



**GONDOMAR**  
*o seu*

MUNICÍPIO DE GONDOMAR

MUNICÍPIO DE GONDOMAR  
Presidente

**Exm<sup>os</sup>. Senhores**  
**Inspeção Geral de Finanças**

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Proc 2016/235/A5/942	2017-08-10	email	2017-09-07

**ASSUNTO: projeto de relatório: ação de controlo ao Município de Gondomar - contraditório**

Ex.mos Senhores,

O Município de Gondomar, no exercício do direito de contraditório institucional, exercido nos termos do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de junho, e do art.º n.º 19.º, n.º 2, do Despacho n.º 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, n.º 70, de 12/04, vem, em resposta às conclusões/recomendações exaradas no respetivo projeto de relatório apresentar contraditório sobre as mesmas pela ordem em que foram apresentadas.

Acresce convictamente salientar que o Presidente da Câmara Municipal, os Vereadores, os dirigentes e todos os colaboradores incumbidos de prosseguir as atribuições e com competências nos domínios em apreço, pautaram sempre a sua atuação no estrito cumprimento da lei com a firme convicção de estarem a atuar em respeito pelas normas aplicáveis.

Não houve intenção, nem consciência, da adoção de quaisquer práticas e procedimentos desconformes com os normativos aplicáveis conforme a seguir se descreve e contradita.

Considera-se que, na forma e na substância, foi integralmente cumprido o Código dos Contratos Públicos (CCP) e demais legislações aplicáveis.



**GONDOMAR**

*é Povo*

MUNICÍPIO DE GONDOMAR

De seguida, exercemos o contraditório, relativo aos vários pontos:

**C1 - Em 10 processos de empreitadas de obras públicas adjudicados por ajuste direto, verificou-se que a diversificação de consulta/adjudicações por diferentes empresas era meramente aparente, face à identidade de pessoas que integravam os seus órgãos sociais e/ou de direção/gestão, com efetiva subversão da limitação prevista no n.º 2 do artigo 113.º do CCP, geradora da ilegalidade da despesa assumida nessas condições, no montante de 418 855,80 €, o que poderá originar eventual responsabilidade de natureza financeira dos responsáveis intervenientes.**

E,

**C4 - Nos procedimentos de ajuste direto, predominantes no MG, em várias situações não foi promovida a consulta a diversos empreiteiros/fornecedores/prestadores.**

Em contraditório às conclusões formuladas pela IGF no relatório em apreço anexam-se (Anexo 1) 10 prints do sistema informático "Vortal" relativos aos 10 procedimentos identificados no mapa da IGF "violação do limite do n.º 2 do art.º 113 do CCP" onde se evidencia que, para os referidos procedimentos, foram convidadas várias entidades que não apenas as 2 que alegadamente violariam o limite legalmente fixados e que as empresas convidadas são distintas e nenhuma relação tem entre elas, nem nunca foram convidadas em simultâneo pelo que se refuta liminarmente a alegada ilegalidade evocada conforme a seguir se substantiva.

Sem prejuízo do que a seguir se dirá, o Município, por prudência, afere e controla o limite estabelecido no n.º 2 do art.º 113.º do CCP pelo NIF da entidade e não pelo CPV.

Nesta conformidade, a Divisão Financeira e de Contabilidade informa, sempre e previamente, se determinada empresa ultrapassou ou não o limite, antes de ser efetuado o convite, sendo convidadas unicamente aquelas entidades que cumprem o aludido limite.



Não obstante, para controlo do cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 113.º do CCP, a citada alínea c) do ponto 2.4.1 do Relatório da IGF estabelece, em nosso entendimento sem suporte legal, dois impedimentos à adjudicação de empreitadas por ajuste direto, respeitando o primeiro desses impedimentos ao tipo de obra adjudicada de empreiteiro e respeitando o segundo à composição dos órgãos sociais e/ou de direção/gestão, designadamente pessoas com identidade total ou parcial similar das entidades convidadas a apresentar proposta nos procedimentos em causa.

Os referidos impedimentos são invocados quanto a um número limitado de empresas, que apresentaram proposta individualmente, designadamente [REDACTED] relatadas pela IGF no anexo 6 do referido relatório.

