o Supremo Tribunal de Justiça, no acórdão 15 de abril de 2015, no Processo n.º 329/08.0TTCCSC.L1.S1, (e também no acórdão deste Supremo Tribunal de 2 de Maio de 2007, no processo n.º 4368/06, disponíveis em www.stj.pt), a *“existência de horário para ministrar as aulas não é determinante para a qualificação do contrato, uma vez que num complexo desportivo destinado ao ensino da natação, com diversas piscinas, vários professores e múltiplos alunos, em diferentes fases de aprendizagem, é essencial a existência de horários para que as aulas funcionem com o mínimo de organização, independentemente da natureza do vínculo contratual dos professores e monitores que aí prestem serviço”*.

E conforme se argumentou no referido acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 15 de abril de 2015, bem como no acórdão do mesmo Tribunal de 20 de setembro de 2006, no recurso 06S694, disponível em www.stj.pt, onde se apreciou uma situação com contornos similares, também *“não é decisivo que o fornecimento dos equipamentos utilizados no ensino da natação competisse à ré, tendo em vista que esses materiais existem em qualquer piscina, cumprindo diferentes finalidades operacionais”*. Ora, o mesmo se pode sustentar relativamente aos equipamentos de outras modalidades desportivas que servem para uso geral dos utentes, independentemente do profissional que ministra a aula.

A inexistência de ordens ou diretivas, a ausência de um controlo de assiduidade, e do registo de faltas e da necessidade da sua justificação, a ausência de obrigação de exclusividade, a inexistência de poder disciplinar, o não pagamento de subsídios de férias ou de Natal, bem como de quaisquer outros benefícios pagos aos trabalhadores, como subsídio de refeição e outros, o pagamento da remuneração contra a entrega de recibos verdes, permite concluir que o desempenho desta atividade não configura a existência de uma relação de trabalho subordinado; não é essa a intenção do Município relativamente a estes profissionais, nem nunca o mesmo se comportou imbuído do poder de autoridade que caracteriza esta relação.



Por conseguinte, ainda que se considere que estas são necessidades permanentes do Município, a atividade em si, que sempre foi desenvolvida com verdadeira autonomia conforme se expôs, tem muitas especificidades que demonstram a inconveniência do recurso a modalidade de vínculo de emprego público, e obrigam o Município a recorrer ao regime da prestação de serviços para assegurar o interesse público.

É de salientar, no entanto, que o Município procedeu à abertura da candidatura à bolsa de professores, quer para a época de 2018/2019, quer para a época de 2019/2020. Ora, o processo de análise das candidaturas encerra um conjunto de ações, como sejam:

- Verificação dos critérios de seleção: habilitação profissional reconhecida na área, títulos profissionais exigidos pela lei e validação da regularidade financeira e contributiva de todos os candidatos;
- Confirmação junto com o Instituto Português do Desporto e Juventude, que os títulos profissionais detidos pelos candidatos correspondem aos exigidos para as modalidades a que se candidatam;
- Pontuação dos candidatos aceites na bolsa de professores, de acordo com os critérios preferenciais definidos, como sejam a experiência profissional e outros divulgados nesse mesmo portal;
- Publicação das listas de candidatos aceites e excluídos à bolsa de professores no portal de desporto;

Desta bolsa de professores procedeu-se à seleção dos candidatos que cumpriam os requisitos exigidos para cada função, ficando os restantes candidatos em lista de suplentes para a eventualidade de vir a ser necessário substituir algum dos professores presentemente contratados ou a abertura de novas turmas e modalidades.



Nesta medida, os procedimentos por ajuste direto, foram sempre precedidos da abertura de candidaturas à bolsa de professores, no âmbito da qual foram selecionados os melhores classificados, de forma a respeitar os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência.

Também pelos motivos expostos, perfilha a notificada o entendimento que não existiu qualquer desrespeito ao regime legal da contratação pública, refutando, por esta via, a imputação vertida no projeto de relatório da ação de fiscalização.

C7- As insuficiências de controlo geradoras das irregularidades evidenciadas em conclusões antecedentes (C2 a C6) abrangem mais de metade dos procedimentos da amostra constituída, traduzindo um valor global superior a 2,6 M€, e representam uma parte significativa dos montantes totais das amostragens dos diferentes tipos procedimentais, chegando aos 100% no caso dos procedimentos de consulta prévia e de ajuste direto para a realização de empreitadas de obras públicas e das consultas prévias para a aquisição de serviços, sendo, ainda, suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória imputável a dirigentes e trabalhadores do MM.

Neste domínio da **representatividade**, salvo o devido respeito, que é todo, não pode o Município da Maia deixar de assinalar alguns aspetos que considera relevantes, bem como as respetivas observações, relativamente ao universo dos procedimentos efetuados no triénio 2018-2020, conforme quadros que para o efeito se insere.



CONTRATOS (2018-2020)			
Objeto	Tipo de Procedimento	N.º	Preço Contratual
Empreitada de Obras Públicas	Concurso Público	34	35 708 502,10 €
	Consulta Prévia	84	7 353 633,46 €
	Ajuste Direto	53	3 059 199,13 €
	Ajuste Direto Simplificado	52	232 055,03 €
	Total 1	223	46 353 389,72 €
Aquisição e Locação de Bens	Concurso Público	7	3 218 228,51 €
	Consulta Prévia	64	2 776 605,43 €
	Ajuste Direto	138	2 530 513,17 €
	Ajuste Direto Simplificado	908	1 115 511,02 €
	Total 2	1117	9 640 858,13 €
Aquisição de Serviços	Concurso Público	14	6 829 813,92 €
	Concurso Limitado Prévia Qualificação	8	5 037 556,89 €
	Consulta Prévia	106	4 331 332,53 €
	Ajuste Direto	399	9 171 582,43 €
	Ajuste Direto Simplificado	1130	1 808 930,96 €
	Total 3	1657	27 179 216,73 €
TOTAL GERAL		2997	83 173 464,58 €

NOTA Relativamente ao procedimento de Ajuste Direto para o objeto “Empreitada de Obras Públicas”, e tendo por base o preenchimento do ficheiro denominado “Anexo 2_Listagem 2_1_Empreitadas”, oportunamente enviado a V. Exas., apuramos, não 51 contratos no valor total de 1.955.733,13 €, tal como referido no Projeto de Relatório, mas sim 53 contratos no valor total de 3.059.199,13 €.

Distribuição por Tipo de Procedimento e Preço Contratual				
Tipo de Procedimento	N.º	%	Preço Contratual	%
Concurso Público	55	1,84%	45 756 544,53 €	55,01%
Concurso Limitado Prévia Qualificação	8	0,27%	5 037 556,89 €	6,06%
Consulta Prévia	254	8,48%	14 461 571,42 €	17,39%
Ajuste Direto	590	19,69%	14 761 294,73 €	17,75%
Ajuste Direto Simplificado	2090	69,74%	3 156 497,01 €	3,80%
Totais	2997	100,00%	83 173 464,58 €	100,00%



Distribuição por procedimentos concorrencias/não concorrenciais				
Procedimentos Concorrenciais	317	10,58%	65 255 672,84 €	78,46%
Procedimentos Não Concorrenciais	2680	89,42%	17 917 791,74 €	21,54%
Totais	2997	100,00%	83 173 464,58 €	100,00%

Adoção Procedimentos ao abrigo de Critérios Materiais				
Tipo de Contrato	N.º	%	Preço Contratual	%
Empreitada de Obras Públicas	12	5,38%	1 153 514,58 €	2,49%
Aquisição e Locação de Bens	14	1,25%	962 332,79 €	9,98%
Aquisição de Serviços	77	4,65%	5 649 768,21 €	20,79%
Totais	103	3,44%	7 765 615,58 €	9,34%

Observação 1: A adoção de **procedimentos concorrenciais** no triénio em análise representa 78% do total do valor contratualizado, imputando-se 61% a procedimentos de concurso público e concurso limitado por prévia qualificação, restando 17% para o procedimento de consulta prévia; ou seja, **há um evidente predomínio da adoção do procedimento de concurso público.**

Observação 2: Os **procedimentos não concorrenciais** têm expressão quanto ao número, mas não quanto ao montante da despesa que lhes é imputável, ao representar apenas 21% do total do valor contratualizado no triénio.

