



AUTORIDADE DE AUDITORIA

Ação de controlo ao Município de Oliveira de Frades

Confirmam-se os factos denunciados nas áreas de contratação pública e da legalidade do processo de realização das despesas?

Relatório n.º 141/2022

Dezembro de 2022

Proc. n.º 2021/313/B3/692

1930
A DÉCADA DO CENTENÁRIO
2030

Inspeção-Geral de Finanças
Autoridade de Auditoria





igf.gov.pt

FICHA TÉCNICA

Coordenação da ação

Inspetora de Finanças Diretora *Paula Idalina Garcia Duarte*

Equipa de auditoria

Chefe de equipa *António Manuel Fernandes Pega*

Inspetora *Helena Cardoso Águas dos Santos*

Homologação / Despacho

Despacho

Concordo.
Submeta-se à consideração de Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, para efeitos de homologação e sugestão de envio ao Gabinete de Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

O Inspetor-Geral

Digitally signed by ANTÓNIO
MANUEL PINTO FERREIRA DOS
SANTOS
Date: 2023.01.26 11:25:40 Z

Parecer

Concordo, designadamente com as propostas de encaminhamento do relatório e anexos constantes do ponto 4 infra.

Sublinho que, face aos indícios de ilícitos de natureza financeira apurados no decurso da ação de controlo, foi elaborada a Inf. n.º 740/2022, com proposta de envio ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

À consideração do Senhor Inspetor-Geral,

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
2023.01.25 18:57:25 Z

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Confirmam-se os factos denunciados de violação do quadro legal da contratação pública e da realização da despesa, designadamente quanto à inexistência ou intempestiva assunção de cabimento e compromisso, promoção de procedimentos pré-contratuais de aquisições já executadas, ausência de fundamentação na escolha do procedimento e das entidades a convidar e adoção de procedimentos pré-contratuais indevidos, bem como o incumprimento do artigo 49º da Lei do Orçamento de Estado para 2017, situações que são passíveis de relevar em sede de responsabilidade financeira.

Inspetora de Finanças
Diretora
(em substituição)

Assinado de forma digital por
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE
Dados: 2023.01.25 17:45:06 Z

Relatório n.º 141/2022

Processo n.º 2021/313/D1/692

Ação de controlo ao Município de Oliveira de Frades

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente intervenção foi realizada com a finalidade de concluir sobre a confirmação e o enquadramento legal dos factos denunciados que abrangem a contratação pública e o processo de realização das despesas públicas. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório constante do Anexo 8, as principais conclusões, recomendações e propostas são, em síntese, as seguintes:

1. Principais conclusões:

Violação do processo de realização de despesas em sede de procedimentos de contratação pública e contabilísticos	1.1. A despesa municipal suportada em nove faturas no montante total de 16 376 euros (sem IVA) não foi antecedida dos respetivos cabimentos e compromissos e, num dos casos, não foi precedida do adequado procedimento pré-contratual na contratação, situações suscetíveis de configurar infrações financeiras passíveis de relevar, em abstrato, em sede de responsabilidade financeira sancionatória.
Promoção de procedimentos pré-contratuais de aquisições já executadas	1.2. Formalização “à posteriori” de contratos que já se encontravam totalmente executados com o propósito de dar aparência de legalidade e regularidade às respetivas despesas para permitir o seu pagamento, situação suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
Ausência de fundamentação na escolha do procedimento e das entidades a convidar e adoção de procedimentos pré-contratuais indevidos	1.3. Inexistência de fundamentação do procedimento adotado e da escolha das entidades a convidar nos procedimentos de contratação de empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços analisados e recurso ao ajuste direto ou ao ajuste direto simplificado para execução da mesma espécie de trabalhos com o objetivo de evitar a promoção de um único procedimento pré-contratual mais solene. Esta prática determinou a violação do princípio da unidade da despesa com preterição do procedimento legal, factualidade suscetível de consubstanciar infrações financeiras sancionatórias.
Incumprimento do artigo 49º da LOE para 2017	1.4. Ilegalidade da autorização de dispensa dos encargos com a aquisição de serviços, [REDACTED] por ausência de fundamentação, verificando-se que a utilização desta faculdade apenas pode ser utilizada em situações efetivamente excecionais previstas na lei, o que, não sendo este o caso, é passível de relevar em sede de responsabilidade financeira.

2. Recomendações

Principais recomendações	2.1. Ao Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Frades: a) 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;
---------------------------------	--

-
- b) Garantir uma fundamentação criteriosa na escolha do procedimento a adotar e dos fornecedores a convidar, garantindo o cumprimento dos princípios da legalidade e da utilização racional das dotações orçamentais;
 - c) Planeamento das necessidades anuais de aquisição e da consequente abertura e promoção de adequados procedimentos de contratação de modo a obter, designadamente, economias de escala.
-

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	5
1.1.Fundamento	5
1.2.Questão e subquestões e âmbito da ação	6
1.3.Metodologia e condicionantes	6
1.4.Contraditórios.....	7
2. RESULTADOS.....	7
2.1.Processo de realização de despesa ao nível da aquisição de bens e serviços.....	7
2.2.Irregularidades dos procedimentos analisados.....	11
2.2.1. Procedimentos pré-contratuais	11
2.2.2. Falta de fundamentação da escolha do procedimento	12
2.2.3. Falta de fundamentação da escolha das entidades a convidar.....	14
2.2.4. Fracionamento da despesa nos procedimentos de AD.....	14
2.2.5. Fracionamento da despesa nos procedimentos de ADS.....	21
2.3.Limitações aos encargos com contratos de aquisições de serviços	22
2.4.Protocolos celebrados entre o MOF e a Greenvouga, SA	25
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	26
4. PROPOSTAS	27

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABS	Aquisição de Bens e Serviços
Ac	Acórdão
AD	Ajuste Direto
ADS	Ajuste Direto Simplificado
AIRC	Associação de Informática da Região Centro
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
CAE	Classificação das Atividades Económicas
CC	Código Civil
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Caderno de Encargos
CMOF	Câmara Municipal de Oliveira de Frades
ConsP	Consulta Prévia
CP	Concurso Público
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução-Orçamental
EOP	Empreitadas de Obras Públicas
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MOF	Município de Oliveira de Frades
MP	Ministério Público
PCM	Presidente da Câmara Municipal
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
QE	Queixa Eletrónica
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

1.1.1. Na sequência da receção de denúncias anónimas ¹, que indiciavam vários factos ilícitos praticados pela Câmara Municipal de Oliveira de Frades (CMOF), em especial [REDACTED]

ao longo do mandato autárquico de 2013/2017, ainda que, na sua maioria, não balizados temporalmente, a IGF – Autoridade de Auditoria efetuou uma análise sumária dessas situações cujos resultados constam da Informação n.º 836/2019 ⁵.

