



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Exmo. Senhor  
Inspetor-Geral da IGF  
Dr. Vítor Rodrigues Braz  
Inspeção-Geral de Finanças  
Rua Angelina Vidal, n.º 41,  
1199- 005 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência  
GAP

Of.º

07 NOV 2019 007290

**Assunto: Contraditório Institucional da ação de controlo ao Município de Vila Franca de Xira- Processo n.º 2018/235/A9/434- Ofício n.º 2658/2019.**

Excelentíssimo Senhor Inspetor-Geral,

Vem, por este meio, o Município de Vila Franca de Xira apresentar o seu contraditório institucional em face do relatório preliminar de auditoria melhor identificado em título, com esteio e fundamento no artigo 12º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e nos artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de Auditoria (IGF), aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª série, de 12 de abril.

Preliminarmente, o Município não pode deixar de saudar a equipa de auditoria da Inspeção-Geral de Finanças, fazendo-o na pessoa da Chefe de Equipa, , não só pelo inultrapassável trato, transversal a todo o período da auditoria, mas também pelo seu diligente labor, do qual resultou o Projeto de Auditoria ora objeto de contraditório, que se nos apresenta como uma oportunidade ímpar de melhoria dos serviços, atos e procedimentos, enquadrável no esforço contínuo de prossecução – no profundo respeito pelo quadro legal vigente – das atribuições legalmente estatuídas, com impacto e relevância sistemática e permanente no domínio da contratação pública.



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

É assim que, desde sempre, encaramos as ações de auditoria, realçando a sua importância, em termos pedagógicos, para a constante e continuada melhoria da prestação dos serviços públicos, do funcionamento das unidades orgânicas e da tramitação dos procedimentos administrativos.

Reportando-nos, agora, diretamente, ao Projeto de Relatório, e na sequência da análise das questões suscitadas e das propostas aí expressamente contempladas, apresentamos, infra, o contraditório institucional, nos seguintes termos e com os seguintes fundamentos:

**I- Ajuste direto- limitações aos convites à mesma entidade**

Tratou-se, efetivamente, de uma situação única, singular e irrepetível, decorrente de uma deficiência então existente na aplicação informática destinada ao controlo dos impedimentos contratuais, a qual, alertando para a existência do impedimento, não bloqueava a continuação da tramitação do procedimento pré-contratual adjudicatório.

Esta situação está completamente resolvida, não voltou a suceder e, na atualidade, não é suscetível de voltar a acontecer.

Porquanto, a deficiência antes subsistente na aplicação informática de controlo foi objeto da devida correção e adequação.

Sendo certo que, neste momento, a aplicação informática não só avisa para a ocorrência de uma situação de impedimento contratual, como também bloqueia e impossibilita toda e qualquer hipótese de tramitação e adjudicação de procedimento pré-contratual a entidade legalmente impedida de contratar com o Município, nos termos do preceituado no artigo 113º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, salientando-se que os processos administrativos de contratação pública correm termos por via digital.





## **II- Procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos**

### **A) Inobservância dos Princípios da Prossecução do Interesse Público e da Legalidade em dois procedimentos referentes à aquisição de vales de natal para oferecer a trabalhadores da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento, nos anos de 2016 e 2017**

Na matéria em apreço, e reportando-nos, especificamente, ao procedimento administrativo de contratação pública desenvolvido em 2017, em que é considerada a existência de uma infração financeira geradora de responsabilidade financeira reintegratória, refere-se que a aquisição e disponibilização de vales de Natal, convertíveis em cabazes de Natal, compostos por produtos alimentares essenciais e bem assim por artigos de higiene e limpeza fundamentais, aos trabalhadores municipais que auferiam, ao tempo, uma retribuição de valor inferior a 600,00€ (seiscentos euros), consubstancia uma medida de caráter e apoio social em prol dos trabalhadores socialmente vulneráveis e carenciados da Autarquia, inserida nas atribuições municipais, mormente no domínio da ação social.

De facto, constituindo os Municípios pessoas coletivas públicas, de população e território, dotadas de fins múltiplos, dispõem de atribuição legalmente cometida no domínio da ação social, conforme o estabelecido na alínea h) do número 2 do artigo 23º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as demais alterações legislativas posteriores e na redação vigente, constante do respetivo Anexo I.

Ademais, e conforme o preceituado no número 1 do artigo 31º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, na redação em vigor, a qual aprova e consagra as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, a ação social é desenvolvida, também e nos termos da letra expressa do normativo legal em apreço, pelas Autarquias Locais, sendo que a aquisição e entrega dos referidos cabazes alimentares e de higiene natalícios constitui uma prestação de ação social em espécie, com o objetivo de reparar situações de carência e de desigualdade socioeconómica e vulnerabilidades sociais, na esteira do disposto nos artigos 29º, n.º 1, e 30º, alínea d), da mencionada Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Diga-se, aliás, que, os Municípios sempre tiveram, pelo menos desde o Código Administrativo de 1936/1940, atribuições legalmente cometidas em sede de apoio, ação e assistência social- vd., nesta matéria, o disposto nos artigo 44º, n.º 4, do citado Código Administrativo e bem assim na legislação conformadora das atribuições municipais, sucessivamente editada na vigência e ao abrigo da Constituição da República Portuguesa de 1976, no caso o artigo 2º, alínea d), da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, o artigo 2º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, cuja enumeração é, tal como na atualidade, meramente exemplificativa e não taxativa, e o artigo 13º, n.º 1, alínea h), da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