Em anexo (Anexo 2), envia-se quadro síntese das obras executadas pelas entidades [REDACTED] obras executadas pelas entidades [REDACTED], com a classificação por prestações por tipo de obras, segundo o Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV), em que se verifica que uma única entidade seja [REDACTED], seja [REDACTED] poderia ter efetuado todas as obras em cada um dos quadros referidos sem violação do limite do n.º 2, do artigo n.º 113 do CCP, e poderiam efetuar ainda mais obras do mesmo tipo e de tipo diferente às do contrato a celebrar, sem esgotar esse limite legal!

Para melhor clarificação e exposição, passemos a transcrever o disposto no citado n.º 2 do art.º 113.º CCP: «*Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19, na alínea do nº 1 do artigo 20 ou na alínea a) do nº 1 do artigo 21, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idêntico às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas.*» (sublinhado nosso)

3



Sendo certo que, como é sabido, o limite do preço contratual acumulado, no caso concreto, é de € 150.000,00.

Dai resultando que o CCP estabelece no citado artigo 113.º, nº 2 uma regra de limitação do número de contratos por ajuste direto que as entidades adjudicantes podem celebrar com uma determinada entidade cocontratante para prestações do mesmo tipo ou idêntico.

Desde logo, convém reforçar, uma vez mais, na redação da norma em causa – nº 2 do art.º 113.º – porquanto, dessa redação, resulta só existir impedimento à celebração de contratos caso se verifique cumulativamente 2 situações: para uma mesma contraparte o objeto dos contratos já celebrados seja constituído por prestações do mesmo tipo às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas.

Passemos, assim, à análise de cada uma das situações ou impedimentos, iniciando pela que respeita ao tipo de obras em causa, no sentido de saber se os objetos dos contratos já celebrados por cada uma das referidas empresas constituem, ou não, prestações do mesmo tipo ou idêntico às contrato a celebrar.

Quanto à situação respeitante à composição dos órgãos sociais e/ou de direção/ gestão de pessoas com identidade total ou parcial similar das entidades convidadas a apresentar proposta no procedimento em causa, sempre se dirá que a mesma se afigura totalmente inócua.

De notar, antes de mais, que o ajuste direto corresponde a um procedimento que permite uma maior margem de atuação às entidades adjudicantes na escolha do contraente particular porquanto aí pode ser convidada a participar uma só entidade sempre subordinada à racionalidade económica da escolha, eficiência e eficácia em reforço do interesse público.



Tal alegação fundamenta-se no disposto no artigo 112.º, nos termos do qual o ajuste direto, é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha, podendo com elas negociar aspetos da execução do contrato a celebrar (sublinhado é nosso).

Acresce que a proibição do artigo n.º 54.º, n.º 2 não é extensível à hipótese de duas sociedades ligadas por relações de *domínio ou de grupo* poderem apresentar isolada e separadamente propostas distintas ao mesmo procedimento.

As causas de exclusão com fundamento em questões ou assuntos associados à idoneidade pessoal dos operadores económicos são taxativas, não podendo ser criados pelo legislador nacional motivos de impedimentos à contratação pública para além dos previstos no artigo 45.º da Diretiva 2004/18, como se decidiu, por exemplo, no acórdão do TJUE de 09/02/2006, (proc. C-226/04 e C-228/04), no caso *La Cascina*.

No caso concreto, tal situação não se equipara à proibida pelo artigo 54.º, n.º 2 do CCP.

O que resulta do recente acórdão *Assitur*, proferido pelo TJUE em 19/05/2009 (proc. C-538/07) é o seguinte:

- a) *Que se considera comunitariamente inadmissível uma disposição nacional que contenha uma proibição absoluta de 2 empresas em relação de domínio ou associados entre si concorrerem separadamente ao mesmo procedimento – sem se dizer porém, pelo menos expressamente, que também é assim no caso de concorrerem integrando agrupamentos diferentes;*
- b) *Que não se admitindo uma proibição absoluta de concorrer, admite-se a exclusão de propostas dessas empresas se, ouvidas elas, não demonstrarem que a relação entre si existente não teve influência no seu comportamento concorrencial.*

Não resulta fazer recear que qualquer uma delas possa usar ou ter usado na elaboração da sua proposta o conhecimento sobre dados relevantes da outra proposta de uma “irmã” ou afiliada.



Só se verificará a possibilidade de favorecer fraudulentamente aquela empresa em que tenham um maior interesse pessoal, se trocassem informações sobre o que passa em cada uma das respetivas propostas, deturpando as condições concorrenciais (e iguais) em que o procedimento deve decorrer para maior valorização dos respetivos resultados.