1.1.2. Posteriormente, o PCM, que iniciou funções em 21/10/2017 ⁶, remeteu nova participação ⁷, na qual são denunciados outros factos passíveis de consubstanciar irregularidades e/ou ilegalidades, cuja responsabilidade é assacada [REDACTED], ocorridos, principalmente em 2017, em matéria de contratação pública.

Anexo 1 (fls. 1 a 3)

Na sequência do pedido de esclarecimentos realizado por esta Autoridade de Auditoria, a Autarquia pronunciou-se através do ofício n.º 287, de 17/05/2018 ⁸, anexando extenso suporte documental, cuja análise consta da Informação n.º 323/2020 ⁹.

1.1.3. Atendendo às insuficiências de informação das situações comunicadas (nomeadamente, quanto ao âmbito temporal e à impossibilidade de suscitar a sua concretização dado o anonimato do(s) autor(es) da maioria das denúncias) e à sua eventual relevância em sede de responsabilidade tutelar administrativa e financeira, ambas as Informações indicadas culminaram na proposta de realização de uma intervenção no Município, sem prejuízo do imediato encaminhamento dos factos com relevância criminal para o Ministério Público (MP) junto do Tribunal Judicial de Viseu ¹⁰.

1.1.4. Face ao exposto, esta intervenção surge na sequência das duas Informações indicadas, atendendo a critérios de risco, materialidade, oportunidade e pertinência, tendo-se procedido à averiguação das situações denunciadas que, não obstante o decurso do tempo, ainda são suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira, considerando que a ação foi formalmente iniciada no ano de 2021 ¹¹.

¹ Entradas n.ºs 484, 1357, 1636, 1693 e 1727, de 2016, e entradas n.ºs 146 e 361, de 2017.

⁵ Processo n.º 2017/254/D1/432.

⁶ Data em que tomou posse, na sequência das eleições autárquicas de 01/10/2017.

⁷ Queixa Eletrónica (QE) n.º 27/2018, de 12/01.

⁸ Entrada n.º 1339/2018, de 18/05.

⁹ Processo n.º 2018/254/D1/416.

¹⁰ Cfr. Ponto 4.1. da Informação n.º 836/2019.

¹¹ Alegadamente praticadas entre 01/01 e 20/10/2017.

1.2. Questão e subquestões e âmbito da ação

1.2.1. Nesta ação foram definidas, quanto aos factos participados, quatro questões:

- a) O Município de Oliveira de Frades (MOF) incumpriu o quadro legal da contratação pública em matéria de realização de despesas?
- b) O MOF adotou os procedimentos de pré-contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP) ¹²?
- c) Foram observadas as limitações impostas pelo artigo 49º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 ¹³, e pelo artigo 44º do Decreto-Lei (DL) n.º 25/2017, de 03/03 ¹⁴, no que se refere aos encargos com contratos de aquisições de serviços?
- d) Os fundos recebidos pelo MOF no âmbito de dois protocolos outorgados com a Greenvouga, Sociedade Gestora do Aproveitamento Hidroelétrico de Ribeiradio-Ermida, SA ¹⁵, no montante aproximado de cinco milhões de euros ¹⁶, foram aplicados nos fins contratualmente definidos?

Anexo 1 (fls. 1 e 2)

1.2.2. O presente relatório visa dar conta dos resultados da ação dirigida à Autarquia para apuramento e confirmação dos factos ilegais denunciados e das eventuais responsabilidades em sede financeira.

1.3. Metodologia e condicionantes

1.3.1. O trabalho realizado seguiu a metodologia aplicada pela IGF – Autoridade de Auditoria em trabalhos de idêntica natureza, com a profundidade julgada adequada às circunstâncias, consistindo o mesmo no seguinte:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a ação;
- ✓ Identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Realização de entrevistas informais a trabalhadores e dirigentes da entidade;
- ✓ Utilização de *check-lists* de verificação do cumprimento do quadro legal dos contratos públicos, ao nível da respetiva formação; e
- ✓ Efetivação de outros testes de conformidade e substantivos.

¹² Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01.

¹³ Que aprovou a Lei de Orçamento de Estado (LOE) para 2017.

¹⁴ Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO).

¹⁵ Doravante designada de Greenvouga, SA.

¹⁶ Protocolos de colaboração celebrados a 10/03/2014 e a 21/10/2016, no montante de, respetivamente, três e um milhão e novecentos e sete mil euros, destinados à realização de um conjunto de infraestruturas sediadas no concelho referentes aos restabelecimentos rodoviários de Sejães-Ugeiras e de Virela-Fornelo e à reposição das Zonas de Fruição de Sejães e Carriça.

1.4. Contraditórios

Nos termos do disposto no artigo 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, no n.º 2, do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de Auditoria ¹⁷, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Frades das asserções, conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório, acompanhado dos respetivos anexos, em 09/11/2022, para exercício do contraditório institucional (cfr. Anexo 7).

Por existirem indícios da prática de infrações financeiras, foram ainda realizados os contraditórios formal e pessoais, através do envio, na mesma data, do extrato do projeto de relatório e anexos aos responsáveis visados.

Analisada a resposta da Autarquia, ressalta a sua pronúncia sobre todas as recomendações constantes do projeto de relatório e respetivas conclusões, que, no essencial, não põe em causa as asserções e conclusões que haviam sido explicitadas no projeto de relatório e a apresentação de um conjunto de argumentos que visam justificar e enquadrar as circunstâncias em que os factos ocorreram (Anexos 8 e 9).