O que está em causa, pois, é uma iniciativa de natureza e apoio social, integrada na prossecução das atribuições municipais em sede de ação social, consubstanciada na aquisição e disponibilização de cabazes dotados de produtos alimentares e de higiene (que não são artigos gourmet ou de luxo) aos trabalhadores municipais mais vulneráveis e carenciados em função do respetivo salário mensal, e não de um presente generalizado ou de uma oferta generalizada de Natal, mencionando-se que o dito cabaz, constituído por uma caixa de cartão, englobava bacalhau, açúcar, óleo, azeite, arroz, massa esparguete, massa cotovelo, atum, feijão, grão, batata, manteiga, leite, detergente para lavar a loiça, papel higiénico, frango, bolo rei e cereais para as crianças.

Um cabaz que é disponibilizado aos trabalhadores municipais de menores rendimentos, muitos deles, e respetivas famílias, acompanhados durante todo o ano pelos serviços e técnicos de ação e desenvolvimento social do Município, beneficiando de apoio alimentar regular e permanente, em face da insuficiência das retribuições auferidas para satisfazer todas as necessidades básicas e essenciais dos respetivos agregados familiares.

Um cabaz entregue numa época marcante e simbólica do ano, caracterizada pelo reforço da solidariedade e do espírito de partilha fraterna, sob os bons auspícios do bem comum, permitindo, com a sua composição, uma noite de consoada e um dia de Natal com refeições melhoradas e seguramente mais felizes, ante os infortúnios, as injustiças, as desigualdades e as dificuldades da vida.





**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Prosseguindo uma atribuição municipal legalmente estatuída, consistente na ação e no apoio social, a medida em apreço é legal e prossegue o interesse público, encontrando, no ordenamento jurídico, norma legal legitimadora e habilitante para a sua concretização, conforme o acima exposto, e satisfazendo, por essa via, o interesse geral, coletivo e comunitário.

Nesta sede, importa também realçar que a situação em apreço é substancialmente diferente daquela que é caracterizada, e que constitui o objeto processual da Sentença n.º 7/2015, proferida pelo Venerando Tribunal de Contas em 29 de abril de 2015, no âmbito do processo n.º 4JRF/2014, parcialmente alterada pelo douto Acórdão n.º 32/2015, de 26 de outubro, do mesmo Tribunal, invocado, neste contexto, no domínio do Relatório (preliminar) de auditoria em apreço.

Se não, vejamos porquê:

- não está em causa, no caso vertente, qualquer aquisição de serviços de catering destinada à realização de almoços generalizados de Natal, visando a confraternização com todos os trabalhadores da Autarquia, mas apenas, e tão somente, um singelo cabaz natalício integrando bens alimentares e de higiene fundamentais, em prol dos trabalhadores que auferiam, ao tempo, menos de 600€ por mês;
- esta medida está inscrita na constelação legal das atribuições municipais, porque de ação e de apoio social se trata;
- o Vice-Presidente da Câmara Municipal, que, em suplência legal do Presidente, autorizou o início do procedimento legal de formação contratual aquisitivo, a realização legal da despesa e a adjudicação, agiu na estrita observância de deveres de diligência e de cuidado e em conformidade com o Direito, ouvindo as estações e serviços competentes e não tomando nem adotando resolução ou decisão diversa da que é proposta nas informações técnicas prévias – habilitantes e legitimadoras – dos serviços, como adiante se verá;
- o interesse público municipal foi prosseguido por via do desempenho das atribuições legais autárquicas;



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

- constituindo as atribuições os interesses públicos cuja realização incumbe à pessoa coletiva, com vista à prossecução dos seus fins específicos, nas atribuições municipais cabe, como é óbvio, a ação social e a prestação de apoio social, nos termos da Lei, conforme o acima exposto.

Sem prejuízo do acima exposto, e à cautela, sempre se dirá que ainda que existisse, no caso vertente, um ilícito típico financeiro suscetível de determinar a responsabilidade financeira reintegratória do agente ou agentes da ação - o que não se concede e só por mera hipótese académica de raciocínio se admite - jamais o Vice-Presidente da Câmara Municipal poderia ser responsabilizado pela infração subsistente.

Se não, vejamos por que razão, atenta a factualidade infra exposta.

No procedimento respeitante ao ano de 2017, em que o Relatório (preliminar) de auditoria consigna a eventual existência de responsabilidade financeira reintegratória, o Vice-Presidente da Câmara Municipal proferiu, em 31 de outubro de 2017 e em suplência legal do Presidente da Câmara, que se encontrava ausente por motivo de férias, despacho de autorização do início do procedimento e bem assim despacho de autorização legal de realização da despesa, nos termos expostos e propostos, conforme o expressamente exarado, em comunicação interna informativa, técnica, legitimadora, habilitante e propositiva da realização da despesa em apreço, emanada pelos serviços municipais materialmente competentes nos domínios financeiro e da contratação pública e previamente validada pelo Vereador do respetivo pelouro- cfr. o doc. 1 anexo.





