

# Ação de controlo ao Município da Maia - Controlo Interno na Contratação Pública

O sistema de controlo interno assegura a eficiência e eficácia da gestão e do modelo organizativo implementados no âmbito da contratação pública, tendo em vista a observância dos princípios de legalidade, transparência e concorrência?

**Relatório nº 55/2023**

Junho de 2023

Proc. nº 2020/301/A9/340



[igf.gov.pt](https://www.igf.gov.pt)

## FICHA TÉCNICA

### Coordenação da ação

---

Diretor Operacional

*Rui Vaz Macedo Ribeiro*

### Equipa de auditoria

---

Chefe de equipa

*Luís Manuel Clode Moreira*

Inspetor

*Fernando Erico Rodrigues Martins*

## Homologação / Despacho

## Despacho

Concordo, renovando a proposta de envio do presente relatório a Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, com sugestão de ulterior encaminhamento para o Gabinete de Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

Pel' O Inspetor-Geral

Subinspetor-Geral      JOSÉ ANTÓNIO PRATES  
VIEGAS RIBEIRO  
2023.07.03 15:43:58 +01'00'

### Parecer

Submeto o presente relatório e anexos à consideração superior, com o meu acordo, sublinhando a proposta de envio a Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, com sugestão de ulterior encaminhamento para o Gabinete de Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
2023.07.03 15:37:00 +01'00'

### Parecer

Concordo com o presente relatório, salientando as conclusões e recomendações do ponto 3. (fls. 26 a 28) e as propostas do ponto 4. (fls. 29).  
À consideração superior.

Inspetor de Finanças Diretor

RUI VAZ DAS NEVES  
MACEDO RIBEIRO  
2023.06.30 18:15:34 +01'00'

Relatório n.º 55/2023

Processo n.º 2020/301/A9/340

## Ação de controlo ao Município da Maia – Controlo Interno na Contratação Pública

### SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o sistema de controlo interno adotado pelo Município da Maia (MM) assegura a eficiência e eficácia da gestão e do modelo organizativo implementados no âmbito da contratação pública, tendo em vista assegurar a observância dos princípios de legalidade, transparência e concorrência. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (vd. **Anexos 11 e 12**), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

#### 1. Principais conclusões

<p><b>Fragilidades do sistema de controlo interno que potenciam a ocorrência de irregularidades</b></p>	<p><b>1.1.</b> O sistema de controlo interno adotado no MM revelou diversas insuficiências, com destaque para os aspetos que seguidamente se sintetizam:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Incapacidade de prevenir a ocorrência de irregularidades relevantes detetadas.</li><li>b) Desatualização da Norma de Controlo Interno (NCI).</li><li>c) Debilidades do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) relativamente à definição das áreas de risco.</li><li>d) Ausência de segregação de funções em pontos-chave do procedimento de contratação pública, nomeadamente quanto às funções de Gestor do Contrato, ainda não objeto de regulamentação interna.</li><li>e) Insuficiências ao nível do armazenamento e arrecadação de outros materiais.</li><li>f) Inexistência de planificação estruturada no âmbito do aprovisionamento/compras.</li></ul>
<p><b>Irregularidades em 53% dos procedimentos analisados (2,6 M€)</b></p> <p><b>Responsabilidade financeira</b></p>	<p><b>1.2.</b> Essas debilidades de controlo potenciaram a verificação de irregularidades e ilegalidades em 53% dos procedimentos da amostra constituída, num valor global superior a 2,6 M€, que são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória imputável a dirigentes e trabalhadores do MM e são as seguintes:</p>
<p><b>Consulta prévia irregular em EOP (291 m€)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Recurso irregular a consulta prévia em procedimentos de EOP que totalizam 290,9 m€ com o convite a operadores económicos apenas formalmente distintos do adjudicatário.</li></ul>
<p><b>Fracionamento da despesa em EOP (261 m€)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>b) Fracionamento da despesa em 2 procedimentos de consulta prévia em adjudicações de EOP, com subtração dos inerentes contratos no valor de 260,8 m€ ao exigível concurso público.</li></ul>

<p>Indevido recurso a ajuste direto em função de critérios materiais (1,7 M€)</p>	<p>c) Infundada invocação de motivos para a adoção de ajuste direto em função de critérios materiais, em procedimentos de EOP num montante global de 773,5 m€ e de aquisição de bens e serviços num total de, respetivamente, de 176,7 m€ e 777,7 m€.</p>
<p>Formalização a posteriori de situações já constituídas de facto (168 m€)</p>	<p>d) Prévia concretização do objeto contratual em ajustes diretos relativos a uma EOP no valor de 149,4 m€ e a bens e serviços no valor de 18,2 m€.</p>
<p>Efeitos retroativos ilegítimos  Objeto contratual em avançado estado da execução (148 m€)</p>	<p>e) Indevida atribuição de efeitos retroativos a contratos de aquisição de serviços, somando 147,8 m€, em avançado estado da execução do objeto contratual antes da sua formalização definitiva, sem a exigível demonstração das razões de interesse público subjacentes, acarretando, assim, a ilegalidade da despesa realizada.</p>
<p>Violação do regime legal de emprego público (42 m€)</p>	<p>f) Adoção de ajuste direto, no valor global de 23,3 m€, e de ajuste direto simplificado, totalizando 19 m€, para a aquisição de serviços que, dadas as condições da respetiva execução, assumem a natureza de contratos de trabalho em funções públicas.</p>

## 2. Recomendações dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal da Maia

<p>Suprimento das fragilidades do sistema de controlo interno</p>	<p><b>2.1.</b> Promover a instituição de mecanismos de controlo interno que previnam a ocorrência do tipo de desconformidades/irregularidades verificadas, nomeadamente, quanto à ausência de segregação de funções, às insuficiências no armazenamento e à falta de planificação no aprovisionamento e compras.</p>
<p>Cumprimento das exigências de seleção nas consultas prévias</p>	<p><b>2.2.</b> Definir critérios adequados que assegurem a legalidade da escolha das entidades convidadas na formação dos procedimentos pré-contratuais de consulta prévia.</p>
<p>Obediência ao princípio da unidade da despesa</p>	<p><b>2.3.</b> Assegurar a obediência ao princípio da unidade da despesa na formação dos procedimentos pré-contratuais de consulta prévia.</p>
<p>Observância da legalidade nos ajustes diretos por critérios materiais</p>	<p><b>2.4.</b> Garantir que o recurso ao procedimento de ajuste direto fundado em critérios materiais obedece às condicionantes legais previstas, através da definição de mecanismos específicos.</p>
<p>Prevenção de situações de prévia concretização de objeto contratual</p>	<p><b>2.5.</b> Adotar medidas de controlo efetivas que assegurem a imperativa celebração dos contratos em fase prévia à entrega/execução do seu objeto.</p>
<p>Garantia da não atribuição indevida de efeitos retroativos aos contratos</p>	<p><b>2.6.</b> Implementar instrumentos de controlo que inviabilizem a indevida atribuição de efeitos retroativos aos contratos na formação dos procedimentos pré-contratuais.</p>
<p>Procedimentos de controlo que assegurem o cumprimento do regime jurídico de emprego público</p>	<p><b>2.7.</b> Desenvolver procedimentos que garantam o recurso preferencial às modalidades de contratação ao abrigo de relações jurídicas de emprego público e controlo efetivo das situações de exceção que eventualmente possam legitimar a aquisição de serviços neste domínio.</p>

## ÍNDICE

---

1	INTRODUÇÃO .....	7
1.1.	Fundamento.....	7
1.2.	Questão e subquestões de auditoria .....	7
1.3.	Âmbito.....	8
1.4.	Metodologia.....	8
1.5.	Contraditório.....	9
1.6.	Condicionantes.....	10
2	RESULTADOS .....	10
2.1.	Controlo interno.....	10
2.2.	Formação dos contratos .....	11
2.3.	Execução do contrato .....	23
2.4.	Responsabilidade financeira .....	25
3	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	26
4	PROPOSTAS .....	29

---

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

---

<b>SIGLA</b>	Designação
<b>AD</b>	Ajuste direto
<b>ADS</b>	Ajuste direto simplificado
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>Cf.</b>	Conforme
<b>CNCP</b>	Catálogo Nacional de Compras Públicas
<b>CP</b>	Concurso Público
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CPC</b>	Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>CPV</b>	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
<b>DCPA</b>	Divisão de Contratação Pública e Aprovisionamento
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
<b>IMPIC</b>	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MM</b>	Município da Maia
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>OP</b>	Ordem de Pagamento
<b>PA</b>	Plano de Atividades
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PGRCIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimentos
<b>SCI</b>	Sistema de Controlo Interno
<b>TdC</b>	Tribunal de Contas

---



## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

A presente ação foi realizada ao abrigo das competências legalmente atribuídas à Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF) no plano do controlo da administração local autárquica<sup>1</sup> e em cumprimento do respetivo Plano de Atividades (PA)<sup>2</sup>, tendo por finalidade avaliar o sistema de controlo interno adotado no Município da Maia (MM) no sentido de assegurar o cumprimento das regras de legalidade, transparência e concorrência no âmbito da contratação pública.

Os principais fatores de risco que fundamentaram a realização da ação foram os seguintes:

- a) Inadequação e ineficácia dos mecanismos de controlo interno, incluindo a deficiência da atividade desenvolvida pelo gestor de contrato e pela fiscalização.
- b) Ausência de fundamentação das decisões do procedimento e desrespeito das regras da sua escolha, com indevido favorecimento de operadores económicos e eventual benefício próprio ilegítimo.
- c) Deficiente supervisão da regularidade da previsão orçamental e da execução da despesa.

