

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
VEIGAS 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'

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

Fragilidades do sistema de controlo interno que potenciam a ocorrência de irregularidades	1.1. O sistema de controlo interno adotado no MM revelou diversas insuficiências, com destaque para os aspetos que seguidamente se sintetizam: a) Incapacidade de prevenir a ocorrência de irregularidades relevantes detetadas. b) Desatualização da Norma de Controlo Interno (NCI). c) Debilidades do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) relativamente à definição das áreas de risco. 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. e) Insuficiências ao nível do armazenamento e arrecadação de outros materiais. f) Inexistência de planificação estruturada no âmbito do aprovisionamento/compras.
Irregularidades em 53% dos procedimentos analisados (2,6 M€) Responsabilidade financeira	1.2. 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:
Consulta prévia irregular em EOP (291 m€)	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.
Fracionamento da despesa em EOP (261 m€)	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.

Indevido recurso a ajuste direto em função de critérios materiais (1,7 M€)	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€.
Formalização a posteriori de situações já constituídas de facto (168 m€)	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€.
Efeitos retroativos ilegítimos Objeto contratual em avançado estado da execução (148 m€)	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.
Violação do regime legal de emprego público (42 m€)	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.

2. Recomendações dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal da Maia

Suprimento das fragilidades do sistema de controlo interno	2.1. 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.
Cumprimento das exigências de seleção nas consultas prévias	2.2. Definir critérios adequados que assegurem a legalidade da escolha das entidades convidadas na formação dos procedimentos pré-contratuais de consulta prévia.
Obediência ao princípio da unidade da despesa	2.3. Assegurar a obediência ao princípio da unidade da despesa na formação dos procedimentos pré-contratuais de consulta prévia.
Observância da legalidade nos ajustes diretos por critérios materiais	2.4. Garantir que o recurso ao procedimento de ajuste direto fundado em critérios materiais obedece às condicionantes legais previstas, através da definição de mecanismos específicos.
Prevenção de situações de prévia concretização de objeto contratual	2.5. Adotar medidas de controlo efetivas que assegurem a imperativa celebração dos contratos em fase prévia à entrega/execução do seu objeto.
Garantia da não atribuição indevida de efeitos retroativos aos contratos	2.6. Implementar instrumentos de controlo que inviabilizem a indevida atribuição de efeitos retroativos aos contratos na formação dos procedimentos pré-contratuais.
Procedimentos de controlo que assegurem o cumprimento do regime jurídico de emprego público	2.7. 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.

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

SIGLA	Designação
AD	Ajuste direto
ADS	Ajuste direto simplificado
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cf.	Conforme
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
CP	Concurso Público
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DCPA	Divisão de Contratação Pública e Aprovisionamento
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IGF	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ME	Milhões de euros
MM	Município da Maia
NCI	Norma de Controlo Interno
OP	Ordem de Pagamento
PA	Plano de Atividades
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
SCI	Sistema de Controlo Interno
TdC	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 autárquica¹ e em cumprimento do respetivo Plano de Atividades (PA)², 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?

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

² 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 pública³, nomeadamente, face ao robustecimento de que foi objeto o respetivo regime jurídico na sequência da substancial alteração ao Código dos Contratos Públicos⁴ (CCP) ocorrida em 2017^{5,6}, 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 remetendo⁷.

O universo considerado para efeitos de constituição de amostras⁸ abrange os contratos celebrados entre 01/01/2018 e 31/12/2020 pelo MM, excluídos os formalizados ao abrigo de Acordos-Quadro⁹, 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

³ 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.

⁴ 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.

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

⁶ 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.

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

⁸ 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.

⁹ 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 (€)	(%)
Aquisição de serviços	Soma	221	45.249.923,72	25	7.888.445,94	17,43
	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
Aquisição e locação de bens	Soma	1657	27.179.216,73	25	8.880.910,78	32,68
	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
	Soma	1117	9.640.858,13	8	1.323.627,45	13,73
Total		2995	82.069.998,58	58	18.092.984,17	22,05

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

Notas:

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

^(b) 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 Prévia com valor total por adjudicatário ≥ 250.000 euros e Ajustes Diretos de valor ≥ a 125.000 euros.

o Aquisição de serviços: Concurso Público de maior valor, Consultas Prévia com valor total por adjudicatário ≥ 145.000 euros e Ajustes Diretos com valor total por adjudicatário ≥ 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 ≥ 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 contraditório¹⁰, 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.

¹⁰ Estatuído no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 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 matéria¹¹.
- b) Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) do MM:
 - I. O PGRCIC em vigor no triénio em análise¹² 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.

¹¹ 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.