**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

No mesmo procedimento, e nos mesmos termos e condições, o Vice-Presidente da Câmara exarou despacho de adjudicação em 15 de novembro de 2017- **cfr. o doc. 2 anexo.**

Sendo certo que o procedimento em apreço, e a sua tramitação e adjudicação, tem origem numa comunicação interna de expressão de necessidade, emanada no âmbito dos serviços municipais materialmente competentes na área da ação, apoio e desenvolvimento social, nos termos da qual se mostra expressamente contemplada a proposta de aquisição dos cabazes de Natal em causa, destinados aos trabalhadores municipais com retribuição mensal inferior a 600€, e concomitantemente fundamentada, no contexto da referida comunicação, que é uma informação dos serviços, a despesa a realizar- **cfr. o doc. 3 anexo.**

Mencionando-se, outrossim, que a informação dos serviços municipais materialmente competentes no domínio da ação e apoio social acima referenciada foi previamente validada pela Vereadora do respetivo pelouro.

Ora, aos despachos em apreço – prolatados em outubro e novembro de 2017, referentes, portanto, aos procedimentos de 2017 – é aplicável o regime de responsabilidade financeira reintegratória contemplado no artigo 61º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou a Lei do Orçamento do Estado pra 2017, entrada em vigor em 1 de janeiro de 2017, nos termos do seu artigo 276º.

Dispõe o citado artigo 61º, n.º 2, da indicada Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – na redação em vigor ao tempo e na atualidade – que a indicada responsabilidade “(...) *recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do artigo 36º do Decreto n.º 22257, de 27 de fevereiro de 1933*”.



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Destarte, e tendo em conta o normativo legal acima exposto, a responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos das Autarquias Locais só existirá caso não tenham ouvido as estações competentes ou, quando esclarecidos pelas estações competentes em conformidade com as Leis, adotem resolução diferente, conforme o que deflui do disposto no parágrafo 1º do artigo 36º do indicado Decreto n.º 22257, de 27 de fevereiro de 1933.

Ademais, e na atualidade, preceitua o número 1 do artigo 80º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, que *“nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente”*.

Assim, e para além da imputação objetiva da infração financeira, é necessário, também, que se verifique a respetiva imputação subjetiva, disciplinada, no caso, mediante regras especiais.

Sobre o regime legal estatuído no número 2 do artigo 61º da lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas, na redação vigente em 2017 e na atualidade, ensina ANTÓNIO CLUNY que o normativo legislativo consagra um requisito constitutivo da responsabilidade financeira, traduzido no *«agir em função de informações necessárias»*, específico e apenas exigível aos servidores públicos: anteriormente só os membros do Governo e a partir de 1 de janeiro de 2017, também, os titulares dos órgãos executivos das Autarquias Locais (cfr. *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, 2011, pág. 163).





**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Referindo ademais o Ilustre Mestre, a propósito do indicado número 2 do artigo 61 da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas que *"a ilegalidade detetada só constitui, portanto, uma infração sancionável (...) se, sem o devido cuidado, o decisor tiver agido contra informação competente e necessária"*, e salientando, outrossim, que o que *"está insito nesta conceção de culpa é o cumprimento (ou incumprimento) dos deveres funcionais, públicos (ou não)"* ( cfr. obra citada, pág. 163).

Deste modo, e atento o conteúdo dos documentos juntos (**vd. docs. 1, 2 e 3 acima indicados**), forçoso é de concluir que o Vice-Presidente da Câmara Municipal, ao ter autorizado, expressamente nos termos expostos e propostos, o início do procedimento, a realização da despesa e a adjudicação, atuou sob impulso dos serviços e mediante propostas dos serviços, tendo (i) ouvido as estações competentes, no caso vertente os serviços de ação social e de contratação pública, que emitiram as respetivas informações competentes e necessárias, (ii) cumprido os seus deveres jurídico-públicos e (iii) não tendo tomado, portanto, resolução diversa ou decisão distinta da que lhe foi proposta, certo e convicto, na esteira do previamente informado, que a despesa proposta era (e é) legal porque inserida nas atribuições municipais em sede de ação e de apoio social, legalmente cometidas à Autarquia, nos termos das normas jurídicas supra indicadas.

Deste modo, e constituindo a responsabilidade financeira reintegratória uma forma ou modo de responsabilidade delitual, de matriz civilista mas com aspetos jurídico-penais, a qual não dispensa a culpa, radicando na culpabilidade e exigindo-a, como decorre do número 5 do artigo 61º da mencionada Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas, inexistindo responsabilidade objetiva ou culpa presumida, não poderá deixar de considerar-se a existência, no caso em apreço, de uma situação de isenção de responsabilidade financeira reintegratória.

O que naturalmente se refere tendo em conta a inverificação e o não preenchimento dos requisitos constitutivos do ilícito financeiro típico e da sua imputação subjetiva (ou das condições objetivas de punibilidade).



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Sendo a culpa o juízo de censura ao responsável pela prática da infração financeira típica, e considerando que os despachos exarados pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal em outubro e novembro de 2017 constam de informações técnicas dos serviços, as quais contemplam expressamente a proposta de realização de despesa consistente na compra dos cabazes de Natal para os trabalhadores socialmente vulneráveis, de rendimento laboral mensal inferior a 600€, procedendo, ademais, à sua fundamentação, a responsabilidade financeira reintegratória constante do Relatório (preliminar) de auditoria não lhe pode ser imputada.