### 1.2. Questão e subquestões de auditoria

**1.2.1.** O desenvolvimento desta ação de controlo pretendeu dar resposta à seguinte questão: *o sistema de controlo interno adotado pelo Município assegura a eficiência e eficácia da gestão e do modelo organizativo implementados no âmbito da contratação pública, tendo em vista a observância dos princípios de legalidade, transparência e concorrência?*

Para o efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- a) Os circuitos e procedimentos de controlo interno instituídos são adequados e sujeitos a monitorização, designadamente quanto ao exercício da função de gestor do contrato e à intervenção da fiscalização?
- b) Foi assegurado que as decisões do procedimento foram proferidas pelo órgão competente e estão devida e legalmente fundamentadas e foram respeitadas as regras de transparência e concorrência na escolha das entidades e a obrigação de reporte ao Tribunal de Contas?
- c) Existem mecanismos de controlo para confirmar que a despesa estava devidamente considerada nos documentos previsionais, foram respeitadas as subseqüentes fases de execução e garantidos o respetivo pagamento e relevação contabilística?

---

<sup>1</sup> Cf. artigo 2º da Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

<sup>2</sup> Com enquadramento no Projeto 301 “Promover a legalidade e a transparência na contratação pública”.

### 1.3. Âmbito

A IGF desenvolveu um modelo de avaliação da estratégia de controlo interno implementada pela organização autárquica na contratação pública<sup>3</sup>, nomeadamente, face ao robustecimento de que foi objeto o respetivo regime jurídico na sequência da substancial alteração ao Código dos Contratos Públicos<sup>4</sup> (CCP) ocorrida em 2017<sup>5,6</sup>, tendo em vista a identificação de aspetos críticos ou fragilidades suscetíveis de aperfeiçoamento.

O referido modelo de avaliação, aplicável no âmbito de uma ação transversal dirigida para um universo de municípios, pressupõe uma primeira intervenção experimental, de modo a que, sem prejuízo do controlo sistémico que perspetiva, constitua um teste à sua eficiência e eficácia e possibilite o respetivo aperfeiçoamento e consolidação, tendo sido, para isso, selecionado o Município da Maia, com base em critérios de risco, oportunidade e materialidade.

Esta ação assumiu um âmbito local e o período auditado correspondeu, em geral, ao triénio de 2018-2020.

### 1.4. Metodologia

A metodologia adotada nesta ação observou, naturalmente, o citado modelo de avaliação da estratégia de controlo interno das autarquias locais no âmbito da contratação pública, para ele se remetendo<sup>7</sup>.

O universo considerado para efeitos de constituição de amostras<sup>8</sup> abrange os contratos celebrados entre 01/01/2018 e 31/12/2020 pelo MM, excluídos os formalizados ao abrigo de Acordos-Quadro<sup>9</sup>, representando um preço contratual total superior a 82 M€:

QUADRO I - CONTRATOS (2018-2020)						
TIPO	PROCEDIMENTO	UNIVERSO (a)		AMOSTRA(b)		
		N.º	Preço contratual (€)	N.º	Preço contratual (€) (%)	
Empreitada de obras públicas	Concurso público	34	35.708.502,10	2	6.352.489,26	17,79
	Consulta prévia	84	7.353.633,46	4	551.656,12	7,50
	Ajuste direto	51	1.955.733,13	5	922.910,78	47,19
	Ajuste direto simpl.	52	232.055,03	14	61.389,78	26,45

<sup>3</sup> Na sequência da Informação n.º 2020/269, de 07 de julho, objeto de despacho de aprovação da Subinspetora-Geral responsável pelo controlo da administração local autárquica.

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, objeto de diversas alterações, sendo a última introduzida pelo Decreto-Lei n.º 170/2019, de 04 de dezembro.

<sup>5</sup> Introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

<sup>6</sup> Nomeadamente por força da transposição de Diretivas Comunitárias: Diretivas n.ºs 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.

<sup>7</sup> Vd. a já anotada Informação n.º 2020/269, de 07 de julho.

<sup>8</sup> A amostra foi ainda complementada com ajustes diretos simplificados selecionados de harmonia com os critérios adotados para a constituição de amostras, dado que tal tipo de procedimentos está legalmente excluído de publicação no portal dos contratos públicos. Refira-se também que o dossier permanente do MM não registava denúncias na área da contratação pública.

<sup>9</sup> Esta exclusão resulta do facto de tal tipo de contratos estar a ser analisado no âmbito de outra ação desenvolvida por esta Autoridade de Auditoria (Ação de Controlo dos Acordos-Quadro celebrados pela Administração Local - Municípios do Distrito do Porto - Proc. n.º 2020/235/A9/341).

QUADRO I - CONTRATOS (2018-2020)						
TIPO	PROCEDIMENTO	UNIVERSO (a)		AMOSTRA(b)		
		N.º	Preço contratual (€)	N.º	Preço contratual (€)	(%)
<b>Soma</b>		<b>221</b>	<b>45.249.923,72</b>	<b>25</b>	<b>7.888.445,94</b>	<b>17,43</b>
Aquisição de serviços	Concurso público	14	6.829.813,92	1	5.205.330,00	76,21
	Concurso limitado prévia qualificação	8	5.037.556,89	1	1.990.249,92	39,51
	Consulta prévia	106	4.331.332,53	2	147.849,00	3,41
	Ajuste direto	399	9.171.582,43	11	1.490.770,06	16,25
	Ajuste direto simpl.	1130	1.808.930,96	10	46.711,80	2,58
<b>Soma</b>		<b>1657</b>	<b>27.179.216,73</b>	<b>25</b>	<b>8.880.910,78</b>	<b>32,68</b>
Aquisição e locação de bens	Concurso público	7	3.218.228,51	1	499.985,49	15,54
	Consulta prévia	64	2.776.605,43	1	74.990,00	2,70
	Ajuste direto	138	2.530.513,17	3	735.396,96	29,06
	Ajuste direto simpl.	908	1.115.511,02	3	13.255	1,19
<b>Soma</b>		<b>1117</b>	<b>9.640.858,13</b>	<b>8</b>	<b>1.323.627,45</b>	<b>13,73</b>
<b>Total</b>		<b>2995</b>	<b>82.069.998,58</b>	<b>58</b>	<b>18.092.984,17</b>	<b>22,05</b>

**Fonte:** Portal Base Contratos Públicos Online (<http://www.base.gov.pt/Base/pt>) e listagens disponibilizadas pelos serviços municipais

**Notas:**

<sup>(a)</sup> Contratos celebrados entre 01/01/2018 e 31/12/2020, excluídos os celebrados ao abrigo de Acordos-Quadro.

<sup>(b)</sup> Critérios de constituição das amostras:

- Gerais: natureza dos procedimentos e do objeto contratual, recorrência na adjudicação de procedimentos à mesma entidade, materialidade e denúncias relativas à entidade auditada no âmbito da contratação pública.
- Específicos:
  - o Empreitadas de obras públicas: Concurso Público de maior valor, Consultas Prévias com valor total por adjudicatário  $\geq$  250.000 euros e Ajustes Diretos de valor  $\geq$  a 125.000 euros.
  - o Aquisição de serviços: Concurso Público de maior valor, Consultas Prévias com valor total por adjudicatário  $\geq$  145.000 euros e Ajustes Diretos com valor total por adjudicatário  $\geq$  20.000 euros em conjugação com o objeto do contrato.
  - o Aquisição e locação de bens: Concurso Público de maior valor, Consulta Prévia de maior valor e Ajustes Diretos de valor  $\geq$  a 150.000 euros.

A amostra constituída de acordo com os critérios supra definidos, abrange 58 contratos, com um preço contratual global superior a 18 M€, conferindo àquela amostragem uma representatividade de 22%.

### 1.5. Contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório<sup>10</sup>, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal da Maia das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio de um projeto de relatório e respetivos Anexos, em 07/12/2022.

Por existirem indícios da prática de infrações financeiras, foi ainda realizado o contraditório formal pessoal, através do envio do projeto de relatório aos responsáveis visados naquela mesma data.

A pronúncia da entidade auditada, recebida em 20/01/2023, figura no **Anexo 11** e a análise detalhada da resposta que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do **Anexo 12** ao presente relatório.

<sup>10</sup> Estatuído no artigo 12.º do Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho, no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º, ambos, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril.

## 1.6. Condicionantes

O percurso da ação ficou marcado pela reiterada demora da entidade auditada na resposta a pedidos de informação e sucessivas insistências realizadas pela equipa de auditoria, com inevitáveis constrangimentos geradores de ineficiência nos trabalhos, designadamente, pelo retardamento e interrupções de análise que necessariamente provocaram.

## 2 RESULTADOS

### 2.1. Controlo interno

**2.1.1.** O sistema de controlo interno implementado no MM suscita algumas reservas que, de seguida, se salientam (vd. **Anexo 1**):

**a)** Norma de Controlo Interno (NCI):

- I. A NCI existente estabelece pontos de controlo destinados a garantir o cumprimento dos pressupostos de contratação de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens móveis e serviços, complementados nas diversas instruções de trabalho disponíveis (“Gestão de Armazém”, “Seleção e Avaliação de Fornecedores”, “Formação de Contrato - prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença”), e nos procedimentos internos (formação e execução do contrato) e, ainda, num “Guia da Contratação Pública”.
- II. A NCI carece, todavia, de atualização e densificação, face às alterações organizacionais, aprovadas em 05/08/2019, e legislativas com impacto nesta matéria<sup>11</sup>.

**b)** Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) do MM:

- I. O PGRCIC em vigor no triénio em análise<sup>12</sup> identifica as áreas de atividade da autarquia suscetíveis de risco, por referência ao núcleo de competências e atividades de cada unidade orgânica, com indicação dos respetivos riscos, incluindo em matérias da contratação pública, na formação e execução de contratos e descrevendo as medidas para o seu tratamento e monitorização, constando os resultados da sua implementação em relatórios, o último dos quais reportado ao Plano de 2020.
- II. A “Matriz Plano de Gestão de Riscos” inserta no PGRCIC deveria ser mais detalhada e precisa, devendo incorporar, para além da descrição da atividade desenvolvida na esfera de intervenção de cada unidade orgânica, a definição e identificação das situações de risco por cada área temática e o correspondente conjunto de medidas destinadas à sua prevenção e mitigação.