Observação 3: A adoção de **procedimentos ao abrigo de critérios materiais** representa, apenas e tão só, 9% do total do valor contratualizado no triénio em referência, com diferentes comportamentos, dependendo do tipo de contrato:

- a) Nas empreitadas de obras públicas, a adoção de procedimentos de contratação ao abrigo de critérios materiais não tem expressão quanto ao número, e muito menos quanto ao total do preço contratual;
- b) Na aquisição e locação de bens, a adoção de procedimentos de contratação ao abrigo de critérios materiais é manifestamente diminuta quanto ao número de contratos celebrados, representando cerca de 10% do total do preço contratual indexado ao regime de exceção, estando 76% desse valor centrado em apenas três procedimentos contratuais, a saber:



- Proc. 390/2018: LOCAÇÃO OPERACIONAL DE EQUIPAMENTO DE CÓPIA E IMPRESSÃO, INCLUINDO SOFTWARE DE GESTÃO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA, FORNECIMENTO DE CONSUMÍVEIS E UM VOLUME MENSAL DE TIRAGEM – 262.800,00 €;
- Proc. 892/2018: FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTO DE ILUMINAÇÃO INTERIOR (ALTERAÇÃO DA ILUMINAÇÃO INTERIOR) DA ESCOLA EB1/JI DO CASTÊLO DA MAIA E EB1/JI D. MANUEL II, FÓRUM DA MAIA, COMPLEXO MUNICIPAL DE TÊNIS: 295.879,53 €;
- Proc.583/2020: ALUGUER OPERACIONAL DE 54 AUTOMÓVEIS LIGEIOS PELO PRAZO DE 9 MESES – 176.717,43 €;

Com exceção do procedimento n.º 892/2018, os demais procedimentos foram desenvolvidos numa fase intercalar ou em paralelo com o desenvolvimento de procedimentos de concurso público para os respetivos objetos do contrato, poderemos afirmar que expurgado que fosse o efeito destes procedimentos adotados por via do regime excecional e reposicionados no procedimento concursal de concurso público, o peso percentual do valor total contratualizado, ao abrigo de critérios materiais para a “Aquisição e Locação de Bens” diminuiria de forma assinalável.

AQUISIÇÕES DE BENS E LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS				
Nº DO PROCESSO (PAQ)	DATA DO INÍCIO DO PROCEDIMENTO (DECISÃO DE CONTRATAR)	DESIGNAÇÃO	ADJUDICATÁRIO	VALOR S/ IVA (€)
390/2018	21/05/2018	LOCAÇÃO OPERACIONAL DE EQUIPAMENTO DE CÓPIA E IMPRESSÃO, INCLUINDO SOFTWARE DE GESTÃO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA, FORNECIMENTO DE CONSUMÍVEIS E UM VOLUME MENSAL DE TIRAGEM, PELO PERÍODO MÁXIMO DE 3 ANOS	CANON PORTIGAL, SA	262 800,00
583/2020	03/08/2020	AJUSTE DIRETO, POR URGÊNCIA IMPERIOSA, PARA ALUGUER OPERACIONAL DE 54 AUTOMÓVEIS LIGEIOS PELO PRAZO DE 9 MESES	SGALD - SOCIEDADE GERAL DE COMÉRCIO DE ALUGUER DE BENS, SA	176 717,43
				439 517,43



- c) Na aquisição de serviços, a adoção de procedimentos de contratação ao abrigo de critérios materiais não tem expressão significativa ao número de contratos celebrados (4,65%), já no que diz respeito ao montante total do preço contratual no triénio em apreciação, a representatividade fixa-se em 20,79%;
- Este contributo deve-se, sobretudo, a algumas das naturezas dos objetos contratuais, cujas despesas assumem materialidade, como por exemplo:
 - Manutenção de espaços verdes do Concelho;
 - Desmatação, limpeza e abate de árvores em terrenos florestais/não florestais e faixas de gestão de combustível da rede viária do concelho da Maia, no âmbito das medidas de combate aos incêndios;
 - Vigilância e Segurança;
 - Refeições escolares;
 - Serviços de limpeza;
 - Com efeito, talqualmente se verificou com a aquisição de bens, também na aquisição de serviços se identificam algumas áreas de contratação ao abrigo do regime excecional, com fundamento em factos não totalmente controlados pelo Município da Maia, e de natureza manifestamente extraordinária, na medida em que:
 - ocorreram em paralelo com o desenvolvimento de procedimentos de concurso público para os mesmos objetos contratuais (ex. manutenção espaços verdes e refeições escolares);
 - precederam a realização de concurso limitados por prévia qualificação, que, entretanto, deu origem à celebração de contrato pelo período de três anos (ex. vigilância e segurança);
 - precedem a realização de concursos públicos a lançar ao mercado a breve tempo, estando os respetivos serviços municipais a ultimar as respetivas peças do procedimento (ex.



- desmatção, limpeza e abate de árvores em terrenos florestais/não florestais; serviços de limpeza);
- o valor total das contratações antes referidas somam cerca de 3.217.000,00 €;


AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS (INCLUINDO TAREFAS E AVENÇAS)