Porquanto, agiu com o cuidado e a diligência que lhe eram exigíveis, ouviu os serviços competentes, não proferiu decisão distinta da proposta previamente informada e formulada pelos aludidos serviços e atuou na plena convicção e certeza de que a despesa se compreendia nas atribuições municipais de ação social, sendo legalmente conforme e legalmente regular do ponto de vista substantivo.

Face ao que, sempre inexistirá, no caso, responsabilidade financeira reintegratória subjetivamente imputável ao Vice-Presidente da Câmara Municipal, que agiu, reafirma-se, em suplência legal do Presidente, uma vez que não era, ao tempo nem atualmente, titular dos pelouros da ação social e da contratação pública, sendo perfeita e correspondentemente aplicável à situação em apreço, atento o conteúdo das comunicações internas dos serviços acima referenciadas, o exposto no último parágrafo do ponto 2.4.1 do Relatório (preliminar) de auditoria, em sede de não verificação dos pressupostos para efetivar a responsabilidade financeira (vd. pág.11).





**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

**B) Não demonstração da verificação de todos os requisitos legais destinados à emissão dos pareceres prévios vinculativos proferidos no âmbito dos processos n.ºs APRV.RG 9/16 e APRV.AD.RG 29/16, relativos à contratação de serviços de levantamento topográfico na zona norte de Vila Franca de Xira e na Estrada Nacional n.º 10, no âmbito da requalificação desta**

O Município teve de recorrer à contratação externa de serviços nas situações em apreço, que consubstanciaram os maiores e mais complexos levantamentos topográficos feitos pela Autarquia no Concelho, uma vez que não tinha possibilidade de satisfazer as necessidades subjacentes através de recursos humanos próprios, não dispondo de recursos internos que lhe permitissem proceder, pelos seus próprios meios, à prossecução dos indicados levantamentos topográficos.

Tratou-se, efetivamente, da execução de trabalho não subordinado, destituído das características próprias da relação jurídico-laboral, nomeadamente a subordinação hierárquica e o adimplemento de horário de trabalho, para o qual se revelou inconveniente o recurso a qualquer modalidade de emprego público.

Ademais, o Município não dispunha, também, de pessoal em situação de requalificação apto para o desempenho das funções inerentes às contratações de serviço em causa.

Importa igualmente realçar que o Município não tem o dever de consultar a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) no âmbito dos procedimentos tendentes à celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços, em conformidade com o ponto 5 das soluções interpretativas uniformes, na esteira da reunião de coordenação jurídica de 15 de maio de 2014, homologadas pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Local em 15 de julho de 2014.



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

**C) Falta de indicação, nos autos de receção provisória das empreitadas de obras públicas, de informação sobre o modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, em conformidade com o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 395º do Código dos Contratos Públicos, tendo sido verificado, nos casos em que é feita menção ao plano, que existe apenas uma breve menção à observância do dito plano**

A questão colocada prende-se com um aspeto relativo à fase de execução e é comum aos contratos de empreitada celebrados no âmbito dos processos 22/2016 RU-EMP e 43/2016 RU-EMP, aos quais é aplicável a versão do Código dos Contratos Públicos (adiante designado por CCP) anterior a 1 de janeiro de 2018, data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou o referido Código.

Os autos de receção provisória foram formalizados na sequência da realização de vistoria aos trabalhos executados nas respetivas obras, visando-se, designadamente, atestar a correta execução do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, doravante designado por PPGRCD, em observância do estipulado na alínea b) do n.º 2 do artigo 394.º do CCP e tendo em vista a verificação da conformidade da execução efetiva dos trabalhos com o disposto no PPGRCD, nos termos da legislação aplicável, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, e o Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de março.

Os respetivos Diretores de Fiscalização da Obra, intervenientes nas vistorias realizadas, na qualidade de representantes do Dono da Obra em cada empreitada, procederam à verificação da implementação e do cumprimento integral e efetivo das medidas previstas e bem assim à verificação do respeito pelos princípios gerais de gestão de resíduos de construção e demolição e pelos princípios ambientais.





**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

No decurso dos trabalhos de cada uma das obras visadas, não houve necessidade de alteração ou de desenvolvimento do PPGRCD, pois não foram detetadas ocorrências na execução que determinassem a necessidade de ajustamentos.

Acresce que face à natureza dos trabalhos das empreitadas em análise, ambas de escassa complexidade técnica, os resíduos de construção (por exemplo, as terras de valas, que foram integralmente reutilizadas na obra, no domínio do proc.º n.º 22/2016 RU-EMP; os resíduos de azulejos e de loiças sanitárias, que foram depositados em aterro; e os materiais sobrantes transportados a vazadouro, no âmbito do proc.º n.º 43/2016 RU-EMP) foram residuais e os resíduos de demolição tiveram pouca expressividade.