---

<sup>11</sup> De que se destaca, designadamente o CCP e as alterações introduzidas ao sistema contabilístico das administrações públicas e o regime jurídico das atribuições e competências e regime financeiro das autarquias locais. A este propósito, o MM explicita que o processo de atualização ainda irá decorrer, atendendo à alteração do Sistema Contabilístico ter sido implementado pela primeira vez em 2020, período temporal coincidente com a pandemia, e à alteração ocorrida no ano de 2021 à estrutura orgânica que implicará, igualmente, a revisão da NCI.

<sup>12</sup> Plano de Gestão de Riscos, na sua versão mais recente, do ano de 2020, aprovado pela deliberação da CM em 16/03/2020.

c) Gestor do contrato:

- I. Existem situações em que o Gestor do Contrato coincide com o técnico que elabora a “Descrição da Manifestação da Necessidade e Fundamentação” e, em alguns casos, com o júri nomeado pelo PCM (vd. **ponto 2.3, b).**).
  - II. Ainda não se encontra regulada internamente a figura do Gestor do Contrato, estando prevista essa regulamentação no “Mapa de Melhoria do Sistema de Gestão pela Qualidade e Plano Gestão Riscos”.
- d) Aprovisionamento/compras: de acordo com informação prestada pelo MM, apesar da centralização desta função na Divisão de Contratação Pública, não existe, ainda, uma planificação devidamente estruturada na organização dada a sua significativa dimensão.
- e) Armazenamento e outras arrecadações de materiais: não é assegurado o desconhecimento pelo responsável pela receção da requisição ou guia de remessa dos concretos materiais a rececionar e das respetivas quantidades, boa prática que tem sido inviabilizada pelas limitações de recursos humanos afetos a esse serviço.
- f) Fragilidades demonstradas pelo sistema no sentido de prevenir a ocorrência de irregularidades materialmente relevantes detetadas no âmbito da formação dos contratos e que se descrevem seguidamente.

**2.1.2.** Em sede de contraditório, o MM reconhece, em geral, as debilidades detetadas no âmbito do controlo interno, manifestando a sua intenção de as solucionar (vd. **ponto 1. do Anexo 12**).

## 2.2. Formação dos contratos

### 2.2.1. Aspetos gerais

Apesar de em muitas das situações analisadas se ter verificado terem sido asseguradas as regras de competência e as exigências de fundamentação das decisões do procedimento, o devido enquadramento da despesa nos documentos previsionais, bem como a observância dos princípios da transparência e concorrência na escolha das entidades a convidar, observou-se, contudo, um significativo conjunto de insuficiências que o contraditório exercido pelo MM admitiu ou não logrou contrariar (vd. **ponto 8. do Anexo 12**):

QUADRO II – FORMAÇÃO DE CONTRATOS DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS E AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	
TIPO	OBS.
<b>Obra 1</b> <b>(Anexo 2)</b>	Deficiências de fundamentação da informação prévia à abertura do procedimento de concurso público (“Descrição da Manifestação da Necessidade e Fundamentação”): equívoca definição/designação do procedimento de contratação como concurso público urgente. Desconexão/contradição entre disposições do programa de procedimento que estabelecem a não definição do “preço anormalmente baixo” <sup>(a)</sup> com aquelas que estabelecem exigências específicas perante o “preço anormalmente baixo”. Ratificação tardia da decisão sobre a prestação de esclarecimentos e a lista de erros e omissões <sup>(b)</sup> mediante despacho do PCM <sup>(c)</sup> .
<b>Obra 3</b> <b>(Anexo 3)</b>	Falta de fundamentação da exclusão da(s) proposta(s) pelo júri em procedimento de consulta prévia <sup>(d)</sup> .

QUADRO II – FORMAÇÃO DE CONTRATOS DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS E AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	
TIPO	OBS.
<b>Obra 4</b> (Anexo 3)	Insuficiências na evidenciação do controlo do cumprimento do limite trienal legalmente estabelecido quanto à escolha das entidades convidadas no procedimento. Divergências da data da realização do cabimento. Insuficiente fundamentação da informação prévia à abertura do procedimento quanto à fixação do preço base <sup>(e)</sup> .
<b>Obra 5</b> (Anexo 3)	Insuficiências na evidenciação do controlo do cumprimento do limite trienal legalmente estabelecido quanto à escolha das entidades convidadas no procedimento de consulta prévia. Insuficiente fundamentação da informação prévia à abertura do procedimento quanto à fixação do preço base <sup>(e)</sup> . Omissão de apresentação de documentos de habilitação.
<b>Bem 4</b> (Anexo 7.1)	Insuficiente fundamentação da informação prévia à abertura do procedimento quanto à fixação do preço base.
<b>Serviços 3</b> (Anexo 9)	Tramitação de procedimento de consulta prévia à margem da plataforma eletrónica da contratação pública o que, ainda que legalmente admitido <sup>(f)</sup> , resulta em prejuízo da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove.
<b>Serviços 4</b> (Anexo 9)	Tramitação de procedimento de consulta prévia à margem da plataforma eletrónica da contratação pública o que, ainda que legalmente admitido <sup>(f)</sup> , resulta em prejuízo da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove.
<b>Serviços 5</b> (Anexo 10.1)	Tramitação de procedimento de ajuste direto à margem da plataforma eletrónica da contratação pública o que, ainda que legalmente admitido <sup>(f)</sup> , resulta em prejuízo da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove.
<b>Serviços 7</b> (Anexo 10.1)	Emissão tardia do parecer prévio vinculativo.
<b>Serviços 8</b> (Anexo 10.1)	Tramitação de procedimento de ajuste direto à margem da plataforma eletrónica da contratação pública o que, ainda que legalmente admitido <sup>(f)</sup> , resulta em prejuízo da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove.
<b>Serviços 12</b> (Anexo 10.1)	Tramitação de procedimento de ajuste direto à margem da plataforma eletrónica da contratação pública o que, ainda que legalmente admitido <sup>(f)</sup> , resulta em prejuízo da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove.

**Notas:**

<sup>(a)</sup> Cf. artigo 5º e artigos 11º, nº 2, d); 13º, nº 1, d); 18º, nº 2, e) e 28º, nº 2 do enunciado programa de procedimento.

<sup>(b)</sup> Cf. nº 5 do artigo 30º do CCP.

<sup>(c)</sup> Cf. nº 3 do artigo 35º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. A ratificação das decisões do PCM teria de se verificar “na primeira reunião após a sua prática”, tendo ocorrido apenas nas reuniões subsequentes do executivo camarário.

<sup>(d)</sup> Cf. nº 2 do artigo 70º, nº 2 do artigo 122º e nºs 2 e 3º do artigo 146º, todos do CCP.

<sup>(e)</sup> Com efeito, a simples alegação aí feita de que a fixação do preço base resulta do “*somatório dos produtos das quantidades previstas (...) pelos preços unitários correntes e de mercado baseados no conhecimento de propostas admitidas em procedimentos anteriores*”, carece de efetiva evidenciação por forma a atestar-se a sua quantificação de forma objetiva, preenchendo a estatuição legal (cf. nºs 1 e 3 do artigo 47º do CCP e vd., ainda, a Orientação Técnica IMPIC nº 2/CCP/2019).

<sup>(f)</sup> Cf. nº 1 do artigo 62º e alínea g) do nº 1 do artigo 115º ambos do CCP.

### 2.2.2. Escolha do procedimento e objeto contratual

No que concerne à observância das normas legais aplicáveis quanto à escolha dos procedimentos pré-contratuais, face à despesa estimada ou ao valor do contrato a celebrar, apontam-se um conjunto de irregularidades que, também aqui, subsistem, apesar da reação dissonante do MM no seu contraditório (vd. **ponto 2. do Anexo 12**):

**a) Utilização indevida do procedimento de consulta prévia:**

- i. Num procedimento desencadeado tendo em vista a realização de uma empreitada de obra pública, contratada pelo valor de 144.451,97 euros, foram convidados os seguintes operadores económicos (vd. **Anexo 3 - Obra 3**):

QUADRO III - PROCESSO Nº 1109/2018 - ENTIDADES CONVIDADAS				
NIPC	SEDE	OBJETO SOCIAL	ÓRGÃOS SOCIAIS	CARGOS
[REDACTED]	[REDACTED]	Construção e obras públicas, aluguer de máquinas para construção civil e terraplanagem e comércio por grosso e a retalho de materiais de construção civil	Conselho de Administração: [REDACTED]	Presidente Vogal
[REDACTED]	[REDACTED]	Indústria de construção civil e aplicação de granitos	Sócios: [REDACTED]	Gerentes
[REDACTED]	[REDACTED]	Indústria de construção civil e obras públicas.	Sócios: [REDACTED]	Gerentes

Em 07/11/2018, na sequência da informação do Serviço de Contratação Pública, objeto de parecer favorável [REDACTED], a empreitada foi adjudicada pelo PCM à empresa [REDACTED].

- ii. No âmbito de outro procedimento, do mesmo modo visando a realização de uma empreitada de obra pública no montante de 146.407,69 euros, foram convidados os seguintes operadores económicos (vd. **Anexo 3- Obra 6**):

QUADRO IV - PROCESSO Nº 489/2019 - ENTIDADES CONVIDADAS				
NIPC	SEDE	OBJETO SOCIAL	ÓRGÃOS SOCIAIS	CARGOS
[REDACTED]	[REDACTED]	Construção e obras públicas, aluguer de máquinas para construção civil e terraplanagem e comércio por grosso e a retalho de materiais de construção civil	Conselho de Administração: [REDACTED]	Presidente Vogal
[REDACTED]	[REDACTED]	Indústria de construção civil e aplicação de granitos	Conselho de Administração: [REDACTED]	Gerentes
[REDACTED]	[REDACTED]	Construção de edifícios (residenciais e não residenciais)	Sócios: [REDACTED]	Gerentes

Esta empreitada foi adjudicada por despacho do PCM, de 09/07/2019, à referida empresa [REDACTED], antecedido do parecer favorável da Diretora de Departamento, ambos vertidos na informação do Serviço de Contratação Pública de 09/07/2019.