Introduzimos, nos pontos específicos do relatório, os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares ou divergências de entendimento relevantes, justificam a sua inclusão neste documento.

2. RESULTADOS

2.1. Processo de realização de despesa ao nível da aquisição de bens e serviços

2.1.1. Com o objetivo de evidenciar a violação das regras em matéria de realização de despesas públicas referentes à contratação de bens e serviços, o anterior PCM ¹⁸, enquanto subscritor da participação QE n.º 27/2018 supra referida, remeteu cópias de nove faturas, com datas compreendidas entre 30/09 e 20/10/2017, no montante total de 16 376 euros, excluído o respetivo Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), respeitantes a quatro fornecedores da Autarquia ¹⁹.

Anexos 1 (fls. 1) e 2 (fls. 4 a 13)

2.1.2. Da análise realizada à contratação das respetivas aquisições de bens e serviços (ABS) ²⁰, resulta que tais despesas não foram objeto de qualquer cabimento e compromisso, incumprindo a alínea d), do ponto 2.3.4.2. e o ponto 2.6.1. do POCAL ²¹, no que respeita à execução do orçamento das autarquias locais, bem como n.º 3, do artigo 5º da LCPA ²² e n.º 2, do artigo 9º do DL_LCPA.

¹⁷ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, de 12/04.

¹⁸ [REDACTED]

¹⁹ Pedro Santos Tomé, Unipessoal, Lda., Artalfer, de João Manuel Silva Coelho, Luís Fernando Silva Pereira e Ferropedroto, Unipessoal, Lda. (cfr. Anexo 2, fls. 4 a 13).

²⁰ Fundamentalmente aquisições de serviços, já que do conjunto dessas despesas, apenas uma (cfr. referência 9, do Anexo 2, fls. 4) respeita a aquisição de bens.

²¹ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

²² Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso aprovada pela Lei n.º 8/2012 de 21/08 e regulamentada através do DL n.º 127/2012, de 21/06 (DL_LCPA).

Contrariamente ao exigido nos termos legais, os cabimentos e compromissos das despesas analisadas não foram realizados²³ pelos serviços municipais, por alegadamente desconhcerem a sua assunção, autorização e realização pelo então PCM, no âmbito da sua competência própria para autorizar despesas com ABS (cfr. alínea a), do n.º 1, do artigo 18º do DL n.º 197/97, de 08/06²⁴ e na alínea f), do n.º 1, do artigo 35º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/09²⁵).

Com efeito, de acordo com a documentação disponível, os serviços só tomaram conhecimento da existência da despesa depois desta ter sido realizada e no momento em que as respetivas faturas²⁶ deram entrada na Autarquia²⁷.

Anexo 2 (fls. 14 a 28)

Realce-se que não há evidência de qualquer manifestação da necessidade nem da decisão de contratar, pelo que o respetivo procedimento de contratação terá decorrido de modo informal²⁸, ou seja, sem prévia formalização, prática habitualmente adotada pelo executivo municipal então em funções²⁹ e já identificada no Relatório n.º 2016/1433, desta Autoridade da Auditoria, referente à última auditoria realizada no MOF em matéria de contratação pública (Proc. n.º 2014/235/A5/996)³⁰.

2.1.3. Assim, nos casos analisados, verificou-se que, em consonância com o denunciado, na realização do respetivo processo de despesa, a Autarquia não observou o disposto no POCAL em vigor à data, nem na LCPA.

Com efeito, a execução da despesa nas condições descritas, nomeadamente com violação das regras disciplinadoras do respetivo processo de realização, em especial da assunção dos compromissos, configura a prática de infrações financeiras passíveis de relevar, em abstrato, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, atendendo ao disposto nas alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo

²³ Nem em fase prévia, simultânea ou imediatamente seguinte à realização das respetivas despesas, pelo que também não foi prestada informação legalmente exigível nos termos definidos no n.º 2, do artigo 9º da LCPA, previamente à assunção de compromissos, da existência ou não de fundos disponíveis (FD).

²⁴ Diploma que aprovou o regime jurídico da realização das despesas públicas e da contratação pública, no qual se define a competência do PCM para autorizar despesas em matéria de ABS até ao limite de 149 639,37 euros.

²⁵ Que aprovou o regime jurídico das autarquias locais (RJAL) e onde se estatui a competência própria do PCM para “Autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, (...)”.

²⁶ Alegadamente, o único documento existente, à data, sobre as ABS contratadas nos termos descritos. Com efeito, sobre o assunto não nos foram disponibilizados outros documentos, designadamente informação interna a manifestar a necessidade de contratar os serviços, cabimentos ou compromissos, que sustentem o efetivo fornecimento dos bens e/ou prestação dos serviços faturados e que evidenciem a sua autorização por parte do PCM.

²⁷ Tal como resulta dos relatórios de gestão documental facultados, onde se refere que “Não foi solicitada qualquer requisição para este serviço.” e “Devolve-se a mesma (a fatura) porque não possui requisição.”.

²⁸ Contrariamente ao que acontece em relação à generalidade das aquisições analisadas, promovidas através de ajuste direto simplificado (ADS), designadamente as constantes do Anexo 3, a fls. 71, a que iremos fazer referência aquando da análise do facto seguinte, em que existe a respetiva requisição e informação para cabimento orçamental, constando nesta última a fundamentação da necessidade de aquisição do bem ou serviço.

²⁹ [REDACTED]

³⁰ Que, de forma sucinta, refere que não foram elaboradas pelos serviços competentes informações de suporte à abertura dos procedimentos, que sustentem a necessidade da aquisição do bem ou serviço e o interesse público a prosseguir através da respetiva contratação.

65º da LOPTC ³¹, sendo imputáveis [REDACTED]

O MOF, no contraditório, alega que o previsto no n.º 1, do artigo 128º do CCP permite que as adjudicações de bens e serviços de valor até 5 000 euros se efetuem através do recurso a ajuste direto simplificado (ADS), sejam feitas pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente sobre a fatura ou documento equivalente apresentado pela entidade convidada, legitimando-se, assim, em seu entender, que o cabimento e o compromisso venham somente a ocorrer no momento da validação da fatura, admitindo, no entanto, que nas situações concretas analisadas, não se verificou por alegada falta de tempo e/ou oportunidade.