Pelas razões indicadas, a verificação do cumprimento dos PPGRCD, nos termos da legislação aplicável, foi efetuada no termo dos prazos de execução previstos nos respetivos contratos de empreitada. Nos autos de vistoria destinados a formalizar a respetiva receção provisória de cada uma das obras, o Diretor de Fiscalização da Obra fez constar ter havido o cumprimento dos PPGRCD nos termos legais, visto ter sido realizado o que estava inicialmente previsto e não terem existido ocorrências, designadamente alterações ou ajustamentos nos Planos, que devessem ser mencionadas no auto.

No entanto, como já afirmado, o cumprimento dos PPGRCD foi efetuado e concretamente verificado pela Fiscalização em obra.

Mais se informa que na sequência da proposta contemplada pela IGF no Relatório preliminar da auditoria, a qual mereceu a nossa melhor atenção e análise, os serviços municipais materialmente competentes irão, em futuros processos contratuais, diligenciar no sentido de nos autos de vistoria para receção provisória se passar a fazer menção expressa de elementos e bem assim proceder à junção de documentos que evidenciem de que modo foi efetuado o cumprimento do PPGRCD.



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

**D) Realização intempestiva das respetivas vistorias, tendentes à receção provisória das empreitadas de manutenção e melhoramentos do Cemitério de Vila Franca de Xira (processo n.º 22/2016- RU- EMP; EMRU 42/2016) e de conservação e remodelação das Piscinas Municipais da Póvoa de Santa Iria e de Vila Franca de Xira (processo n.º 43/2016- RU- EMP; EMRU 32/2016), e falta de realização de vistoria e receção provisória, à data das verificações, no processo de empreitada de obra pública n.º 100/2017 (DGUPRU 5/2017), relativo à obra de adaptação dos serviços do DGUPRU, com incumprimento das condições legalmente estatuídas para o efeito.**

No termo do prazo de execução de cada uma das empreitadas em análise (sendo que na empreitada respeitante ao proc.º n.º 22/2016, o empreiteiro completou a execução em 16/12/2016, antes do termo do prazo contratual fixado e reportado a 24 de janeiro de 2017), o Diretor de Fiscalização da Obra procedeu, em cada uma das empreitadas em análise, à verificação do cumprimento do prazo de execução da obra, bem como à verificação do cumprimento das demais obrigações contratuais e legais do empreiteiro e da correta execução do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição.

Tratando-se de obras cuja necessidade e utilidade para a população é inegavelmente muito relevante (piscinas municipais e cemitério municipal), e não obstante o n.º 1 do artigo 394.º do CCP dispor como regra que a receção provisória depende da realização de vistoria, a efetuar *"mediante solicitação do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra"*, o n.º 8 do artigo 395.º do CCP (na redação anterior ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, aplicável às empreitadas em análise), tendo em conta o termo final do prazo de execução da obra e a conformidade da mesma com o contrato, admite e estabelece que as obras possam ser afetas ao uso a que se destinam antes da realização da vistoria a que se refere o artigo 394.º.

Quer no proc.º n.º 22/2016 RU-EMP, quer no proc.º 43/2016 RU-EMP, o empreiteiro nunca solicitou ao dono da obra a realização de qualquer vistoria, tendo os autos de vistoria e a receção provisória de cada uma das obras sido lavrados por iniciativa do dono da obra, que convocou o empreiteiro para esse efeito, de modo a formalizar a receção provisória da obra.







**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Para o efeito, remete-se, em anexo o auto de vistoria para receção provisória e bem assim a conta final da empreitada, realizados após o outono de 2017 e o inverno de 2018- cfr. os docs. 4 e 5 anexos.

**E) Atraso na elaboração da conta final da empreitada respeitante ao mencionado processo n.º 43/2016, referente a obras de conservação e remodelação das Piscinas da Póvoa de Santa Iria e de Vila Franca de Xira, em desconformidade com o disposto no artigo 399.º do Código dos Contratos Públicos.**

Efetivamente, o n.º 2 do artigo 399.º do CCP dispõe que: *"Se não houver lugar à revisão ordinária de preços, o prazo a que se refere o número anterior inicia-se na data da receção provisória"*.

Ora, o prazo de dois meses a que se refere o n.º 1 do artigo 399.º acima mencionado, se contado da data do auto de vistoria e receção provisória da obra que foi referido na resposta à questão anterior, remeteria o prazo para a realização da conta final para 30 de agosto de 2017.

Sucedeu, porém, que, no proc.º n.º 43/2016 RU-EMP o dono da obra aguardou a publicação dos índices definitivos de revisão de preços, referentes ao período em que a obra foi executada, para verificar se existia valor a liquidar ao empreiteiro previamente à elaboração da conta e para que dela constasse, visto ser um dos elementos exigidos e a contemplar na conta, nos termos do preceituado na alínea a) do artigo 400.º do CCP.

Acresce que os valores a fazer constar da conta final da obra tiveram que ser aceites pelo empreiteiro, o qual só assinou a conta final em 10 de outubro de 2017.

Por tal facto, a conta final no âmbito do proc.º n.º 43/2016 RU-EMP foi aprovada pelo dono da obra em 19 de outubro 2017 e remetida ao empreiteiro por ofício datado de 24 de outubro 2017.





**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Não obstante o anteriormente indicado, e na sequência da proposta inserta pela IGF no seu Relatório preliminar da auditoria, foram já encetadas diligências em ordem a que os serviços municipais materialmente competentes tenham em atenção e observem de forma rigorosa o prazo estabelecido para a realização da conta final nas empreitadas, em conformidade com o regime legal vigente e aplicável.