Nº DO PROCESSO	DATA DO INÍCIO DO PROCEDIMENTO (DECISÃO DE CONTRATAR)	DESIGNAÇÃO	ADJUDICATÁRIO	VALOR S/ IVA (€)
781/2018	20/08/2018	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE DESMATAÇÃO, LIMPEZA E ABATE DE ÁRVORES EM TERRENOS FLORESTAIS PRIVADOS E FAIXAS DE GESTÃO DE COMBUSTÍVEL DA REDE VIÁRIA DO CONCELHO DA MAIA - REDE VIÁRIA.	FORESTCORTE PORTUGAL - EXPLORAÇÃO FLORESTAL, LDA	25 500,00 €
209/2018	28/03/2018	RESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DESMATAÇÃO, LIMPEZA E CORTE DE ÁRVORES EM TERRENOS FLORESTAIS DO CONCELHO DA MAIA	FORESTCORTE PORTUGAL - EXPLORAÇÃO FLORESTAL, LDA	182 300,00 €
612/2018	13/07/2018	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO PARA AS FERIAS DESPORTIVAS MUNICIPAIS 2018	Gertal - Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação, S.A.	27 580,00 €
208/2018	28/03/2018	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DESMATAÇÃO, LIMPEZA E CORTE EM ÁRVORES EM TERRENOS FLORESTAIS DO CONCELHO DA MAIA.	MORE STRONGER UNIPessoal, LDA	29 070,00 €
649/2018	20/08/2018	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE DESMATAÇÃO, LIMPEZA E ABATE DE ÁRVORES EM TERRENOS FLORESTAIS PRIVADOS E FAIXAS DE GESTÃO DE COMBUSTÍVEL DA REDE VIÁRIA NO CONCELHO DA MAIA	MORE STRONGER UNIPessoal, LDA	170 000,00 €
239/2019	22/03/2019	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE DESMATAÇÃO E LIMPEZA DE TERRENOS FLORESTAIS MUNICIPAIS NO CONCELHO DA MAIA	1.ª FASE SOCIEDADE DE CONSTRUÇÕES, LDA	108 000,00 €
663/2019	10/07/2019	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS PARA AS FÉRIAS DESPORTIVAS DE VERÃO 2019	Gertal - Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação, S.A.	27 580,00 €
450/2019	28/05/2019	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE ESPAÇOS VERDES DE MOREIRA, VILA NOVA DA TELHA, GEMUNDE, SANTA MARIA DE AVIOSO E SÃO PEDRO DE AVIOSO, NOGUEIRA, SILVA ESCURA, MILHEIRÓS, VERMOIM E GONDIM - MAIA, BARCA E GUEIFÃES	HIDURBE SERVIÇOS S.A.	281 368,26 €
1346/2019	20/12/2019	AJUSTE DIRETO, POR URGÊNCIA IMPERIOSA, PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA DAS INSTALAÇÕES MUNICIPAIS, PELO PERÍODO DE 4 MESES, PERÍODO ESTRITAMENTE NECESSÁRIO À PREPARAÇÃO DE NOVAS PEÇAS DO PROCEDIMENTO E LANÇAMENTO AO MERCADO DE NOVO CONCURSO PÚBLICO NA SEQUÊNCIA DA RESOLUÇÃO DO CONTRATO ESCRITO N.º 15/2017, POR INCUMPRIMENTO CONTRATUAL, CELEBRADO COM A VADECA FACILITY SERVICES, SA	MAIALIMPA - LIMPEZAS, MANUTENÇÃO E COMÉRCIO DE PRODUTOS CONEXOS, LDA	69 104,00 €
422/2019	30/04/2019	AJUSTE DIRETO, POR URGÊNCIA IMPERIOSA, PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA DAS INSTALAÇÕES MUNICIPAIS, PELO PERÍODO DE 8 MESES.	MAIALIMPA - LIMPEZAS, MANUTENÇÃO E COMÉRCIO DE PRODUTOS CONEXOS, LDA	141 400,00 €
1294/2019	30/12/2019	CONTRATAÇÃO ATRAVÉS DE AJUSTE DIRETO, POR URGÊNCIA IMPERIOSA, PELO TEMPO ESTRITAMENTE NECESSÁRIO À CONCLUSÃO DO CONCURSO PÚBLICO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMBINADOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA HUMANA E DE LIGAÇÃO A CENTRAL DE RECEÇÃO E MONITORIZAÇÃO DE ALARMES, PARA O MUNICÍPIO DA MAIA	Powershield Segurança Privada S.a.	518 129,10 €
446/2019	03/06/2019	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE ESPAÇOS VERDES DE ÁGUAS SANTAS, PEDROUÇOS, FOLGOSA, E SÃO PEDRO DE FINS	VIVEIROPLANTAS ABEL PINHO MOREIRA, LDA	85 715,19 €
435/2020	19/05/2020	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA A GESTÃO DE COMBUSTÍVEL VEGETAL NOS TERRENOS FLORESTAIS MUNICIPAIS - DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS.	1.ª FASE SOCIEDADE DE CONSTRUÇÕES, LDA	148 500,00 €
813/2020	01/10/2020	FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES ESCOLARES TRANSPORTADAS EM REGIME DE "TAKE AWAY" E REFEIÇÕES DE CONFEÇÃO LOCAL PARA JARDINS DE INFÂNCIA E ESCOLAS DO 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO DA REDE PÚBLICA DO CONCELHO DA MAIA: AJUSTE DIRETO, POR URGÊNCIA IMPERIOSA, PARA UM PERÍODO MÁXIMO DE ATÉ 1 MES	Gertal - Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação, S.A.	143 350,00 €
566/2020	17/07/2020	AJUSTE DIRETO, POR URGÊNCIA IMPERIOSA, PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS LIMPEZA, INCLUINDO REFORÇO COVID-19, PELO PERÍODO DE 7 MESES, PERÍODO DE TEMPO NECESSÁRIO À PREPARAÇÃO DE NOVO CONCURSO PÚBLICO (COM INCLUSÃO DE MATRIZ ADAPTATIVA)	MAIALIMPA - LIMPEZAS, MANUTENÇÃO E COMÉRCIO DE PRODUTOS CONEXOS, LDA	146 195,00 €
527/2020	29/06/2020	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PARA O ZCAP-ESCOLA EB23 DE GUEIFÃES E PARA OS MERCADOS E FEIRAS MUNICIPAIS, AQUISIÇÕES NO ÂMBITO DAS MEDIDAS EXCEPCIONAIS E TEMPORÁRIAS RELATIVAS À SITUAÇÃO EPIDEMIOLÓGICA DO NOVO CORONAVÍRUS - COVID 19	Powershield Segurança Privada S.a.	20 317,91 €
847/2020	21/09/2020	CONTRATAÇÃO ATRAVÉS DE AJUSTE DIRETO, POR URGÊNCIA IMPERIOSA, PELO TEMPO ESTRITAMENTE NECESSÁRIO À CONCLUSÃO DO CONCURSO PÚBLICO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMBINADOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA HUMANA E DE LIGAÇÃO A CENTRAL DE RECEÇÃO E MONITORIZAÇÃO DE ALARMES, PARA O MUNICÍPIO DA MAIA	Powershield Segurança Privada S.a.	363 272,04 €
330/2020	20/04/2020	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE ESPAÇOS VERDES PARA AS 10 FREGUESIAS DO CONCELHO PELO PERÍODO DE 5 MESES	VIVEIROPLANTAS ABEL PINHO MOREIRA, LDA	331 682,20 €
658/2020	07/09/2020	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE ESPAÇOS VERDES PARA AS 10 FREGUESIAS DO CONCELHO PELO PERÍODO DE 6 MESES	VIVEIROPLANTAS ABEL PINHO MOREIRA, LDA	398 018,64 €
				3 217 082,34 €

MAIA
CÂMARA MUNICIPAL DA MAIA

PRAÇA DO DOUTOR JOSÉ VEIRA DE CARVALHO 4470-202 MAIA

TEL. 229 408 600 FAX 229 490 170 presidencia@cmmaia.pt

658/2020

Nº 658/2020 de 07/09/2020

Nº 658/2020 de 07/09/2020



Observação 4: A demonstração que antecede permite concluir que o Município da Maia não adota como prática corrente o desenvolvimento de procedimentos ao abrigo de medidas excecionais de contratação, privilegiando a adoção de procedimentos concorrências.

C8) Constataram-se ainda outras fragilidades de controlo visíveis em desconformidades pontuais na tramitação dos procedimentos de formação dos contratos - deficiências instrutórias, erros e insuficiências de fundamentação – e na respetiva execução, designadamente, quanto à despesa e garantias e à direção e fiscalização, aqui se reiterando as situações detetadas de ausência de segregação das funções de Gestor do Contrato, coincidindo com o proponente do procedimento pré-contratual/manifestação da necessidade e com o de júri nomeado pelo PCM. Vd. 2.2.1. e 2.3.

No que resulta da obra 1 (Anexo 2), o Município da Maia dirá, desde já, que **não existe deficiência de fundamentação**, na medida em que entendemos que a Manifestação de Necessidade referente ao presente contrato de empreitada contém fundamentação suficiente de suporte à abertura do procedimento de concurso público. Aliás, não se pode deixar de assinalar que o presente contrato de empreitada foi sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas não tendo merecido qualquer reparo jurídico, tendo sido, para o efeito, concedido visto.

Quanto à referência de “concurso público urgente”, tratou-se, efetivamente, de um lapso de escrita, decorrendo de todo o procedimento contratual e tal foi perfeitamente entendível pelo Tribunal de Contas de que o procedimento adotado foi o concurso público internacional.

Quanto ao preço anormalmente baixo, o contrato de empreitada inclui-se num procedimento de concurso público, por lotes, tendo subjacente duas Manifestações de Necessidade, números 48156/2019 e 53876/2019, a primeira das quais foi alvo de retificação, quanto à fundamentação para a não adjudicação por lotes, e, ainda, quanto à conformação da respetiva Manifestação de Necessidade com a decisão de



não definição de preço anormalmente. No caso contacta-se que se tratou de um mero lapso ao não ser retirado do procedimento o documento que foi substituído.

