

Ação de Controlo ao Município de Oliveira de Azeméis

No domínio dos apoios financeiros, da contratação pública, dos recursos humanos e dos fundos de maneiio, foram cumpridas as normas legais e regulamentares?

Relatório n.º 2019/208

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Despacho

Remeta-se a S.E. o Ministro de Estado e das Finanças para homologação e remessa ao MP junto do Tribunal de Contas, acompanhado da Inf. 2019/387, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 2 do art. 12.º da LOPTC.

<small>Inspetor-Geral</small>  <small>Assinatura digitalizada (Vitor Braz)</small>	Dados: 2020.06.16.15:55:20 +01'00'
---	---------------------------------------

Parecer

Concordo.

Na sequência da ação de controlo dirigida ao Município de Oliveira de Azeméis, foram apurados indícios de ilegalidades penais (objeto de informação autónoma oportunamente enviada ao Ministério Público competente, na sequência de homologação da tutela) e financeiras, cujo enquadramento e proposta de encaminhamento para o Ministério Público junto do Tribunal de Contas consta da Informação n.º 2019/387.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2020.05.04 18:53:12 +01'00'

Parecer

Concordo, salientando as conclusões e propostas, a fls. 32 a 34.
À consideração superior.

Chefe de Equipa/
Diretor de Projetos

Digitally signed by BELMIRO
AUGUSTO MORAIS
Date: 2020.05.04 17:35:17
+01'00'

Ação de controlo ao Município de Oliveira de Azeméis

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo ao Município de Oliveira de Azeméis (MOA) teve por objetivo a emissão de opinião fundamentada sobre a legalidade da contratação de empreitadas de obras públicas, de procedimentos concursais para contratação de pessoal, da concessão de apoios financeiros (contratos-programa de desenvolvimento desportivo, contratos interadministrativos e contratos programa e fundos de maneiio).

A realização da presente ação foi determinada no âmbito da colaboração institucional com a Procuradoria Geral Distrital do Porto, em particular com o Departamento de Ação e Investigação Penal (DIAP) de Santa Maria da Feira.

2. Em função das evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 3) e da análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e dos resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexos 5 e 6), destacamos os seguintes resultados:

- 2.1. O Município participou investimentos em campos desportivos, no montante de 600 mil euros, ao abrigo de contratos-programa específicos, suportados por orçamentos sobreavaliados e elaborados apenas em momento posterior ao da realização das obras definidas contratualmente.

Comparticipação de obras com base em orçamentos sobreavaliados e posteriores a essas obras: 600 mil euros

- 2.2. Foi celebrado um contrato-programa, no valor de 46 mil euros, com uma Associação de Pais e Encarregados de Educação para atribuição de apoio financeiro para obras de adaptação de escola pública, sem evidência da legitimidade daquela Associação para a execução dessa obra.

Apoio financeiro concedido a entidade sem legitimidade para executar a obra

- 2.3. A autarquia local participou obras em campo de jogos da Freguesia de Macieira de Sarnes, no montante de 225 mil euros, sem observar os princípios da igualdade, da transparência, da imparcialidade, da justiça e da prossecução do interesse público, por os mesmos não estarem enquadrados em qualquer regulamento, nem programa aprovado pelos órgãos municipais com esse fim.

Irregularidade dos apoios financeiros concedidos a uma Freguesia

- 2.4. O Município, nos anos de 2016 e 2017, concedeu apoios financeiros na área do desporto, no montante de cerca de 1,9 M€, sem enquadramento em programa previamente aprovado, nem em regulamento municipal, verificando-se a ausência de critérios gerais e abstratos previamente definidos, de modo a assegurar a necessária transparência e igualdade das potenciais entidades beneficiárias.

Apoios financeiros na área do desporto sem definição prévia de critérios gerais e abstratos na sua atribuição: 1,9 M€

2.5. Nas 32 empreitadas de obras públicas adjudicadas, em 2016 e 2017, por ajuste direto, sem convite a outras entidades para além do adjudicatário, não foi justificada a realização da despesa, no montante de cerca de 3 M€, quanto à sua economia, violando-se, assim, o princípio da utilização racional das dotações orçamentais previsto no POCAL.

Falta de justificação da despesa quanto à economia: 3 M€

2.6. Em cerca de 30% das empreitadas precedidas de ajuste direto, que representam 35% do valor total adjudicado, a que corresponde o montante de cerca de 1,6 M€, os contratos foram celebrados irregularmente. Com efeito, tratou-se da mesma empresa (empresas de construção, Lda.) ou de empresas com idêntico objeto e com relações especiais entre si, por terem em comum os mesmos sócios (as empresas pertencentes a membros dos respetivos Conselhos de Administração).

Concentração de adjudicações por ajuste direto na mesma empresa ou em empresas detidas por sócios comuns

Noutros casos, são os mesmos os membros dos respetivos Conselhos de Administração

2.7. Foram adjudicadas por ajuste direto empreitadas de obras públicas a empresas, no montante de 346 mil euros que, apesar de jurídica e fiscalmente distintas, estavam abrangidas pela proibição legal de convidar a mesma entidade (artigo 113.º, n.º 2 do CCP). De facto, essas empresas devem ser consideradas, para aquele efeito, como uma única entidade, porque tem idêntico objeto/atividade e sócios ou administradores comuns, sob pena de a referida proibição ser facilmente contornada, à revelia do espírito dessa norma, podendo constituir fraude à lei.

Cumprimento aparente da proibição legal de convidar a mesma entidade, entendida esta em sentido estritamente formal.

2.8. Em 2016 e 2017, foi fracionada despesa, no montante de 1,5 M€, relativa a obras da mesma natureza e objeto idênticos, ainda que em locais diferentes, através da abertura, em datas muito próximas, de vários procedimentos de ajuste direto, em vez de concurso público, referente a prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato.

Fracionamento da despesa, como forma de obviar à realização de concurso público: 1,5M€

2.9. Pagamento, em 2017, de despesas, no montante de 10 936 euros, no âmbito de fundos de manuseio, sem fundamentação do seu carácter urgente e inadiável, nem do interesse público subjacente a essas despesas.

Irregularidade das despesas pagas por fundos de manuseio

2.10. As despesas realizadas no âmbito das situações descritas nos pontos antecedentes são passíveis de eventual responsabilidade financeira dos eleitos locais que autorizaram essas despesas e dos trabalhadores envolvidos

Responsabilidade financeira: 1,962 M€

sancionatória dos eleitos locais está, contudo, prejudicada em relação às despesas realizadas antes de 01/01/2017, por força da alteração introduzida ao n.º 2 do artigo 61.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

2.11. Não se registaram ilegalidades relevantes nas situações analisadas no âmbito dos recursos humanos.

3. Das propostas dirigidas ao Presidente e responsáveis da Câmara Municipal, salientamos as que se referem à aprovação dos apoios municipais de acordo com regulamentos aprovados para o efeito e enquadrados em programas com objetivos bem definidos, bem como à proibição legal de convidar a mesma entidade, nos procedimentos de ajuste direto e de consultas prévia, e à necessidade de justificação das despesas quanto à sua economia.
4. Os resultados desta ação com relevância para a ação penal foram incluídos em informação autónoma¹, já homologada pela tutela, e encaminhados para o DIAP de Santa Maria da Feira.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Fundamento e âmbito.....	8
1.2. Metodologia	8
1.3. Contraditório	8
2. RESULTADOS	9
2.1. Apoios financeiros.....	9
2.2. Empreitadas de obras públicas	15
2.3. Recursos humanos	28
2.4. Fundos de maneiio	29
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	32
3.1. Conclusões.....	32
3.2. Propostas.....	33
4. ENCAMINHAMENTO.....	34
LISTA DE ANEXOS	35

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Assembleia Municipal
APA	Associação de Patinagem de Aveiro
BM	Boletim Municipal
CAE	Classificação de Atividade Económica
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CIVA	Código do Imposto sobre Valor Acrescentado
CM	Câmara Municipal
CMOA	Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DIAP	Departamento de Investigação e Ação Penal
DL	Decreto-Lei
DMEC	Divisão Municipal de Empreitadas e Concessões
DR	Diário da República
EB	Escola Básica
EG	Entrada Geral
FCC	Futebol Clube Cesarense
GAP	Gabinete de Apoio ao Presidente
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
JDC	Juventude Desportiva Carregosense
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LGTFP	Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MEC	Ministério da Educação e Ciência
MOA	Município de Oliveira de Azeméis
MP	Ministério Público
NCIFM	Norma de Controlo Interno dos Fundos de Maneio
PCM	Presidente da Câmara Municipal
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RGIT	Regime Geral das Infrações Tributárias
SA	Sociedade Anónima
SGD	Sistema de Gestão Documental
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento e âmbito

Por determinação superior, foi realizada a presente ação de controlo ao Município de Oliveira de Azeméis (CMOA)², abrangendo os anos de 2016 e 2017, tendo em vista concluir sobre a legalidade de contratos de empreitadas de obras públicas, incluindo as relações contratuais entre o Município de Oliveira de Azeméis (MOA) e a empresa de procedimentos concursais para contratação de pessoal, de apoios financeiros (contratos-programa de desenvolvimento desportivo, contratos interadministrativos e contratos programa) e de fundos de maneiio constituídos a favor da Presidência da Câmara Municipal.

1.2. Metodologia

Na execução desta ação, para além de uma reunião preparatória com magistrados do MP, sob cuja égide decorre um inquérito judicial, procedeu-se, essencialmente, à análise documental, na CMOA, dos processos administrativos e dos documentos de despesa relacionados com os factos objeto destas diligências e à realização de reuniões informais com técnicos e dirigentes do Município para recolha da informação sobre os procedimentos adotados e prestação dos esclarecimentos considerados pertinentes.

No que respeita aos apoios financeiros concedidos pelo Município, procedeu-se à análise de 16 contratos (12 contratos-programa de desenvolvimento desportivo, 2 contratos interadministrativos e 2 contrato programa).

Em matéria de recursos humanos, procedeu-se à análise de 2 procedimentos concursais, bem como da situação de duas trabalhadoras, no âmbito de expediente remetido pelo MP.³

Com referência às empreitadas de obras públicas, procedeu-se à sua análise por amostragem, tendo sido selecionadas, com base em critérios de risco, materialidade e atualidade, nos anos de 2016 e 2017, 25 contratos, que representaram 56% (2 736 790 euros) do valor adjudicado e 53% do número total de empreitadas de obras públicas adjudicadas naqueles anos (25 de 47)⁴.

Por fim, em relação aos fundos de maneiio, analisámos os constituídos a favor da Presidência (3), com especial incidência, nos anos de 2016 e 2017, que eram da responsabilidade de assistente técnico, que assessorava o Gabinete de Apoio à Presidência (GAP).

A amostra dos documentos da despesa paga através dos referidos fundos de maneiio foi selecionada de forma aleatória.

1.3. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e dos artigos 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁵, foi dado

² Iniciada em 19 de junho de 2018 (SC n.º 2018/114, de 14 de junho).

³ EG 2017/2871.

⁴ Dos 47 contratos de empreitadas de obras públicas, no montante total de 4 895 549 euros, a autarquia apenas adotou o concurso público no Proc. 16/2017/DEC. Os restantes foram adjudicados na sequência de ajuste direto.

⁵ 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.

conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio do respetivo projeto de relatório e promovido o contraditório pessoal em relação aos factos com eventual relevância financeira.

A resposta da autarquia local consta do Anexo 5 do presente relatório e a respetiva análise e posição da IGF consta do Anexo 6.

O Município acolheu, em geral, as observações da IGF, exceto no que se refere às conclusões a que se referem os pontos 3.1.6. e 3.3. (só parcialmente) do projeto de relatório.

Na sequência da reanálise dessas matérias, a IGF reconheceu a pertinência dos argumentos apresentados pela autarquia e procedeu aos adequados ajustamentos no texto do relatório.