- III. Conforme resulta dos quadros precedentes, duas das três entidades convidadas em cada um dos procedimentos pré-contratuais, apesar de serem empresas com personalidade jurídica distinta em termos formais, apresentam coincidência nos respetivos objetos e órgãos sociais e/ou de direção.

Desse modo, considerando os indicados valores dos contratos, o MM recorreu a procedimentos de consulta prévia, mas com o convite a operadores económicos que eram, apenas, formalmente distintos do adjudicatário, o que constitui, no nosso entendimento, uma forma ficcionada de alargamento concorrencial, assim consubstanciando uma atuação ilegal<sup>13</sup> e com a violação dos princípios da concorrência, igualdade, transparência e da prossecução do interesse público<sup>14</sup>, assim suscetível de acarretar a nulidade dos contratos e o acionamento de eventual responsabilidade financeira sancionatória (vd. **ponto 2.4.**).

**b) Fracionamento de despesa:**

- I. Em 2 outros procedimentos de consulta prévia respeitantes a empreitadas de obras públicas, apurámos a subtração dos contratos ao procedimento de concurso público que seria exigível, no valor global de 260.796,46 euros e que a seguir se identificam (vd. **Anexo 3 - Obras 4<sup>15</sup> e 5<sup>16</sup>**):

A inclusão das referenciadas obras em códigos CPV distintos revela-se, em bom rigor, desajustada, verificando-se, desde logo, da análise comparativa às respetivas estimativas orçamentais/mapas de quantidades, a identidade quase integral da designação dos trabalhos a realizar em ambas as obras<sup>17</sup>.

Ora, há que atender que os contratos devem ser analisados e qualificados em função das circunstâncias em que se enquadram, dos objetivos que visam atingir e não apenas com base na sua configuração formal.

Aliás as categorias<sup>18</sup> e subcategorias<sup>19</sup> de alvarás de empreiteiros de obras públicas exigidas pela autarquia na informação prévia/manifestação da necessidade e no convite de cada uma das duas

---

<sup>13</sup> Cf. artigos 16º a 19º, 36º, 38º, 47º e 112º, todos do CCP.

<sup>14</sup> Cf. artigo 1º-A do CCP. Na realidade, os princípios enunciados pretendem garantir a auscultação efetiva de mais do que um operador económico, e que no caso da consulta prévia, se estabelece no mínimo de 3, num reconhecimento pleno dos benefícios potenciais em termos de preço e/ou qualidade.

<sup>15</sup> **Obra 4:** “Rua 5 de Outubro - Introdução de Passeios de Baía de Estacionamento, Freguesia de Milheirós” - CPV 45232130-2, construção de condutas para águas pluviais.

<sup>16</sup> **Obra 5:** “Rua General Humberto Delgado - Introdução de Passeio e Baía de Estacionamento, Freguesia de Milheirós” – CPV 45211360-0, obras de urbanização.

<sup>17</sup> A estimativa orçamental/mapa de quantidades da **Obra 5** apenas diverge da **Obra 4** na realização de trabalhos descritos como “Infraestruturas Elétricas (Posto de Transformação)”, no valor de 16.176,90 euros, representando somente 12,20 % do valor total dos trabalhos.

<sup>18</sup> Cf. alínea c) do artigo. 3.º da Lei nº 41/2015, de 03 de junho.

<sup>19</sup> Cf. alínea q) do artigo 3.º da Lei nº 41/2015, de 03 de junho.



obras em causa são exatamente as mesmas<sup>20</sup>, o que traduz, de forma mais intensa, a semelhança e/ou coincidência dos trabalhos ali envolvidos, constituindo, portanto, prestações do mesmo tipo.

A isto acresce o facto de ambos os procedimentos pré-contratuais terem sido impulsionados por informações prévias e informações de propostas de abertura com uma dilação temporal próxima e os instrumentos contratuais terem sido celebrados, em igual dia, com a mesma contraparte e com objeto idêntico e prazos de execução similares (150 dias e vigência num espaço temporal inferior a 12 meses). Por seu turno, o montante total adjudicado ascende a 260.796,46 euros<sup>21</sup>, como tal, acima do valor legalmente admitido para a consulta prévia nas empreitadas, o que exigiria a submissão a procedimento pré-contratual de concurso público.

- ii. Neste quadro, verifica-se que o MM violou, não só, as normas legais relativas à contratação pública que exigiriam, à data, o recurso a concurso público e não à consulta prévia, mas também o regime legal da despesa que proíbe o seu fracionamento<sup>22</sup>, gerando a situação elencada a invalidade dos contratos e a responsabilidade financeira sancionatória dos dirigentes e técnicos da autarquia que assumiram os procedimentos em causa (vd. **ponto 2.4.**).

No decurso das diligências, os serviços da autarquia defenderam a independência dos procedimentos, assente na realização de diligências preparatórias e candidaturas a fundos europeus distintas, invocando que os trabalhos em causa são circunscritos e sem ligações entre si, podendo ser executados separadamente, sem inconvenientes que impliquem um aumento de custos. Porém, estas justificações não merecem acolhimento, atenta a proximidade de datas e o sincronismo das situações relativas ao processo e respetiva execução, no citado quadro de um montante global adjudicado acima do legalmente admitido para a consulta prévia.

**c) Recurso indevido a critérios materiais:**

A fundamentação subjacente à escolha do procedimento de ajuste direto em função de critérios materiais em algumas empreitadas de obras públicas e em aquisição de bens e serviços não demonstra o preenchimento dos requisitos legalmente previstos, não obstante a posição contrária manifestada pelo MM no contraditório, sem que dela resulte justificação suscetível de alterar o enquadramento realizado pela IGF (vd. **ponto 3. do Anexo 12**):

- i. Urgência imperiosa<sup>23</sup>:
  - i. Na quase totalidade das empreitadas de obras públicas analisadas, envolvendo um valor global de 773.540,83 euros<sup>24</sup>, é notória a ausência da alegação das circunstâncias imprevisíveis ou da inimputabilidade dos factos invocados à entidade adjudicante, conforme exigência legal, verificando-se ainda, face ao período decorrido entre a manifestação da necessidade dos

---

<sup>20</sup> 1ª Subcategoria da 2ª Categoria na classe correspondente ao valor da proposta.

<sup>21</sup> Os valores adjudicados nas **Obras 4 e 5** ascendem, individualmente, a 128.196,46 euros e a 132.600 euros, respetivamente.

<sup>22</sup> Cf. artigos 16º a 19º, 36º, 38º, 47º, 112º e 130º e seguintes, todos do CCP, e nº 2 do artigo 16º do Decreto-Lei nº 197/99, de 08 de junho.

<sup>23</sup> Cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 24º do CCP.

<sup>24</sup> Valor do contrato: Obra 7 – 160.082 euros; Obra 8 – 342.677,17 euros; Obra 9 – 141.093,50 euros; Obra 10 – 129.688,16 euros.

trabalhos em causa e a respetiva consignação, a ausência de qualquer urgência na sua realização (vd. **Anexo 4.1**):

QUADRO V – URGÊNCIA IMPERIOSA - EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS					
OBRAS	INFORMAÇÃO PRÉVIA		CONSIGNAÇÃO (DATA)	DIAS DECORRIDOS (INF. PRÉVIA E CONSIGNAÇÃO)	OBS.
	Fundamento	Data			
<b>Obra 7</b>	Obstrução ou insuficiente capacidade de escoamento de via.	28/03/2018	03/08/2018	+ de 4 meses	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.
<b>Obra 8</b>	Aluimento de um troço da rede de drenagem de águas pluviais e suas consequências.	10/07/2018	29/11/2018	+ de 4 meses	As razões de ordem técnica, detetadas pela fiscalização, não se enquadram na situação de excecionalidade que a exigência legal estabelece pois inscrevem-se no âmbito da regular manutenção que deve ser conferida às infraestruturas municipais, evidenciando o tempo mediado desde o seu reporte inicial até à consignação dos trabalhos a ausência de qualquer urgência e consequentemente o desfasamento do procedimento adotado.
<b>Obra 9</b>	Reparação de um coletor e de via	29/04/2019	05/08/2019	+ de 3 meses	A necessidade de intervenção demonstrada pelo MM traduz, tão somente, a realização de obras que, no âmbito das suas atribuições e competências, se consideram necessárias
<b>Obra 10</b>	Prevenção de novas inundações ocorridas nas caves das habitações da Vereda do Paiço.	18/06/2019	25/10/2019	+ de 4 meses	A necessidade de intervenção demonstrada pelo MM traduz, tão somente, a realização de obras que, no âmbito das suas atribuições e competências, se consideram necessárias.

- ii. Do mesmo modo, da apreciação de uma aquisição de bens, no valor de 176.717,43 euros<sup>25</sup>, e de 2 aquisições de serviços que somam 661.479,10 euros<sup>26</sup>, resulta manifesto, perante a fundamentação apresentada, que não se estava perante uma urgência imperiosa decorrente de acontecimentos imprevisíveis (vd. **Anexos 7.1 e 10.1**):

QUADRO VI – URGÊNCIA IMPERIOSA - AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS		
BEM/SERV.	INFORMAÇÃO PRÉVIA – FUNDAMENTO	OBS.
<b>Bem 5 (Anexo 7.1)</b>	Renovação da frota automóvel municipal por veículos mais eficientes, através de concurso público.	A previsibilidade é evidente no caso e até resulta da própria imprescindibilidade da utilização das viaturas, não sendo também admissível a invocação de que o verificado atraso na reforma de anteriores peças do procedimento não era

<sup>25</sup> Valor do contrato do Bem 5.

<sup>26</sup> Valor do contrato: Serviços 11 – 518.129,10 euros; Serviços 14 – 143.350 euros.