¹² 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.
Obra 1 (Anexo 2)	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” ⁽⁴⁾ 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 ⁽⁵⁾ mediante despacho do PCM ⁽⁶⁾ .
Obra 3 (Anexo 3)	Falta de fundamentação da exclusão da(s) proposta(s) pelo júri em procedimento de consulta prévia ⁽⁴⁾ .

QUADRO II – FORMAÇÃO DE CONTRATOS DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS E AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	
TIPO	Oes.
Obra 4 (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 ^(a) .
Obra 5 (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 ^(a) . Omissão de apresentação de documentos de habilitação.
Bem 4 (Anexo 7.1)	Insuficiente fundamentação da informação prévia à abertura do procedimento quanto à fixação do preço base.
Serviços 3 (Anexo 9)	Tramitação de procedimento de consulta prévia à margem da plataforma eletrónica da contratação pública o que, ainda que legalmente admitido ^(b) , resulta em prejuízo da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove.
Serviços 4 (Anexo 9)	Tramitação de procedimento de consulta prévia à margem da plataforma eletrónica da contratação pública o que, ainda que legalmente admitido ^(b) , resulta em prejuízo da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove.
Serviços 5 (Anexo 10.1)	Tramitação de procedimento de ajuste direto à margem da plataforma eletrónica da contratação pública o que, ainda que legalmente admitido ^(b) , resulta em prejuízo da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove.
Serviços 7 (Anexo 10.1)	Emissão tardia do parecer prévio vinculativo.
Serviços 8 (Anexo 10.1)	Tramitação de procedimento de ajuste direto à margem da plataforma eletrónica da contratação pública o que, ainda que legalmente admitido ^(b) , resulta em prejuízo da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove.
Serviços 12 (Anexo 10.1)	Tramitação de procedimento de ajuste direto à margem da plataforma eletrónica da contratação pública o que, ainda que legalmente admitido ^(b) , resulta em prejuízo da eficiência e transparência que a desmaterialização procedimental promove.

Notas:

^(a) 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.

^(b) Cf. nº 5 do artigo 30º do CCP.

^(c) 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.

^(d) Cf. nº 2 do artigo 70º, nº 2 do artigo 122º e nºs 2 e 3º do artigo 146º, todos do CCP.

^(e) 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).

^(f) 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:

- 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
		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:	Presidente Vogal
		Indústria de construção civil e aplicação de granitos	Sócios:	Gerentes
		Indústria de construção civil e obras públicas.	Sócios:	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
		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:	Presidente Vogal
		Indústria de construção civil e aplicação de granitos	Conselho de Administração:	Gerentes
		Construção de edifícios (residenciais e não residenciais)	Sócios:	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 ilegal¹³ e com a violação dos princípios da concorrência, igualdade, transparência e da prossecução do interesse público¹⁴, 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 4¹⁵ e 5¹⁶](#)):

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 obras¹⁷.

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 categorias¹⁸ e subcategorias¹⁹ de alvarás de empreiteiros de obras públicas exigidas pela autarquia na informação prévia/manifestação da necessidade e no convite de cada uma das duas

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

¹⁴ 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.

¹⁵ **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.

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

¹⁷ 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.

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

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

obras em causa são exatamente as mesmas²⁰, 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 euros²¹, 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 fracionamento²², gerando a situação elencada a invalidez 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 imperiosa²³:

- i. Na quase totalidade das empreitadas de obras públicas analisadas, envolvendo um valor global de 773.540,83 euros²⁴, é notória a ausência da alegação das circunstâncias imprevisíveis ou da inimitabilidade dos factos invocados à entidade adjudicante, conforme exigência legal, verificando-se ainda, face ao período decorrido entre a manifestação da necessidade dos

²⁰ 1ª Subcategoria da 2ª Categoria na classe correspondente ao valor da proposta.

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

²² 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.

²³ Cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 24º do CCP.

²⁴ 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			
Obra 7	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 caráter excecional.
Obra 8	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.
Obra 9	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
Obra 10	Prevenção de novas inundações ocorridas nas caves das habitações da Vereda do Paço.	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 euros²⁵, e de 2 aquisições de serviços que somam 661.479,10 euros²⁶, 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.
Bem 5 (Anexo 7.1)	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

²⁵ Valor do contrato do Bem 5.