Mais adianta, citando José Luís A. Ferreira e Carlos Manuel M. Valente ³³, que *“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”.*”, o que, como se referiu, nos casos em apreço não existiu.

Assim, mantêm-se as conclusões produzidas.

Anexos 8 (fls. 137 e 138) e 9 (fls. 144)

2.1.4. Tendo em conta as insuficiências a que aludimos, as faturas em causa foram devolvidas pelos Serviços de Contabilidade após a Unidade de Planeamento, Urbanismo e Ambiente, [REDACTED] terem confirmado que os respetivos serviços e bens foram efetivamente prestados/fornecidos.

Anexo 2 (fls. 14 a 28)

Apesar dos respetivos fornecedores terem anulado as faturas devolvidas, em 2018, o PCM (e também exponente), à data em funções, procedeu, no âmbito da sua competência própria, à regularização à *posteriori* das aquisições em causa, através da abertura de novos processos de despesa, realizando todas as fases da execução da despesa (cabimento, compromisso, faturação e pagamento), ainda que de forma extemporânea, mediante a adoção dos procedimentos pré-contratuais previstos na lei ³⁴.

Anexo 2 (fls. 29 a 69)

Desta forma, 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, em violação do disposto nos artigos 36º e 47º do CCP, situação passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

³¹ Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08.

³² Cfr. alínea b), do n.º 1 do artigo 35º do Anexo I ao RJAL.

³³ Cfr. Manual Prático – Utilitários e Instrumentos do Código dos Contratos Públicos, página 123, em nota.

³⁴ ADS em todos os casos, atendendo ao valor previsto de cada uma dessas aquisições.

O MOF, no contraditório, refere que terá *“existido alguma confusão e desarticulação entre serviços e decisores autárquicos na ultimação de procedimentos, [mas] os resultados obtidos foram os mesmos que se alcançariam por via da simples aprovação das faturas (com prévia cabimentação e informação de compromisso).”*, pelo que *“não existiu, na ótica da entidade auditada qualquer lesão do erário público, nem intencionalidade de defraudar e/ou contornar a Lei.”*, intenção sobre a qual não nos pronunciamos embora o procedimento adotado tenha sido, efetivamente, contrário à lei.

Anexos 8 (fls. 139) e 9 (fls. 144 a 145)

2.1.5. Outro aspeto participado prende-se com a não adoção de procedimentos de contratação pública previamente à realização da aquisição. Ora, da análise efetuada não resulta a confirmação, na íntegra, desse facto.

Com efeito, o procedimento pré-contratual utilizado, para contratação das nove ABS, foi o ADS³⁵, que consiste no facto de a adjudicação poder ser feita diretamente sobre uma fatura ou um documento equivalente apresentado pela entidade adjudicatária³⁶, encontrando-se essa modalidade de contratação dispensada de quaisquer outras formalidades previstas no CCP³⁷.

Assim, em oito dessas nove despesas, o ADS mostra-se adequado e suficiente à sua contratação, não sendo exigível, ao contrário do que parece decorrer da participação, a escolha de procedimento pré-contratual mais exigente. A única exceção respeita ao processo de aquisição n.º 2 relativo a trabalhos na Praia Fluvial de Sejães, adjudicado à empresa Pedro Santos Tomé, Unipessoal, Lda., no valor de 7 375 euros (sem IVA)³⁸, que é superior ao limite máximo (5 000 euros) definido para a adoção do ADS, pelo que, atendendo ao preço a pagar pela respetiva aquisição de serviços, o adequado procedimento pré-contratual seria o ajuste direto (AD) do regime geral³⁹.

Anexo 2 (fls. 4 e 6)

Ora, o incumprimento do quadro legal, em sede do procedimento de formação do contrato, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória para a entidade responsável pela decisão de contratar.

No contraditório, a Câmara Municipal solicita apenas que *“(...) 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.”*

Anexo 8 (fls. 137)

Porém, verifica-se que na referida fatura consta a menção *“Os artigos/serviços faturados foram colocados à disposição do adquirente nesta data (...)”*, tendo a mesma sido conferida pelos serviços da Autarquia, pelo que os argumentos ora apresentados não são suscetíveis de infirmar as asserções da IGF.

³⁵ Procedimentos pré-contratuais consagrados na lei quando o valor das ABS é inferior a 5 000 euros (cfr. n.º 1, do artigo 128º do CCP).

³⁶ Cfr. n.º 1, do artigo 128.º do CCP na versão em vigor à data dos factos.

³⁷ Designadamente as relativas à celebração do contrato, à tramitação eletrónica, à publicitação, e ao regime de faturação eletrónica.

³⁸ De execução de fundações, muros em betão e em pedra e de aluguer de máquinas (Anexo 2, fls. 4, 6 e 40 a 43).

³⁹ Nos termos previstos na alínea a), do n.º 1, do artigo 20º do CCP, na redação então aplicável.

2.2. Irregularidades dos procedimentos analisados

2.2.1. Procedimentos pré-contratuais

No âmbito da contratação de empreitadas de obras públicas (EOP) e ABS em 2017⁴⁰, o anterior PCM remeteu duas listagens de procedimentos contratuais adjudicados no final do respetivo mandato autárquico⁴¹:

- ✓ Uma, extraída do portal dos contratos públicos (www.base.gov.pt), onde se elencam 54 contratos de ABS e EOP⁴², celebrados entre 28/03 e 27/09/2017, no montante total de 5 916 364 euros (sem IVA)⁴³;

Anexo 3 (fls. 70)

- ✓ Outra, proveniente da aplicação informática⁴⁴ instalada no MOF, com a discriminação de 59 ABS, referentes, na sua maioria, a prestações de serviços, promovidas, exclusivamente através de ADS⁴⁵, no período entre 17/03 e 30/09/2017⁴⁶, no montante de 177 173 euros (sem IVA)⁴⁷.

Anexo 3 (fls. 71)

As despesas analisadas, salvo as relativas a EOP⁴⁸, cujos contratos foram objeto de revogação por mútuo acordo, encontram-se integralmente pagas.