QUADRO VI – URGÊNCIA IMPERIOSA - AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS		
BEM/SERV.	INFORMAÇÃO PRÉVIA – FUNDAMENTO	OBS.
	Término de um contrato de aluguer operacional para 54 veículos, implicando a adjudicação por mais 9 meses, com possibilidade de rescisão a partir dos 6 meses.	imputável ao MM. Em suma, a situação só ocorre por falta de iniciativa do MM em avançar, em momento oportuno, com o procedimento pré-contratual que a lei estabelece, como aliás resulta reconhecido no teor da informação/comunicação prévia da Chefe de Divisão, de 09/06/2020, ao mencionar que <i>“O novo concurso público já deveria ter sido lançado ao mercado, de forma que a produção de efeitos ocorresse imediatamente a seguir ao término do atual contrato de prorrogação”</i> .
<b>Serviços 11 (Anexo 10.1)</b>	<p>Imponderáveis decorrentes da não celebração de Acordos Quadros de serviços de vigilância e segurança, quer pela ESPAP, quer pela Lipor.</p> <p>Término dos contratos em vigor.</p> <p>Aumento dos preços contratuais resultante da revisão do Contrato Coletivo de Trabalho.</p> <p>Essencialidade da prestação de serviços de vigilância e segurança.</p>	<p>O MM, que pretendia desenvolver um novo procedimento aquisitivo através de Acordo Quadro (AQ) face a um conjunto de vantagens elencadas, quedou-se numa postura de mera expectativa perante o teor de comunicações da ESPAP e da LIPOR que assentavam em meras previsões, não vinculativas, relativamente ao lançamento de novos AQ para o tipo de serviço em causa.</p> <p>Com efeito, a informação que o MM foi obtendo no sentido de que o AQ da ESPAP tinha cessado em 2018 e que, quer essa entidade, quer a LIPOR, não indicavam uma data concreta para a conclusão do procedimento para o efeito, exigiria uma postura mais diligente no lançamento imediato de um novo procedimento pré-contratual aberto à concorrência, pelo que as circunstâncias que, em concreto, determinaram a urgência e o ajuste direto naquela fundado são-lhe indiscutivelmente imputáveis por inércia e falta de planeamento.</p>
<b>Serviços 14 (Anexo 10.1)</b>	<p>Imprevisto motivado pela impossibilidade manifestada pela entidade adjudicatária para a outorga do contrato em agosto último.</p> <p>Impossibilidade de o fornecimento de refeições para o próximo ano letivo poder ser feito no âmbito do procedimento contratual que se encontra em apreciação pelo Tribunal de Contas, para efeitos de obtenção de concessão de visto prévio.</p> <p>Atribuições e competências que legalmente impendem sobre o Município tendo em vista assegurar o fornecimento das refeições escolares.</p>	<p>Consta da informação prévia que <i>“Contactada a entidade adjudicatária para a outorga do contrato (ainda presencial), a ocorrer durante a primeira quinzena de agosto, informou que não o poderia fazer antes de setembro.”</i></p> <p>No entanto, numa outra aquisição de serviços, adjudicada pelo MM àquela entidade (Processo nº 542/2020), verifica-se que o contrato foi efetivamente celebrado em 06/08/2020, período temporal alegadamente impeditivo para a outorga de contratos pela adjudicatária. A isto acresce a manifesta previsibilidade que envolve a tramitação subjacente à incidência de atos e/ou contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não se afigurando plausível a argumentação expendida para sustentar um qualquer juízo de imprevisibilidade que respalde a subsequente urgência imperiosa para o recurso ao ajuste direto.</p>

- iii. No conjunto das situações elencadas, o MM, através dos técnicos e dirigentes responsáveis, violou as normas legais relativas ao pagamento de despesas públicas e à contratação pública que exigiriam, à data, o recurso a outros procedimentos de formação dos respetivos contratos, com desrespeito claro dos princípios básicos da contratação pública, nomeadamente, da legalidade, da concorrência, igualdade e transparência, todos consagrados no CCP<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Cf. artigos 19º-A, alínea c) do nº 1 do artigo 20º, artigo 23º, alínea c) do nº 1 do artigo 24º e artigos 36º e 38º, todos do CCP.

Ora, a preterição total do procedimento legalmente exigido nos atos praticados acarreta a nulidade dos contratos, bem como a formulação de um juízo de imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos intervenientes nesses procedimentos (vd. **ponto 2.4.**).

ii. Serviços de natureza intelectual (jurídicos):

- i. No âmbito de dois procedimentos pré-contratuais de ajuste direto para aquisição de serviços que totalizam 116.240,00 euros, a fundamentação que pretende respaldar o recurso a ajuste direto afigura-se-nos manifestamente insuficiente pois não é demonstrada, de forma inequívoca, a total impossibilidade do estabelecimento de atributos qualitativos das propostas para integrar o critério de adjudicação, não sendo também adequada a definição de atributos quantitativos conducentes a uma escolha dirigida a um único prestador (vd. **Anexo 10.1**):

QUADRO VII - AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS		
AQ. SERVIÇOS	INFORMAÇÃO PRÉVIA – FUNDAMENTO	VALOR DO CONTRATO (€)
<i>Serviços 7</i>	<p>Celebração de contrato de prestação de serviços com uma sociedade de advogados para acompanhamento do MM, enquanto entidade acionista, no processo de dissolução e liquidação da [REDACTED].</p> <p>Natureza intelectual dos serviços a realizar.</p> <p>Anterior intervenção da entidade adjudicatária enquanto mandatária forense em processos antecedentes e seu profundo conhecimento sobre a realidade fiscal, jurídica e financeira.</p>	50.000
<i>Serviços 9</i>	<p>Renovação de contrato de prestação de serviços com sociedade de advogados para assessoria nas áreas jurídicas e fiscais em matéria dos Fundos de Investimento Imobiliário.</p> <p>Natureza intelectual e especializada dos serviços a realizar.</p> <p>Anterior intervenção da entidade adjudicatária na prestação de consultoria jurídicas nas aludidas áreas evidenciadas em processos antecedentes e seu profundo conhecimento sobre a realidade fiscal, jurídica e financeira.</p>	66.240

- ii. Igualmente nestas situações, o MM descartou a observância das normas legais concernentes à contratação pública e não ponderou, em nenhum dos procedimentos, a viabilidade da adoção de consulta prévia, com convite a, pelo menos, três entidades, como exigido pelo enquadramento jurídico em defesa da concorrência<sup>28</sup>.

Na verdade, a utilização do critério material inviabilizou o recurso a outros procedimentos pré-contratuais, como a mencionada consulta prévia ou até o concurso público, tendo em conta o indicado valor envolvido em cada um dos contratos, desse modo suscitando a sua invalidade, matéria passível de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória (vd. **ponto 2.4.**).

Acresce a atribuição de efeitos retroativos ao contrato num dos procedimentos (**Aquisição de serviços 9**), sem se mostrarem evidenciados no procedimento os requisitos legais para o preenchimento do conceito indeterminado das “razões de interesse público” que o justifiquem, o

<sup>28</sup> Cf. artigos 1º-A, alínea c) do nº 1 do artigo 20º, artigo 23º, alínea c) do nº 1 do artigo 24º, , alínea b) do nº 1 do artigo 27º e artigos 36º e 38º, todos do CCP.

que gera, igualmente, a ilegalidade da mencionada despesa, a invalidade do contrato e a imputação de um juízo de responsabilidade financeira sancionatória aos ditos intervenientes.

d) Indiciária concretização do objeto contratual ou em avançado estado de execução:

- i. A fundamentação subjacente à escolha do procedimento pré-contratual de ajuste direto numa empreitada de obras públicas, no valor 149.369,95 euros<sup>29</sup>, e em aquisições de bens e serviços, totalizando, respetivamente, 13.255,00<sup>30</sup> euros e 4.970,00 euros, assentou em critérios materiais, por urgência imperiosa, constatando-se, todavia, que o objeto contratual já anteriormente se encontrava integralmente realizado (vd. **Anexos 4.1, 7.2 e 10.2**):

QUADRO VIII – OBJETO CONTRATUAL - EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS E AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS		
TIPO	INFORMAÇÃO PRÉVIA – FUNDAMENTO	Obs.
<b>Obra 11</b> <b>(Anexo 4.1)</b>	Abatimento em avenida em zona de passagem hidráulica, junto a nó de autoestrada.	Tendo em conta o prazo de execução previsto para a realização da obra (120 dias) e o prazo de execução efetivamente realizado (3 dias), bem como a natureza dos trabalhos descritos nos diferentes documentos do procedimento (caderno de encargos, mapa de medições e quantidades e auto de medição), afigura-se-nos difícil a realização daqueles num prazo tão curto, indiciando que os trabalhos já se encontrariam realizados ou em avançado estado de execução. Aliás, isso mostra-se evidente na “autorização para interrupção de trânsito”, com data de início a 22/01/2020 e data de fim a 22/02/2020, a favor do operador económico que viria a ser o futuro adjudicatário da obra e, ainda, na informação de 14/01/2020 que apresenta um novo valor para a estimativa orçamental apurada em função do decurso “dos trabalhos de escavação” e “de novas situações imprevistas e imprevisíveis...”, assim como na data dos registos fotográficos de acompanhamento dos trabalhos e, por fim, nas diversas notícias da imprensa nacional.
<b>Bem 6</b> <b>(Anexo 7.2)</b>	Aluguer de tendas para exposição de alterações climáticas – “Semana Europeia da Mobilidade 2019”	O evento para o qual foi realizado o procedimento decorreu de 13 a 23/09/2019, sendo posteriores a informação prévia e a adjudicação (30/09/2019), a respetiva emissão de parecer e despacho concordantes (03/10/2019) e a requisição externa (02/10/2019).
<b>Bem 7</b> <b>(Anexo 7.2)</b>	Locação de equipamentos – “Semana Europeia da Mobilidade 2019”	O evento para o qual foi realizado o procedimento decorreu de 13 a 23/09/2019, sendo posteriores a autorização para iniciação do procedimento (28/09/2019), a informação prévia e a adjudicação (02/10/2019) e a respetiva emissão de parecer e despacho concordantes e a requisição externa (07/10/2019).
<b>Bem 8</b> <b>(Anexo 7.2)</b>	Aquisição de materiais promocionais diversos – “Semana Europeia da Mobilidade 2019”	O evento para o qual foi realizado o procedimento decorreu de 13 a 23/09/2019, sendo posteriores a autorização para iniciação do procedimento, a informação prévia, a adjudicação, a respetiva emissão de parecer e despacho concordantes e a requisição externa (07/10/2019).
<b>Serviços 22</b> <b>(Anexo 10.2)</b>	Aquisição de diversos bens e serviços para logística e organização – “Semana Europeia da Mobilidade 2019”	O evento para o qual foi realizado o procedimento decorreu de 16 a 22/09/2019, sendo posteriores a autorização para iniciação do procedimento (28/09/2019), a informação prévia, a adjudicação, a respetiva emissão de parecer e despacho concordantes e a requisição externa (07/10/2019).