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

QUADRO VI – URGÊNCIA IMPERIOSA - AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS		
BEI/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> .
Serviços 11 (Anexo 10.1)	Imponderáveis decorrentes da não celebração de Acordos Quadros de serviços de vigilância e segurança, quer pela ESPAP, quer pela LIPOR. Término dos contratos em vigor. Aumento dos preços contratuais resultante da revisão do Contrato Coletivo de Trabalho. Essencialidade da prestação de serviços de vigilância e segurança.	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. 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.
Serviços 14 (Anexo 10.1)	Imprevisto motivado pela impossibilidade manifestada pela entidade adjudicatária para a outorga do contrato em agosto último. 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. Atribuições e competências que legalmente impõem sobre o Município tendo em vista assegurar o fornecimento das refeições escolares.	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> . 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.

- 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 CCP²⁷.

²⁷ Cf. artigos 1º-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>	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]. Natureza intelectual dos serviços a realizar. Anterior intervenção da entidade adjudicatária enquanto mandatária forense em processos antecedentes e seu profundo conhecimento sobre a realidade fiscal, jurídica e financeira.	50.000
<i>Serviços 9</i>	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. Natureza intelectual e especializada dos serviços a realizar. Anterior intervenção da entidade adjudicatária na prestação de consultadoria jurídicas nas aludidas áreas evidenciadas em processos antecedentes e seu profundo conhecimento sobre a realidade fiscal, jurídica e financeira.	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 concorrência²⁸.

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

²⁸ Cf. artigos 19-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 euros²⁹, e em aquisições de bens e serviços, totalizando, respetivamente, 13.255,00³⁰ 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.
Obra 11 (Anexo 4.1)	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, indicando 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.
Bem 6 (Anexo 7.2)	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).
Bem 7 (Anexo 7.2)	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).
Bem 8 (Anexo 7.2)	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).
Serviços 22 (Anexo 10.2)	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,

²⁹ Valor do contrato do Obra 11.

³⁰ 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 públicos³¹.

Nessa medida, a celebração de tais contratos tipifica negócios jurídicos com um objeto fisicamente impossível³², 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 euros³³, 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
Serviços 3 (Anexo 9)	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 ^(a) .	9	4,2 ^(b)
Serviços 4 (Anexo 9)	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 ^(c) .	6	2,9 ^(d)

Notas:

^(a) 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.

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

^(c) 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.

^(d) 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

³¹ Cf., nomeadamente, artigos 17º, 36º, 73º, 81º e 87º e seguintes, todos do CCP.

³² Cf. artigo 280º do Código Civil.

³³ Valor do contrato: Serviços 3 – 72.969 euros; Serviços 4 – 74.880 euros.

atribuição de efeitos retroativos aos contratos³⁴, 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 10³⁵](#)) 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 subordinado³⁶.

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 inadequado³⁷, circunstância que, aliás, chegou a ser expressamente reconhecida pela própria Autarquia³⁸.

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:

³⁴ 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.

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

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

QUADRO X - IRREGULARIDADES DETETADAS – REPRESENTATIVIDADE					
PROCEDIMENTOS c/ IRREGULARIDADES				AMOSTRA	
Objeto	Nº	Tipo	Valor (€)	Valor (€)	%
Empreitada de obras públicas	3	Consulta Prévia	144.451,97		
	4		128.196,46		
	5		132.600,00		
	6		146.407,69		
	Soma	4	551.656,12	551.656,12	100
	7	Ajuste Direto	160.082,00		
	8		342.677,17		
	9		141.093,50		
	10		129.688,16		
	11		149.379,95		
Soma	5	922.920,78	922.910,78	100	
Total	9	1.474.576,90	7.888.445,94	18,69	
Aquisição e locação de bens	5	Ajuste Direto	176.717,43		
	6		41.50,00		
	7		4.382,00		
	8		4.723,00		
Total	4	189.972,43	735.396,96	25,83	
Aquisição de serviços	3	Consulta	72.969,00		
	4	Prévia	74.880,00		
	Soma	2	147.849,00	147.849,00	100
	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		
	Soma	7	800.998,02	1.490.770,06	53,73
	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		
	Soma	9	24.069,10	46.711,80	51,53
	Total	18	972.916,12	8.880.910,78	10,96
Total global	31	2.637.465,45	17.504.753,68	15,07	

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

Notas:

^(a) Cf. artigo 28º do programa de procedimento e artigo 89º do CCP.

^(b) Cf. artigo 18º do convite e artigo 89º do CCP.

^(c) 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
Obra 1 (Anexo 2)	Ultrapassagem do prazo para o procedimento de consignação ^(a) . 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.

