



Exmo. Senhor <sup>(a)</sup>:

**Inspetora de Finanças Diretora  
Dr.ª Paula Idalina Garcia Duarte  
Inspeção-Geral de Finanças**

Rua Angelina Vidal, N.º 41

1199-005 LISBOA

- REGISTADO  
 REGISTADO COM A.R.

Sua referência:	Sua comunicação de:	Nossa referência:	Data:
Of. N.º:		Of. N.º: 9058	02/12/2022
Proc. N.º:		Proc. N.º:	

**ASSUNTO: Contraditório Institucional. Processo n.º 221/313/B3/692.**

Serve o presente para enviar a V.ª Exa., a resposta deste Município, no âmbito do exercício do contraditório institucional no processo referenciado em epígrafe, vertida no campo das observações da entidade auditada, em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara,



(João Carlos Ferreira Valério, D.ª)




**MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FRADES - QUADRO DE CONCLUSÕES E PROPOSTAS**  
**CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA**

PONTOS DO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p><b>3.1. e 3.2.</b></p>	<p><b>C1.</b> A despesa realizada que foi suportada nas nove faturas remetidas na participação, no montante total de 16 376 euros (sem IVA), não foi antecedida dos respetivos cabimentos e compromissos e, num dos casos, não foi precedida pelo adequado procedimento pré-contratual na contratação, situações que são suscetíveis de configurar infrações financeiras passíveis de relear, em abstrato, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do disposto nas alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, sendo responsável pela sua prática, nos termos já referidos, [REDACTED] (vd. 2.1.2., 2.1.3. e 2.1.5.)</p>	<p><b>R1.</b> Assegurar que o registo do cabimento, a assunção do compromisso e a promoção dos adequados procedimentos de contratação são efetuados previamente à realização da despesa.</p>	<p>Relativamente à situação que de acordo com esta conclusão não foi precedida de adequado procedimento pré-contratual (Cfr. Fl. 6 do Anexo 2), tenha-se na devida conta que os trabalhos inerentes foram acordados em diferentes datas e foram de natureza distinta, pese embora e certamente, por lapso do fornecedor, foram os mesmos englobados numa única fatura. De salientar que tendo ocorrido este procedimento no final do mandato, não teve o órgão competente (PC) tempo e/ou oportunidade para aprovar a fatura.</p> <p>Por outro lado, como bem refere essa Inspeção, o ADS “mostrou-se adequado e suficiente” na contratação nos procedimentos analisados. Desta feita, o n.º1 do artigo 128.º do CCP, vigente à data, estipulava que: “No caso de se tratar de ajuste direto para a formação de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a € 5.000, a adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente sobre a fatura ou documento equivalente apresentado pela entidade convidada.”</p> <p>E mostrou-se, também, adequada e suficiente a utilização deste procedimento, ainda que em momento prévio não tivesse ocorrido o cabimento e a informação de compromisso, pois nada impede que este procedimento de despesa venha, somente, a ocorrer no momento da aprovação da fatura. Neste sentido, o n.º 1 do artigo 45.º da LCPA estipula: “Apenas</p>

OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA	PROPOSTA		
<p>podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento no documento de autorização da despesa em causa." Atente-se que o documento de autorização da despesa pode no ADS ser a própria fatura.</p> <p>Ora, parafraseando José Luís A. Ferreira e Carlos Manuel M. Valente, in Manual Prático – Utilitários e Instrumentos do Código dos Contratos Públicos, página 123, in Nota, "Nada impede que a entidade competente para a decisão de contratar opte por fazer anteceder a aquisição ou fornecimento, de uma proposta simples em que se identifique e eventualmente justifique a necessidade da realização da despesa e respetivo enquadramento no "âmbito do ajuste direto simplificado". Em síntese, não obstante esta recomendação que será tida na devida conta em futuros procedimentos, defende este Município que o ADS não tem que ser obrigatoriamente precedido de o cabimento e de o compromisso, considerando apenas esta obrigatoriedade no momento da aprovação da despesa na própria fatura pelo órgão competente.</p>			
<p>Por desconhecimento ou subjetividade na interpretação da lei e dos dossiers que transitaram do anterior executivo (ver folhas 14, 19, 21 e 24) ao invés da prática de ato de aprovação das faturas, precedido da cabimentação e de informação de compromisso, tal como seria legal e normal ocorrer, procedeu-se à devolução das faturas (pese embora a confirmação dos serviços prestados) à abertura de novos processo de despesa, com a cabimentação, a informação de compromisso, a emissão de novas requisições, com a faturação e por fim, com o pagamento. Ora, não obstante, a entidade auditada admitir</p>	<p>Cfr. R1.</p>	<p><b>C2.</b> Foi efetuada a formalização "à posteriori" dos contratos que já se encontravam totalmente executados com o único propósito de dar aparência de legalidade e regularidade às respetivas despesas para efetuar o seu pagamento, situação que é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o disposto nas alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, cuja responsabilidade é imputável</p>	<p><b>3.1. e 3.2.</b></p>

OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA	PROPOSTA		
<p>ter existido alguma confusão e desarticulação entre serviços e decisores autárquicos na ultimateção de procedimentos, os resultados obtidos foram os mesmos que se alcançariam por via da simples aprovação das faturas (com prévia cabimentação e informação de compromisso). Portanto, não existiu, na ótica da entidade auditada qualquer lesão do erário público, nem intencionalidade de defraudar e/ou contornar a Lei.</p>		<p>data. (Vd. ponto 2.1.4.)</p>	
<p>Os procedimentos enviados e analisados foram todos precedidos de fundamentação do procedimento adotado desde logo pelo despacho de início de procedimento emanado à altura pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal e no fluxo do procedimento alojados que estão na plataforma da AcinGov, e extraídos que foram da plataforma a vosso pedido e vos foram entregues.</p>	<p><b>R2.</b> Garantir uma fundamentação criteriosa na escolha do procedimento a adotar, em especial nos ajustes diretos e nas consultas prévias, e do(s) fornecedor(es) a convidar, garantindo o cumprimento dos princípios da legalidade e da utilização racional das dotações orçamentais.</p> <p><b>R3.</b> Planeamento das necessidades anuais de aquisição e da conseqüente abertura e promoção de adequados procedimentos de contratação de modo a obter, designadamente, economias de escala.</p>	<p><b>C3.</b> Da análise aos procedimentos de contratação de EOP e ABS realizados em 2017 que foram participados, verificamos a inexistência de fundamentação do procedimento adotado e da escolha das entidades a convidar e, por outro lado, o recurso ao AD ou ao ADS para execução da mesma espécie de trabalhos que teve como objetivo principal evitar a promoção de um único procedimento pré-contratual mais solene, violando, assim, o princípio da unidade da despesa e a adoção do procedimento ajustado ao respetivo valor previsto, situações que são suscetíveis de consubstanciar infrações financeiras sancionatórias, de harmonia com o disposto nas alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, cuja responsabilidade é imputável [REDACTED] (vd. pontos 2.2.2. a 2.2.6.)</p>	<p><b>3.1. e 3.2.</b></p>
<p>No que concerne ao princípio da unidade da despesa, entende a entidade auditada que foi o mesmo respeitado, dado que os procedimentos têm como objeto situações distintas, diferenciadas temporal e geograficamente e, portanto, os exemplos indicados pela IGF (Ver figura 1 da página 11 desse projeto de Relatório) não correspondem aos mesmos trabalhos, à mesma delimitação temporal de execução, aos mesmos locais, nem tão pouco a lugares contíguos. Por exemplo, os Arranjos Urbanísticos em Arcozelo das Maias, para além das condições particulares da execução dos trabalhos, dado à natureza do local, de relevo acidentado, aos constrangimentos na execução da obra refletidos na circulação viária numa freguesia com cerca de 1364 habitantes, com poucos acessos e transporte público deficitário e o facto do local distar da sede do concelho cerca</p>			




Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features


OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA	PROPOSTA
<p>de 15 Km, não pode ser esta obra considerada equivalente ou de idêntica natureza e /ou objeto às indicadas na figura 1. O mesmo se passa na Beneficiação da EM 618 de São Vicente de Lafões, cuja natureza do trabalho difere no modo, tempo e local de execução das outras! Por outro lado, os arranjos urbanísticos envolventes ao cemitério de Oliveira de Frades em nada têm a ver com as outras obras referidas no referida Figura 1 e o prolongamento dos passeios do Pingo Doce até à rotunda da Zona Industrial, também, não se coaduna com qualquer outra obra aí mencionada! Na ótica da entidade auditada não basta a despesa estar inscrita na mesma rubrica orçamental, ter o mesmo tipo de alvará, código CPV, CAE ou até mesmo os procedimentos serem sequenciais para se poder presumir a natureza análoga dos contratos e, portanto, violação do princípio da unidade da despesa!</p> <p>Por outro lado, o facto de parte significativa da natureza dos trabalhos auditados dizerem respeito a estradas, não significa que os objetos dos respetivos contratos sejam iguais e reconduzíveis a um só tipo de procedimento pré-contratual! Senão, repare-se estar-se-ia a adotar a modalidade de concurso público, independentemente da natureza de cada um dos trabalhos e do local, sendo indiferente pavimentar uma estrada na vila de uma outra localizada, longe da sede do concelho, como é, por exemplo, em Arcozelo das Maias! O que certamente, conduziria a custos acrescidos, desde logo, pela dimensão e especificidades da própria obra.</p> <p>Também, pelo facto da remessa, à data, dos convites de AD a empresas com personalidade jurídica distinta, mas com idêntico objeto social e com as mesmas pessoas nos seus órgãos sociais de direção que não colidia com o quadro legal vigente, nem teve como fito contornar as limitações impostas</p>	




  
 Click Here to upgrade to
   
 Unlimited Pages and Expanded Features
   
 Your complimentary
   
 use period has ended.
   
 Thank you for using
   
 PDF Complete.

OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA	PROPOSTA
<p>por lei no que toca ao acumulado, mas tão só tirar partido da experiência, qualidade e da natureza dos trabalhos a executar. Aliás, uma vez mais, os exemplos apontados estão longe de espelhar tal hipotética situação, de "fraude à lei"! Atente-se em particular à situação enumerada, a título exemplificativo, por essa Inspeção, da sociedade Paviagem Lda., que à data de 20/04/2017 o valor do contrato celebrado era de € 107.149,50 e portanto, não tinha atingido o limite do valor acumulado que era a soma do valor dos contratos celebrados (de € 150.000,00) tendo sido objeto de outro procedimento de AD, a 15/05/2017, no montante de € 148.146,00, não ultrapassando o referido limite legal de € 150.000,00. Um outro exemplo apontado refere-se à empresa Embeiral que a 10/07/2017 tinha um acumulado de €136.554,19, muito inferior ao limite de € 150.000,00, tendo, aqui, a entidade auditada lançado um AD, apenas, por € 54.684,00, quando podia ter lançado até ao limite de €150.000,00.</p> <p>A outra situação apontada pela IGF diz respeito ao AD à sociedade Matos &amp; Pinto, tendo sido efetuada a verificação e/ou controle do acumulado, não violando os limites estipulados no n.º 2 do artigo 113.º do CCP. Todas as situações apontadas e como bem sabe essa Inspeção, estão documentadas e digitalmente registadas na plataforma de compras públicas de AcinGov.</p> <p>Como observação final, teve e continua a ter esta entidade auditada a preocupação de no cálculo destes limiares não entrar o valor do contrato que se pretende celebrar, mas tão-só o valor dos contratos já celebrados com o mesmo operador económico de acordo com a regra estabelecida no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.</p>	
<p>O artigo 49.º da LOE de 2017 tratou-se de norma aplicável a todos os contratos de aquisições de serviços, cuja ratio legis prendia-se com uma ideia de não aumento ou contenção da despesa em matéria de aquisição de serviços, fazendo-o</p>	<p>C4. Foi violada a limitação imposta pelo artigo 49º da LOE para 2017 e regulamentada pelo artigo 44º do respetivo DLEO ao nível dos encargos com a aquisição de serviços, na sequência da autorização da respetiva</p>
	<p><b>3.1. e 3.2.</b></p>

PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p>dispensa [REDACTED] sem a devida fundamentação (menção às razões de facto e de direito que demonstrem o carácter urgente, inadiável e excepcional de determinada aquisição que justifique o incumprimento das normal legais que lhe são aplicáveis), quando tal instrumento só devia ser utilizado para situações efetivamente excecionais prevista na lei.</p> <p>Ora, tal prática é suscetível, em abstrato, de constituir infração financeira passível de relevação em sede de responsabilidade financeira, imputável [REDACTED] enquanto entidade autorizadora da contratação ilegal dessas aquisições de serviços. (vd. pontos 2.3.1. a 2.3.3.)</p>	<p>através de dois níveis de limitação e/ou controlo, previstos nos números 1 e 2 do citado artigo. Esta regra, podia, no entanto, ser fundamentadamente excecionada nos termos do próprio n.º1 e n.ºs 3,8, 9 e 10 do artigo 49.º da LOE 2017 e ainda, do n.º5 do artigo 44.º do DL 25/2017, de 03 de março – Lei da Execução Orçamental.</p> <p>No que toca à apontada falta de fundamentação, o n.º3 do referido art. 49.º estipula que: “Em situações excecionais, prévia e devidamente fundamentadas pelo dirigente máximo do serviço com competência para contratar (...) pode autorizar a dispensa do disposto nos números anteriores.”</p> <p>De facto, o n.º3 aponta para um dever geral de fundamentação que em harmonia com o disposto do n.º1 do artigo 153.º do CPA o qual sob a epígrafe: “ Requisitos da fundamentação” refere que: “A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituem, neste caso, parte integrante do respetivo ato.” De salientar que os atos administrativos não bulliram com este dever geral de fundamentação, tendo sido respeitado.</p> <p>Ora, os atos auditados mereceram essa fundamentação, não obstante a mesma não cuidar em satisfazer o entendimento que a IGF retira da mesma, reconduzindo esta possibilidade de excecionalidade, apenas e tão só, para situações decorrentes de “intempéries ou de calamidade pública” e desconsiderando as situações invocadas pela entidade auditada, ao nível de novas tarefas, fruto dos protocolos de colaboração com a concessionária GREENVOUGA, Sociedade Gestora do</p>



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

**PDF Complete**  
Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features

	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p><b>3.1. e 3.2.</b></p> <p><b>C5.</b> Não se confirmou o alegado na denúncia, atendendo aos elementos disponíveis, quanto à não afetação das receitas protocoladas, entre a CMDF e a Greenvougua, SA, a fins diversos daqueles a que se destinavam, não se justificando a realização de diligências adicionais sobre o assunto. (vd. pontos 2.4. a 2.4.2.)</p>		<p>Aproveitamento Hidroelétrico de Ribeiradio-Ermida, SA., para a reposição de direitos retirados às populações (acessos rodoviários e praias fluviais) aquando da construção da Barragem de Ribeiradio, cujos prazos (protocolados) de execução urgiam em ser cumpridos, a imprescindibilidade dos serviços contratados face à inexistência e/ou parcos recursos humanos e materiais q o Município, à data, dispunha, assim como, o recurso aos necessários apoios financeiros em “Overbooking” do QREN que nesse ano foram essenciais à consecução de vários projetos em prol do interesse público. Estes são factos verdadeiros que não foram produzidos para conduzir a determinada decisão (no caso, apontada para exceção ao regime previsto nos artigos 49.º da LOE2017 e 44.º da LEO). São factos congruentes, isto é, são premissas de uma decisão lógica, sem contradição que reconduziram à invocação do regime de exceção previsto no n.º3 do artigo 49.º da LOE de 2017.</p>