- ii. Não obstante a argumentação a propósito aduzida pelo MM no contraditório (vd. **ponto 4. do Anexo 12**), confirma-se, pelo exposto, a notória formalização de situações previamente constituídas,

<sup>29</sup> Valor do contrato do Obra 11.

<sup>30</sup> Valor do contrato (adjudicação): Bem 6 – 4.150 euros; Bem 7 – 4.382 euros; Bem 8 – 4.723 euros.

porquanto o objeto contratual já se encontrava integralmente realizado antes da formalização definitiva dos respetivos procedimentos pré-contratuais, assim se mostrando violado o regime legal da formação dos contratos públicos<sup>31</sup>.

Nessa medida, a celebração de tais contratos tipifica negócios jurídicos com um objeto fisicamente impossível<sup>32</sup>, dessa forma afetando a sua validade e determinando a responsabilidade financeira sancionatória dos técnicos e dirigente envolvidos nos procedimentos (vd. **ponto 2.4.**).

**e) Atribuição irregular de efeitos retroativos aos contratos:**

- I. Em 2 procedimentos de consulta prévia para a aquisição de serviços, somando 147.849,00 euros<sup>33</sup>, mostra-se indiciada a atribuição indevida de efeitos retroativos aos contratos e o avançado estado da execução das prestações antes da sua formalização definitiva (vd. **Anexo 9**):

QUADRO IX – EFEITOS RETROATIVOS - AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS				
AQ. SERV.	INFORMAÇÃO PRÉVIA – FUNDAMENTO	EXECUÇÃO FINANCEIRA	PRAZO (MESES)	
			Contratual	Efetivo
<b>Serviços 3 (Anexo 9)</b>	Promoção de eventos e atividades desportivas em várias áreas de intervenção, designadamente, através de serviços de: Organização (limite: 72 horas); Arbitragem (limite: 1.612 horas); Monitorização (limite 1.744 horas); Monitorização nas piscinas descobertas do complexo desportivo municipal (limite: 4.166 horas).	Taxa de realização de 45,37% decorridos 5 dias após a celebração do contrato <sup>(a)</sup> .	9	4,2 <sup>(b)</sup>
<b>Serviços 4 (Anexo 9)</b>	Promoção de eventos e atividades desportivas em várias áreas de intervenção, designadamente, através de serviços de: Organização (limite: 72 horas); Arbitragem (limite: 1.388 horas); Monitorização (limite 1.500 horas); Monitorização nas piscinas descobertas do complexo desportivo municipal (limite: 4.000 horas).	Taxa de realização de 46,08% decorridos 14 dias após a celebração do contrato <sup>(c)</sup> .	6	2,9 <sup>(d)</sup>

**Notas:**

<sup>(a)</sup> Fatura nº 39 emitida, em 04/07/2018, no valor de 33.104 euros, cuja descrição evidencia que já tinham sido prestados todos os serviços de organização e de arbitragem contratados.

<sup>(b)</sup> Tendo por referência a execução financeira do contrato, como resulta da última fatura (nº 47) emitida pela adjudicatária em 02/11/2018.

<sup>(c)</sup> Fatura nº 53 emitida, em 20/08/2019, no valor de 34.505 euros, cuja descrição evidencia igualmente que já tinham sido prestados todos os serviços de organização e de arbitragem contratualizados.

<sup>(d)</sup> Tendo por referência a execução financeira do contrato, como resulta da última fatura (nº 56) emitida pela adjudicatária em 07/11/2019.

- II. Pese, embora, a posição diversa assumida pelo MM no seu contraditório (vd. **ponto 5. do Anexo 12**), em ambas as aquisições descritas, não se encontram evidenciados os requisitos legais para o preenchimento do conceito indeterminado das “razões de interesse público” que justifiquem a

<sup>31</sup> Cf., nomeadamente, artigos 17º, 36º, 73º, 81º a 87º e 94º e seguintes, todos do CCP.

<sup>32</sup> Cf. artigo 280º do Código Civil.

<sup>33</sup> Valor do contrato: Serviços 3 – 72.969 euros; Serviços 4 – 74.880 euros.

atribuição de efeitos retroativos aos contratos<sup>34</sup>, sendo, por isso, ilegais as despesas realizadas nessas condições, aqui também se suscitando a responsabilidade financeira dos intervenientes nos procedimentos em causa (vd. **ponto 2.4.**).

**f) Contratos de trabalho subordinado indevidamente enquadrados:**

Os termos em que se têm desenvolvido ao longo do período de 2018 a 2021 algumas prestações de serviços adquiridas através de ajuste direto, no montante global de 23.278,92 euros (vd. **Anexo 10.1 - Aquisições de serviços 5, 6 e 10<sup>35</sup>**) e de ajuste direto simplificado, num total de 19.099,10 euros (vd. **Anexo 10.2 - Aquisições de serviços 16 a 21 e 23 e 24**) aportam evidentes características próprias de trabalho subordinado<sup>36</sup>.

Sem prejuízo das justificações apresentadas pelo MM no contraditório (vd. **ponto 6. do Anexo 12**), a verdade é que estão em causa atividades realizadas por colaboradores contratados em regime de avença em complexos desportivos e piscinas sob a determinação, coordenação e supervisão hierárquica de dirigentes do Município, em instalações municipais e com uso dos respetivos meios e equipamentos, e sujeitas, ainda, a controlo do cumprimento de horário e de assiduidade.

Face ao histórico de sucessivas contratações, visando a concretização do mesmo objeto e celebrado com a mesma contraparte, destinadas ao preenchimento de necessidades permanentes do MM nas áreas para as quais os contratos foram celebrados, vem-se mantendo todo um contexto de precariedade por via de um vínculo jurídico inadequado<sup>37</sup>, circunstância que, aliás, chegou a ser expressamente reconhecida pela própria Autarquia<sup>38</sup>.

Também aqui estão em causa situações geradoras de nulidade dos respetivos contratos por se mostrarem infringidos os regimes de realização da despesa e da contratação pública, suscetíveis de fazerem incorrer os intervenientes nos procedimentos em responsabilidade financeira sancionatória (vd. **ponto 2.4.**).

**g) Irregularidades detetadas – representatividade**

Os 31 procedimentos afetados com irregularidades, traduzindo mais de metade dos considerados na amostragem selecionada (58), ascendem a um total superior a 2,6 M€ e representam cerca de 19%, 26% e 11%, respetivamente, do valor das amostras das empreitadas de obras públicas, das aquisições e locações de bens e das aquisições de serviços:

---

<sup>34</sup> Cf. artigos 17º, 36º, 73º, 81º a 87º, 94º e seguintes e nº 2 do artigo 287º, todos do CCP, e artigo 280º do Código Civil.

<sup>35</sup> Com o valor do contrato de 10 246,92, 6 476 e 6 556 euros, respetivamente.

<sup>36</sup> Cf. artigos 6º, 10º e 32º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

<sup>37</sup> Num quadro em foi oportunamente estabelecido, com caráter imperativo, um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários pela Lei nº 112/2017, de 29 de dezembro.

<sup>38</sup> Vd., designadamente, a informação da Divisão de Recursos Humanos, de 02/05/2018, onde se reconhece que a contratação de nadadores-salvadores para as piscinas municipais (**Aquisição de serviços 5**) visa assegurar uma necessidade permanente do MM.



<b>QUADRO X - IRREGULARIDADES DETETADAS – REPRESENTATIVIDADE</b>							
<b>PROCEDIMENTOS c/ IRREGULARIDADES</b>				<b>AMOSTRA</b>			
<b>Objeto</b>	<b>Nº</b>	<b>Tipo</b>	<b>Valor (€)</b>	<b>Valor (€)</b>	<b>%</b>		
<b>Empreitada de obras públicas</b>	3	Consulta Prévia	144.451,97				
	4		128.196,46				
	5		132.600,00				
	6		146.407,69				
	<b>Soma</b>	<b>4</b>	<b>551.656,12</b>			<b>551.656,12</b>	<b>100</b>
	7	Ajuste Direto	160.082,00				
	8		342.677,17				
	9		141.093,50				
	10		129.688,16				
	11		149.379,95				
	<b>Soma</b>	<b>5</b>	<b>922.920,78</b>			<b>922.910,78</b>	<b>100</b>
	<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>1.474.576,90</b>			<b>7.888.445,94</b>	<b>18,69</b>
<b>Aquisição e locação de bens</b>	5	Ajuste Direto	176.717,43				
	6		41.50,00				
	7		4.382,00				
	8		4.723,00				
	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>189.972,43</b>			<b>735.396,96</b>	<b>25,83</b>
<b>Aquisição de serviços</b>	3	Consulta Prévia	72.969,00				
	4		74.880,00				
	<b>Soma</b>	<b>2</b>	<b>147.849,00</b>			<b>147.849,00</b>	<b>100</b>
	5	Ajuste Direto	10.246,92				
	6		6.476,00				
	7		50.000,00				
	9		66.240,00				
	10		6.556,00				
	11		518.129,10				
	14		143.350,00				
	<b>Soma</b>	<b>7</b>	<b>800.998,02</b>			<b>1.490.770,06</b>	<b>53,73</b>
	16	Ajuste Direto Simplificado	1.280,00				
	17		2.230,00				
	18		3.284,10				
	19		765,00				
	20		1.560,00				
	21		600,00				
	22		4.970,00				
	23		4.820,00				
	24		4.560,00				
<b>Soma</b>	<b>9</b>	<b>24.069,10</b>	<b>46.711,80</b>	<b>51,53</b>			
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>972.916,12</b>	<b>8.880.910,78</b>	<b>10,96</b>			
<b>Total global</b>	<b>31</b>	<b>2.637.465,45</b>	<b>17.504.753,68</b>	<b>15,07</b>			

Sublinhe-se que as irregularidades apuradas representam uma parte substancial dos montantes totais das amostras dos diferentes tipos procedimentais, atingindo, mesmo, os 100% nos procedimentos de consulta prévia e de ajuste direto para a realização de empreitadas de obras públicas e, ainda, nas consultas prévias para a aquisição de serviços, sendo que as observações tecidas pelo MM no contraditório sobre esta matéria revelam-se desajustadas e, como tal, insuscetíveis de fundamentar uma alteração da posição anteriormente assumida (vd. **ponto 7. do Anexo 12**).