Com efeito, consultada a deliberação do Executivo Municipal de 16 de dezembro de 2019, que aprova a proposta de procedimento, é possível constatar que na Manifestação de Necessidade n.º 48156/2019 não consta qualquer referência à definição de preço anormalmente baixo.

Quanto à retificação tardia da decisão sobre a prestação esclarecimentos/erros e omissões, o Município da Maia refere que, anualmente, é internamente fixado e divulgado o mapa de reuniões anuais ordinárias do Executivo Municipal, assim como as datas limite de envio dos dossiers para o Serviço Municipal de Atas, tendo em vista a elaboração da Agenda de Trabalhos.

Assim, o expediente para inclusão na Agenda de Trabalhos da reunião que teve lugar no dia 27 de janeiro de 2020 deveria ser entregue no Serviço de Atas até ao final do dia 17 do mesmo mês, tendo a respetiva ordem de trabalhos da reunião sido enviada aos membros do órgão executivo até ao final do dia 22 do referido mês de janeiro.

Ora, tendo a proposta de decisão sobre pedidos de esclarecimentos e erros e omissões sido aprovada, em 21 de janeiro de 2020, só foi possível incluir na ordem de trabalhos do executivo municipal da reunião agendada para o dia 03 de fevereiro de 2020, cujo expediente foi entregue no serviço municipal de apoio aos órgãos autárquicos até ao dia 24 de janeiro de 2020.

Deste modo, atento a regulamentação internamente estabelecida para o efeito, não se verifica qualquer ratificação tardia da decisão.

No que resulta sobre a obra 3 (Anexo 3) e levando em linha de conta a observação realizada no projeto de relatório, após a consulta do respetivo procedimento de contratação (Processo 1109/2018), constata-se que consta do Relatório Preliminar (pág. 1 – penúltimo parágrafo) que o concorrente FERNANDES & FERNANDES, LDA. apresentou um preço contratual superior à base de licitação.



Nos termos previstos na alínea o), do n.º 2, do artigo 146.º, conjugado com a alínea d) do n.º 2 do artigo 70.º, do Código dos Contratos Públicos, a apresentação da proposta superior ao preço base comina a exclusão da respetiva proposta.

Não obstante, admitimos que o Relatório Preliminar deveria mencionar expressamente que o facto ali arrolado determina a exclusão da proposta, nos termos do articulado previstos no Código dos Contratos Públicos.

Quanto à obra 4 (Anexo 3) e relativamente à insuficiência na evidenciação do controlo do cumprimento do limite trienal legalmente estabelecido quanto à escolha das entidades convidadas no procedimento, refere o Município da Maia que a evidência do controlo do cumprimento do limite trienal legalmente estabelecido quanto à escolha das entidades convidadas no procedimento consta do processo de contratação relativamente ao concorrente Sociedade de Construções, V.B.L, Lda.

No que concerne aos demais concorrentes, nada consta porque à data de consulta não existia qualquer valor adjudicado.

Neste âmbito, não obstante a constituição de evidência documental do controlo via sistema informático, a proposta de procedimento passou, entretanto, a contemplar expressamente essa informação em relação a todos as entidades a convidar, mesmo quando na situação de 0,00 € contratualizados.

Quanto a divergências da data da realização do cabimento, de facto, tratou-se de um lapso de escrita na indicação da data constante da proposta de procedimento. O técnico responsável pelo procedimento colocou, por lapso, a data em que enviou o dossier para cabimento, em vez de colocar a data em que a despesa foi cabimentada, cujo dossier aguardou reforço de dotação via alteração orçamental, conforme se demonstra de seguida.



ATE - Sigma - Oracle

Arquivo Dados Movimento Sistema Ferramentas Ajuda Macros

Sistema Integrado de Documentos e Atendimento Municipal

Registo de Documentos

Tramitações

Func	Destino	Lista	Documento Nº / Doc.Id	Enviado		Prazo	Recebido		Executado	
				Data	Login		Data	Login	Data	Login
586	D2202		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/12	apaula		2019/04/17	eduardo	2019/04/17	eduardo
548	D220301		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/10	liliana		2019/04/12	apaula		
1064	D2202		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/05	apaula		2019/04/10	liliana	2019/04/10	liliana
548	D220301		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/04	tmoreira		2019/04/05	apaula		
495	D220301		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/03/29	isabelc		2019/04/04	tmoreir	2019/04/04	tmoreira
663	D22		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/03/28	anachiel		2019/03/28	isabelc	2019/03/29	isabelc

Horas : 15:50:10 16:40:33 16:40:33

Observações

CABIMENTAR + PROPOSTA

Tipo de Movimento: 11 Cabimentacao Execução/Conhecimento:

ATE - Sigma - Oracle

Arquivo Dados Movimento Sistema Ferramentas Ajuda Macros

Sistema Integrado de Documentos e Atendimento Municipal

Registo de Documentos

Tramitações

Func	Destino	Lista	Documento Nº / Doc.Id	Enviado		Prazo	Recebido		Executado	
				Data	Login		Data	Login	Data	Login
548	D220301		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/06/04	eduardo		2019/06/05	apaula		
586	D2202		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/17	eduardo		2019/06/04	eduardo	2019/06/04	eduardo
586	D2202		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/12	apaula		2019/04/17	eduardo	2019/04/17	eduardo
548	D220301		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/10	liliana		2019/04/12	apaula		
1064	D2202		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/05	apaula		2019/04/10	liliana	2019/04/10	liliana
548	D220301		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/04	tmoreira		2019/04/05	apaula		

Horas : 16:40:34 15:35:25 15:35:25

Observações

REFORÇO DE DOTAÇÃO - ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL

Tipo de Movimento: 95 Pendente de alteracao orcament Execução/Conhecimento:



ATE - Sigma - Oracle

Arquivo Dados Movimento Sistema Ferramentas Ajuda Macros

Sistema Integrado de Documentos e Atendimento Municipal

Tramitações

Func	Destino	Lista	Documento Nº / Doc.Id	Enviado		Prazo	Recebido		Executado	
				Data	Login		Data	Login	Data	Login
548	D220301		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/06/04	eduardo		2019/06/05	apaula		
586	D2202		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/17	eduardo		2019/06/04	eduardo	2019/06/04	eduardo
586	D2202		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/12	apaula		2019/04/17	eduardo	2019/04/17	eduardo
548	D220301		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/10	liliana		2019/04/12	apaula		
1064	D2202		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/05	apaula		2019/04/10	liliana	2019/04/10	liliana
548	D220301		11243 2019/DM/I/1/11243	2019/04/04	tmoreira		2019/04/05	apaula		

Horas : 15:35:26 15:33:24

Observações

CABIMENTADO E GERADO COMPROMISSO PROVISÓRIO

Tipo de Movimento: 11 Cabimentacao Execução/Conhecimento:

Quanto à insuficiente fundamentação da informação prévia à abertura do procedimento quanto à fixação do preço base consta da respetiva Manifestação de Necessidade n.º 11243/2019 que o preço base foi fixado tendo por base o conhecimento de propostas admitidas em anteriores procedimentos públicos para trabalhos de natureza semelhante. Contudo, admitimos, poderia – e deveria – tal referência conter maior detalhe de elementos que evidenciassem tal circunstância, pelo que envidaremos as ações necessárias no sentido de acatar as recomendações aqui formuladas por V. Exas.

Relativamente à obra 5 (Anexo 3), o Município da Maia remete para os esclarecimentos prestados à Obra 4, por serem de idêntica natureza, no que respeita à insuficiência na evidenciação do controlo do cumprimento do limite trienal legalmente estabelecido quanto à escolha das entidades convidadas no procedimento



e quanto à insuficiente fundamentação da informação prévia à abertura do procedimento quanto à fixação do preço base.