Anexos 5 e 6

Quanto às matérias objeto de contraditório pessoal, a sua análise consta de informação autónoma, elaborada para efeitos do seu encaminhamento para o Ministério Público junto do Tribunal de Contas.⁶

2. RESULTADOS

2.1. Apoios financeiros

Da análise dos processos incluídos na amostra (contratos-programa de desenvolvimento desportivo, contratos interadministrativos e contratos programa, de 2016 e 2017), apurou-se que a atribuição de subsídios e apoios pela CMOA não observou os princípios da legalidade, da igualdade, da transparência, da imparcialidade, da justiça, da proporcionalidade e da prossecução do interesse público, tendo sido efetuada casuisticamente, sem enquadramento em programas aprovados para o efeito, nem em critérios gerais e abstratos, predefinidos em deliberação daquele órgão ou em regulamento municipal, de modo a fundamentar as decisões tomadas e o tratamento não discriminatório das entidades beneficiárias desses apoios, à revelia das posições assumidas pelos Vereadores da Oposição no mandato autárquico 2013/2017.⁷

Anexo 1 (fls. 1 e 2)

A autarquia local, no contraditório, informou já ter aprovado em reuniões do órgão executivo de 21 de junho e 8 de novembro de 2018 e do órgão deliberativo, de 30 de junho de 2018 e 15 de dezembro de 2018, as Normas/Diretrizes para atribuição de Apoios ao Desporto, conforme o publicado nos Boletim Municipal(BM) nº 1003/2018 e retificação publicada no BM nº 1187/2018, respetivamente, de 4 de julho de 2018 e 17 de abril de 2019.

Quanto aos outros apoios, referiu que se encontra em estudo um Projeto de Regulamento de Apoio ao Associativismo.

Anexos 5 (fls. 2 e 19 a 56) e 6

No que respeita a cada tipo de contrato, apurou-se, ainda, o seguinte⁸:

2.1.1. Contratos-programa de desenvolvimento desportivo

2.1.1.1. Mais de metade dos contratos, sustentados em planos de desenvolvimento desportivo, destinaram-se a apoiar financeiramente a realização de investimentos/obras levadas a cabo por entidades desportivas⁹, em especial a construção de campos em relvado sintético e as comparticipações aprovadas foram objeto de publicitação, nos termos legais.

2.1.1.2. Não está fundamentada a disparidade dos orçamentos, com base nos quais foram aprovadas as comparticipações atribuídas às diversas entidades (estas variaram entre 133 841 euros e 300 000 euros)¹⁰, apesar de estarmos perante investimentos idênticos, como é o caso do arrelvamento sintético de campos desportivos.

2.1.1.3. Nos casos em que os contratos visaram participar a execução de obras, as comparticipações contratualizadas pela autarquia corresponderam, em regra, a 100% do orçamento estimado/apresentado pelas entidades que deles vieram a beneficiar, com exceção dos contratos outorgados com a iva

2.1.1.4. As comparticipações financeiras corresponderam, em regra, ao valor do contrato-programa celebrado, com exceção do outorgado com a

2.1.1.5. A despesa justificada¹⁴ pelas entidades beneficiárias das comparticipações financeiras foi, em regra, igual¹⁵ ao montante pago pelo município.

⁸ Saliente-se que a área do Desporto (que apresenta, no âmbito da amostra, o maior número de apoios atribuídos) e as áreas de Administração, Finanças e Gestão Financeira estavam a cargo (no último caso, em conjunto com o Presidente da Câmara Municipal) de vereador em regime de tempo inteiro, ao abrigo de competência delegada pelo então PCM, mediante o despacho de 24/10/2013.

⁹ Trata-se de 7 contratos, independentemente do ano da sua execução/pagamento, que totalizam cerca de 1,3 M€ e que representam 75% do total pago relativo aos contratos da natureza em causa (1,7M€).

¹⁰ A comparticipação menor foi atribuída, em 2016, para o arrelvamento sintético do campo do (ainda que incorretamente, como iremos referir de seguida, através da celebração de um contrato interadministrativo com a Junta de Freguesia de Macieira de Sarnes) e a comparticipação maior, para o arrelvamento sintético dos . Noutros dois contratos-programa de desenvolvimento desportivo analisados, de 2017, com idêntico objeto as comparticipações foram de 152 532 e 170 613 euros (arrelvamento sintético dos campos do respetivamente).

¹¹ Cujos orçamentos, ambos elaborados pela foram, respetivamente, de 369 000 e 389 580 euros, tendo a autarquia pago 300 mil euros relativamente a cada um desses investimentos.

¹² Cujas sede se localiza em Oliveira de Azeméis.

¹³ Devido ao facto de o valor a participar pela autarquia (até ao montante de 220 mil euros) estar dependente de outras variáveis, designadamente das receitas cobradas com a realização do evento em causa (Campeonato da Europa de Seniores Masculinos em Hóquei em Patins, ocorrido no MOA, entre os dias 11 e 16 de julho de 2016), tendo aquela pago o valor de 135,3 mil euros.

¹⁴ Através de faturas e documentos equivalentes, remetidos aos serviços competentes municipais.

¹⁵ Salvo no que toca ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado com o (publicitado no Boletim Municipal com o n.º 669/2016), em que o valor dos documentos de despesas remetidos pelo Clube

2.1.1.6. As verbas acordadas no âmbito dos respetivos contratos só foram integralmente pagas e transferidas pelo Município após a receção dos documentos comprovativos da realização das despesas comparticipadas por parte dos respetivos beneficiários (faturas e relatório final de execução do contrato)¹⁶, dando a autarquia, deste modo, cumprimento ao disposto no clausulado dos respetivos contratos¹⁷.

Não há evidência, contudo, da verificação, pela autarquia, da execução física das obras comparticipadas, designadamente através da elaboração de relatório de vistoria a atestar a sua realização conforme o declarado.

Anexo 1 (fls. 3 e 4)

2.1.1.7. No que respeita aos contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados com a JDC e o FCC, em 2016, importa salientar o seguinte:

a) O arrelvamento sintético dos campos de jogos, a que se reportam as comparticipações pagas pela autarquia à [redacted] em 2016, no montante de 300 mil euros cada, na sequência das deliberações da Câmara Municipal, de 01/09/2016 e de 09/12/2016, foi efetuado entre março 2010 e outubro de 2011, no primeiro caso, e entre junho de 2010 e outubro de 2011, no segundo, conforme decorre da conjugação da informação recolhida, através da consulta das imagens ao histórico do Google Earth Pro, das notícias publicadas na imprensa escrita sobre a inauguração dos respetivos campos de relva sintética e das atas do respetivo órgão executivo²⁰, sem que os contratos-programa celebrados evidenciem essa circunstância, nem que esses investimentos estivessem por pagar.

Com efeito, os pedidos de comparticipação financeira apresentados pelos Presidentes da Direção da [redacted] (sem data) e do [redacted] em 24/09/2016, não referem que as obras a participar já estavam executadas, ao que tudo indica, antes de outubro de 2011, nem que as respetivas despesas estavam por pagar.

Os dois contratos-programa também foram instruídos com orçamentos, elaborados pela [redacted] (369 mil euros e 389,6 mil euros, respetivamente²¹), o primeiro sem data e o segundo com data de 06/05/2016, respetivamente.

Os contratos-programa celebrados com a [redacted] referem (cfr. cláusula terceira – prazo de vigência e execução) que produzem efeitos “(...) na época desportiva 2015/2016 [2016/2017] (...) e vigora[m] até ao

¹⁶ Regra geral, via email.

¹⁷ Cfr., alínea d) da cláusula 2ª e cláusula 5ª dos respetivos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, segundo as quais, respetivamente, a entidade beneficiária está sujeita a apresentação da(s) cópia(s) da(s) fatura(s) e relatório final de execução do programa de desenvolvimento desportivo e a disponibilização integral da comparticipação financeira acordada pela autarquia está dependente do cumprimento da obrigação anteriormente referida, ou seja, há evidência do acompanhamento financeiro dos investimentos objeto de financiamento municipal, por parte dos serviços municipais, realizado pela Divisão Financeira.

¹⁸ Trata-se do campo de jogos Dr. [redacted] em Carregosa, propriedade desta Junta de Freguesia, mas cedido gratuitamente à referida coletividade desportiva por um período de 20 anos, conforme contrato de comodato, de 18/07/2013, celebrado entre ambas as entidades.

¹⁹ Respeita ao campo de treinos no complexo desportivo do [redacted]

²⁰ Cfr., a título exemplificativo, as de 01/09/2016 e 21/12/20

²¹ O primeiro orçamento indicado, para além do arrelvamento sintético do campo, inclui ainda obras de requalificação do espaço, designadamente balneários, túnel e muro de vedação na envolvente do campo, mas a sua área ligeiramente inferior ao do outro campo (o do [redacted]). Contudo, trata-se de obras de idêntica natureza e que foram objeto de comparticipação financeira municipal em igual montante (300 mil euros).

final do ano corrente, com a concretização total do[s] mesmo[s], prazo que se deverá contar a partir da data da sua publicitação”.

Por sua vez, dos relatórios finais de execução dos respetivos contratos-programa de desenvolvimento desportivo^{22,23}, fez-se constar que *“As obras acima descritas, realizaram-se entre o mês de junho de 2015, tendo sido concluídas durante o presente mês”*.²⁴

b) Para além dos orçamentos que instruíram os contratos-programa de desenvolvimento desportivo, referidos no ponto anterior, existiam na CMOA dois projetos técnicos²⁵⁻²⁶ (incluem cadernos de encargos, memórias descritivas e justificativas, mapas de medições de quantidades de trabalhos e orçamentos), nos montantes de 149 740 e de 149 995 euros²⁷, subscritos por agente técnico de arquitetura e engenharia, e que estão datados de 30/04/2014, isto é, em momento em que tais infraestruturas desportivas já se encontravam executadas há cerca 4 anos, de acordo com imagens do Google Earth Pro.

Questionados o Chefe da Divisão Municipal de Empreitadas e Concessões (DMEC) e o seu superior hierárquico²⁸ sobre tais projetos técnicos, afirmaram que só tomaram conhecimento da sua existência no decurso da presente ação de controlo.

Os serviços da CMOA informaram também desconhecer a existência de qualquer contrato de prestação de serviços celebrado pelo Município para execução desses projetos técnicos, bem como de eventuais pagamentos efetuados ao referido prestador de serviços.

No final dos respetivos cadernos de encargos, assinados pelo seu autor, existem também as menções sem estarem assinadas, o que leva a crer tratar-se de documentos desses Clubes destinados, eventualmente, a formalizar e instruir pedidos de financiamento das obras já realizadas, mas que só foram concretizados em 2016 e com outros orçamentos de valor superior, a que nos referimos na alínea a). Com efeito, o preço base²⁹

²² Cujas elaboração e apresentação pela entidade beneficiária constituem uma das obrigações constantes da alínea al. d) da cláusula segunda dos respetivos contratos-programa e que condiciona o pagamento integral da totalidade da comparticipação aprovada (cfr., ainda, a cláusula quinta).

²³ De outubro e de 14 de dezembro, ambos de 2016, respetivamente.

²⁴ Outubro ou dezembro de 2016, consoante se trate do apoio financeiro concedido, nos termos anteriormente referidos, à JDC ou ao respetivamente.

²⁵ Entregues pelo atual vereador das obras municipais, tendo este afirmado que os encontrou numa gaveta após a tomada de posse.

²⁶ Através de cujas “memórias descritivas e justificativas (projeto base)”, é possível concluir que se tratava de investimentos bastante idênticos, na medida em que ambos respeitavam à execução de um relvado sintético, para a prática da modalidade de futebol de 11 e de 7, existindo apenas uma pequena diferença ao nível das respetivas dimensões. Com efeito, enquanto que a construção do campo da é de 107m x 68 m (marcações 101m x 64 m), com um custo estimado de 149 740 euros, o outro campo (o do) é de 106 m x 68 m (marcações 100 m x 64 m), com um preço previsto de 149 995 euros. Apesar da dimensão deste campo ser ligeiramente inferior, a área total relvada é superior (7 605,21 m², resultantes de 106 m x 68 m + 15,70m x 25,30m) contra 7 276 m² do campo da o que justifica que o orçamento daquele projeto seja superior em 225 euros – cfr. Anexo 2, fls. 14.

²⁷ Respeitantes ao arrelvamento sintético dos campos da , respetivamente.

²⁸ O Diretor do Departamento de Obras Municipais.