Em conformidade com a doutrina do mencionado acórdão *Assitur*, as empresas em causa ou as suas propostas só poderão ser excluídas do procedimento depois de se lhes conceder audiência prévia a tal propósito, se tendo então que admitir que esta proibição seria relativa, não absoluta, dependeria de não se conseguir demonstrar não ter havido qualquer repercussão nefasta sobre as exigências concorrenciais do procedimento. (Concursos e Outros Procedimentos de Formação Pública, Mario Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Almedina, pág. 534 e segs; 545 e segs).

Acresce ainda salientar que a prática recorrente no Município de Gondomar é a consulta a várias entidades o que permitiu uma poupança de 820.000 €, entre o valor base e o valor da adjudicação, conforme quadro infra, referente aos procedimentos concursados durante o período que foi objeto de inspeção. De destacar ainda que o valor médio base dos procedimentos com convite a 1 única entidade foi baixo: 35.255,28€, conforme mesmo quadro:

Ent. convidadas	total	valor médio base	valor total base	valor total adjudicação	Poupança
6	1	43 750,00 €	43 750,00 €	29 447,00 €	14 303,00 €
5	36	100 412,49 €	3 614 849,46 €	3 261 085,02 €	353 764,44 €
4	5	63 550,96 €	317 754,78 €	296 546,63 €	21 208,15 €
3	44	103 088,10 €	4 535 876,31 €	4 147 010,36 €	388 865,95 €
2	8	61 564,47 €	492 515,72 €	490 308,78 €	2 206,94 €
a) 1	79	39 055,52 €	3 084 435,81 €	3 044 079,27 €	40 356,54 €
b) 1	74	35 255,28 €	2 362 103,85 €	2 343 217,50 €	18 886,35 €

a) - inclui 3 empreitadas que correspondem a trabalhos de urgência devidamente fundamentados e 2 estudos

b) Sem os 5 procedimentos referidos em a)



Ent. convidadas	total	valor médio base	valor total base	valor total adjudicação	Poupança
-----------------	-------	------------------	------------------	-------------------------	----------

**Concursos**

**Públicos** 1 144 766,60 € 13 737 319,18 € 12 397 113,10 €

**1 340 206,08 €**

Concretamente, nos 10 processos evocados pela IGF, operou-se uma poupança, em reforço do interesse público, de 15,8 mil euros, conforme a seguir se sintetiza, em que foram convidadas várias entidades para os procedimentos:

Processo nº.	Empreitada	Valor Base	Valor Adj	Diferença
<b>AD 510/15</b>	BENEFICIAÇÃO DE ARRUAMENTOS – RUA DOS AZEVINHOS – UNIÃO DE FREGUESIAS DE FÂNZERES E S. PEDRO DA COVA	145,000.00 €	144,874.44 €	125.56 €
<b>AD 505/15</b>	PRAIA DA LOMBA - REQUALIFICAÇÃO E BENEFICIAÇÃO DE ACESSOS	98,100.00 €	93,603.65 €	4,496.35 €
<b>AD 471/14</b>	CONSTRUÇÃO DE RECINTOS DESPORTIVOS - POLIS - CONSTRUÇÃO DE CAMPO DE VOLEIBOL DE PRAIA EM RIBEIRA DE ABADE	39,500.00 €	39,454.73 €	45.27 €
<b>AD 453/14</b>	BENEFICIAÇÃO PAVIMENTOS EM VÁRIOS ARRUAMENTOS DO CONCELHO - FRESAGEM E PAVIMENTAÇÃO NAS FREGUESIAS DE MEDAS, MELRES E LOMBA	79,310.00 €	78,980.00 €	330.00 €
<b>AD 432/14</b>	CONSTRUÇÃO DO PARQUE DE ESTACIONAMENTO EM RIBEIRA DE ABADE	50,000.00 €	49,998.11 €	1.89 €
<b>560/16</b>	CONSTRUÇÃO DE CAMPO SINTÉTICO EM RIO TINTO (CLUBE ATLÉTICO DE RIO TINTO)- TRABALHOS COMPLEMENTARES	80,706.56 €	80,706.86 €	
<b>559/16</b>	CONSTRUÇÃO DE RELVADO SINTÉTICO - GONDOMAR SPORT CLUBE - TRABALHOS COMPLEMENTARES	149,600.00 €	149,589.80 €	10.20 €
<b>530/15</b>	BENEFICIAÇÃO DA RUA PENOUÇOS - RIO TINTO	54,500.00 €	43,685.00 €	10,815.00 €
<b>526/15</b>	Construção de Campo Sintético em Gens – Trabalhos Complementares	26,350.21 €	26,350.16 €	
<b>521/15</b>	Construção do complexo desportivo de Valbom	114,211.13 €	114,211.13 €	€
				<b>15,824.27 €</b>