Anexo 3 (fls. 70 a 75)

Em matéria de contratação pública, o então PCM [REDACTED] tinha competência própria para autorizar a realização de despesas até ao montante de 149 639,37 euros⁴⁹, tendo-lhe sido

⁴⁰ Ano em que o volume de investimentos realizados pela Autarquia foi bastante superior, em número e relevância financeira, ao registado em anos anteriores, conforme decorre das respetivas contas de gerência (que confirmámos) para o que terá contribuído, segundo esclarecimentos prestados pelos serviços municipais, o facto de se tratar de um ano em que se realizaram eleições autárquicas.

⁴¹ Onde se destacam os ocorridos a 30/09/2017, sábado anterior às eleições autárquicas, em que o MOF se encontrava encerrado ao público. Nesse dia, o então PCM autorizou a realização de despesas no montante total de cerca de 195 000 euros, conforme resulta do somatório dos valores de todas as aquisições com aquela data.

⁴² Dois dos quais obedeceram ao procedimento por concurso público (CP), no montante de 3 297 884,19 euros, que representa 56% da respetiva despesa e os restantes 52 (no valor de 2 618 480,23 euros, que representam 44% do total), seguiram o AD (Anexo 3, fls. 70, 72 e 73).

⁴³ Dos quais 5 817 024,48 euros (98%) respeitam a 50 contratos de EOP e os restantes 99 339,94 euros (2%) a 4 contratos de ABS - cfr. Anexo 3 (fls. 70, 72 e 73).

⁴⁴ Da Associação Intermunicipal da Região Centro (AIRC).

⁴⁵ O que pressupõe que os respetivos procedimentos pré-contratuais sejam, individualmente, de valor inferior a 5 000 euros (cfr. o n.º 1, do artigo 128º do CCP na redação aplicável à data).

⁴⁶ Em que é notória a concentração das respetivas aquisições nos dois últimos dias de setembro de 2017, datas imediatamente anteriores às eleições de 01/10/2017 para os órgãos autárquicos, cujo último dia desse mês foi sábado.

⁴⁷ Saliente-se, no entanto, que as ABS indicadas não correspondem ao respetivo universo, mas antes à seleção efetuada pelo exponente com a colaboração dos serviços municipais (cfr. Anexo 3, fls. 70 e 71) com o objetivo de comprovar documentalmente a prática dos factos denunciados e que, para o presente efeito, constituiu a nossa amostra de análise (cfr. Anexo 3, fls. 72 e 73).

⁴⁸ Adjudicadas na sequência da promoção dos AD n.ºs 70 e 81/2017, à Quadrantazimute, Lda., nos valores de 74 203 e de 97 402 euros (ambos sem IVA) - cfr. Anexo 3, fls. 70 e 73, e através do Concurso Público (CP) n.º 11/2017 à empresa Construções Laurindo de Almeida, Lda., no montante de 2 158 949 euros (sem IVA) - cfr. Anexo 3, fls. 70 e 72.

⁴⁹ Cfr., artigos 36º e 38º do CCP na versão aplicável à data e ainda o previsto no n.º 1, do artigo 34º e na alínea g), do n.º 1 do artigo 35º, ambos do RJAL, onde se refere neste último que compete ao presidente "autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal".

delegada competência pela CMOF⁵⁰ para “aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba” (cfr. alínea f), do n.º 1, do artigo 33º do RJAL), ou seja, até ao montante de 748 198,85 euros⁵¹.

Relativamente à amostra analisada⁵², salienta-se ainda que a autorização para a realização das despesas e a abertura e adjudicação dos procedimentos pré-contratuais foram da responsabilidade da CMOF no que toca apenas às duas EOP promovidas, na sequência de CP⁵³, cujos contratos ascenderam, respetivamente, a 2 158 948,85 e 1 138 935,34 euros⁵⁴, ambos sem IVA. Os restantes estiveram a cargo do PCM, no exercício das suas competências.

Anexo 3 (fls. 70 e 72)

Para além dessas listagens, teve-se ainda em consideração, designadamente, os dados que constam da plataforma eletrónica de compras públicas do Município⁵⁵, os elementos contabilísticos e, ainda, o Relatório n.º 2016/1433 desta Autoridade de Auditoria⁵⁶, atendendo à natureza dos factos em análise.

2.2.2. Falta de fundamentação da escolha do procedimento

Da análise efetuada⁵⁷ resulta a predominância de procedimentos pré-contratuais de natureza restrita ou não concorrencial, no caso, o AD e o ADS⁵⁸ (com convite para apresentação de propostas e adjudicação, respetivamente, a uma única entidade), tendo em conta o valor da despesa prevista contratar⁵⁹.

Anexo 3 (fls. 70 a 75)

⁵⁰ Em reunião de 17/10/2013 (cfr. ponto 4, da Ata n.º 21/2013). Da respetiva ata constam também as áreas sobre as quais o PCM era responsável, designadamente o aprovisionamento e os pelouros financeiro e das obras públicas.

⁵¹ Em conformidade com o disposto no n.º 2, do artigo 29º, do DL n.º 197/99, de 08/06.

⁵² Que abrange 113 procedimentos aquisitivos, todos promovidos no decurso de 2017 (Anexo 3, a fls. 70 a 75).

⁵³ N.ºs 23/2016 e 11/2017, adjudicados, respetivamente, aos Irmãos Almeida Cabral, Lda. e Construções Laurindo de Almeida, Lda.

⁵⁴ Valores que ultrapassam o referido limite máximo de 748 198,85 euros, até ao qual o PCM tinha competência (própria ou delegada) para autorizar a contratação de ABS e EOP.

⁵⁵ A Acingov.

⁵⁶ Proc. n.º 2014/235/A5/996.

⁵⁷ Designadamente dos documentos que integram cada um dos AD analisados, cuja análise permitiu identificar algumas fragilidades e insuficiências na aplicação das regras de formação dos respetivos contratos, como é o caso, por exemplo, do critério de desempate de propostas estabelecido no programa do procedimento das EOP promovidas através dos CP n.ºs 11 e 23/2017, que tinha por base a data e hora da apresentação das respetivas propostas empatadas devendo ser adjudicada àquela que tivesse sido apresentada mais cedo (situação que já foi objeto de recomendação por parte do TC no âmbito da sujeição dos processos a fiscalização prévia). Outro exemplo é a concentração de poderes no PCM, pois é a entidade que subscreve o “despacho de fundamentação/ordem de execução” da necessidade de adquirir determinado bem ou serviço ou executar uma empreitada e, simultaneamente, quem decide da sua contratação e autoriza a respetiva realização.