**F) Falta de evidência da elaboração do relatório final da obra e subsequente envio ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), nos processos de empreitada n.ºs 22/2016 e 43/2016, atinentes, respetivamente, a obras no Cemitério de Vila Franca de Xira e nas Piscinas Municipais da Póvoa de Santa Iria e de Vila Franca de Xira, em incumprimento do estabelecido no artigo 402.º do Código dos Contratos Públicos.**

Na matéria em apreço, procedemos à junção dos documentos comprovativos, emitidos por via do "Portal BASE", da elaboração do relatório final de obra de cada uma das empreitadas em análise (processos de empreitada n.ºs 22/2016 e 43/2016), evidenciando o cumprimento do estabelecido no artigo 402.º do CCP (cfr. doc. 6 e doc. 7 anexos).

De acordo com o disposto na Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de julho, que vigorou até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, ocorrida em 1 de janeiro 2018, e bem assim em conformidade com o preceituado na Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 284/2019, de 2 de setembro (que atualmente regula o funcionamento e a gestão do portal dos contratos públicos, denominado «Portal BASE»), o modelo do relatório final de obra é um *modelo de introdução interativa de dados* nos sistemas de informação sediados no (anteriormente designado) Portal dos Contratos Públicos, atual Portal BASE, estabelecendo-se, ainda, que a finalização do preenchimento, após a introdução dos diversos dados, ocorre no momento em que o utilizador procedeu à *submissão* do documento.





**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Ora, no proc.º n.º 22/2016 a submissão ocorreu a 10 de abril de 2018, enquanto que no proc.º n.º 43/2016 a submissão ocorreu a 25 de outubro de 2017.

Os dados introduzidos no Portal dos Contratos Públicos eram diretamente transportados para o Observatório da Contratação Pública, gerido pelo Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI,I.P.), atual Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC,I.P.).

Atualmente, os dados são inseridos no Portal da Contratação Pública e diretamente remetidos para o IMPIC, sendo que, caso esta entidade verifique incorreções ou incoerências nos dados, informa eletronicamente a entidade adjudicante para os corrigir.

Em suma, com a submissão do relatório final de obra, demonstrada através dos documentos comprovativos que anexamos, o referido relatório é subseqüentemente enviado de forma automática pelo Portal Base ao IMPIC, pelo que inexistente incumprimento do artigo 402.º do CCP.

**G) Inobservância do prazo de execução da obra, no âmbito da empreitada indicada no ponto anterior, sem que tivesse sido desencadeada a aplicação de sanção contratual de por mil do preço fixado, estando em causa 10 dias de atraso.**

No âmbito do proc.º n.º 43/2016 RU-EMP não ocorreu qualquer inobservância do prazo de execução da obra, razão pela qual não poderia ser aplicada a sanção contratual de 1 por mil do preço contratual.

Isto é, não tendo ocorrido a situação de atraso na conclusão da execução da obra em causa, não podia o dono da obra, por essa razão, ter lançado mão da faculdade conferida pelo disposto no n.º 1 do artigo 403.º do CCP nem aplicar a sanção contratual de 1 por mil por cada dia de atraso, pois não estando verificado o pressuposto legal de aplicação de multas por atraso na conclusão da obra imputável ao empreiteiro, uma eventual decisão de aplicação de uma sanção contratual ao empreiteiro seria ilegal.









**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

No processo n.º 43/2016 RU-EMP, após a comunicação da conclusão da execução feita pelo empreiteiro, o Diretor de Fiscalização da Obra procedeu à medição dos trabalhos executados pelo empreiteiro.

A conclusão da verificação da situação dos trabalhos por parte do empreiteiro, transposta para o conteúdo do Auto de Medição n.º 2, foi efetuada dentro do prazo indicado no n.º 1 do artigo 388.º do CCP e culminou na formalização da medição, consubstanciada na assinatura do referido auto de medição, no dia 3 de outubro de 2016.

Trata-se de uma situação respeitante à gestão corrente e normal da obra e que respeita o disposto nos artigos 387.º e seguintes do CCP.

Veja-se que o Código dos Contratos Públicos está em harmonia com a realidade da execução das obras, quando prevê que possam ser lavrados autos de medição após a conclusão da obra, pois dispõe o n.º 1 do artigo 390.º do CCP que *“1- Se, até à conclusão da obra, forem detetados erros ou faltas em qualquer auto de medição anteriormente lavrado, a correção deve ser efetuada no auto de medição imediatamente posterior pelo dono da obra, caso este e o empreiteiro estejam de acordo em relação ao objeto e às quantidades a corrigir.”* (sublinhado nosso).

**III- No que especificamente diz respeito à Norma Municipal de Controlo Interno:**

- a) Não contempla procedimentos específicos de controlo em matéria de contratação pública e falta de check lists para efetuar o acompanhamento dos procedimentos e controlar a observância das normas legais aplicáveis**

Relativamente à Norma de Controlo Interno do Município, importa referir que no decurso dos períodos temporais objeto de ação inspetiva da IGF no domínio da contratação pública, correspondentes aos anos de 2016 e 2017, encontrava-se em vigor a norma de controlo aprovada em novembro de 2004.