O preço base dos procedimentos é formulado através de médias de adjudicações anteriores normalizados em ficheiro conforme resulta de indicações expressas formuladas pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal remetidas em 20 de dezembro de 2015 a todos os dirigentes e colaboradores com responsabilidade nesta matéria (anexo 3):

*"Caros técnicos do DOM,  
Boa noite*

*No sentido de se uniformizar quer o aspeto gráfico, quer as designações dos artigos, mas principalmente os valores de cada um deles, para efeitos de orçamentação, foi construída a tabela em anexo, que contém os artigos mais frequentes, nomeadamente no que respeita a obras de requalificação de vias públicas.*

*É natural que não constem os artigos todos e que a mesma deva ser objeto de melhoria, pelo que os contributos que cada um de vós entenda efetuar (designação, novos artigos, valores, etc), pode e deve ser enviado para o Eng Paulo Lima, com c/c ao Eng Leonel, ao Eng Diogo e a mim próprio.*

*Solicito que os processos que estão em fase de ultimação, de acordo com as prioridades definidas, tenham já em conta esta tabela.*

*Votos de bom trabalho!*

**Marco Martins**  
*Presidente da Câmara Municipal"*

Mesmo nas situações em que o convite foi direcionado a uma única entidade considera-se, como anteriormente se referiu, cumprida a legislação habilitante, porquanto não colide com o n.º 1 do art.º 114.º do CCP.

Em reforço, elenca a alínea e) do art.º 74.º do CCP, "Causas de não adjudicação", que "no procedimento de ajuste direto em que só tenha sido convidada uma entidade e não tenha sido fixado preço base no caderno de encargos, o preço contratual seria manifestamente desproporcionado", reforçando-se, assim, a possibilidade de convite a uma única entidade.

**C2 - O investimento na realização de obras em infraestruturas desportivas propriedade de associações privadas, pela Autarquia, não se encontrava totalmente suportado em contratos de desenvolvimento desportivo previamente aprovados pelo executivo**



camarário, os quais, formalizando apoios concedidos a essas associações, careciam de aprovação pela CMG, de acordo com o estabelecido nos artigos 8º, n.º 5, 46º e 47º da Lei n.º 5/2007, de 16/01, no Decreto-Lei n.º 273/2009, de 01/10 e alínea o), do artigo 33º, da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

Não obstante as adendas aos contratos de desenvolvimento desportivo celebradas, em 28/07/2017, com essas associações e a intenção manifestada de promover a ratificação dos contratos iniciais, datados de 2014, e das respetivas adendas, pelo executivo camarário, a omissão do cumprimento de tais formalidades legais é passível de gerar a ilegalidade da despesa assumida e paga com tais obras públicas, correspondente a 585 662,60 €, a apurar pelo Tribunal de Contas no âmbito das suas competências específicas.

Na formulação inicial as decisões foram tomadas e alicerçadas na convicção do estrito cumprimento da legislação aplicável, aquando do conhecimento das fragilidades identificadas procedeu-se de imediato à conformação dos procedimentos, sujeitando-o a ratificação pelo órgão competente, a Câmara Municipal em reunião de 2 de agosto de 2017, tendo merecido aprovação por unanimidade conforme certidão que se anexa (Anexo 4).

**C3 - Alguns projetos de obras públicas apresentavam deficiências instrutórias, insuficiências e fragilidades na respetiva elaboração e aprovação, com efeitos negativos na execução das respetivas obras, em termos de prazos de execução e aumento do volume de investimento inicialmente previsto, tendo gerado a necessidade de realização de trabalhos complementares de correção, integrados em novos procedimentos contratuais abertos para o efeito.**

A situação relatada é decorrente da complexidade dos projetos, nomeadamente nos referentes à construção dos campos sintéticos e não de deficiências instrutórias.



**C5 - Do confronto entre os saldos relevados pela contabilidade da autarquia e os evidenciados pelas conta-correntes dos fornecedores circularizados, foi identificado o montante de 100 575 € relativo a dívida não relevada pela autarquia em 2015, situação entretanto regularizada contabilisticamente em 2016.**

A situação descrita foi detetada e regularizada pelos serviços municipais.