⁵⁸ Cuja previsão legal consta das alíneas a), do artigo 19º e do n.º 1, do artigo 20º, consoante seja EOP ou ABS, e do n.º 1, do artigo 128º, todos do CCP, na redação originária.

⁵⁹ Tendo sido este o critério adotado para a seleção da modalidade do procedimento pré-contratual empregue em cada contrato analisado e em que, tratando-se de AD, o PCM, no “despacho de fundamentação/ordem de execução” (formalidade que dá origem à promoção do respetivo procedimento) dá indicação ao serviço técnico competente/requisitante “que informe e averigue quais os atos preparatórios indispensáveis para dar início ao referido procedimento concursal e qual o tipo de procedimento contratual mais adequado para proceder à referida aquisição”, pronunciando-se, esse serviço, no ponto 1, sob a designação “Escolha do procedimento” da Informação que elabora que “(...) nos termos do disposto no art.º 38.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, e atendendo ao valor base da despesa, a abertura de um procedimento do tipo “ajuste direto” com convite a uma ou várias entidades, em cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º (caso se trate de uma ABS) e no art.º 112.º e seguintes do referido código.”, e que, segundo o previsto no n.º 1 dos

Ora, esta prática constitui uma restrição aos princípios da concorrência ⁶⁰, da prossecução do interesse público e à obtenção pelo Município de propostas economicamente mais vantajosas, embora o CCP não obrigue a consulta a mais de uma entidade quando se recorre ao AD ⁶¹, o princípio da utilização racional das dotações ⁶² exige a fundamentação da escolha do procedimento, designadamente quanto à economia ⁶³, o que não se verificou em nenhum dos procedimentos pré-contratuais analisados.

No contraditório, a CMOF pronunciou-se no sentido de que *“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 (...)”*, no entanto, desses elementos que foram efetivamente disponibilizados pela Autarquia, não figura qualquer fundamentação quanto à adoção do AD. A necessidade de fundamentação, que resulta do quadro legal, visa a defesa dos cidadãos e garantir a observância do princípio da igualdade na linha do previsto no CCP e do sufragado no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), de 04/02/1997 ⁶⁴, o que não foi acautelado no caso em apreço.

Anexos 8 (fls.139) e 9 (fls. 145)

Com efeito, a seleção do adjudicatário foi determinada apenas pelo facto do preço-base dos respetivos contratos a celebrar (cfr. artigo 47º do CCP) se situar dentro dos definidos limites máximos legais ⁶⁵, quando o desejável seria a existência de informação ⁶⁶ no respetivo processo de contratação que permitisse, designadamente, comparar o valor proposto com os praticados no mercado e concluir se o Município celebraria, através do referido AD, um contrato com determinado operador económico (por si diretamente escolhido) que lhe assegurasse a obtenção efetiva de condições mais vantajosas, designadamente em termos de preço, atendendo, desse modo, ao aludido princípio da economia que deve estar subjacente a toda e qualquer aquisição pública.

Em face do exposto, o afirmado pela Autarquia não contraria o facto nos termos descritos pela IGF, pelo que mantemos a asserção produzida nesta matéria.

artigos 36º e 38º do CCP *“cabe ao órgão competente para a decisão de contratar, neste caso o Presidente da Câmara Municipal, convidar uma ou mais entidades à sua escolha”*, tendo este decidido, sistematicamente, pelo convite direto a uma única entidade, por si, expressamente, indicada.

⁶⁰ A ausência de concorrência apenas é legalmente aceitável em situações excecionais e devidamente fundamentadas.

⁶¹ Selecionado tendo em conta o valor global da despesa prevista realizar, situada abaixo dos 150 ou 75 mil euros, consoante se trate de EOP ou ABS, nos termos previstos, respetivamente, na alínea a), do artigo 19º e na alínea a), do n.º 1 do artigo 20º, ambos do CCP, na redação em vigor à data.

⁶² Estabelecido no item 2.3., do ponto 2 do POCAL e nas alíneas a) a c), do n.º 3, do artigo 52º da Lei n.º 151/2015, de 11/09, que aprovou a atual Lei de Enquadramento Orçamental.

⁶³ Demonstração, de forma justificada, de que a escolha corresponde à aquisição mais económica.

⁶⁴ <http://www.dgsi.pt/jsta>.

⁶⁵ Ou seja, à sua escolha presidiu o critério do valor, nos termos legais já referidos.

⁶⁶ Com efeito, nos processos aquisitivos analisados, consta apenas a proposta relativa ao fornecedor com quem a Autarquia acabou por contratar, não existindo outros elementos referentes às condições de mercado relativamente aos bens, trabalhos ou serviços, designadamente colhidos através de eventuais consultas efetuadas pelos serviços municipais ou de outros elementos de apoio.

2.2.3. Falta de fundamentação da escolha das entidades a convidar

Nos AD ⁶⁷ analisados (46% do número total dos procedimentos da amostra – cfr. ponto 2.2.1.) também não foi efetuado pela entidade adjudicante qualquer tipo de fundamentação quanto à entidade convidada a apresentar proposta quando estava obrigada a fazê-lo.

Com efeito, ainda que a escolha das entidades, no âmbito da contratação pública, e especificamente do AD, se inscreva no âmbito da função tipicamente administrativa, consubstancie uma margem de livre decisão administrativa, tal não significa que sejam de escolha livre, arbitrária ou indiscriminada, sendo que um dos mais importantes limites ao poder discricionário na Administração Pública prende-se com o dever de fundamentação, o qual deve funcionar como uma verdadeira garantia de acesso à justiça de decisões tomadas nas condições referidas, à observância do princípio da igualdade previsto no CCP e nos termos expostos no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 04/02/1997 ⁶⁸.