Quanto à omissão de apresentação de documentos de habilitação, dir-se-á que se trata de um lapso na remessa dos elementos relativos a este contrato, considerando que da consulta do respetivo processo físico, e, bem assim, da plataforma de contratação pública Vortal, constam os documentos de habilitação apresentados pela entidade adjudicatária Sociedade de Construções V.B.L, Lda., conforme nosso ofício de notificação com a referência S-6579/2019, datado de 27/06/2019. [\[Ver ANEXO 1\]](#)

No que versa sobre o Bem 4 (Anexo 7.1) o procedimento de contratação em referência integra, além da informação prévia à abertura do procedimento, outros documentos que fundamentam o recurso a medidas excecionais de contratação, e, inerentemente, a estrutura financeira do projeto, a saber:

- PLANO DE PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NO CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA PARA 2017-2018 IMPACTES E BENEFÍCIOS DAS MEDIDAS APROVADAS: ERSE – ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS
- PLANO DE PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NO CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA: DIREÇÃO GERAL DA ENERGIA E GEOLOGIA + ERSE – ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS
- INFORMAÇÃO JURÍDICA SOBRE A FORMAÇÃO DOS CONTRATOS PARA AQUISIÇÃO DE MEDIDAS OBJETO DE FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PPEC 2017/2018: SÉRVULO & ASSOCIADOS, SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL.

Com efeito, tal como referido na documentação em referência, o procedimento de contratação insere-se numa medida financiada pelo PPEC, cujo quadro de atuação



foi submetido em candidatura sob a avaliação da ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos e da DGEG – Direção Geral da Energia e Geologia.

Tal como referido na Informação Jurídica [pág. 2], *“visto que cada medida potencialmente disponível no mercado será aprovada ou recusada pela ERSE e pela DGEG, as entidades adjudicantes interessadas sabem que só poderão beneficiar de uma medida financiada pelo PPEC se aceitarem cingir-se rigorosamente àquela medida cuja candidatura já tenha sido objeto de aprovação.”*

O universo concorrencial potencialmente interessado em contratar com a entidade adjudicante não pode ser livremente selecionado através de um procedimento aberto ao mercado. O contraente já se encontra previamente definido – autor da candidatura aprovada -, mesmo antes de a entidade adjudicante tomar qualquer decisão de contratar.

Por outro lado, importa assinalar que a entidade adjudicante não intercedeu nem controlou a forma como essa prévia definição foi efetuada, a qual foi conduzida pela ERSE e pela DGEG, cujas entidades procederam a uma avaliação independente de cada candidatura com base em objetivos de regulação económica e de política energética.

Assim, decorre indubitavelmente de todo este processo que uma *“entidade adjudicante que pretenda adquirir as medidas aprovadas está livre de qualquer suspeição de ter alegadamente restringido de modo artificial o universo concorrencial e de ter pretendido favorecer um ou outro ator no mercado”*.

Deste modo, e salvo o devido respeito, que é todo, afigura-se-nos incongruente a observação relativa à insuficiente fundamentação informação prévia à abertura do procedimento quanto à fixação do preço base.



Quanto aos serviços 3 (Anexo 9), serviços 4 (Anexo 9), serviços 5 (Anexo 10.1), serviços 8 (Anexo 10.1) e serviços 12 (Anexo 10.1), tendo em conta a tramitação de procedimento de ajuste direto e consulta prévia à margem da plataforma eletrónica da contratação pública, constata-se que atentas as observações formuladas por V. Exas. no projeto de relatório, o Município da Maia refere que a tramitação à margem da plataforma de contratação pública, no caso a Vortal, acontece, apenas e só, quando os concorrentes não se encontram ali inscritos, sendo uma situação perfeitamente admissível à luz do CCP, como reconhecido no mencionado projeto de relatório.

Quanto à promoção da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove através da tramitação via plataforma de contratação pública, o Município da Maia expõe que a Vortal – assim como outras plataformas – criou, entretanto, uma alternativa que permite a tramitação dos procedimentos de ajuste direto e consulta prévia na plataforma de contratação pública com o mero registo dos fornecedores e sem quaisquer custos associados.

Quanto aos serviços 7 (Anexo 10.1) é facilmente demonstrável que se tratou de um lapso de escrita aposta no parecer prévio vinculativo pelo Presidente da Câmara Municipal. Isto porque, como decorre da elaboração do parecer prévio vinculativo, este tem a data de 22 de novembro de 2018.

Relativamente ao ponto 2.3. Execução do Contrato:

No que respeita à Obra 1 (Anexo 2) e a alegada falta de evidência legal para o excesso do valor da caução, o Município da Maia refere que, o CCP prevê, no seu artigo 353.º, que às importâncias que o *empreiteiro* tiver a receber em cada um dos pagamentos parciais previstos seja deduzido o montante correspondente a **5% desse pagamento**, salvo se o contrato fixar percentagem inferior ou dispensar tal dedução.



Esta dedução no pagamento destina-se a **reforçar a caução prestada inicialmente pelo adjudicatário**, em fase de formação do contrato, com vista a garantir o exato e pontual cumprimento das obrigações contratuais, seja em sede de execução da prestação contratual, seja na fase de garantia ou, como vulgarmente se denomina, de pós-construção.

Portanto, salvo se uma dispensa tiver sido expressamente consagrada ou diferentemente regulada no caderno de encargos de formação do contrato de empreitada de obras públicas, o artigo 353.º do *Código dos Contratos Públicos* constitui o fundamento legal que autoriza o dono da obra a reforçar periodicamente a caução prestada através da retenção de 5% dos montantes devidos em cada pagamento parcial.

Além disso, não podemos deixar de enfatizar que tal procedimento adotado pelos serviços municipais deste Município nos procedimentos concursais, nomeadamente, os que se encontram sujeitos sob a alçada da fiscalização prévia do Tribunal de Contas têm sido visados sem qualquer reparo jurídico.

Quanto à existência de trabalhos medidos e não pagos, no valor de 199.352,44 euros à data da análise (lote 1) e ao incumprimento do prazo de pagamento contratualmente fixado (30 dias), registando um desvio de 25 dias (lote 1), expõe o Município da Maia que os trabalhos referentes ao auto de medição n.º 8, emitido, em 27 de agosto de 2021, foram pagos através da Ordem de Pagamento números 5725 e 5726, em 22 de setembro de 2021, não se verificando, assim, qualquer incumprimento do prazo de pagamento [\[Ver ANEXO II\]](#).

No que versa sobre a falta de evidência de motivo legalmente previsto para o excesso do valor da caução relativamente ao fixado no programa de procedimento ou no



convite (Obra 3 – Anexo 3, Obra 6 – Anexo 3, Obra 7 – Anexo 4.1, Obra 10 – Anexo 4.1 e Obra 11 – Anexo 4.1) o Município da Maia remete para o esclarecimento prestado à Obra 1 (Anexo 2), alegadamente por falta de evidência legal para o excesso do valor da **caução** por se tratar de matéria de idêntica natureza.

Quanto à ausência de dedução ao valor dos pagamentos efetuados para reforço da **caução** na Obra 7 – Anexo 4.1, Obra 10 – Anexo 4.1 e Obra 11 – Anexo 4.1), o Município da Maia aponta que não foram efetuadas deduções ao valor dos pagamentos efetuados para reforço de caução pelo facto de as entidades adjudicatárias terem apresentado garantias bancárias no valor correspondente a 10% do preço contratual.

Quanto à divergência verificada entre os pagamentos subsequentes à emissão dos autos de medição e a previsão estabelecida no cronograma financeiro relativamente às obras

Reconhece-se que existe um desvio no prazo como apontado.

No que toca à Obra 24 (Anexo 4.2) e respeitante ao incumprimento do prazo de **pagamento registando um desvio de 19 dias**, o Município da Maia consagra o seguinte: Pese embora, o auto de medição ter sido elaborado em 30 de junho de 2020 - documento de suporte à conferência da respetiva fatura, que foi emitida, em 07 do mês julho -, o referido documento foi superiormente despachado em finais de julho do mesmo ano e remetido ao Serviço de Contabilidade no início do mês de agosto.