Na revisão do sistema de controlo interno serão incluídos e implementados procedimentos e rotinas de circularização e conciliação de saldos de terceiros.

**C6 - Não foi promovida a revisão de preços em 16 obras públicas, tendo-se apurado, após cálculo solicitado pela IGF, um montante de 7 358,82 €, ainda a receber pelo MG relativo a 4 obras incluídas na amostra.**

Em todas as empreitadas em apreço e constantes do relatório da IGF, foi fixado no respetivo Caderno de Encargos e conseqüente contrato a fórmula de revisão de preços a aplicar, em cumprimento do art.º 300.º do CCP. Como é recorrente, aquando da elaboração da conta da empreitada, os indicadores económicos necessários para o cálculo definitivo da revisão de preços, referente aos trabalhos contratuais, não estão disponíveis, e, por isso, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 19.º do Decreto-Lei nº 6/2004 de 6 de janeiro, o direito à revisão de preços, para mais ou para menos, não caduca com a conta da empreitada, desta forma, é entendimento dos serviços Municipais que o direito à revisão de preços caduca com a receção definitiva da obra (prazo de cinco anos após a receção provisória), pelo que os prazos para a sua realização estão, todos eles, dentro desses limites.

**C7 - Constatou-se dispersão processual na organização documental da fase de execução das empreitadas de obras públicas, sendo a informação disponibilizada relativa à fiscalização camarária de conteúdo insuficiente para aferir da efetiva evolução na execução física e financeira da obra.**



A informação processual está adequadamente organizada ainda que dispersa em consequência direta da segregação de funções, exigida em conformidade com as boas práticas, não obstante, o Município envidará esforços no sentido de assegurar um repositório central da aludida informação. A este facto importa ainda referir o facto de os serviços municipais estarem fisicamente dispersos por diversos edifícios.

**C8 - Em 7 obras públicas não foram cumpridos os prazos de pagamento contratualmente acordados, tendo-se verificado situação semelhante em alguns processos de aquisições de bens e serviços.**

As dificuldades de tesouraria inerentes à situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, herdado do anterior executivo, colocaram o Município numa situação de frágil sustentabilidade orçamental não sendo possível honrar tempestivamente todas as suas obrigações orçamentais.

**C9 - A incorreta classificação, na respetiva rubrica económica, de contratos de tarefa e avença celebrados com pessoas singulares, não permite evidenciar a efetiva despesa suportada no triénio, com contratos desta natureza, que aparece referenciada com valor nulo, sendo igualmente inexata a informação prestada à DGAL sobre esta matéria.**

O enquadramento e classificação das despesas em apreço alicerçou-se na natureza das prestações de serviços, tendo sido salvaguardado nos respetivos procedimentos, a verificação das condições agora expressas nas alíneas a) e c) do n.º 2 do art.º 51.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de fevereiro (LOE 2017).

Os valores pagos ao abrigo destes contratos são comunicados à DGAL no âmbito das Despesas com Pessoal: "Aquisição de serviços com pessoas singulares (incluídas no agrupamento 02), conforme anexo (Anexo 5).

Proceder-se-á, em novas contratações, ao ajustamento contabilístico, onerando a rubrica 01.01.07.



**C10 - Quanto ao sistema de controlo interno e ao PGRIC:**

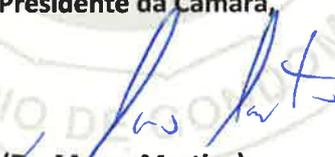
- a) A Norma de Controlo Interno apresenta-se pouco densificada e desatualizada;
- b) Identificaram-se algumas fragilidades no SCI da autarquia, designadamente ao nível do acompanhamento e fiscalização das empreitadas de obras públicas, registo e controlo de documentos, e circularização de fornecedores;
- c) O PGRIC, revisto no ano de 2014, embora indique áreas de risco, não identifica nem descreve, em concreto, situações de risco e, conexas, medidas de prevenção de corrupção a elas associadas, limitando-se a estabelecer, em abstrato, um conjunto de matrizes e orientações visando a sua identificação, graduação e avaliação.

O Município de Gondomar tem em curso, no âmbito dos procedimentos de implementação do SNC-AP, a revisão do sistema de controlo interno e PGRIC comprometendo-se a mitigar, nesta sequência, as fragilidades e riscos identificadas.

Ao inteiro dispor para qualquer esclarecimento adicional, apresento,

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara,

  
(Dr. Marco Martins)