²⁹ O artigo 47º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01 (na versão aplicável à data dos factos em análise) define-o como o *“montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato.”* (sublinhado nosso).

mencionado nos cadernos de encargos em análise, datados de 2014, é de cerca de metade do valor pago pela autarquia em 2016, a título de comparticipação financeira dos investimentos em causa.

c) De acordo com as faturas que instruem os processos na CMOA, a adjudicatária das respetivas empreitadas – , – faturou tais serviços aos respetivos Clubes em 20/09 e 24/10/2016³⁰ e em 14/12/2016.³¹

Desconhecemos se, à data da execução das obras (entre 2010 e 2011), a empresa que as realizou³² procedeu à sua faturação ou se as faturas de 2016 visaram apenas fundamentar a transferência das comparticipações aprovadas pela CMOA.³³

d) Os valores dos orçamentos referidos na alínea a) e os correspondentes apoios pagos pela CMOA à JDC e FCC (300 mil euros cada) são desproporcionados, comparativamente: aos orçamentos de 2014, das mesmas obras, referidos na alínea b); a obras idênticas participadas pela Câmara Municipal em 31/08/2017 e 14/09/2017³⁴, nos montantes de 152 532 e de 170 613 euros, como é o caso da construção do arrelvamento sintético dos campos do Futebol Clube ³⁵, bem como a investimentos idênticos, conforme decorre de consulta efetuada ao sítio eletrónico dos Contratos Públicos³⁶.

e) As faturas apresentadas como prova das despesas realizadas, para comparticipação pelo MOA, no âmbito das obras levadas a cabo pela não estão documentadas com quaisquer autos de medição, enquanto que a fatura referente à realização do investimento executado pelo , participado no montante de 300 mil euros, apresenta em anexo um documento designado “Auto de Medição n.º 1”, sem data e sem que haja qualquer discriminação/identificação dos trabalhos realizados, limitando-se a referir “Construção de Campos em Relva Sintética – ”, naquele valor³⁷.

³⁰ Faturas n.ºs 16/530 e 16/626, no montante de 200 e 100 mil euros, respetivamente, referentes às obras de arrelvamento sintético do campo da

³¹ Fatura n.º 16/807, no montante de 300 mil euros, referente às obras de arrelvamento sintético do campo do . . .

³² Cujas identidades desconhecemos.

³³ Admitindo que os trabalhos faturados em 2016 correspondam aos realizados antes de outubro de 2011, não observou o disposto no artigo 7º do Código de Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA)³³, incorrendo, por isso, na contraordenação fiscal de violação do dever de emissão de fatura, prevista no artigo 123º do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT)³³ (aprovado pela Lei n.º 15/2011, de 05/07). No entanto, tendo em conta que as obras em causa foram realizadas há mais de cinco anos, já se verificou a prescrição do respetivo procedimento contraordenacional, nos termos do artigo 33º do RGIT.

³⁴ Data dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados com o respetivamente.

³⁵ A Junta de Freguesia de Macieira de Sarnes também beneficiou, em 2016, de um apoio financeiro da autarquia, no montante de 133 841 euros, ao abrigo de um contrato interadministrativo, para execução do arrelvamento sintético do campo do Viso, que é utilizado pelo

Todavia, da análise do respetivo processo não consta o orçamento da empresa que realizou a obra, nem a(s) fatura(s) comprovativa(s) da realização da despesa se encontra(m) acompanhada(s) de qualquer documento onde estejam discriminados os trabalhos realizados e respetivos custos.

³⁶ Cfr. <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>. Refira-se, porém, que abrange contratos celebrados num período bastante dilatado (entre 09/04/2013 e 10/08/2017), não sendo conhecidos o tipo de trabalhos e quantidades previstos executar no âmbito das empreitadas a que respeitam, bem como as áreas (m2) dos respetivos campos onde se prevê a aplicação de relva sintética.

f) Deste modo, a matéria factual apurada revela que os valores contratualizados e pagos pela autarquia, em 2016, são desproporcionados ao custo real das obras comparticipadas, tendo em conta o custo de obras idênticas, em prejuízo do município, pelo que as despesas pagas a mais são ilegais, integrando o ilícito financeiro de “pagamentos indevidos”, previsto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59º da LOPTC.

Anexo 1 (fls. 3 a 7)

2.1.2. Contratos interadministrativos com a Junta de Freguesia de Macieira de Sarnes

2.1.2.1. No âmbito dos apoios financeiros atribuídos pelo MOA, nos anos de 2016 e 2017, foram analisados dois contratos interadministrativos com a Junta de Freguesia (JF) de Macieira de Sarnes³⁸ (publicitados no Boletim Municipal com os n.ºs 685 e 686), até aos valores de 135 mil euros e de 90 mil euros, respetivamente.

Através desses 2 contratos, a CMOA apoiou financeiramente a referida JF, no primeiro, para melhoramento das suas instalações desportivas, designadamente a colocação do relvado sintético no campo do Viso³⁹, e no segundo contrato foram apoiadas as obras realizadas na garagem e no bar do mencionado campo (61 mil euros), bem como a conservação e limpeza do Parque Público do Rio (7,5 mil euros) e iniciativas conjuntas realizadas na Rua da Cancelaria (17 mil euros) e na Calçada da Ribeira (4,5 mil euros).

Tais contratos foram aprovados pela Câmara e Assembleia Municipais em 01/09 e 09/12 e 29/09 e 19/12, todos em 2016,⁴⁰respetivamente.

2.1.2.2. Da análise dos referidos contratos, importa salientar, em relação aos apoios aprovados, com referência às obras no campo do Viso, propriedade da JF de Macieira de Sarnes, no montante de 196 000 euros⁴¹, em 2016, que:

a) Na aprovação desses apoios, pelos órgãos municipais, não foram observados os princípios da igualdade, da transparência, da imparcialidade, da justiça e da prossecução do interesse público, pois os mesmos não estavam enquadrados em qualquer regulamento ou programa a que pudessem candidatar-se as freguesias do Município, aprovados pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal (alíneas g) e j) do artigo 25.º do Anexo I à citada Lei n.º 75/2013).

Saliente-se que aquelas obras não podiam ser apoiadas através de contratos de desenvolvimento desportivo, como sucedeu em relação a obras idênticas (cfr. ponto 2.1.1.), pelo facto de as freguesias não estarem incluídas no conjunto das entidades passíveis de serem beneficiárias desses apoios (artigo 3.º do DL n.º 273/2009, de 01/10).

b) Dos respetivos processos, inseridos no SGD, não constam quaisquer orçamentos ou outros justificativos do valor contratualizado.

Anexos 1 (fls. 1 a 5), 5 (fls. 3, 9 a 17 e 57 a 138) e 6

³⁸ Ao abrigo do disposto nos artigos 120º e 131º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

³⁹ Apesar de não dispormos de evidência da titularidade da propriedade desta infraestrutura desportiva, os elementos disponíveis apontam no sentido da mesma ser propriedade da JF em causa, ainda que seja utilizada pelo o que poderá justificar que o pedido de comparticipação financeira, formalizado em 04/07/2016, através de *email* enviado a CMOA, que veio a originar a celebração do identificado contrato n.º 685, com data de 23/06/2016, tenha sido subscrito conjuntamente pelos respetivos Presidentes dessa JF e da Direção do mencionado Clube.

⁴⁰ Ao abrigo da al. j) do n.º 1 do artigo 25º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

⁴¹ Dos quais foram pagos 194 841 euros (faturas emitida pela da. e Sociedade de no montante de 133 341 e de 61 000 euros, respetivamente).

2.1.3. Contratos-programa

2.1.3.1. A amostra analisada integrou 2 contratos-programa, aprovados em reunião da CMOA de 09/12/2016: um, celebrado com a Associação de Pais e Encarregados de Educação da _____ no montante de 46 mil euros, e outro, com o Centro Social, Cultural e Recreativo de _____ no valor de 25 mil euros, que visaram apoiar financeiramente, respetivamente, as obras de adaptação do auditório dessa Escola e de requalificação do edifício-sede do Centro Social, realizadas nas salas do piso interior e exterior.

2.1.3.2. Da análise dos referidos contratos, importa salientar o seguinte:

- a) Quanto ao primeiro, existem fundadas dúvidas quanto à sua legalidade. Com efeito, por um lado, o auditório em causa integra um bem propriedade do Estado (a identificada EB é património do Ministério da Educação) e, por outro lado, não há evidência de a beneficiária desse apoio (a respetiva Associação de Pais e Encarregados de Educação) ter competência legal ou que lhe tenha sido conferida pelo proprietário do imóvel para promover, por si própria, qualquer obra no referido estabelecimento escolar⁴².
- b) Acresce, ainda, que a deliberação de aprovação do apoio financeiro pelo órgão executivo, de 09/12/2016, não se encontra devidamente fundamentada, de modo a evidenciar a inexistência de tratamento privilegiado desta entidade em detrimento das restantes de idêntica natureza⁴³.
- c) A atribuição de apoio municipal, com a finalidade verificada, devia ter sido precedida também da celebração de um contrato ou protocolo de colaboração entre o Ministério da Educação e o MOA ou que o auditório tivesse sido cedido à mencionada Associação de Pais, o que, como referimos, não há evidência de ter ocorrido.
- d) Em face do que antecede, o subsídio em causa, no montante de 46 mil euros, pago a 29/12/2016, mediante autorização do Presidente da Câmara Municipal (PCM)⁴⁴, configura uma despesa ilegal, passível de responsabilidade financeira, cuja promoção está, contudo, prejudicada, pelas razões anteriormente referidas.

Anexo 1 (fls. 1 a 5)

2.2. Empreitadas de obras públicas

2.2.1. Caracterização do universo das empreitadas

Em 2016 e 2017, o MOA efetuou 47 adjudicações que, com uma única exceção⁴⁵, foram precedidas de ajuste direto, com convite, em 32 casos, a uma única entidade⁴⁶. Esta prática (cfr. al. a) do artigo 19º do CCP⁴⁷) constitui uma restrição ao princípio da concorrência e à obtenção pelo Município de propostas economicamente mais vantajosas, bem como, na ausência de fundamentação dessa escolha, à violação do princípio, estabelecido no ponto 2, do item “2.3 – Documentos previsionais e sua execução” das Considerações Técnicas do POCAL⁴⁸, da

⁴²Tal competência caberá ao Estado, na qualidade de proprietário desse estabelecimento escolar.

⁴³Isto é, em 2016, esta foi a única entidade da natureza em causa a beneficiar de apoio financeiro da CMOA.

⁴⁴No último dia em que exerceu funções, após a sua renúncia, em 27/12/2016, ao exercício do respetivo cargo.

⁴⁵Procedimento (doravante mencionado por Proc.) n.º 16/2017/DEC, adjudicado pelo montante de 402 930 euros, em que foi adotado o concurso público.

⁴⁶Dos quais 14, no montante de 1,508 milhões de euros, foram adjudicados em 2017.

⁴⁷Segundo o qual, na redação aplicável à data dos factos em análise, a escolha do ajuste direto só permitia a celebração de contratos de obras públicas de valor inferior ou igual a 150 mil euros.

⁴⁸Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

utilização racional das dotações orçamentais, segundo o qual a assunção das despesas deve ser justificada, entre outros aspetos, quanto à sua economia.

Anexo 2 (fls. 1 a 3)

Analisando o conjunto das entidades convidadas, sobressaem, nesse período, pela sua frequência, as seguintes empresas de construção civil⁴⁹:

- em comum o facto de terem como sócios,
- (cujos membros dos respetivos Conselhos de Administração são os mesmos); e
-

Anexo 2 (fls. 4)

Com efeito, excluindo a empreitada precedida de concurso público (Proc. n.º 16/2017/DEC), adjudicada à empresa dos restantes contratos de empreitadas de obras públicas celebrados nesse período (46), os referidos grupos de empresas foram responsáveis por 35% (1 562 721 euros) do montante total das respetivas adjudicações (4 492 619 euros)⁵⁰ e cerca de 30% dos contratos celebrados, ou seja, 14 foram distribuídos da seguinte forma:

- ✓ Cinco contratos celebrados com empresas de no valor de 624 413 euros (sem IVA);
- ✓ Quatro contratos outorgados com as empresas no montante total de 524 382 euros (IVA não incluído); e
- ✓ Cinco contratos celebrados com a empresa que ascenderam ao montante total de 413 926 euros (sem IVA).

Anexo 2 (fls. 1 a 4)

A autarquia local, no contraditório, concordou com a observação da IGF e informou que, nos termos da Ordem de Serviço nº I/15957/2018, de 9 de março, passou a proceder, em regra, à consulta a, pelo menos, três entidades, sendo fundamentadas as exceções a essa regra.

Anexos 4 (fls. 3 e 139) e 5

⁴⁹ Refira-se, no entanto, que as consultas realizadas, de forma aleatória, a contratos da mesma natureza, celebrados em anos anteriores (a partir de 2013), permitiram verificar que os procedimentos então adotados pela autarquia foram em tudo semelhantes aos do período analisado, designadamente quanto ao procedimento utilizado (por norma, o ajuste direto) e ao número e entidades convidadas por procedimento (em regra, uma única entidade e, repetidamente, as mesmas entidades).