QUADRO XII – DIREÇÃO E FISCALIZAÇÃO - EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	
OBRA	DESCRIÇÃO
	Ausência de evidência de livro de registro de obra ou, quando existente, meramente remissivo para o teor das atas de reuniões, documento nem sempre subscrito pela integralidade dos seus intervenientes.
Obra 3 (Anexo 3)	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 registro de obra ou, quando existente, meramente remissivo para o teor das atas de reuniões, documento nem sempre subscrito pela integralidade dos seus intervenientes.
Obra 4 (Anexo 3)	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 registro 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^(b).
Obra 5 (Anexo 3)	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^(b).
Obra 6 (Anexo 3)	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.
Obra 7 (Anexo 4.1)	Incumprimento do prazo de execução (desvio de 13 dias) e não aplicação de sanções sem a devida fundamentação^(d).
Obra 9 (Anexo 4.1)	Incumprimento do prazo de execução (desvio de 58 dias) e não aplicação de sanções sem a devida fundamentação^(d). Falta de evidência sobre a elaboração do relatório final de obra^(d).
Obra 10 (Anexo 4.1)	Incumprimento do prazo de execução (desvio de 6 dias) e não aplicação de sanções sem a devida fundamentação^(d). Falta de evidência sobre a elaboração do relatório final de obra^(d).
Obra 11 (Anexo 4.1)	Falta de evidência sobre a elaboração do relatório final de obra^(d).
Obras 15, 21 e 23 (Anexo 4.2)	Incumprimento do prazo de execução (desvio de 7, 1 e 15 dias, respetivamente) e não aplicação de sanções sem a devida fundamentação^(d).

Notas:
^(b) Cf. artigo 359º do CCP.

^(c) Cf. artigos 395º e seguintes do CCP.

^(d) Cf. artigo 403º do CCP.

^(e) 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 nulidade³⁹ 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 observância⁴⁰, numa conduta contrária ao que lhes impunha o cumprimento das suas obrigações funcionais⁴¹.

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)⁴² 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 diferente⁴³. 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 contratar⁴⁴, sendo esta precedida de informações que, no

³⁹ Cf. artigos 16º a 19º, n.º 2 do artigo 284º do CCP e n.º 1 e alínea l) do n.º 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.º 01701/10.08EBRG 0200/18, in www.dgsi.pt/jsta).

⁴⁰ Cf. alínea l) do n.º 1 do artigo 65º e, ainda, n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 61º e n.º 2 do artigo 62º, aplicáveis por força do n.º 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.

⁴¹ Cf. artigo 73º da LTFP, alínea a) do n.º 2, alínea d) do n.º 3 e n.º 5 do artigo 13º, n.º 1 e alíneas a) e k) do n.º 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 n.º 1 do artigo 15º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto.

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

⁴³ Cf. artigo 276º da LOE2017, n.º 2 do artigo 61º da LOPTC, n.ºs 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 n.º 73/2013, de 3 de setembro. Neste sentido, vd. também, entre outros, os Acórdãos do Tribunal de Contas de 19/11/2019 (Proc. n.º 1/2018-SRM) e de 19/05/2020 (Proc. n.º 31/2019).

⁴⁴ 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 cabimento⁴⁵, sem prejuízo do demais requerido para a conformidade legal e financeira da despesa⁴⁶.

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 sancionatória⁴⁷.

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
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, evidenciadas nas seguintes situações (vd. ponto 2.1.): 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). b) Desatualização da Norma de Controlo Interno (NCI).	R1 Assegure a correção e supressão das debilidades detetadas, promovendo, designadamente: a) A atualização da NCI. b) A densificação das áreas de risco incorporadas na “Matriz Plano de Gestão de Riscos” do PGRIC. c) A regulamentação das funções de Gestor do Contrato e a efetiva monitorização do respetivo exercício.

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

⁴⁶ 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 nº 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.

⁴⁷ 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 nº 10/2019 – Processo nº 1/2018-SRM).

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
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. 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. e) Inexistência de uma planificação estruturada no âmbito do aprovisionamento/compras.	d) A efetiva segregação de funções e/ou rotação de recursos em pontos-chave do procedimento de contratação pública. 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.
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. ponto 2.2.2., a)). 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. ponto 2.2.2., b)).	R2 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.
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. ponto 2.2.2., c)).	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.
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. ponto 2.2.2. d)).	R4 Adote medidas de controlo efetivas que assegurem a imperativa celebração dos contratos em fase prévia à entrega/execução do seu objeto.

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
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 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. ponto 2.2.2., e).	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.
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. ponto 2.2.2., f).	R6 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.
C7 As insuficiências de controlo geradoras das irregularidades e ilegalidades evidenciadas em conclusões antecedentes (C2 a C6) 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. pontos 2.2.2., g, e 2.4.).	-
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, que é, em simultâneo, o proponente do procedimento pré-contratual ou da manifestação da necessidade e/ou membro de júri nomeado pelo PCM (vd. pontos 2.2.1. e 2.3.).	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.

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 IGA, 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

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