Esta situação é perfeitamente anómala, tendo em conta o prazo médio de pagamento do Município da Maia, em 2020, se cifrou em 6 dias, coincidindo esta ocorrência com o período de férias, o que significa desde logo alguns constrangimentos que podem ter originado este lapso desculpável.



Mais se acrescenta que esta situação é perfeitamente anormal, tendo em conta o número de ocorrências desta natureza, em face do significativo universo de pagamentos do Município.

Relativamente ao ponto 3. Direção e Fiscalização:

No que concerne ao prazo de consignação (Obra 1, 3, 4 – Anexo 2 e 3)

De acordo com o disposto no número 3 da cláusula 9.ª do Caderno de Encargos, a celebração do Auto de Consignação ficou condicionada à obtenção do visto do Tribunal de Contas.

Em 16 de dezembro de 2020, o Tribunal de Contrás notificou o Município da Maia da concessão de visto prévio, tendo o adjudicatário comprovado o pagamento dos emolumentos em 21 do mesmo mês e ano.

O Auto de Consignação foi assinado em 15 de janeiro de 2021, cumprindo, desta forma, os 30 dias estabelecidos para a outorga do mesmo, após o visto do Tribunal de Contas.

Quanto aos autos de medição que carecem de evidência da verificação da execução dos trabalhos pela fiscalização a cargo dos técnicos do mm.

Tal como é verificável nos respetivos processos de execução física das obras em referência, todos os autos de medição encontram-se devidamente assinados pelos representantes da entidade adjudicante. Ou seja, salvo o devido respeito, que é todo, os autos contêm evidência da verificação da execução dos trabalhos, cuja informação ali vertida está por sua vez sustentada nas Fichas de Controlo de trabalho incluídas no processo de fiscalização, com registos escritos e fotográficos, nos termos internamente instituídos no Sistema de Controlo de Qualidade dos serviços municipais.

Os autos de medição são o resultado de medições conjuntas “*in loco*”, na presença dos responsáveis do adjudicatário e dos técnicos do Município da Maia, bem como



pelo recurso a ferramentas informáticas usuais no objetivo de aferir dimensões e quantidades de trabalhos executados.

Quanto às fichas de controlo de trabalhos, por vezes, imprecisas, dado que a sequência da numeração não é coincidente com a data de fiscalização/monitorização.

A existência de mais do que uma frente de obra origina que as Fichas de Controlo de Trabalhos sejam organizadas por espaço a intervir, e não necessariamente por ordem cronológica.

Quanto aos registos fotográficos nem sempre devidamente identificativos da obra em curso.

Sendo certo que existem registos fotográficos sem identificação da respetiva obra em curso, os mesmos estão devidamente inseridos nos respetivos processos de execução de obra. No entanto, o Município encetará as ações internas necessárias ao aperfeiçoamento deste ponto, nos termos da recomendação formulada por V. Exas.

Quanto à ausência de evidência de livro de registo de obra ou, quando existente, meramente remissivo para o teor das atas de reuniões, documento nem sempre subscrito pela integralidade dos seus intervenientes

Tal como previsto no Sistema de Controlo de Qualidade dos serviços municipais, não estão previstos livros de obra (documento inerente a obras particulares). O controlo das empreitadas é registado nas atas de reunião e outros documentos complementares que integra a empreitada e os documentos respeitantes a essa empreitada são inseridos nos respetivos dossiers de fiscalização.

Poderá haver alguns lapsos na recolha de todas as assinaturas das atas, pese embora estas serem também enviada por e-mail para todos os intervenientes, mas iremos implementar mecanismo que possa salvaguardar tal situação.



Quanto à confluência na mesma pessoa das funções de proponente do procedimento pré-contratual/manifestação da necessidade, de júri nomeado pelo PCM e de gestor do contrato, em desrespeito pelo princípio da segregação de funções que dita que o trabalhador não deve controlar várias fases inerentes ao procedimento aquisitivo (Obras 4, 5, 6) .

Considerando a escassez de técnicos municipais – 2 engenheiros civis afetos à Divisão de Projetos, Edifícios e Equipamentos e 5 engenheiros afetos à Divisão de Projetos, Espaço Público e Infraestruturas – dificilmente não existe sobreposição de funções, designadamente em pequenos projetos elaborados internamente.

Neste âmbito importa ainda assinalar que o Município da Maia desenvolveu recentemente um procedimento concursal para recrutamento de quatro engenheiros civis, do qual resultou a admissão de apenas dois engenheiros.

A sobreposição de funções pode não ser necessariamente um fator tecnicamente desfavorável, na medida em que há um conhecimento intrínseco do dossier técnico que potencia a ação dos intervenientes na gestão dos contratos, nas suas múltiplas valências. Além de que todos os processos são devidamente verificados e visados pelos respetivos dirigentes dos serviços.

Quanto à ausência de evidência sobre a elaboração da receção provisória e da conta final da obra (Obra 4 – Procedimento n.º 353/2019) e Obra 5 (Procedimento n.º 36/2019)

Para o presente efeito, juntam-se as receções provisórias, relatórios finais das obras e contas finais de obra. [\[Ver ANEXOS III a IX\]](#)

Quanto à ausência de relatório final da obra – Obra 9 (Procedimento 482/2019); Obra 10 (Procedimento 854/2019); Obra 11 (Procedimento n.º 47/2020);



Para o presente efeito, juntam-se as receções provisórias, relatório final das obras e contas finais de obra. [\[Ver ANEXOS X a XV\]](#)

Quanto ao incumprimento do prazo de execução e não aplicação de sanções sem a devida fundamentação Obra 6 (Procedimento n.º 489/2019)

O prazo de execução da empreitada era de 90 dias. A consignação da mesma encontra-se datada de 2 de outubro de 2019.

Os trabalhos de arqueologia no local da intervenção resultaram numa suspensão dos trabalhos entre o dia 2 de outubro e o dia 2 de novembro, diferindo assim o término do prazo da empreitada para o dia 2 de fevereiro de 2020.

Por outro lado, a necessidade da existência de trabalhos complementares acarretou ainda um prazo adicional para a sua execução em 30 dias.

Por conseguinte, reconhece-se que existe um desvio no prazo como apontado.

Obra 7 (Procedimento n.º 432/2018)

A data de consignação da empreitada é 3 de agosto de 2018. O seu término foi previsto para 3 de outubro. O último auto dos trabalhos data de 01 de outubro, sendo esta a data de conclusão da obra mencionada no respetivo auto de receção provisória, assinado no dia 30 de outubro, devido a terem sido solicitadas correções de caráter técnico, antes da sua efetivação, como legalmente previsto.

Obra 9 (Procedimento n.º 482/2019)

O prazo de execução foi de 90 dias, tendo sido a consignação celebrada a 5 de agosto de 2019 e a data do fim de obra prevista inicialmente prevista é de 02 de novembro de 2019.



Foi concedida uma prorrogação graciosa de 60 dias, tendo o prazo sido prorrogado até ao dia 1 de janeiro de 2020.

Entretanto, por força dos trabalhos complementares foi concedida prorrogação de prazo do prazo por mais de 30 dias, ou seja, o prazo da obra foi prorrogado até dia 31 de janeiro de 2020.

Por conseguinte, reconhece-se que existe um desvio no prazo como apontado.

Obra 10 (Procedimento n.º 854/2019)

O prazo de execução foi de 90 dias, tendo sido a consignação celebrada a 25 de outubro de 2019 e a data do fim de obra prevista inicialmente prevista é de 22 de janeiro de 2019.

Foi concedida uma prorrogação de 30 dias, tendo o prazo sido prorrogado até ao dia 1 de janeiro de 2020.