⁵⁰ Excluído o montante relativo ao referido procedimento promovido por concurso público.

2.2.2. Fracionamento da despesa

2.2.2.1. Da análise aos 25 contratos incluídos na amostra (Anexo 3, fls. 86 e 87), verificámos que foi determinado à Divisão Municipal de Empreitadas e Concessões (DMEC) o lançamento de 12 procedimentos de ajuste direto⁵² para adjudicação de trabalhos de pavimentação de arruamentos do concelho, pelo vereador responsável pelas Obras Municipais, no âmbito da competência delegada pelo PCM⁵³⁻⁵⁴. Essas decisões originaram a contratação e autorização de despesas⁵⁵⁻⁵⁶, pelo identificado eleito local, cujas adjudicações, em 2016 e 2017, atingiram o valor global de 298 394 euros e 1 214 521,65 euros (ambos sem IVA), respetivamente.

Anexo 2 (fls. 5 a 7)

Com referência aos mencionados 12 procedimentos de contratação pública, a autarquia convidou mais de uma entidade a apresentar proposta apenas nos Proc. n.ºs 11/2017/DEC, 18/2017/DEC e 19/2017/DEC. Ainda assim, nestes casos, só formalmente foi promovida a concorrência, pois as empresas convidadas, para além da adjudicatária, apresentaram propostas de valor superior ao preço base definido nos respetivos cadernos de encargos, o que determinou, como seria expectável, nos termos da lei, a exclusão das respetivas propostas – cfr. al. d), do n.º 2 do artigo 70º do CCP.

Por sua vez, no Proc. n.º 18/2017/DEC, em que o convite foi endereçado a três entidades, refira-se que a outra entidade convidada respondeu que não apresentava proposta por lhe ser impossível cumprir o prazo de execução da empreitada, que era de 45 dias seguidos a contar da data da consignação.

Anexo 2 (fls. 2, 3 e 5 a 7)

2.2.2.2. Os trabalhos a realizar em cada um dos 12 referidos procedimentos concursais⁵⁷ são da mesma ou idêntica natureza. Com efeito, segundo o previsto no ponto 1.4. - Descrição/objeto da empreitada⁵⁸, dos respetivos convites, trata-se de trabalhos necessários para pavimentar/reparar arruamentos em betão betuminoso, fundamentalmente trabalhos de limpeza, reparação e aplicação de camada de regularização.

⁵² Cujas empreitadas foram adjudicadas às seguintes empresas: 4, a empresas que têm em comum o mesmo sócio
- Proc. 25/2016/DEC e Proc. 7/2017/DEC;

⁵³ Com fundamento nos despachos de 24/10 e 07/11, ambos de 2013, e de 5 e 6/01/2017, consoante tais atos tenham sido praticados em 2016 ou 2017, respetivamente.

⁵⁴ Aliás, foi a este vereador que coube, utilizando essa competência delegada, a autorização da abertura do procedimento e a autorização da despesa propriamente dita, através da adjudicação no que respeita à generalidade das empreitadas de obras públicas realizadas pela autarquia, nos anos de 2016 e 2017. Por sua vez, a autorização dos pagamentos esteve, em regra, a cargo do Vereador responsável pela área financeira, por força da delegação de competências efetuada pelo Presidente da Edilidade, por despachos de 07/11/2013 e 06/01/2017.

⁵⁵ Tais atos são exarados sobre a Informação elaborada pela DMEC e na qual a entidade competente para autorizar a respetiva despesa também aprova as peças do respetivo procedimento (convite, caderno de encargos e peças do projeto).

⁵⁶ Com exceção dos Proc. n.ºs 28/2016/DEC e 11/2017/DEC, cuja decisão coube, respetivamente, aos então PCM,

⁵⁷ Ainda que o Proc. 11/2017/DEC não tenha sido objeto de execução financeira.

Com referência aos Proc. n.ºs 2/2017/DEC e 3/2017/DEC, embora nos respetivos convites se refira que o objeto dessas empreitadas consiste em trabalhos de sinalização rodoviária horizontal e vertical, as espécies de trabalhos a realizar são semelhantes⁵⁹ às dos outros procedimentos, para além de que o alvará exigido⁶⁰ pela autarquia aos respetivos adjudicatários para a execução dessas empreitadas é igual ao dos restantes processos de contratação (no caso, a “1ª subcategoria da 2ª categoria – vias de comunicação, obras de urbanização e outras infraestruturas, a qual tem de ser da classe que cubra o valor da proposta” e os códigos CPV são, em tudo, idênticos⁶¹ (n.ºs **45233142-6** – Reparação de estradas e **45233252-0** – Pavimentação de ruas⁶², respetivamente).

Em 2016, entre 06/07 e 19/12, foi promovida a abertura/lançamento de 4 procedimentos para a execução de obras da natureza em causa em vários arruamentos das freguesias do respetivo concelho.

Por sua, em 2017, no período compreendido entre 31 de janeiro e 09 de agosto, foram postas a concurso 8 empreitadas de obras públicas que visaram, de igual modo, a realização de idênticos trabalhos.

Anexo 2 (fls. 5 a 7)

Realce-se, ainda, que das 12 empreitadas em questão, para além da natureza dos respetivos trabalhos ser similar, as suas designações são, de igual modo, idênticas, encontrando-se os arruamentos a interencionar devidamente identificados, com exceção das empreitadas relativas aos Proc. n.ºs 15/2016/DEC, 26/2016/DEC e 28/2016/DEC, que são denominados de “Manutenção e Conservação de Arruamentos Municipais”, “Pavimentação de Arruamentos nas Freguesias do Município” e “Conservação de Arruamentos Municipais”.

Anexo 2 (fls. 5, 8 e 9)

Os procedimentos de concurso foram abertos em datas próximas, verificando-se, inclusivamente, a numeração sequencial⁶³ de alguns deles.

Anexo 2 (fls. 2,3 e 5 a 7)

Assim, considerando os procedimentos abertos, entre 06/07 e 19/12/2016, para a execução de obras idênticas, ainda que em locais diferentes, o seu montante total ascendeu a 445 944 euros (sem IVA)^{64, 65}, ultrapassando, largamente, o limiar de 150 000 euros previstos, a partir do qual é obrigatório o concurso público (al. a) do artigo 19º do CCP).

Esse limiar foi também ultrapassado, mesmo que cinjamos a análise aos procedimentos abertos em datas ainda mais próximas, como é o caso dos Proc. n.ºs 25/2016/DEC, 26/2016/DEC e 28/2016/DEC, cujos despachos de

⁵⁹ Conforme decorre da análise aos respetivos convites, mapas de quantidades de trabalhos e orçamentos que integram as peças dos processos de concurso.

⁶⁰ Cfr. al. c), do ponto 22 – Documentos de habilitação, dos respetivos convites.

⁶¹ Cfr. ponto 1.5. dos respetivos convites, que integram os processos de empreitadas inseridos no SGD.

⁶² Este último código CPV foi exigido pelo MOA apenas em relação aos Proc. n.ºs 11/2017/DEC, 18/2017/DEC e 21/2017/DEC, mas atendendo ao critério definido pelos serviços municipais para controlo do impedimento legal estabelecido no artigo 113º n.º 2 do CCP na redação em vigor à data (cfr. o que se dirá sobre a matéria no item 2.2.3.), o CPV relevante para esse efeito vai até ao 5º dígito, pelo que, em todos os referidos procedimentos, esse código acaba por ser o mesmo.

⁶³ Proc. n.ºs 25 e 26, de 2016 e Proc. n.ºs 2, 3, 6, 7 e 8, de 2017.

⁶⁴ A adjudicação do Proc. n.º 28/2016 ocorreu já em 2017.

abertura, subscritos pelo já identificado vereador responsável pelo pelouro das Obras Municipais, foram, respetivamente, em 17/11, 23/11 e 19/12/2016⁶⁶ e cujo montante total é de 297 474 euros (sem IVA), facto que exigia que a contratação de tais obras de pavimentação de arruamentos municipais fosse precedida de concurso público, o que não se verificou.

Idêntica situação ocorreu em 2017. Com efeito, atendendo ao somatório dos procedimentos de concurso abertos, para execução do mesmo tipo de trabalhos entre 31/01 e 09/08 do referido exercício económico, o seu montante total ascendeu a, aproximadamente, 1,1 M€ (sem IVA)⁶⁷.

Anexo 2 (fls. 4 a 7)

Tendo em conta a maior proximidade dos atos de abertura dos procedimentos em causa, para execução do mesmo tipo de trabalhos, salientamos, a título exemplificativo, as seguintes situações, igualmente reveladoras, em 2017, do fracionamento da despesa e da utilização de ajustes diretos, em vez de concurso público:

- ✓ Os Proc. n.ºs 2/2017/DEC e 3/2017/DEC, cujo lançamento de abertura teve lugar em 31/01/2017, nos montantes de, respetivamente, 139 529 e 88 688 euros (sem IVA), cuja despesa total foi de 229 217 euros;
- ✓ Os Proc. n.ºs 6/2017/DEC e 7/2017/DEC, ambos abertos em 01/03/2017, nos montantes, respetivamente, de 137 291 e 134 100 euros (sem IVA), cuja despesa, no seu conjunto, ascende a 271 391 euros; e
- ✓ Os restantes procedimentos de contratação pública promovidos pela autarquia, com um intervalo de apenas 2 semanas entre si, designadamente os Proc. n.ºs 8/2017/DEC e 11/2017/DEC, abertos a 24/03 e 07/04/2017, respetivamente, nos montantes de 123 125 e 148 145 euros, bem como os Proc. n.ºs 18/2017/DEC e 21/2017/DEC, abertos a 25/07 e 09/08/2017 respetivamente, nos montantes de 147 997 e 148 097 euros, cuja despesa, em cada um dos grupos de procedimentos, perfaz os montantes de 271 270 e 296 094 euros⁶⁸, respetivamente.

Anexo 2 (fls. 2, 3 e 5 a 7)

Em face do que antecede, as empreitadas objeto dos procedimentos de contratação identificados foram indevidamente adjudicadas por ajuste direto, pois, nas situações descritas, uma vez que o seu montante total ultrapassa 150 mil euros, era obrigatória a adoção de concurso público, por estarmos perante o desdobramento de empreitadas (cfr. alíneas a) e b) do artigo 19º do CCP, na redação em vigor nos anos de 2016/2017).

Com efeito, apesar de as obras de pavimentação de arruamentos municipais, designadamente de manutenção, reparação e conservação ocorrerem nas várias freguesias do concelho, a decisão de realização dos trabalhos em causa e da respetiva despesa devia integrar um ou vários concursos públicos, nos termos referidos, ainda que repartido por lotes, por a necessidade já existir e respeitar ao mesmo tipo de trabalhos, sob pena de fracionamento da despesa prevista e não adoção do procedimento exigido em função dessa despesa.

⁶⁶ O que significa que, em menos de 1 mês, a autarquia promoveu a abertura de 3 concursos para empreitadas de obras públicas cujos objetos são, em tudo, semelhantes.

⁶⁷ Corresponde à soma dos montantes do total das adjudicações (8) efetuadas pela autarquia em matéria das empreitadas em

Deste modo, ao agir nos termos descritos, os responsáveis municipais não respeitaram o regime estabelecido no n.º 2, do artigo 16.º do DL nº 197/99, de 08/06, violando, assim, o princípio da unidade da despesa⁶⁹.

A preterição do procedimento adequado em sede de contratação pública inquina a legalidade da respetiva despesa, no montante total adjudicado de 1 512 915,89 euros (sem IVA)⁷⁰, dos quais foram pagos 1 313 160,30 (IVA incluído)⁷¹, constituindo, por isso, ilegalidade financeira, nos termos do previsto nas alíneas b) e l), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, cuja responsabilidade financeira é imputável ao vereador responsável pela autorização da despesa, sem previamente ouvir os serviços, já que os procedimentos se iniciaram com o despacho daquele vereador.

A eventual responsabilidade financeira sancionatória associada à violação das referidas normas está, no entanto, prejudicada em relação aos procedimentos adjudicados até 31/12/2016⁷², atendendo à alteração introduzida pelo artigo 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e à jurisprudência do TC sobre a matéria (cfr. o disposto sobre o assunto no item 2.1.3.), mas mantém-se em relação aos restantes procedimentos, no montante de cerca de 1,2 M€ (sem IVA) – cfr. Proc. 28/2016/DEC ao Proc. 21/2017/DEC.