Em face do que antecede, na decisão de contratar através de AD exige-se, sempre, à entidade adjudicante, um dever legal de fundamentação, com recurso a critérios objetivos, transparentes e sindicáveis, da escolha da ou das entidades a convidar a apresentar proposta, sob pena de o ato de abertura do procedimento pré-contratual padecer de vício de forma (anulabilidade).

Todavia, nas contratações sindicadas (exclusivamente de 2017) a invalidade de que enfermam tais atos já se encontra sanada pelo decurso do tempo, conforme dispõem os n.ºs 1 e 3, do artigo 163º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) ⁶⁹, conjugados com a alínea a), do n.º 1, do artigo 58º, do Código do Processo nos Tribunais Administrativos ⁷⁰, não se justificando, por isso, quanto a este aspeto, a realização de outras diligências.

2.2.4. Fracionamento da despesa nos procedimentos de AD

Da análise aos procedimentos pré-contratuais objeto da amostra, resulta que, em sede de EOP e ABS, adjudicadas na sequência de AD, os trabalhos são, fundamentalmente ⁷¹, de pavimentação, requalificação e beneficiação de arruamentos do concelho, ou seja, trata-se de prestações da mesma ou idêntica natureza, como decorre da designação das respetivas aquisições e dos objetos contratuais que figura nos documentos ⁷² que integram os respetivos processos de contratação, bem como da própria descrição dos projetos inscritos no Plano Plurianual de Investimentos (PPI) de 2017 ⁷³, cuja despesa foi, sistematicamente,

⁶⁷ Cfr. o disposto no n.º 1, do artigo 112º do CCP.

⁶⁸ <http://www.dgsi.pt>.

⁶⁹ Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01.

⁷⁰ Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22/02.

⁷¹ Com efeito, das 50 EOP constantes da amostra, apenas seis (CP n.ºs 11 e 23 e AD n.ºs 19, 33, 47 e 48, todos de 2017) respeitam a trabalhos de tipologia distinta, ascendendo ao montante de 3 725 943 euros, que representa 64% do valor total da despesa com a adjudicação das empreitadas indicadas pelo participante (cfr. Anexo 3, fls. 70, 72 e 73).

⁷² Nomeadamente no despacho de fundamentação/ordem de execução, convite à apresentação de propostas, caderno de encargos e projeto de execução, quando se trata de AD, que constitui, neste âmbito, o procedimento-regra.

⁷³ Todos inseridos no objetivo “Funções Económicas” e no programa “Transportes e Comunicações-Arruamentos, Vias, Caminhos e Sinalética” (cfr. Anexo 3, fls. 72, 73 e 76). Refira-se que o projeto “2017/9 14 – Beneficiações em Arruamentos nas Freguesias”

classificada na rubrica económica “07.03.03.01 - Bens do domínio público - Outras construções e infraestruturas – Viadutos, arruamentos e obras complementares”, que ascendeu a 2 091 082 euros, o que revela que os objetos contratuais em causa são formalmente idênticos.

Anexos 1 (fls. 1) e 3 (fls. 70, 72, 73 e 77)

A título exemplificativo, realça-se a despesa inscrita no PPI de 2017 realizada no âmbito dos projetos “Transportes e Comunicações – Arruamentos, Vias, Caminhos e Sinalética – Rua Monsenhor Celso Tavares – Acesso ao Centro Escolar” e “Transportes e Comunicações - Arruamentos, Vias, Caminhos e Sinalética - Pavimentação da Avenida Dr. Arménio Maia”, no montante global de, respetivamente 116 906 euros ⁷⁴ e 137 012 euros ⁷⁵, executadas através das seguintes empreitadas:

Figura 1 – Exemplos de empreitadas realizadas nos mesmos locais ou contíguos ⁷⁶

Un: euro

Procedimento			Data de Abertura	Adjudicação		
AD n.º	Tipo	Designação		Data	Montante	Adjudicatária
24/2017	EOP	Rua Monsenhor Celso Tavares - Acesso Centro Escolar - Parque de Estacionamento Automóvel e Passeios	05/05/2017	16/05/2017	46 262	Irmaões Almeida Cabral, Lda.
51/2017		Requalificação da Rua Monsenhor Celso Tavares - Acesso Centro Escolar	11/07/2017	20/07/2017	54 684	Embeiral - Engenharia e Construção, S.A.
58/2017		Arranjos urbanísticos na Rua Monsenhor Celso Tavares	29/08/2017	08/09/2017	15 959	Emilio & Eva, Lda.
Total					116 905	
52/2017	EOP	Pavimentação da Avenida Dr. Arménio Maia	11/07/2017	21/07/2017	102 500	Inerbeiral, Agregados e Betuminosos, Lda.
73/2017		Pavimentação da Avenida Dr. Arménio Maia - Trabalhos complementares	13/09/2017	20/09/2017	34 512	Socibeiral, Serviços, Lda.
Total					137 012	

Fonte: Informação recolhida do portal www.base.gov.pt e informação prestada pelos serviços do MOF

Anexo 3 (fls. 70, 72, 77 e 78 a 82)

O MOF, no contraditório, argumenta que *“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.”*

Anexos 8 (fls. 140) e 9 (fls. 146)

Ainda que se possa admitir, nalguns casos, o argumento apresentado quanto a “trabalhos nas estradas” em sentido lato, já quanto aos trabalhos ao nível dos arruamentos municipais (vg. limpeza de bermas,

tem um carácter genérico embora seja, individualmente, o mais relevante em termos financeiros (cfr. Anexo 3, fls. 77), não identificando taxativamente o fim que se pretende atingir.

⁷⁴ Cfr. NTL n.º 244/2017, de 29/12 (Anexo 3, fls. 78 a 82).

⁷⁵ Cfr. NTL n.º 230/2017, de 29/12 (Anexo 3, fls. 83 a 87).

⁷⁶ Figura alterada de acordo com o referido no contraditório.

levantamento e execução de fresagem de pavimento, fornecimento e aplicação de binder, de cubos de granito ou de mistura betuminosa), que foram realizados nos mesmos ou em locais contíguos, sendo as designações das respetivas empreitadas de tal modo idênticas que, por vezes, não se distinguem entre si e com prazos de execução muito similares, situando-se, regra geral, nos 30 dias.