## **Câmara Municipal de Vila Franca de Xira** **Presidência**

Ora, e no ano de 2018, o Município efetuou uma alteração na sua estrutura orgânica, tendo sido editado um novo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 142, de 25 de julho de 2018, o qual procedeu à criação da Divisão de Auditoria e Qualidade, unidade orgânica que visa contribuir para a modernização da gestão autárquica, suportar e fundamentar opções de orientação e decisão estratégicas e bem assim prever e contribuir para a diminuição dos diferentes riscos de gestão, como resulta do número 1 do artigo 26º regulamentar.

Em 19 de dezembro de 2018, a Câmara Municipal, na sua reunião pública ordinária, aprovou a nova Norma de Controlo Interno, atualmente vigente e aplicável e devidamente atualizada, conforme a respetiva ata, que titula a deliberação emanada e **que se junta como doc. 8 anexo.**

A Norma de Controlo Interno atualizada e em vigor integra, na sua estrutura, um capítulo específico referente à Contratação Pública (Capítulo VIII), definindo claramente os procedimentos e os circuitos documentais entre as diferentes unidades orgânicas, sendo formado pelos seguintes artigos:

- Artigo 79º - Princípios;
- Artigo 80º - Aquisições de Bens e Serviços (Ajuste Direto Simplificado);
- Artigo 81º - Aquisições de Bens e Serviços (exceto Ajuste Direto Simplificado);
- Artigo 82º - Empreitadas;
- Artigo 83º - Celebração de contratos de tarefa e avença;
- Artigo 84º - Seguros.

Deste modo, e atento o acima exposto, a Norma de Controlo Interno já contempla atualmente um conjunto de procedimentos específicos em tema de contratação pública, os quais serão naturalmente aperfeiçoados e aprofundados no processo de revisão da Norma de Controlo Interno que o Município irá desenvolver, em decorrência da ação inspetiva da IGF em apreço.

No que concerne às aludidas check lists, o processo de revisão acima referenciado irá proceder à sua consagração em sede de Norma de Controlo Interno.



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

**b) Inexistência de um documento definidor da política e da estratégia de compras públicas da Autarquia bem como dos procedimentos a adotar pelos serviços ao nível do planeamento anual das aquisições e respetiva execução**

O Município elabora relatórios de agregação de despesa, com fundamento na análise dos históricos de despesa atinente aos bens de consumo corrente, cujas necessidades de aquisição decorrem da atividade regular dos serviços municipais.

O objetivo é promover a racionalização do processo de aprovisionamento, tendo em vista a satisfação das necessidades decorrentes da atividade municipal, tornando-o mais eficiente, mais eficaz e mais económico e evitando a ocorrência de situações de fracionamento de despesa pública desconformes com a Lei.

Salientando-se que esta agregação por tipologias de consumo permite ganhos em termos de preços contratuais, garantindo a existência consumos anuais estáveis, racionais e centralizados.

Remetem-se, em anexo, os relatórios mencionados, atinentes aos anos de 2015 e 2016 – cfr. docs n.ºs 9 e 10 apensos.

Mais se refere que no âmbito do processo de revisão da norma de controlo Interno será contemplado o aperfeiçoamento e aprofundamento da política e da estratégia de compras públicas municipais e bem assim dos procedimentos a adotar pelos serviços nesta matéria, em termos de planeamento anual de aquisições e respetiva execução.





**c) Os processos administrativos não se encontram numerados e as suas folhas não estão rubricadas**

A Norma de Controlo Interno atualizada, vigente e aplicável nos termos acima referidos, inclui um capítulo denominado por Documentação e Sistemas de Informação (Capítulo III), o qual define as regras respeitantes aos documentos oficiais e de suporte, bem como a produção, circulação, organização e arquivo de documentos.

Como os procedimentos de contratação pública correm termos sob a forma digital, o risco de desentranhamento, extravio, descaminho, desaparecimento ou eliminação de documentos é muito mitigado e bastante diminuto.

**d) A falta de fundamentação, no procedimento de ajuste direto, do convite a uma única entidade**

Nos termos do disposto na alínea) do artigo 19º do Código dos Contratos Públicos, na redação vigente nos períodos temporais objeto de ação inspetiva (2016 e 2017), anterior à entrada em vigor das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, a escolha do ajuste direto, como procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas, permitia a celebração de contratos de valor inferior a 150.000€, sendo que, e no que diz respeito aos procedimentos de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, a escolha do ajuste direto propiciava a celebração de contratos de valor inferior a 75.000,00€.

A tramitação procedimental do ajuste direto encontra-se regulada nos artigos 112º a 129º do mencionado Código, realçando-se o disposto no artigo 112º, na versão em vigor nos anos de 2016 e 2017, segundo o qual "o ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspetos de execução do contrato a celebrar".



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Ademais, e nos termos do estabelecido no número 1 do artigo 114º do mesmo Código, na versão vigente em 2016 e 2017, *"a entidade adjudicante pode, sempre que o considere conveniente, convidar a apresentar proposta mais de uma entidade"*.

Decorre das normas legais acima transcritas que, no âmbito do procedimento pré-contratual de ajuste direto legalmente permitido e consagrado, reside na entidade adjudicante o poder discricionário de convidar uma ou mais entidades, podendo, logo, bastar-se pela escolha de uma única entidade.