Anexo 2 (fls. 5 a 7)

A autarquia local, no exercício do contraditório, concordou e referiu estar a observar a recomendação da IGF sobre esta matéria, quando as prestações do mesmo tipo sejam suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, através de mais do que um procedimento, ressalvando, porém, situações que não permitam a sua integração num único contrato (vg. obras com financiamento comunitário, com projetos de especialidades com maior complexidade técnica, obras urgentes, etc.).

Anexo 5 (fls. 5)

2.2.3. Proibição legal de convidar a mesma entidade

Nos termos do artigo 113º, n.º 2, do CCP, o MOA, no âmbito do procedimento pré-contratual por ajuste direto, com base no critério do valor, não podia convidar a mesma entidade a apresentar proposta para a contratação de empreitadas cujas prestações fossem do mesmo tipo ou idênticas às já contratadas, no ano e nos dois anos anteriores, na sequência de idêntico procedimento e cujo valor acumulado excedesse 150 000 euros.

Da consulta das certidões permanentes⁷³ das empresas adjudicatárias dos procedimentos concursais analisados, concluímos que:

⁶⁹ Segundo o qual a despesa a considerar, para efeito de escolha do adequado procedimento de contratação pública, é o do custo total da despesa estimada.

⁷⁰ Dos quais 298 394,24 euros, referentes a adjudicações em 2016, e 1 214 521,65 euros, em 2017.

⁷¹ Dos quais 193 418,49 euros, referentes a adjudicações em 2016, e 1 119 741,81 euros, em 2017. Em meados de setembro de 2018, encontrava-se por pagar apenas o auto de medição n.º. 3, de 15/05/2018, no valor de 7 895 euros (sem IVA), referente ao Proc. 21/2017/DEC.

⁷² Encontrando-se, nesta situação, os Proc. n.ºs 15, 25 e 26, de 2016, ao contrário do Proc. 28/2016/DEC, em que a adjudicação foi autorizada por despacho do vereador das obras municipais de 27/01/2017, isto é, após a referida data.

a) As empresas pertencentes a

- foram constituídas, respetivamente, em 05/01/1993, 10/07/1990, 21/09/1982 e 09/05/1968, e o seu objeto social é, em tudo idêntico, respeitando, de uma maneira geral, à construção civil, obras públicas e serviços de engenharia (construções de estradas e terraplanagem, comércio de materiais de construção civil, aluguer e compra e venda de máquinas para a indústria da construção civil e outras), ainda que as respetivas Classificações de Atividade Económica (CAE)⁷⁵ sejam diferentes⁷⁶. A sede social dessas empresas situa-se, com exceção da empresa com exceção da no concelho de Oliveira de Azeméis, ainda que em moradas distintas.

b) O segundo grupo de sociedades comerciais, constituído pela tem por objeto social, no caso da primeira referida empresa, a construção civil e obras públicas, comércio de materiais de construção civil e obras públicas, compra e venda de máquinas para a indústria de construção civil, obras públicas e outras, sendo o seu CAE principal o 41200-R3 (Construção de edifícios residenciais e não residenciais) e o secundário o 46732-R3 - Comércio por grosso de materiais de construção e equipamentos sanitários. O objeto da consiste na extração de saibro, areia e pedra britada, a fabricação de outros produtos de betão e construção civil e obras, cujos CAE são, a título principal, o 08121-R3 e, secundário, os 23690-R3 (Fabricação de outros produtos de betão, gesso e cimento) e o 41200-R3, respetivamente. Estas sociedades foram constituídas a 01/01/1974 e a 01/01/2000, respetivamente, tendo ambas a mesma morada como sede social⁷⁸.

c) Atendendo ao critério utilizado pela autarquia local, para verificação legal da proibição estabelecida no n.º 2, do artigo 113.º do CCP, ao nível de empreitadas, que consiste, conforme esclarecimentos prestados, na conjugação das subcategorias de alvará com o código CPV (desagregado até ao 5.º dígito)⁷⁹⁻⁸⁰, pareceria em função dos elementos disponíveis⁸¹, que o mesmo foi respeitado quanto às quatro identificadas empresas de se considerarmos cada uma das empresas de forma isolada.

Anexo 2 (fls. 4, 16 e 17)

Contudo, se considerarmos essas empresas no seu conjunto como uma mesma entidade, para efeitos daquela proibição, dado o seu objeto social ser similar e terem em comum os mesmos sócios, como referimos atrás, concluímos que a CMOA não observou a referida proibição legal.

⁷⁴ Destas empresas também é sócia a mulher de , que exerce as funções de gerente nessas firmas.

⁷⁵ A título principal e secundário.

⁷⁶ No caso da o CAE principal é o n.º 42990-R3 - Construção de outras obras de engenharia civil e o secundário é o n.º 77320-R3 (Aluguer de maquinaria e equipamentos para a construção e engenharia civil), da é o 32996-R3 - Outras Industrias transformadoras diversas e o 42990-R3; da o 08112-R3 – Extração de saibro, areia e pedra britada e o 42990-R3 e da o 08112-R3 e o 42990-R3, respetivamente - cfr. respetivas certidões permanentes.

⁷⁷ Cujas sede social é no Município de Arouca.

⁷⁸ Em Besteiros, Travanca, Oliveira de Azeméis.

⁷⁹ Que, conforme referimos anteriormente, corresponde, em regra, à 1.ª subcategoria da 2.ª categoria – vias de comunicação, obras de urbanização e outras infraestruturas, a qual tem de ser da classe que cubra o valor da proposta” e os códigos CPV n.ºs 45233142-6 e 45233252-0 (primeiros 5 dígitos) – cfr. item 2.2.2.2.

⁸⁰ Trata-se do critério definido pela autarquia, entre os vários possíveis, atendendo a que o CCP não define o critério a adotar para determinar o que se deve entender por “prestações do mesmo tipo ou idênticas” – cfr. o disposto no Anexo 2, fls. 16 e 17.

Com efeito, atendendo ao valor dos contratos adjudicados a essas empresas, a autarquia, tendo a obrigação de saber que essas empresas pertenciam ao mesmo sócio⁸², estava proibida de as convidar, a partir do momento em que, no seu conjunto, ultrapassaram o referido limite, o que ocorreu em relação às empresas Lda. e a no que toca aos Proc. n.ºs 7/2017/DEC e 8/2017/DEC⁸³, no total de 257 225 euros, pois a soma dos montantes relativos aos Proc. n.ºs 25/2016/DEC e 6/2017/DEC (253 215 euros) já excedia 150 000 euros.

Anexo 2 (fls. 18)

Na verdade, contratando a autarquia local, frequentemente, com essas empresas, os trabalhadores subscritores das informações técnicas de suporte às decisões de contratar, autorização da despesa e escolha do procedimento, sistematicamente prestadas⁸⁴, em que é referida a inexistência de proibição legal em convidar essa empresa, não podiam desconhecer que a mesma fazia parte do grupo de empresas detidas pelo(s) mesmo(s) referido(s) sócio(s) e, conseqüentemente, deviam ter em consideração todos os contratos celebrados com tais empresas, no ano em curso e nos dois anos anteriores, cujo objeto fosse constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, sob pena de, não o fazendo, celebrar contratos em fraude à lei⁸⁵ e não respeitar o espírito do legislador, no sentido de restringir o valor dos contratos à mesma entidade, entendida esta não apenas em sentido formal, em função da sua personalidade jurídica e fiscal, mas também em termos substanciais, considerando o conjunto de empresas que, embora juridicamente diferentes, tendo o mesmo ou idêntico objeto, devam ser tratadas, para este efeito, como sendo uma única entidade, em função essencialmente da titularidade do respetivo capital e/ou administração.

d) Idêntica situação ocorreu em relação ao grupo das empresas com objeto social idêntico e sede no mesmo local, daí resultando que o MOA estava proibido de endereçar o respetivo convite à empresa relativamente ao Proc. n.º 3/2017/DEC, no montante de 88 688 euros, pois o *plafond* máximo permitido (150 000 euros) já tinha sido atingido no anterior procedimento (n.º 2/2017/DEC).

Anexo 2 (fls5, 6 e 18)

As situações atrás descritas são passíveis de responsabilidade financeira, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do

⁸² Com efeito, as empresas em causa encontram-se sediadas na respetiva área geográfica do concelho de Oliveira de Azeméis ou em concelho vizinho (como é o caso da , cuja sede social se situa em Arouca), prestam ou fornecem, com regularidade, serviços e bens, respetivamente, para a CMOA e dos documentos de habilitação constantes dos procedimentos de contratação pública realizados pela autarquia existe a identificação dos titulares dos órgãos sociais das empresas adjudicatárias, designadamente na certidão permanente *on line* dessas firmas, para efeito da celebração do respetivo contrato escrito (artigos 81º e 96º do CCP), conforme elementos disponíveis no SGD relativamente a cada procedimento de contratação analisado.

⁸³ Convite endereçado às empresas respetivamente.

⁸⁴ Ou seja, em todos os processos de empreitadas supra identificadas existe sempre informação da DMEC em matéria do valor das adjudicações anteriormente efetuadas a cada uma dessas empresas, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, com o propósito de demonstração a observância do limite legal em apreço, mas tal aspeto é visto apenas na ótica da empresa a convidar em cada procedimento de contratação e não face ao grupo das empresas dos mesmos sócios com idêntico objeto.

⁸⁵ “III- São chamados em fraude à lei os negócios pelos quais se consegue por via oblíqua o mesmo resultado que a lei quis impedir ou um resultado praticamente idêntico pela proibição de certos negócios. IV - A fraude à lei tem o mesmo valor da directa violação da lei, sendo por isso abrangida nela disposto nos artigos 294.º e 280.º do Código Civil”- vide acórdão do

artigo 65º da LOPTC, pelo facto de as correspondentes despesas, no montante de cerca de 346 mil euros, serem ilegais⁸⁶.

Essa responsabilidade é imputável ao Chefe da DMEC, _____, na qualidade de dirigente responsável pelas informações técnicas⁸⁸ de suporte às decisões de contratar, autorização da despesa e escolha do procedimento subjacentes aos procedimentos contratuais em causa (Proc. n.ºs 3/2017/DEC, 7/2017/DEC e 8/2017/DEC).

Anexo 2 (fls. 6 e 23 a 28)

A autarquia local, no contraditório, referiu não dispor de base de dados com informação relativa às entidades a convidar, face ao Regulamento Geral de Proteção de Dados⁸⁹, para verificar se os sócios que integram os respetivos pactos sociais são, simultaneamente, na sua totalidade ou parcialmente, sócios de outras entidades jurídicas também convidadas, de forma a respeitarem-se, nos ajustes diretos e consultas prévias, os limites referidos nas alíneas c) e d), do artigo 19º e alíneas c) e d), do nº 1 do artigo 20º, ambos do CCP.

A autarquia transcreveu também uma passagem de um estudo⁹⁰, em que é apresentada a forma de as empresas evitarem a proibição legal de serem convidadas, de acordo com a qual *“... nas circunstâncias em que as entidades adjudicatárias se enquadrarem em grupos económicos de maior ou menor dimensão, uma possibilidade passa por dispersar os contratos celebrados por cada uma das empresas autónomas que os compõem, evitando-se que todas ou algumas delas ultrapassem os limites legais, referindo ainda que a lei omite a referência a qualquer relação de grupo ou domínio entre as empresas”*.

Ora, quanto à primeira observação da CMOA, importa salientar que caberá a esta implementar base de dados com a informação pertinente, para dar efetivo cumprimento ao disposto no artigo 113.º, nº 2 do CCP, sob pena de, por omissão, estar a defraudar o espírito da lei.

Quanto à outra observação, que mais não é do que o reconhecimento de uma forma de contornar a limitação decorrente daquela norma legal, salientamos que cabe também à CMOA prevenir que essa limitação não seja efetiva, só pelo facto de a mesma entidade integrar pessoas jurídicas distintas.

Anexo 5 (fls. 4)

e) Quanto à empresa _____ não se colocou a questão da eventual proibição legal de a CMOA a convidar, em procedimentos de ajuste direto, pelo facto de, isoladamente ou em conjunto com outras empresas com objeto idêntico e, porventura, com os mesmos sócios ou em situação de controlo, não terem ultrapassado o limite legal a partir do qual é aplicável a referida proibição.