Entretanto, por força dos trabalhos complementares foi concedida prorrogação de prazo do prazo por mais de 30 dias, ou seja, o prazo da obra foi prorrogado até dia 31 de janeiro de 2020.

Por conseguinte, reconhece-se que existe um desvio no prazo como apontado.

Obra 14 (Procedimento n.º 563/2018)

É sabido que o prazo de execução da obra atende à contagem em dias úteis; no entanto, e salvo o devido respeito, que é todo, atenda-se ao facto de o término dos 30 dias incidir no dia 19 de agosto de 2018 (domingo), tendo ao auto de receção provisória sido assinado no imediato dia 20 de agosto (segunda-feira).

Ora, nos termos da alínea d), do n.º 1 do artigo 471.º CCP, consagra que o prazo que termine em sábado, domingo ou feriado ou em dia em que o serviço perante o qual



deva ser praticado o ato que não esteja aberto ao público, ou não funcione durante o período normal, transfere-se para o 1.º dia útil seguinte.

Obra 15 (Procedimento n.º 644/2018)

Não obstante o Auto de Receção Provisório ter sido assinado a 06 de setembro de 2018, no mesmo documento é referido como prazo de conclusão da obra o dia 22 de agosto de 2018.

Obra 21 (Procedimento n.º 1226/2019)

Relativamente a esta questão atendendo a que o desvio é de um dia, tratar-se-á de um lapso desculpável.

Obra 23 (Procedimento n.º 222/2020)

O auto de medição (único) tem data de 5 de maio de 2020 e o auto de receção provisória tem data de 20 do mesmo mês. Contudo, a inscrição da data de 20 de maio como data de conclusão, trata-se, obviamente, de um lapso de escrita, na medida em que empreitada foi realizada ao abrigo do ajuste direto em regime simplificado.

Pelo que, ao abrigo do artigo 128.º do CCP está dispensada de uma série de formalismos legais relativamente aos demais procedimentos são aplicáveis.

Por último, no que respeita ao ponto 2.4 (responsabilidade financeira), o Município da Maia salienta, desde logo, que as irregularidades respeitantes aos procedimentos de formação contratual, deve começar por realçar-se que **todas as despesas e contratos** averiguadas nesta sede pelo Projeto de Relatório tiveram **como suporte e fundamento a satisfação de uma necessidade efetiva da autarquia**, não sendo, por isso,



seja discutível (e, de resto, o Projeto de Relatório não colca tal questão em causa), a contraprestação efetiva que suportou tais despesas consubstanciadas nos respetivos contratos e que se materializou num benefício efetivo para a autarquia.

Veja-se, por isso, a este propósito, o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 9/2016, da 3.ª Secção –PL, de 24 de fevereiro de 2017, Processo n.º 7/2016-JFR, sustenta-se que não cabem no conceito de pagamento indevidos e, por isso, serão necessariamente excluídas do âmbito da responsabilidade financeira, as situações em que, não obstante a existência de uma infração financeira, ocorra uma efetiva prestação em benefício da entidade pública.

A discussão a respeito dos efeitos dos contratos que foram objeto da ação de controlo do IGF e que se encontra vertido no projeto de relatório, em que a interpretação jurídica realizada encaminhou-se no sentido da existência de nulidade, de ilegalidade, de invalidade, de violação de normais legais da contratação pública ou dos seus princípios orientadores, que não se aceita, como ao diante se demonstrará, importará notar, para efeitos do presente contraditório e com relevância determinante para uma eventual averiguação dos pressupostos da responsabilidade financeira que é imputada a dirigentes e técnicos municipais, o seguinte: **debalde tais irregularidades, as mesmas não representaram, quer na dimensão puramente contratual, quer na dimensão puramente financeira e orçamental, um prejuízo efetivo para o município porquanto tais relações contratuais se mostram legitimidades por uma necessidade efetiva da autarquia, a qual, enfim sempre seria o fim último essencial e legitimador dos contratos administrativos e consequentes despesas públicas.**

Por conseguinte, reportando-se às possíveis infrações que podem consubstanciar eventual responsabilidade financeira, o Município da Maia, em face do que ficou dito



anteriormente, demonstrou e acolheu todas as eventuais anomalias detetadas na ação de controlo e consubstanciadas no Projeto de Relatório.

Mais entende que não existem factos que constituem ilegalidades na autorização de despesa e/ou realização de pagamentos ilegais e indevidos.

Porém, e sem conceder, e caso se venha a entender pela verificação de elementos objetivos, e sem prejuízo do direito do contraditório que devera ser dado noutra sede, cumprirá, em termos gerais, referir o seguinte, não obstante o exercício do respetivo contraditório individual.

A análise do elemento subjetivo de eventuais infrações, só tem razão de ser se o elemento objetivo se verificar, uma vez que a culpa do agente é aferida por referência a um determinado comportamento ilícito.

Ou se quisermos, a responsabilidade, quando apresenta natureza subjetiva pressupõe que haja um ilícito culposo.

Por mera cautela, mas sem conceder, se justifica uma referência autónoma à culpa no pressuposto de não se considerar procedente a fundamentação aduzida relativa à não verificação da ilicitude.

Como é sabido, o princípio da culpa do direito penal e contraordenacional, também vigora em sede de responsabilidade financeira sancionatória, que só ocorre se a ação for praticada com culpa.

Na apreciação no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória deve atender-se ao regime da tutela penal, pelo que o preenchimento deste elemento subjetivo só é suscetível de se verificar através da atuação dolosa, isto é, de intenção de praticar o ilícito, ou negligente, ou seja, de uma atuação descuidada ou laxista.

Ora, como se verifica o projeto de relatório não apurou qualquer factualidade ou circunstancialismo concreto que permita imputar condutas dolosas e/ou negligentes.



O referido relatório indicia de forma abstrata e genérica, que face às funções exercidas pelos trabalhadores do Município da Maia poderiam eventualmente existir responsabilidades financeiras imputadas, mas, que não se concorda, nem se aceita.

Porém o critério legal para avaliar a existência da culpa e do respetivo grau em sede de responsabilidade financeira sancionatória não se autonomiza deste circunstancialismo, devendo a avaliação da culpa e do respetivo grau ser efetuada de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções do responsável.

Ora, o Município da Maia considera que não existe, na sua atuação, qualquer comportamento culposo, doloso ou negligente.

Em suma todos os factos indiciários, se se derem por verificados – o que apenas se admite à cautela - reúnam todos os requisitos que permitam a dispensa de qualquer multa e a relevação da responsabilidade financeira sancionatória aos funcionários deste Município.

Sendo tudo o quanto me cumpre pronunciar, e impetrando o vosso suprimento ao exercício do direito de contraditório ora prestado, aproveito a oportunidade para apresentar a V. Exas. os meus melhores cumprimentos e os protestos da minha mais elevada consideração.

Termos em que, se requer a V.Ex.as no seu Relatório Final, tendo em conta o persente contraditório, considerar o seguinte:

- a) **Reavaliar a suas conclusões à luz das evidências documentais neste contraditório;**



- b) Reavaliar a suas conclusões à luz dos entendimentos jurídicos manifestados e decorrentes da orientação doutrinária e jurisprudencial;
- c) Uma vez reavaliadas as conclusões retirar as mesmas do Relatório Final, que venha a ser produzido;
- d) Dar sem efeito a responsabilidade financeira sancionatória apontada porquanto, objetivamente, inexistente qualquer ilícito no exercício da atividade e, conseqüentemente, inexistente responsabilidade subjetiva, não estando em qualquer caso preenchido os pressupostos da culpa;
- e) Ou, sem conceder, caso assim não se entenda, deverem, no momento próprio, as eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias que venham a ter-se definitivamente por verificadas, serem relevadas, se o processo vier a prosseguir para o respetivo apuramento.

Junta: 15 documentos.