## 2.3. Execução do contrato

**2.3.1.** Constatou-se que os mecanismos de controlo instituídos asseguraram o generalizado respeito pelas subseqüentes fases de execução do contrato e a garantia do respetivo pagamento e relevação contabilística, sem prejuízo de alguns reparos nos domínios da despesa e garantias e da direção e fiscalização decorrentes da análise de empreitadas de obras públicas:

### a) Despesa e garantias:

Das verificações efetuadas, ressaltam as constatações que seguem:

QUADRO XI -DESPESA E GARANTIAS - EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	
OBRA	DESCRIÇÃO
<b>Obra 1</b> (Anexo 2)	Falta de evidência de motivo legalmente previsto para o excesso do valor da caução relativamente ao fixado no programa de procedimento <sup>(a)</sup> ou no convite <sup>(b)</sup> . Existência de trabalhos medidos e não pagos, no valor de 199.352,44 euros à data da análise ( <b>Lote 1</b> ). Incumprimento do prazo de pagamento contratualmente fixado (30 dias), registando um desvio de 25 dias ( <b>Lote 1</b> ).
<b>Obra 3</b> (Anexo 3)	Falta de evidência de motivo legalmente previsto para o excesso do valor da caução relativamente ao fixado no programa de procedimento <sup>(a)</sup> ou no convite <sup>(b)</sup> . Divergência verificada entre os pagamentos subseqüentes à emissão dos autos de medição e a previsão estabelecida no cronograma financeiro.
<b>Obra 6</b> (Anexo 3)	Falta de evidência de motivo legalmente previsto para o excesso do valor da caução relativamente ao fixado no programa de procedimento <sup>(a)</sup> ou no convite <sup>(b)</sup> .
<b>Obra 7</b> (Anexo 4.1)	Falta de evidência de motivo legalmente previsto para o excesso do valor da caução relativamente ao fixado no programa de procedimento <sup>(a)</sup> ou no convite <sup>(b)</sup> e ausência de dedução ao valor dos pagamentos efetuados para reforço da caução <sup>(c)</sup> .
<b>Obra 10</b> (Anexo 4.1)	Falta de evidência de motivo legalmente previsto para o excesso do valor da caução relativamente ao fixado no programa de procedimento <sup>(a)</sup> ou no convite <sup>(b)</sup> e ausência de dedução ao valor dos pagamentos efetuados para reforço da caução <sup>(c)</sup> .
<b>Obra 11</b> (Anexo 4.1)	Falta de evidência de motivo legalmente previsto para o excesso do valor da caução relativamente ao fixado no programa de procedimento <sup>(a)</sup> ou no convite <sup>(b)</sup> e ausência de dedução ao valor dos pagamentos efetuados para reforço da caução <sup>(c)</sup> .
<b>Obra 24</b> (Anexo 4.2)	Incumprimento do prazo de pagamento registando um desvio de 19 dias

**Notas:**

<sup>(a)</sup> Cf. artigo 28º do programa de procedimento e artigo 89º do CCP.

<sup>(b)</sup> Cf. artigo 18º do convite e artigo 89º do CCP.

<sup>(c)</sup> Cf. artigo 28º do caderno de encargos e artigo 353º do CCP.

### b) Direção e fiscalização

Da apreciação realizada, resumem-se os seguintes aspetos:

QUADRO XII – DIREÇÃO E FISCALIZAÇÃO - EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	
OBRA	DESCRIÇÃO
<b>Obra 1</b> (Anexo 2)	Ultrapassagem do prazo para o procedimento de consignação <sup>(a)</sup> . Autos de medição que carecem de evidência da verificação da execução dos trabalhos pela fiscalização a cargo dos técnicos do MM. Fichas de controlo de trabalhos, por vezes, imprecisas, dado que a sequência da numeração não é coincidente com a data de fiscalização/monitorização. Registos fotográficos nem sempre devidamente identificativos da obra em curso.

<b>QUADRO XII – DIREÇÃO E FISCALIZAÇÃO - EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS</b>	
<b>OBRA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
	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.
<b>Obra 3 (Anexo 3)</b>	Autos de medição que carecem de evidência da verificação da execução dos trabalhos pela fiscalização a cargo dos técnicos do MM. Fichas de controlo de trabalhos, por vezes, imprecisas, dado que a sequência da numeração não é coincidente com a data de fiscalização/monitorização. Registos fotográficos nem sempre devidamente identificativos da obra em curso. 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.
<b>Obra 4 (Anexo 3)</b>	Autos de medição que carecem de evidência da verificação da execução dos trabalhos pela fiscalização a cargo dos técnicos do MM. Fichas de controlo de trabalhos, por vezes, imprecisas, dado que a sequência da numeração não é coincidente com a data de fiscalização/monitorização. Registos fotográficos nem sempre devidamente identificativos da obra em curso. 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. 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. Ausência de evidência sobre a elaboração da receção provisória e da conta final da obra <sup>(b)</sup> .
<b>Obra 5 (Anexo 3)</b>	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. Ausência de evidência sobre a elaboração da receção provisória e da conta final da obra <sup>(b)</sup> .
<b>Obra 6 (Anexo 3)</b>	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. Incumprimento do prazo de execução (desvio de 13 dias) e não aplicação de sanções sem a devida fundamentação <sup>(c)</sup> .
<b>Obra 7 (Anexo 4.1)</b>	Incumprimento do prazo de execução (desvio de 28 dias) e não aplicação de sanções sem a devida fundamentação <sup>(c)</sup> .
<b>Obra 9 (Anexo 4.1)</b>	Incumprimento do prazo de execução (desvio de 58 dias) e não aplicação de sanções sem a devida fundamentação <sup>(c)</sup> . Falta de evidência sobre a elaboração do relatório final de obra <sup>(d)</sup> .
<b>Obra 10 (Anexo 4.1)</b>	Incumprimento do prazo de execução (desvio de 6 dias) e não aplicação de sanções sem a devida fundamentação <sup>(c)</sup> . Falta de evidência sobre a elaboração do relatório final de obra <sup>(d)</sup> .
<b>Obra 11 (Anexo 4.1)</b>	Falta de evidência sobre a elaboração do relatório final de obra <sup>(d)</sup> .
<b>Obras 15, 21 e 23 (Anexo 4.2)</b>	Incumprimento do prazo de execução (desvio de 7, 1 e 15 dias, respetivamente) e não aplicação de sanções sem a devida fundamentação <sup>(c)</sup> .

**Notas:**

<sup>(a)</sup> Cf. artigo 359º do CCP.

<sup>(b)</sup> Cf. artigos 395º e seguintes do CCP.

<sup>(c)</sup> Cf. artigo 403º do CCP.

<sup>(d)</sup> Cf. artigo 402º do CCP.

**2.3.2.** Acolhendo parcialmente as evidências acabadas de elencar e o respetivo enquadramento, o MM, no exercício do contraditório, procura, no entanto, colocar em causa algumas, ainda que de forma inconsequente conforme resulta da posição da IGF vertida na respetiva análise (vd. **ponto 8. do Anexo 12**).

## **2.4. Responsabilidade financeira**

**2.4.1.** As irregularidades evidenciadas em diversos procedimentos objeto de análise (vd. **ponto 2.2.2., a) a f)**), acarretam a invalidade própria dos contratos decorrentes da sua nulidade<sup>39</sup> e consubstanciam factos passíveis de imputação de responsabilidade financeira sancionatória [REDACTED].

Com efeito, ficou demonstrado que [REDACTED], assumiram procedimentos feridos pela violação de normas sobre a contratação e o pagamento de despesas públicas, não assegurando o devido esclarecimento dos assuntos da sua competência de harmonia com a lei, nem tendo previamente alertado ou informado para a necessidade da sua observância<sup>40</sup>, numa conduta contrária ao que lhes impunha o cumprimento das suas obrigações funcionais<sup>41</sup>.

No que concerne à eventual responsabilidade do PCM e dos restantes eleitos locais que compõem o órgão executivo, refira-se que a Lei do Orçamento do Estado para 2017 (LOE2017)<sup>42</sup> exige, a partir de 1 de janeiro de 2017, como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, os mesmos requisitos até então impostos para a responsabilização financeira dos membros do Governo por ações de que resulte ou possa resultar um dano para o Estado, ou seja, a não audição dos serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente<sup>43</sup>. Daí que a responsabilidade dos eleitos locais, à semelhança dos membros do Governo, passou a não ocorrer quando tiverem decidido de acordo com os pareceres e informações que lhes foram presentes.