Com efeito, isoladamente, a referida empresa não excedeu o limite em causa e, não obstante existirem referências a eventuais ligações entre aquela empresa e a Construções Obrival, Unipessoal, Lda., cujo objeto social consiste na

⁸⁶ Tenha-se presente, porém, que este montante já está incluído no referido no 2.2.2.2., para efeitos de responsabilidade financeira.

⁸⁷ Entretanto falecido, de acordo com informação da autarquia local, pelo que o eventual procedimento por responsabilidades sancionatórias está prejudicado, por extinção, nos termos da al. b) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁸⁸ Informações Internas n.ºs 1/7509/2017, de 31/01, 1/14955/2017, de 03/03 e 1/21260/2017, de 29/03, no que concerne, respetivamente, aos procedimentos n.ºs 3, 7 e 8, todos de 2017.

construção civil e obras públicas e compra e venda de materiais, com os CAE 42990-R3 e 46732-R3, constituída em 24/01/2017, a quem a autarquia adjudicou, por ajuste direto, em 2017, duas empreitadas (Proc. n.ºs 10/2017/DEC e 11/2017/DEC)⁹¹, nas diligências realizadas apurou-se que tais empresas têm diferentes sócios e sede social em locais distintos⁹², ainda que a única sócia da empresa Construções seja engenheira da firma o que, só por si, não parece configurar qualquer relação de domínio de uma empresa em relação a outra, de modo a poder considerar-se essa relação, como sendo a mesma entidade para efeitos do artigo 113.º, n.º 2 do CCP.

2.2.4. Instrução e organização processual e transparência da atuação do MOA

Sem prejuízo da boa organização dos processos, para além das situações já referidas, importa salientar outras situações, também reveladoras de falta de rigor e de transparência na atuação do Município:

a) As propostas apresentaram, regra geral, um valor muito próximo⁹⁴ do preço base do procedimento constante do respetivo convite, o que pode indiciar que as empresas tinham conhecimento de que os convites não foram dirigidos a outras entidades.

Anexo 2 (fls. 2, 3 e 19)

b) A fiscalização das obras municipais, no que toca à sua execução física, a cargo dos técnicos da DMEC, revela-se pouco ou nada ativa, conforme decorre dos elementos disponíveis no SGD⁹⁵, relativamente a cada contrato de empreitada, limitando-se a sua intervenção e acompanhamento à elaboração e assinatura dos respetivos autos de medição e de receção provisória⁹⁶ e à elaboração das informações relativas a trabalhos a menos, sem que haja evidência, designadamente, de qualquer correção aos autos de medição e troca de documentação ou correspondência entre a fiscalização e as adjudicatárias no período da execução das obras⁹⁷.

Realce-se que, apesar da ausência de evidências de uma efetiva e real intervenção por parte da fiscalização, da consulta às atas da Câmara Municipal verificam-se diversas referências à deficiente execução dos trabalhos, em

⁹¹ As quais, no entanto, não chegaram a ser executadas (cfr. Anexo 2, fls. 3).

⁹² A sede da empresa é no Município de Oliveira de Azeméis, enquanto que a da e no de Vaie de Cambra.

⁹³ Motivo pelo qual surge a subscrever, enquanto representante da , os autos de medição relativos a alguns dos procedimentos de contratação analisados (cfr., a título exemplificativo, os Proc. n.ºs 11/2016/DMEC e 14/2016/DMEC).

⁹⁴ Verificando-se, relativamente aos processos da amostra, diferenças entre o valor da proposta apresentada pela adjudicatária e o preço-base do respetivo procedimento que variam entre 1 euro (Proc. 29/2016/DEC, adjudicado por 97 699 euros, à e 1 200 euros (Proc. 28/2016/DEC, adjudicado por 147 550 euros, à

⁹⁵ Em cuja aplicação se encontram os processos de empreitadas de obras públicas promovidos pela autarquia divididos em duas pastas: uma, relativa ao respetivo procedimento pré-contratual, e a outra, sobre a fiscalização e execução da empreitada. A primeira pasta íntegra, entre outros, os documentos relativos ao despacho de lançamento do procedimento, informações dos serviços técnico, despacho de adjudicação, contrato de empreitada e culmina com evidência da publicitação no portal base: contratos públicos online. A segunda pasta contém, em regra, apenas o despacho de nomeação do respetivo fiscal, o e-mail a informar o adjudicatário da data de celebração do auto de consignação, este auto, autos de medição, informações técnicas relativas a eventuais trabalhos a menos e o auto de receção provisória da empreitada.

especial dos relativos a intervenções em arruamentos, cuja execução esteve a cargo, fundamentalmente, dos grupos de empresas anteriormente mencionados.

Saliente-se, ainda, que, nas empreitadas objeto da amostra, a autarquia não recorreu às quantias retidas nos pagamentos às entidades adjudicatárias⁹⁸, nos casos de eventual cumprimento defeituoso ou incumprimento na execução das respetivas empreitadas, quando tal poder-se-ia justificar, nos termos referidos.

Anexo 2 (fls. 20 e 21)

c) Em termos do prazo de pagamento, regista-se o facto de a autarquia, em relação a algumas empresas ter efetuado o pagamento da respetiva faturação num prazo médio de 25 dias⁹⁹, enquanto que a outros empreiteiros incluídos na amostra o prazo médio foi de 58 dias, com exceção dos Proc. n.ºs 14/2016/DEC e 23/2016/DEC, em que as faturas foram pagas no prazo de 7 dias e no próprio dia da emissão, respetivamente.

Saliente-se que o prazo médio de pagamento a fornecedores na CMOA foi de 30 e 44 dias, respetivamente, em 2016 e 2017.¹⁰⁰

Anexo 2 (fls. 2, 3 e 22)

d) A falta de transparência nas empreitadas contratadas pelo MOA é também um assunto recorrente nas atas do executivo municipal, designadamente por parte dos vereadores da oposição, que manifestam frequentemente o seu desconhecimento sobre as obras públicas em execução, o local e tipo de trabalhos adjudicados e as empresas convidadas pela autarquia. Vejam-se, a título exemplificativo, as atas da CMOA de 27/04¹⁰¹, de 25/05¹⁰² e de 03/08, todas de 2017¹⁰³.

Anexo 2 (fls. 20 e 21)

e) Saliente-se, ainda, o facto de a autarquia ter convidado, em regra, as mesmas empresas, apesar de algumas delas terem a sua sede em Município distante de Oliveira de Azeméis¹⁰⁴, quando na respetiva área geográfica ou em Municípios vizinhos¹⁰⁵ existem várias empresas em condições de executar obras públicas e, por essa via, promover-se o desenvolvimento local¹⁰⁶ e a obtenção de propostas eventualmente mais económicas, tendo em conta a redução de custos, designadamente, de deslocação¹⁰⁷ para a execução dos trabalhos em causa.

⁹⁸ 10% do valor dos pagamentos a efetuar (cláusulas 14.ª e 35.ª do convite e caderno de encargos, respetivamente), na medida em que a autarquia não exigiu a prestação de caução em relação a nenhum dos contratos de empreitadas celebrados em 2016/2017, nos termos definidos no artigo 88.º n.º 2, al. a) do CCP, pelo facto de os respetivos preços contratuais serem inferiores a 200 000 euros.

⁹⁹ Tendo os respetivos pagamentos variado entre 12 e 34 dias.

¹⁰⁰ Cfr. <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/prazo-medio-de-pagamentos/>.

¹⁰¹ Um vereador questiona os membros do executivo municipal em funções a tempo inteiro no sentido de "(...) perceber se essas empresas foram ou não convidadas para apresentar propostas. Um ajuste direto pressupõe, ou pode pressupor, que se tenha feito um processo transparente. Consulta ao mercado e convidar um conjunto de empresas da área (...) é preciso que nós digamos com objetividade que empresas é que convidamos."

¹⁰² O mesmo vereador faz um apelo ao respetivo executivo municipal no sentido de este passar a publicitar, relativamente a cada ajuste direto, não só a entidade a quem adjudicou a empreitada, mas também as entidades convidadas.

¹⁰³ Onde esse mesmo eleito local refere que "(...) o valor da obra de repavimentação e construção da rotunda, em Fajões, já que nos discursos de inauguração ouvi falar em centenas de milhares de euros. Não me apercebi de nenhum concurso, nem de nenhum valor desse montante."

¹⁰⁴ Cfr. As empresas

em Vila Nova de Famalicão e a

em Penafiel.

f) Quanto aos Proc. n.ºs 15/2016/DEC, 26/2016/DEC e 28/2016/DEC, relativos às empreitadas “Manutenção e Conservação de Arruamentos Municipais”, “Pavimentação de Arruamentos nas Freguesias do Município” e “Conservação de Arruamentos Municipais”, à data da abertura dos respetivos procedimentos e nos respetivos contratos, não estavam identificadas as localidades, nem os arruamentos em que era previsto executar os trabalhos, nem as quantidades previstas em cada um desses arruamentos, o que constitui violação do disposto no n.º 1 do artigo 43.º do CCP, por falta de projeto de execução, sendo, por isso, nulo o caderno de encargos, nos termos da alínea a) do n.º 8 do mesmo artigo.

Anexo 2 (fls. 8 e 9)

g) Por último, refira-se que tendo sido adjudicado, em 24/05/2017, o Proc. 11/2017/DEC, relativo à empreitada de “Pavimentação de Ruas em Travanca, Pinheiro da Bemposta, Palmaz, Loureiro, Ossela, Cucujães e Cesar”, por despacho do vereador das Obras Municipais, veio a mesma a ser objeto de revogação por despacho desse eleito local de 13/07/2017, com fundamento na necessidade de alterar o projeto de execução, devido à redefinição de prioridades dos arruamentos a intervencionar. Ora, a adjudicação já não podia ser revogada, admitindo-se, naquele artigo, a possibilidade de extinção do procedimento antes da adjudicação, que determina a revogação da decisão de contratar [cfr. al. c), do n.º 1, do artigo 79º e o artigo 80.º do CCP].

Contudo, não há evidência de ter sido suscitada pelo adjudicatário essa ilegalidade, nem requerida qualquer indemnização por danos.

Refira-se, ainda, que, em 27/07/2017 foi lançado um novo procedimento concursal de ajuste direto, também por despacho do referido vereador, com vista à realização da empreitada de “Pavimentação de Ruas em Travanca, Pinheiro da Bemposta, Palmaz, Loureiro, Ossela, Cucujães e Santiago de Riba Ul”¹⁰⁸ (Proc. 18/2018/DEC), que foi adjudicada à empresa . pelo valor de 147 997 euros, acrescido de IVA (n.º 3 do artigo 79º do CCP).

Todavia, da comparação entre os projetos de execução respeitantes ao Proc. 11/2017/DEC e ao Proc. 18/2018/DEC, não existem diferenças significativas, tendo a designação da empreitada sido ligeiramente alterada (do primeiro para o segundo procedimento deixou de se mencionar a Freguesia de Santiago de Riba-Ul para passar a abranger a de Cesar¹⁰⁹) e o número de ruas a intervencionar, por freguesia, passou a ser maior (ainda que o seu custo total tenha sido inferior ao do anterior procedimento), mantendo-se a generalidade dos arruamentos já considerados naquele procedimento.

Ou seja, a entidade adjudicante acabou por lançar um novo procedimento que respeita a idêntico objeto, o que demonstra que nada ou pouco se alterou, em momento superveniente, quanto aos pressupostos da decisão de contratar por parte da Edilidade, para além de que , das três entidades convidadas para apresentar proposta no âmbito do Proc. 18/2017/DEC, nenhuma delas foi a pese embora a natureza idêntica dos trabalhos a realizar, face ao anterior procedimento de contratação, nos termos já referidos,

¹⁰⁸ Refira-se que esta empreitada apresenta uma designação muito idêntica à do Proc. 11/2017/DEC, o que indicia, de modo semelhante, tratar-se do mesmo tipo de obra, com trabalhos idênticos ou mesmo iguais, a terem lugar nas respetivas freguesias desse concelho.

desconhecendo-se os verdadeiros motivos que levaram a autarquia a revogar a adjudicação e a não convidar a identificada empresa no novo procedimento.