O Presidente da Câmara Municipal,

António Domingos da Silva Tiago

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL - RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA

PONTO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
3.	<p>C1 O sistema de controlo interno adotado no Município da Maia, nomeadamente no que concerne à regularidade dos circuitos e procedimentos instituídos, revelou algumas fragilidades, face à deteção das seguintes situações:</p> <p>a) Incapacidade demonstrada pelo sistema de prevenir a ocorrência de irregularidades notórias e substanciais que se apontam nas conclusões subsequentes, com as suas consequências legais (C2 a C7).</p> <p>b) Desatualização da Norma de Controlo Interno (NCI).</p> <p>c) Insuficiências do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) relativamente à definição das áreas de risco, em particular, na contratação pública.</p> <p>d) Ausência de segregação das funções de Gestor do Contrato, ainda não objeto de regulamentação interna, bem como ao nível do armazenamento e outras arrecadações de materiais.</p> <p>e) Inexistência de uma planificação estruturada no âmbito do aprovisionamento/compras.</p> <p style="text-align: center;">Vd. 2.1.</p>	<p>R1 Supra as debilidades detetadas, promovendo, designadamente:</p> <p>a) A atualização da NCI.</p> <p>b) A densificação das áreas de risco incorporadas na “Matriz Plano de Gestão de Riscos” do PGRIC.</p> <p>c) A regulamentação das funções de Gestor do Contrato.</p> <p>d) A efetiva segregação de funções em pontos-chave do procedimento de contratação pública.</p> <p>e) A desejável planificação no domínio do aprovisionamento/compras, assegurando a efetiva articulação entre o setor que centraliza essa função e os demais serviços que manifestam as necessidades aquisitivas.</p>	<p>No que concerne as alíneas b), c), d) e e) o Município da Maia aceita as recomendações, conforme se pode alcançar pela fundamentação expressa na pronúncia escrita que faz parte integrante deste contraditório</p>

PONTO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
3.	<p>C2 No âmbito do procedimento pré-contratual de empreitadas de obras públicas, apuraram-se, desde logo, os seguintes indícios de ilegalidades:</p> <p>a) Indevida utilização de procedimentos de consulta prévia em 2 procedimentos que totalizam 290,9 m€ com o convite a operadores económicos que eram, apenas, formalmente distintos do adjudicatário, em violação dos princípios da concorrência, igualdade, transparência e da prossecução do interesse público. Vd. 2.2.2., a)</p> <p>b) Fracionamento da despesa em 2 procedimentos de consulta prévia, com subtração dos inerentes contratos ao procedimento de concurso público que seria exigível, no valor de 260,8 m€. Vd. 2.2.2., b)</p>	<p>R2 Garanta, na formação dos procedimentos pré-contratuais de consulta prévia, o exigível controlo das regras de escolha das entidades convidadas, bem como a observância da unidade da despesa.</p>	<p>O Município da Maia não aceita as recomendações, conforme se pode alcançar pela fundamentação expressa na pronúncia escrita que faz parte integrante deste contraditório</p>
3.	<p>C3 Verificou-se o ilegítimo recurso a ajuste direto em empreitadas de obras públicas, num valor global de 773,5 m€, e aquisições de bens e serviços, totalizando, respetivamente, 176,7 m€ e 777,7 m€ euros, por força da infundada invocação de motivos para a escolha do procedimento em função de critérios materiais, envolvendo, num caso, a indevida atribuição de efeitos retroativos ao contrato. Vd. 2.2.2., c) e d)</p>	<p>R3 Assegure, na formação dos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto, o controlo da rigorosa seleção do procedimento fundado em critérios materiais e da atribuição de efeitos retroativos ao contrato.</p>	<p>O Município da Maia não aceita as recomendações, conforme se pode alcançar pela fundamentação expressa na pronúncia escrita que faz parte integrante deste contraditório</p>
3.	<p>C4 Em procedimentos de ajuste direto numa empreitada de obras públicas, no montante de 149,4 m€, e em aquisições de bens e serviços, ascendendo a 18,2 m€, apuraram-se indícios da prévia concretização do objeto contratual ou em avançado estado de execução, assim traduzindo a mera formalização de situações já constituídas. Vd. 2.2.2., e).</p>	<p>R4 Adote medidas de controlo efetivas que assegurem a imperativa celebração dos contratos em fase prévia à entrega/execução do seu objeto.</p>	<p>O Município da Maia não aceita as recomendações, conforme se pode alcançar pela fundamentação expressa na pronúncia escrita que faz parte integrante deste contraditório</p>

PONTO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
3.	<p>C5 Foi detetada, em procedimentos de consulta prévia para a aquisição de serviços, no total de 147,8 m€, a indevida atribuição de efeitos retroativos a contratos e o avançado estado da execução do objeto contratual antes da sua formalização definitiva, sem estarem demonstrados os requisitos legais para o preenchimento do conceito indeterminado das “razões de interesse público”, acarretando, assim, a ilegalidade das despesas realizadas.</p> <p>Vd. 2.2.2., f)</p>	<p>R5 Garanta mecanismos de controlo para a exigível observância dos requisitos legais que sustentam a atribuição de efeitos retroativos aos contratos na formação dos procedimentos pré-contratuais.</p>	<p>O Município da Maia não aceita as recomendações, conforme se pode alcançar pela fundamentação expressa na pronúncia escrita que faz parte integrante deste contraditório</p>
3.	<p>C6 O MM celebrou contratos de prestação de serviços na sequência de ajuste direto, no montante global de 23,3 m€, e de ajuste direto simplificado, somando 19 m€, que, em função das condições da sua execução, assumem a natureza de contratos de trabalho em funções públicas, em violação dos princípios e normativos legais aplicáveis nesta matéria.</p> <p>Vd. 2.2.2., g)</p>	<p>R6 Acautele o recurso preferencial às modalidades de contratação ao abrigo de relações jurídicas de emprego público e controle as situações de exceção que eventualmente possam legitimar a aquisição de serviços neste domínio.</p>	<p>O Município da Maia não aceita as recomendações, conforme se pode alcançar pela fundamentação expressa na pronúncia escrita que faz parte integrante deste contraditório.</p>
3.	<p>C7 As insuficiências de controlo geradoras das irregularidades evidenciadas em conclusões antecedentes (C2 a C6) abrangem mais de metade dos procedimentos da amostra constituída, traduzindo um valor global superior a 2,6 M€, e representam uma parte significativa dos montantes totais das amostragens dos diferentes tipos procedimentais, chegando aos 100% no caso dos procedimentos de consulta prévia e de ajuste direto para a realização de empreitadas de obras públicas e das consultas prévias para a aquisição de serviços, sendo, ainda, suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória imputável a dirigentes e trabalhadores do MM.</p> <p>Vd. 2.2.2., h) e 2.4.</p>	-	<p>O Município da Maia não aceita as conclusões e as recomendações relativamente, conforme se pode alcançar pela fundamentação expressa na pronúncia escrita que faz parte integrante deste contraditório.</p>

PONTO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
3.	<p>C8 Constataram-se ainda outras fragilidades de controlo visíveis em desconformidades pontuais na tramitação dos procedimentos de formação dos contratos - deficiências instrutórias, erros e insuficiências de fundamentação – e na respetiva execução, designadamente, quanto à despesa e garantias e à direção e fiscalização, aqui se reiterando as situações detetadas de ausência de segregação das funções de Gestor do Contrato, coincidindo com o proponente do procedimento pré-contratual/manifestação da necessidade e com o de júri nomeado pelo PCM.</p> <p>Vd. 2.2.1. e 2.3.</p>	<p>R7 Institua mecanismos de controlo que evitem o tipo de desconformidades verificadas, em particular, no que respeita à devida segregação das funções de Gestor do Contrato.</p>	<p>O Município da Maia aceita algumas conclusões e recomendações, sem prejuízo dos esclarecimentos prestados na pronúncia escrita que sustenta este direito do contraditório.</p>
2.1.	...	-	
2.2.	...	-	
2.3.	...	-	