Nos contratos analisados, constatou-se que sempre houve lugar à preparação do procedimento pré-contratual que se iniciou com a decisão de contratar<sup>44</sup>, sendo esta precedida de informações que, no

<sup>39</sup> Cf. artigos 16º a 19º, nº 2 do artigo 284º do CCP e nº 1 e alínea l) do nº 2 do artigo 161º do CPA. Todavia, encontrando-se totalmente executados os contratos por ambas as partes, parece-nos que, ponderados os interesses público e privado em presença e a gravidade dos vícios em causa, o efeito da nulidade se revela desproporcionado e contrário aos princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade (cf. n.º 1 do artigo 285º do CCP e n.º 3 do artigo 162º do CPA), posição que tem sido defendida em decisões jurisprudenciais proferidas sobre a matéria (vd. neste sentido, entre outros, o Acórdão do STA - 1ª secção, de 18/06/2020 - Proc. n. 01701/10.OBEERG 0200/18, in [www.dgsi.pt/jsta](http://www.dgsi.pt/jsta)).

<sup>40</sup> Cf. alínea l) do nº 1 do artigo 65º e, ainda, nºs 1, 3 e 4 do artigo 61º e nº 2 do artigo 62º, aplicáveis por força do nº 3 do artigo 67º, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, decretada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

<sup>41</sup> Cf. artigo 73º da LTFP, alínea a) do nº 2, alínea d) do nº 3 e nº 5 do artigo 13º, nº 1 e alíneas a) e k) do nº 2 do artigo 16º, ponto 8 relativo ao Departamento de Finanças e Património (DFP) e pontos 1 e 3 referentes ao Departamento de Finanças e Património (DFP) do Anexo I e, ainda, Anexos II, IV e VIII, todos do Regulamento da Estrutura Orgânica do Município da Maia e alínea a) do nº 1 do artigo 15º da Lei nº 49/2012, de 29 de agosto.

<sup>42</sup> Aprovada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

<sup>43</sup> Cf. artigo 276º da LOE2017, nº 2 do artigo 61º da LOPTC, nºs 1 e 3 do artigo 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933, e artigo 80º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, decretado pela Lei nº 73/2013, de 3 de setembro. Neste sentido, vd. também, entre outros, os Acórdãos do Tribunal de Contas de 19/11/2019 (Proc. nº 1/2018-SRM) e de 19/05/2020 (Proc. nº 31/2019).

<sup>44</sup> Cf. artigo 36º do CCP.

geral, expõem as razões e a necessidade da contratação, a respetiva orçamentação e o tipo de procedimento adequado a escolher.

Verificou-se igualmente que, previamente a essa decisão, foi também elaborado o processo de autorização da despesa, com implicações na escolha do procedimento pré-contratual, e o inerente suporte documental justificativo, desde logo, a inscrição orçamental e respetivo cabimento<sup>45</sup>, sem prejuízo do demais requerido para a conformidade legal e financeira da despesa<sup>46</sup>.

Ou seja, os atos decisórios assumidos pelo PCM e pelos restantes eleitos locais, nomeadamente, as decisões de contratar, assentaram em informações e propostas dos serviços técnicos e dirigentes organicamente competentes e conformaram-se com estas, circunstancialismo que, assim, parece afastar a sua responsabilidade financeira sancionatória<sup>47</sup>.

**2.4.2.** No âmbito do contraditório, o MM tece um conjunto de considerações sobre os pressupostos e os factos suscetíveis de responsabilidade financeira, a qual será objeto de desenvolvimento e análise no âmbito do procedimento do contraditório pessoal dos visados (vd. **ponto 8. do Anexo 12**).

### 3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos ao Presidente da Câmara Municipal da Maia são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C1</b> O sistema de controlo interno adotado no Município da Maia, nomeadamente no que concerne à regularidade dos circuitos e procedimentos instituídos, revelou algumas fragilidades, evidenciadas nas seguintes situações (vd. <b>ponto 2.1.</b>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a)</b> Incapacidade demonstrada pelo sistema de prevenir a ocorrência de irregularidades notórias e substanciais que se apontam nas conclusões subsequentes, com as suas consequências legais (<b>C2 a C7</b>).</li> <li><b>b)</b> Desatualização da Norma de Controlo Interno (NCI).</li> </ul>	<p><b>R1</b> Assegure a correção e supressão das debilidades detetadas, promovendo, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a)</b> A atualização da NCI.</li> <li><b>b)</b> A densificação das áreas de risco incorporadas na “Matriz Plano de Gestão de Riscos” do PGRCIC.</li> <li><b>c)</b> A regulamentação das funções de Gestor do Contrato e a efetiva monitorização do respetivo exercício.</li> </ul>

<sup>45</sup> Cf., designadamente, artigos 13º e 22º do Regime da Administração Financeira do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho.

<sup>46</sup> Cf., nomeadamente, alínea a) do artigo 3º e nº 3 do artigo 5º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPA), aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e nº 3 do artigo 7º dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA, estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de janeiro.

<sup>47</sup> Também da doutrina e da jurisprudência sobre a matéria retira-se que nem sempre a prática de uma infração financeira por membros do Governo dá lugar a responsabilidade financeira, se aquele, enquanto agente da ação, tiver solicitado e decidido de acordo com o parecer ou informação que lhe foi presente. Nestes casos, a responsabilidade financeira poderá recair sobre os funcionários ou agentes que, nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei (vd. neste sentido RAPOSO, Amável, in “*O Tribunal de Contas de Portugal – A Função Jurisdicional*”, Revista do Tribunal de Contas, nº 42, 2004, p. 56, e, ainda, Acórdão do Tribunal de Contas nº 15/2019 (Secção: 3ª –S/PL), de 19/11/2019 - RO n.º 10/2019 – Processo nº 1/2018-SRM).

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>c) Insuficiências do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) 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 arrecadação de outros materiais.</p> <p>e) Inexistência de uma planificação estruturada no âmbito do aprovisionamento/compras.</p>	<p>d) A efetiva segregação de funções e/ou rotação de recursos em pontos-chave do procedimento de contratação pública.</p> <p>e) A planificação no domínio do aprovisionamento e compras, assegurando a efetiva articulação entre o setor que centraliza essa função e os demais serviços que manifestam as necessidades aquisitivas.</p>
<p><b>C2</b> 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. <b>ponto 2.2.2., a)</b>).</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. <b>ponto 2.2.2., b)</b>).</p>	<p><b>R2</b> Garanta, na formação dos procedimentos pré-contratuais de consulta prévia, a exigível aplicação das regras de escolha das entidades convidadas e a observância da unidade da despesa.</p>
<p><b>C3</b> 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. <b>ponto 2.2.2., c)</b>).</p>	<p><b>R3</b> 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><b>C4</b> 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. <b>ponto 2.2.2. d)</b>).</p>	<p><b>R4</b> Adote medidas de controlo efetivas que assegurem a imperativa celebração dos contratos em fase prévia à entrega/execução do seu objeto.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C5</b> 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 devida formalização, 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. <b>ponto 2.2.2., e</b>)).</p>	<p><b>R5</b> 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><b>C6</b> 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. <b>ponto 2.2.2., f</b>)).</p>	<p><b>R6</b> Acautele o recurso preferencial às modalidades de contratação ao abrigo de relações jurídicas de emprego público e promova o controlo das situações de exceção que eventualmente possam legitimar a aquisição de serviços neste domínio.</p>
<p><b>C7</b> As insuficiências de controlo geradoras das irregularidades e ilegalidades evidenciadas em conclusões antecedentes (<b>C2 a C6</b>) abrangem 53% dos procedimentos da amostra constituída, traduzindo um valor global superior a 2,6 M€, sendo as situações detetadas suscetíveis de configurar responsabilidade financeira sancionatória imputável [REDACTED] (vd. <b>pontos 2.2.2., g</b>),e <b>2.4.</b>).</p>	<p>-</p>
<p><b>C8</b> 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, que é, em simultâneo, o proponente do procedimento pré-contratual ou da manifestação da necessidade e/ou membro de júri nomeado pelo PCM (vd. <b>pontos 2.2.1. e 2.3.</b>).</p>	<p><b>R7</b> 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>

## 4 PROPOSTAS

Em resultado do que antecede, propõe-se:

- 4.1.** O envio do presente relatório e anexos a Sua Excelência a Secretária de Estado do Orçamento para homologação, nos termos do nº 1 do artigo 15º do Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho, com sugestão de reenvio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território.
- 4.2.** Após homologação, a subsequente remessa, pela IGF, do relatório e anexos ao Presidente da Câmara Municipal da Maia que, nos termos do nº 6 do art.º 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, deverá dar conhecimento a esta Autoridade de Auditoria, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das eventuais medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no **Ponto 3.2.**

À consideração superior.

## LISTA DE ANEXOS

---

<b>ANEXO 1</b>	QUESTIONÁRIO – AVALIAÇÃO ESTRATÉGIA DE CONTROLO INTERNO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA
<b>ANEXO 2</b>	EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS – CONCURSOS PÚBLICOS
<b>ANEXO 3</b>	EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS – CONSULTAS PRÉVIAS
<b>ANEXO 4.1</b>	EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS – AJUSTES DIRETOS
<b>ANEXO 4.2</b>	EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS – AJUSTES DIRETOS SIMPLIFICADOS
<b>ANEXO 5</b>	AQUISIÇÃO DE BENS – CONCURSOS PÚBLICOS
<b>ANEXO 6</b>	AQUISIÇÃO DE BENS – CONSULTAS PRÉVIAS
<b>ANEXO 7.1</b>	AQUISIÇÃO DE BENS – AJUSTES DIRETOS
<b>ANEXO 7.2</b>	AQUISIÇÃO DE BENS – AJUSTES DIRETOS SIMPLIFICADOS
<b>ANEXO 8</b>	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – CONCURSOS PÚBLICOS
<b>ANEXO 9</b>	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – CONSULTAS PRÉVIAS
<b>ANEXO 10.1</b>	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – AJUSTES DIRETOS
<b>ANEXO 10.2</b>	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – AJUSTES DIRETOS SIMPLIFICADOS
<b>ANEXO 11</b>	CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – PRONÚNCIA DO MUNICÍPIO DA MAIA
<b>ANEXO 12</b>	ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

---