Anexo 2 (fls5, 7, 14 e 15)

A autarquia local, no contraditório, acolheu as recomendações formuladas pela IGF sobre esta matéria, salientando, no que se refere aos pagamentos a fornecedores a autarquia, que *“aderiu ao Compromisso Pagamento Pontual, no sentido de se proceder ao pagamento no menor espaço temporal possível a todos os fornecedores da autarquia”*.¹¹⁰

Anexo 5 (fls.6)

2.2.5. Relações contratuais do MOA com a empresa:

2.2.5.1. Da análise do processo relativo ao procedimento concursal da empreitada de “Reabilitação do Pavilhão Desportivo na Escola Básica 2,3 – Dr. José Pereira Tavares – Pinheiro da Bemposta (Proc. 23/2016/DEC), adjudicado à _____ salientamos as seguintes situações:

a) Com referência à mesma obra, existiam dois orçamentos, elaborados pelos serviços técnicos da CMOA¹¹¹, ambos de 2016, um de abril e o outro de outubro, mas com valores distintos: o primeiro no montante de 84 402,90 euros e o segundo no valor de 104 148,26 euros, sem que os serviços técnicos tenham apresentado uma justificação objetiva para as alterações, designadamente no custo do estaleiro, introduzidas no segundo orçamento, que serviu de base ao respetivo procedimento contratual, aberto em 04/11/2016, e cuja autorização da realização da despesa ocorreu a 16/11/2016, ambos por despacho do vereador das Obras Municipais.

Com efeito, a diferença de valor entre os dois orçamentos, no montante de 19 745 euros, resultou, quase na íntegra, do acréscimo registado nos artigos 1.1. e 1.2. referentes ao estaleiro, no montante de 12 684 euros e da inclusão de dois novos artigos (3.7. e 3.8.) ao nível da cobertura, no montante global de 5 683 euros.

Refira-se que o valor previsto com os custos do estaleiro da obra, no orçamento mais elevado, foi agravado em relação ao orçamento anterior (700 euros) em 12 684 euros, o que representou um aumento de 1812%, que se revela desproporcionado, tendo em conta que em projeto de obra idêntica (Reabilitação e manutenção de escolas básicas – Oliveira de Azeméis - 3.ª fase), promovida em 2017 (Proc. 10/2017/DEC), o custo previsto com o estaleiro é de 725 euros¹¹², apesar de o valor dessa empreitada (146 443 euros) ser superior ao da obra em questão (103 933 euros)¹¹³.

b) A obra foi executada em cerca de 8 dias, não obstante o prazo de execução, previsto no convite, ser de 30 dias, o que pode indiciar o início dos trabalhos antes da sua adjudicação.

c) O pagamento desse contrato de empreitada ocorreu no mesmo dia em que foi elaborado, pelo responsável pela sua fiscalização, o único auto de medição e emitida a correspondente fatura pela empresa adjudicatária. Em

¹¹⁰ Cfr. <https://www.pagamentospontuais.org/#iniciativa>

¹¹¹ O respetivo projeto técnico foi elaborado pelo arquiteto _____ afeto à Divisão Municipal de Educação da CMOA.

¹¹² Que inclui, para além do valor do estaleiro propriamente dito (600 euros), o montante de 125 euros relativo ao fornecimento e colocação do painel com indicações da obra (artigo 1.3.) não considerado nos outros dois orçamentos respeitantes à “Reabilitação

regra, existe algum diferimento de tempo entre as datas da elaboração dos autos de medição, da emissão das faturas, da sua conferência interna pelos Serviços da autarquia, da emissão das ordens de pagamento e do pagamento, ao contrário do que sucedeu no caso vertente.

Anexo 2 (fls. 2 e 9 a 11)

2.2.5.2. O procedimento pré-contratual (concurso público) para adjudicação da empreitada de “Reabilitação da Escola Básica e Secundária Dr. Ferreira da Silva em Cucujães – 1ª Fase”, com um preço contratual que se estimara não exceder 1,7 M€¹¹⁴, aprovado em reunião da CMOA de 31/10/2016, foi alterado, em reunião do mesmo órgão, de 30/03/2017, para concurso limitado por prévia qualificação, com o preço base de 1 820 000 euros, com a justificação de que este último procedimento era mais adequado à avaliação/qualificação das capacidades técnica e económico-financeira dos concorrentes.

O preço base do procedimento de concurso limitado por prévia qualificação (1 820 000 euros) sofreu um aumento de 120 mil euros em relação ao previsto anteriormente, isto é, aproximadamente, 7%, que foi justificado com a revisão do projeto e a previsão de trabalhos que antes não estavam incluídos, designadamente o fornecimento e instalação do AVAC (aquecimento, ventilação e ar condicionado), instalação de mais duas plataformas de elevador escada e inclusão dos custos decorrentes dos trabalhos preparatórios e acessórios¹¹⁵.

Embora o concurso limitado por prévia qualificação seja o mais adequado, quando, em face da complexidade da obra em causa, haja uma especial exigência ao nível das capacidades técnica e económico-financeira dos concorrentes, a verdade é que não foi justificado porque é que esta obra exigia essa avaliação prévia dos candidatos, já que se tratava da mera reabilitação de uma escola¹¹⁶.

Acresce que esse procedimento permite que os critérios definidos com aquela finalidade (a avaliação das capacidades técnica e económico-financeira dos candidatos) possam ser mais facilmente ajustados à situação concreta de determinado candidato, que se pretenda vir a selecionar e, por via das exigências efetuadas aos candidatos, restringe-se a concorrência e, conseqüentemente, o número das propostas para execução da obra, com eventual benefício de um determinado candidato.

O referido concurso limitado por prévia qualificação foi, entretanto, anulado por deliberação da Câmara Municipal, de 07/07/2017, de acordo com o proposto na Informação Interna n.º I/42766/2017, aprovada por despacho do Vereador das Obras Municipais de 23/06/2017, e aberto pelo órgão executivo resultante das eleições ocorridas em outubro de 2017, um concurso público, com o mesmo preço base, tendo a obra sido adjudicada pelo montante de 1 677 306 euros à firma

2.3. Recursos humanos

Na análise do Procedimento de Concurso n.º 1/2015-Referência A), publicado no DR, 2ª Série, n.º 203, de 16/10/2016 (contratação de trabalhadores para 17 postos de trabalho de Assistente Operacional, no Gabinete de

¹¹⁴ Conforme consta da Informação n.º I/69581/2016, subscrita pelo vereador das Obras Públicas, que sustentou a deliberação aprovada pelo órgão competente em reunião de 31/10/2016.

¹¹⁵ Trata-se de valores referentes aos preços base das respetivas empreitadas, os quais foram superiores aos dos projetos técnicos que fundamentaram a abertura dos respetivos procedimentos contratuais. Com efeito, o orçamento, relativo ao projeto de execução do procedimento aberto por deliberação da Câmara Municipal de 31/10/2016, é de 1 698 778 euros, enquanto que o

Apoio Socioeducativo da Divisão Municipal de Educação) e do Procedimento de Concurso n.º 2/2015-Referência B), publicado no DR, 2ª Série, n.º 203, de 16/10/2016 (4 postos de trabalho de Assistente Técnico, para exercer funções na atividade administrativa, na gestão e animação dos equipamentos socioculturais da Unidade Municipal de Desporto, Turismo, Cultura, Juventude e Tempos Livres), ambos para a modalidade de relação de emprego público por tempo indeterminado, não se confirmou o teor da denúncia.

Com efeito, em relação a ambos procedimentos, verificámos que a sua abertura foi devidamente fundamentada e que a sua tramitação decorreu de acordo com o exigido legalmente, designadamente no que se refere à utilização atempada das respetivas reservas de recrutamento e a previsão/inscrição nos respetivos Mapas de Pessoal, por unidade orgânica, a título de lugares a preencher, os números dos respetivos postos de trabalho, bem como os tipos de carreira e vínculos em causa.

No que concerne à regularidade financeira, as verificações realizadas permitiram concluir que a autarquia dispunha de dotação orçamental suficiente e assumiu atempadamente os necessários compromissos para esse efeito.

Por fim, quanto à eventual necessidade dessas contratações por parte da CMOA, importa salientar que as propostas de contratação dos trabalhadores com que o Município veio a celebrar contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado foram fundamentadas quanto à necessidade da sua contratação e não existia qualquer limitação legal relativamente à contratação da trabalhadora em causa.

2.4. Fundos de manei

2.4.1. A análise da IGF incidiu sobre os Fundos de Maneio afetos à Presidência da Câmara Municipal, constituídos entre 2013 e 2017, com destaque para os dos anos de 2016 e 2017, sob a responsabilidade de

¹¹⁷, assistente técnico, a exercer funções no Gabinete de Apoio à Presidência (GAP) desde, pelo menos, janeiro de 2009¹¹⁸.

Entre 2013 e 2017, através de deliberações aprovadas em reunião da CMOA (respetivamente, em 15/01/2013, 09/01 e 23/01, de 2014, 08/01/2015, 14/01/2016 e 19/01/2017), foram constituídos a favor do identificado trabalhador três fundos de manei:

- ✓ 1º - No montante de 1 200 euros/mês¹¹⁹, afeto à rubrica “02.02.11.01 – Representação dos serviços da Câmara Municipal”, destinados ao pagamento de despesas referentes a almoços, jantares e alojamento, que viessem a ocorrer por necessidades de representação da autarquia.
- ✓ 2º - No montante de 300 euros/mês, afeto à rubrica “01.02.04 – Ajudas de custo”, destinados a suportar os encargos relativos a *“alimentação e alojamento dos membros do executivo municipal e funcionários do MOA”*, incorretamente classificado naquela rubrica orçamental.
- ✓ 3º - No montante de 200 euros/mês, afeto à “02.01.21.01 – Outros bens da Câmara Municipal”, para aquisição de bens de natureza representativa do Município, também classificado de forma incorreta naquela rubrica orçamental, considerando as despesas cujo pagamento visava suportar.

¹¹⁷ Atualmente, após o seu recente regresso à autarquia (pois deixou de exercer as suas funções na CMOA a partir de meados de 2017), integra o Núcleo de Competências de Ambiente e Conservação da Natureza.

2.4.2. Nos anos de 2016 e 2017 (neste último exercício, com referência apenas ao 1.º semestre¹²⁰), relativamente a cada um dos fundos de maneo em apreço, foram pagas as seguintes importâncias:

Em 2016:

- ✓ 1.º Fundo (rubrica “02.02.11.01”), 12 963 euros, sendo o limite máximo de 14 400 euros (1 200 euros X 12 meses);
- ✓ 2.º Fundo - (rubrica “01.02.04”), 3 460 euros, de 3 600 euros possíveis (300 euros X 12 meses); e
- ✓ 3.º Fundo - 1 510 euros, do limite de 2 400 euros (200 euros X 12 meses).

1º Semestre de 2017:

- ✓ 1.º Fundo (rubrica “02.02.11.01”), 5 790 euros, sendo o limite de 9 000 (1 500 euros X 6 meses);
- ✓ 2.º Fundo (rubrica “01.02.04”), o montante de 1 486 euros, do máximo de 1 800 euros (300 euros X 6 meses); e
- ✓ 3.º Fundo (rubrica “02.01.21.01”), 200 euros, do limite de 1 200 euros (200 euros X 6 meses).

Assim, em 2016 e no 1º semestre de 2017, foram realizadas e pagas despesas, no conjunto das três identificadas rubricas económicas, no montante total de, respetivamente, 17 934 e 7 475 euros, isto é, 88% e 62% do máximo admissível em cada um desses períodos.

Saliente-se também que, no 2.º semestre de 2017, que abrangeu em cerca de metade do tempo o novo mandato dos órgãos municipais, decorrente das eleições ocorridas em 1 de outubro, a despesa com os referidos fundos de maneo foi de 435 euros, isto é, muito inferior à do 1.º semestre do mesmo ano (7 475 euros).

Anexo 3

Da comparação entre o valor das despesas pagas, através de fundos de maneo, afetos às rubricas económicas 01.02.04 e 02.02.11.01.¹²¹, e o valor total da despesa paga através dessas mesmas rubricas, resulta que, em 2016, aquelas representaram 100% e 72% do total daquelas rubricas, o que revela que a realização das despesas dessas rubricas não ocorreu em situações de urgência, nem de carácter excecional (cfr. ponto 2.9.10.1.11 do POCAL e n.º 1 do artigo 2º das NCIFM).