Assim, o procedimento de ajuste direto, nos termos da disciplina legal acima indicada, basta-se com o convite a uma única entidade, não exigindo a Lei, nesta matéria, fundamentação especial e reforçada.

Sem prejuízo do acima expandido, o Município irá dar cumprimento à proposta constante do Relatório (preliminar) de auditoria, atinente à fundamentação requerida em sede de ajuste direto, no âmbito do processo de revisão da Norma de Controlo Interno a que aludimos supra.

- e) Inexistência de uma base de dados que permita efetuar comparações entre os custos médios unitários de obras, bens e serviços semelhantes e bem assim sustentar o lançamento de novas obras, aferindo, necessariamente, a razoabilidade do seu custo**

Na matéria em apreço, cumpre salientar que o Município dispõe de uma aplicação informática onde é efetuado o controlo dos preços médios e bem assim promovida a análise dos stocks de bens e serviços adquiridos pela Autarquia ao longo dos anos, conforme print que se anexa como doc. 11 anexo.

Sem embargo do supra exposto, o Município irá observar a proposta da IGF, tendo em vista a criação da mencionada base de dados.

A referida base de dados será implementada no âmbito do processo de revisão da Norma de Controlo Interno.





**IV- No que especificamente se reporta ao Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas:**

**a) O Plano não prevê a afetação de meios e recursos destinados à implementação das medidas de prevenção de riscos**

No âmbito da reestruturação orgânica do Município, ocorrida em julho em 2018 e a que já fizemos menção expressa supra, consubstanciada na edição, publicação e entrada em vigor do novo Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais (Regulamento n.º 2/2018), a Autarquia dispõe, agora, de uma Divisão (específica) de Auditoria e Qualidade, à qual, entre outras competências que lhe estão cometidas, cabe controlar e monitorizar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e bem assim proceder à elaboração do relatório anual sobre a execução do plano, conforme o disposto no artigo 26º, n.º 2, alínea m), do mencionado Regulamento.

A questão suscitada, e a proposta constante do Relatório (preliminar) de auditoria, será devidamente contemplada no âmbito do processo de revisão do atual Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Corrupção e Infrações Conexas.

**b) O Município não tem vindo a proceder à elaboração e aprovação do relatório anual de execução do Plano.**

No ano de 2009, o Município de Vila Franca de Xira elaborou a primeira versão do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Corrupção e Infrações Conexas, doravante designado por PPRGCIC, aprovado em sede de reunião da Câmara Municipal de 16 de dezembro de 2009 e bem assim em sede de sessão da Assembleia Municipal realizada em 29 de dezembro de 2009.

Relativamente a este Plano, foi elaborado o relatório de execução anual, tendo sido aprovado pelos órgãos municipais, e remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção, doravante designado por CPC, bem como aos órgãos de tutela e controlo da legalidade.

O PPRGCIC, atualmente em vigor, foi aprovado no ano de 2013.



**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

Contudo, e tendo em conta que o respetivo processo de revisão já se encontra em curso, o documento em apreço será atualizado no próximo ano, evidenciando as recomendações do CPC, bem como a nova estrutura orgânica municipal, aprovada no ano de 2018.

Deste modo, o PPRGCIC irá incluir o seguinte enquadramento:

- a) A Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2009, sobre Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas;
- b) A Recomendação do CPC, de 7 de novembro de 2012, sobre Gestão de conflitos de interesse no setor público;
- c) A Recomendação do CPC, de 7 de janeiro de 2015, sobre Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública, tendo sido revogada e substituída pela Recomendação do CPC de 2 de outubro de 2019;
- d) A Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2015, sobre o Combate ao branqueamento de capitais;
- e) A Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2015, sobre o Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas;
- f) A Recomendação do CPC, de 4 de maio de 2017, sobre Permeabilidade da Lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas;
- g) O novo Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais do MVFX, publicado em Diário da República a 25 de julho de 2018.

O Plano em revisão consagrará a integração de todas as unidades orgânicas e serviços municipais no PPRGCIC, e a consequente atualização das medidas preventivas de atividades de risco, no domínio da criação de mecanismos de conhecimento, compreensão e mitigação dos riscos associados a cada atividade desenvolvida;

A revisão e atualização do PPRGCIC é essencial no âmbito da prossecução da missão do Município, constituindo um instrumento de transparência e de gestão estratégica e operacional, em ordem a nomear, avaliar, monitorizar e controlar os riscos que a entidade enfrenta em todo o processo de gestão, enfatizando o reforço e complemento do Sistema de Controlo Interno (SCI).





**Câmara Municipal de Vila Franca de Xira**  
**Presidência**

O Município de Vila Franca de Xira espera que o exercício do contraditório institucional em apreço tenha contribuído para o cabal esclarecimento das questões constantes do Relatório (preliminar) de auditoria.

Reitera-se o agradecimento pela oportunidade que o Projeto de Relatório constitui no sentido de aperfeiçoar e reforçar a atuação do Município, que tem por objetivo permanente a prossecução do interesse público, no escrupuloso respeito pelo quadro legal vigente.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal,



Alberto Mesquita

Em anexo: - os documentos identificados no texto.