2.4.3. Da análise a alguns documentos de despesas, que serviram de justificação ao pagamento, em 2016/2017¹²², de verbas pelos referidos fundos de maneo, selecionados aleatoriamente, concluímos o seguinte:

¹²⁰ Refira-se que, na sequência do processo 448/16.9T9VFR, designado de “Ajuste Secreto”, o então secretário do GAP, no exercício das respetivas funções desde de 21/10/2013, deixou de as exercer a partir de 28/06/2017, por força do despacho de exoneração subscrito pelo PCM, com a seguinte fundamentação: “face à notificação, no âmbito do Processo 448/16.9T9VFR, de forma a salvaguardar-se a imparcialidade e imagem desta Autarquia.”, tal como aconteceu com o responsável dos fundos de maneo em análise, pouco tempo depois. Saliente-se, ainda, que, a partir de outubro de 2017, com a entrada em funções do novo executivo municipal, passou a haver uma redução das despesas pagas pelos Fundos de Maneo em questão e os testes realizados revelaram o cumprimento na realização das despesas pagas pelos referidos Fundos de Maneo das normas e instruções aplicáveis às mesmas.

¹²¹ Para além do titular dos fundos de maneo descritos ... relativamente a esta rubrica económica foram constituídos outros fundos de maneo a favor dos vereadores da CMOA, em regime de permanência.

- a) As despesas apresentadas no âmbito do fundo de maneiio no montante de 1 200 euros/mês (1 500 euros em 2017) foram realizadas, fundamentalmente, com as refeições do PCM¹²³. As relativas ao fundo de maneiio, no valor mensal de 300 euros, são de idêntica natureza, mas realizadas, regra geral, pelo então Secretário do GAP, enquanto que o fundo de maneiio de 200 euros mensais se encontra suportado com faturas referentes à aquisição de arranjos de flores (palmas, coroas);
- b) Os documentos de despesa estão emitidos, em regra, a favor da CMOA e contêm o respetivo número de informação fiscal (NIF);
- c) Todos os pagamentos estão acompanhados de documentos comprovativos das despesas (faturas e vendas a dinheiro), que observam os requisitos fiscais exigíveis, não existindo, aparentemente, razões que ponham em causa a sua validade;
- d) Os documentos de despesa não observam, contudo, as exigências constantes das Instruções da CMOA, designadamente por não evidenciarem o interesse público subjacente à sua realização, não fundamentarem a necessidade urgente e inadiável dessas despesas, nem identificarem o evento a que respeitam e a respetiva causa justificativa. Com efeito, as faturas e documentos equivalentes não se encontram acompanhados de qualquer documento/informação que fundamente e permita conhecer a necessidade inerente à realização das correspondentes despesas, pelo que, para além de serem ilegais, por falta de observância daqueles requisitos, suscitam-se também dúvidas quanto à efetiva prestação ao Município de todos os bens e serviços em causa e se os mesmos estiveram afetos a fins de natureza exclusivamente pública.

Anexo 3

A autarquia local, no contraditório, em relação às rubricas “01.02.04 – Ajudas de custo” e “02.01.21.01 – Outros bens da Câmara Municipal”, referiu que irá implementar as recomendações efetuadas pela IGF. Quanto à rubrica “02.02.11. – Representação dos serviços”, a IGF reconheceu a oportunidade dos argumentos apresentados pela autarquia local, pelo que ficaram prejudicadas as observações efetuadas no projeto de relatório quanto à utilização indevida dessa rubrica orçamental.

Anexos 5 (fls. 7 e 8 e 141 a 164) e 6

2.4.4. Face ao exposto anteriormente, os procedimentos adotados configuram a violação dos princípios legais sobre a realização das despesas através dos fundos de maneiio (al. d), do ponto 2.3.4.2., do POCAL).

Para além disso, a realização de despesas e o seu pagamento, sem evidência do interesse público subjacente e à revelia das normas legais que as disciplinam, indiciam as infrações financeiras previstas no n.º 4, do artigo 54º (pagamentos indevidos) e da al. b), do n.º 1 do artigo 65º (despesas ilegais), ambos da LOPTC.

As eventuais responsabilidades financeiras por aquelas infrações são imputáveis aos autores das despesas, os Presidentes da Câmara Municipal,

¹²³ Em função da menção aposta manualmente em cada um dos respetivos documentos de despesa (a título exemplificativo, cfr. fatura I/3402, de 05/02/2016, emitida pela sociedade no valor de 414,95 euros, paga pela CMOA a 15/03/2016 através do referido fundo de maneiio onde se refere “lantar: Presidente + “Associação

(no período anterior e posterior a 30/12/2016¹²⁴, respetivamente) e o secretário do GAP, até 28/06/2017,]

Pelas razões já apontadas anteriormente, encontra-se prejudicada a responsabilidade financeira de eleitos locais, no que concerne aos factos praticados até 31/12/2016, contrariamente às despesas realizadas no decurso do 1º semestre de 2017, no montante total de 7 475 euros, cuja promoção é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

3.1. Conclusões

Sem prejuízo de outras conclusões de natureza mais específica, constantes do Anexo 4, apresentamos a seguintes conclusões:

C1. Em 2016 e 2017, os apoios financeiros na área do desporto, no montante de 1,9 M€, foram atribuídos casuisticamente, por falta de programa municipal e de regulamento (este último foi aprovado, apenas em 2018) ou de deliberação a definir critérios gerais e abstratos, a enquadrar a candidatura e critérios de aprovação de todas as entidades interessadas, não tendo sido observados os princípios da igualdade, da transparência, da imparcialidade, da justiça, da proporcionalidade e da prossecução do interesse público.

C2. Foram atribuídas participações de montantes muito diferentes a investimentos idênticos no arrelvamento sintético de campos desportivos e não há evidência da verificação, pela autarquia, da execução física das obras participadas. Apurámos que os orçamentos nos montantes de 152 532 e de 170 613 euros são substancialmente inferiores aos valores pagos pelo MOA à

(300 mil euros cada), com referência a investimentos idênticos, pelo que as evidências obtidas apontam no sentido de os orçamentos e as faturas apresentadas para justificação destas participações serem desproporcionados ao custo desses investimentos e, por isso, não corresponderem à realidade.

C3. O arrelvamento sintético dos campos de jogos, a que se reportam as participações pagas pela autarquia àquelas entidades em 2016, no montante de 300 mil euros cada, na sequência das deliberações da Câmara Municipal e dos respetivos contratos-programa de desenvolvimento desportivo de 2016, foi efetuado entre março de 2010 e outubro de 2011, no primeiro caso, e entre junho de 2010 e outubro de 2011, no segundo, fazendo-se constar nesses contratos, falsamente, que as obras se realizaram entre o mês de junho de 2015 e outubro ou dezembro de 2016.

C4. O orçamento das obras no campo do FCC está datado de 06/05/2016, enquanto que o das obras no campo utilizado pela JDC não refere qualquer data, apesar desses campos já estarem arrelvados há vários anos, o que leva a crer que esses orçamentos, ambos em nome da empresa | , que também faturou os correspondentes serviços àquelas clubes desportivos, terão sido elaborados e apresentados apenas para instrução dos contratos-programa celebrados com a CMOA e, por essa via, receber as participações aprovadas.

C5. O contrato-programa celebrado com a Associação de Pais e Encarregados de Educação da Escola Básica

no montante de 46 mil euros, visou apoiar financeiramente as obras de adaptação do auditório daquela Escola, sem que haja evidência de essa Associação ter competência legal para promover, por si, qualquer obra no referido estabelecimento escolar, por não ser proprietária do imóvel, nem lhe ter sido conferida competência através da celebração de protocolo com o Ministério da Educação ou outro instrumento jurídico.

C6. A autarquia local, na celebração de contratos interadministrativos para comparticipação de obras no campo de jogos do da Freguesia de Macieira de Sarnes, não observou os princípios da igualdade, da transparência, da imparcialidade, da justiça e da prossecução do interesse público, pois os mesmos não estavam enquadrados em qualquer regulamento ou programa a que pudessem candidatar-se as freguesias do Município.

C7. Nas empreitadas de obras públicas contratualizadas em 2016 e 2017, das 47 adjudicações realizadas, 32, no valor de cerca de 3 M€ (dos quais 1,5 M€ respeitantes ao ano de 2017), foram precedidas de ajuste direto com convite a uma única entidade, com inobservância, por falta de fundamentação, do princípio da utilização racional das dotações orçamentais, de acordo com o qual a assunção das despesas deve ser justificada, entre outros aspetos, quanto à sua economia.

C8. Em cerca de 30% das empreitadas precedidas de ajuste direto, que representam 35% do valor total adjudicado, os contratos foram celebrados com a mesma empresa ou com empresas com idêntico objeto e com relações especiais entre si, por terem em comum os mesmos sócios e/ou gerentes.

A autarquia, apesar de saber ou ter a obrigação de saber que se tratava de empresas com objeto/atividade idênticos, pertencentes aos mesmos sócios ou com gerentes/administradores comuns, ao convidá-las, sem ter em consideração o valor já acumulado dos contratos idênticos celebrados anteriormente com essas empresas, violou a proibição legal de convidar tais empresas que, para este efeito, teria de tratar como sendo a mesma entidade, sob pena de a referida proibição ser facilmente contornada, à revelia do espírito dessa norma, e de celebrar contratos em fraude à lei. As adjudicações realizadas nestas condições originaram a realização de despesas ilegais no montante de cerca de 346 mil euros.

C9. A Câmara Municipal, nos anos de em 2016 e 2017, violou a proibição legal do fracionamento da despesa, de que resultou a adjudicação com recurso a vários ajustes diretos de empreitadas, em vez de um ou mais concursos públicos (ainda que as obras fossem repartidas por lotes), nos montantes de cerca de 298 mil euros e 1,215 M€ (não incluindo o IVA), para execução de trabalhos de pavimentação e reparação dos arruamentos do concelho.

C10. As situações descritas nas conclusões C1. a C9. e C12. (Anexo 4), são suscetíveis de responsabilidade financeira, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º e das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, imputáveis a eleitos locais e/ou trabalhadores do Município, estando, contudo, prejudicada a eventual responsabilidade financeira sancionatória de eleitos locais relativamente às despesas realizadas antes de 01/01/2017.

3.2. Propostas

Para além das propostas de natureza mais específica constantes do Anexo 4, salientam-se as seguintes propostas dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis:

pretendidos com esses programas e garantir a fiscalização da aplicação dos apoios nos termos e fins para que foram concedidos (cfr. conclusões C1. e C6.).

P2. Promoção da obrigatoriedade de justificação das despesas assumidas através de contratos adjudicados por ajuste direto quanto à sua economia, nos termos do princípio da utilização racional das dotações orçamentais, recorrendo, para o efeito, à consulta preliminar, nos termos do CCP (cfr. conclusão C7.).

P3. Instituição de mecanismos de controlo interno no sentido de considerar, nos ajustes diretos e consultas prévias, como integrando a mesma entidade, para efeitos da proibição de convidar a mesma entidade, as empresas com objeto idêntico e com relações especiais entre si, pelo facto de terem em comum os mesmos ou alguns dos sócios e/ou membros da administração (cfr. conclusão C8.).

P4. Assegurar a observância do princípio da concorrência quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam adjudicadas através de mais do que um procedimento de modo a permitir o acesso a entidades que, em função do valor global da despesa estimada, não estariam em condições de apresentar proposta. (cfr. conclusão C9.).

4. ENCAMINHAMENTO

Após obtenção do despacho tutelar, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do DL n. 276/2007, de 31 de julho, e do n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, o presente relatório e anexos devem ser enviados ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, com menção expressa de:

4.1. Dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal;

4.2. Remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos previstos na alínea o) do n.º 2 do artigo 35º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; e

4.3. Informar a IGF – Autoridade de Auditoria, no prazo de 60 dias a contar da sua receção, sobre as medidas adotadas para concretização das propostas ainda não implementadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O presente trabalho foi realizado pela Inspetora Helena Cardoso Águas Santos, sob a coordenação do Chefe de Equipa António Manuel M. Fernandes Pega que subscreve, em seu nome e da referida Inspetora, o presente relatório.

Chefe de Equipa

Digitally signed by ANTÓNIO
MANUEL DE MOURA FERNANDES
PEGA
Date: 2020.05.04 17:23:10 +01'00'

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Apoios Financeiros
Anexo 2	Empreitadas de obras públicas
Anexo 3	Fundos de maneiio
Anexo 4	Outras conclusões e propostas
Anexo 5	Contraditório Institucional
Anexo 6	Análise da resposta da entidade no âmbito do procedimento de contraditório institucional