Para além disso, constatam-se outros factos e circunstâncias que, no seu conjunto, podem indiciar que os trabalhos em causa tinham natureza análoga. Com efeito:

- ✓ O tipo de alvará de construção ⁷⁷ exigido aos adjudicatários, atendendo à designação das respetivas EOP e à sua inscrição nos documentos previsionais para 2017 (cfr. Anexo 3, fls. 72, 73, 76 e 77), respeita a trabalhos que se incluem todos na 2ª categoria - Vias de comunicação, obras de urbanização e outras infraestruturas ⁷⁸ ou na 5ª categoria – Outros trabalhos ⁷⁹;
- ✓ Os códigos CPV ⁸⁰ são os “45233220-7-Pavimentação de estradas”, “45233252-0-Pavimentação de ruas” ou “45233253-7-Pavimentação de vias para peões”, e incluem-se todos na mesma categoria ⁸¹;

Anexo 3 (fls. 70, 72 e 73)

- ✓ O CAE ⁸² das entidades adjudicatárias são, a título principal ou secundário, da mesma espécie, com os n.ºs 41200, 42990, 43120 e 43992 ⁸³; e

Anexo 4 (fls. 90 e 91)

- ✓ A numeração dos procedimentos de contratação pública constantes da amostra é sequencial. A título meramente exemplificativo, cfr., os AD n.ºs 29 a 32, 41, 44, 45 e 51, adjudicados à Embeiral – Engenharia e Construção, SA, todos relativos a empreitadas de pavimentação, beneficiação e requalificação de arruamentos.

Anexo 3 (fls. 72 e 73)

⁷⁷ Cfr. a Lei n.º 41/2015 de 03/06, que aprovou o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção. Sendo a identidade do alvará aferida em função da inserção na mesma categoria e não na subcategoria, já que a utilização do critério baseado nos trabalhos desta última retiraria grande parte da utilidade à norma legal, por ser demasiado restritivo, pois, à data dos factos em análise (praticados em 2017), existiam 59 subcategorias distribuídas por cinco categorias (cfr. Anexo I, que integra a Lei n.º 41/2015, de 03/06).

⁷⁸ A categoria de alvará mais frequentemente indicada nos respetivos convites à apresentação de propostas.

⁷⁹ Da análise aos convites à apresentação de propostas resulta, em concreto, que o alvará exigido corresponde à “1ª subcategoria (vias de circulação rodoviária) da 2ª categoria (ou em classe que cubra o valor global da proposta e integrar-se na categoria em que o tipo de obra se enquadra)” à “8ª subcategoria (calcetamentos) da 2ª categoria (em classe que cubra o valor global da proposta, e integrar-se na categoria em que o tipo de obra se enquadra)” ou à “2ª subcategoria (movimentação de terras) da 5ª categoria (em classe correspondente ao valor dos trabalhos especializados que lhe respeitem, consoante a parte que cada um desses trabalhos cabe na proposta)”.

⁸⁰ Vocabulário Comum para os Contratos Públicos, a que se refere o Regulamento (CE) n.º 213/2008, da Comissão, de 28/11/2007, que contém um vocabulário principal e um suplementar, e em que aquele assenta numa estrutura de códigos em árvore, até nove algarismos, aos quais corresponde uma designação que descreve os fornecimentos, as obras ou os serviços objeto do contrato. O código numérico comporta oito algarismos e os três finais acrescentam um grau de precisão adicional dentro de cada categoria (cfr. <http://www.inci.pt/Portugues/DonosObraPublica>).

⁸¹ Identificada pelos cinco primeiros algarismos (no caso 45233).

⁸² Classificação das Atividades Económicas, regulada no DL n.º 247-B/2008, de 30/12, que cria e regulamenta o cartão da empresa e o Sistema de Informação de Classificação Portuguesa das Atividades Económicas.

⁸³ As duas primeiras ao nível de obras de engenharia civil e, em particular, de construção de estradas e de outras obras de engenharia civil, e as outras três referentes a atividades especializadas de construção, concretamente, de demolição, preparação dos locais de construção e outras atividades especializadas de construção diversa.

Acresce que os atos de abertura e adjudicação dos respetivos processos, para a execução do mesmo tipo de trabalhos, verificaram-se na mesma ou em datas próximas, conforme se exemplifica:

Figura 2 – Procedimentos pré-contratuais promovidos em data coincidente ou próxima

Un: euro

AD n.º	Procedimento		Data de Abertura	Adjudicação		
	Tipo	Designação		Data	Montante	Adjudicatária
61/2017	Empreitada de Obra Pública (EOP)	Pavimentação da Rua Nossa Senhora dos Milagres	30/08/2017	11/09/2017	102 802	Socibeiral, Serviços, Lda.
67/2017		Pavimentação da Rua dos Colégios Oliveirenses - Oliveira de Frades	11/09/2017	19/09/2017	10 141	
73/2017		Pavimentação da Avenida Dr. Arménio Maia - Trabalhos complementares	13/09/2017	20/09/2017	34 512	
75/2017		Beneficiação da EM 618 – Feira a São Vicente	15/09/2017	22/09/2017	56 829	
16/2017		Pavimentação da Estrada de Paranho de Arca ao Cruzamento de Espinho (CM 1285)	10/04/2017	20/04/2017	112 179	
20/2017		Pavimentação do Caminho Municipal 1266 à EN 227 - Ligação de São João da Serra a Bispeira	17/04/2017	02/05/2017	67 516	

Fonte: Informação recolhida do portal www.base.gov.pt e prestada pelos serviços do MOF

Anexo 3 (fls. 72 e 73, em especial, 72)

O mesmo acontece com a data de celebração dos respetivos contratos e dos registos contabilísticos dos cabimentos e compromissos, com numeração sequencial, como se exemplifica:

Figura 3 – Cabimentos e compromissos da despesa realizados em data coincidente ou próxima

Un: euro

AD n.º	Procedimento		Cabimentos		Compromissos		Contrato		
	Tipo	Designação	N.º	Data	N.º	Data	Data	Montante	Fornecedor
57/2017	EOP	Arranjos urbanísticos envolventes à Igreja Matriz e ao Pavilhão Gimnodesportivo de Arcozelo das Maíãs	5118		30102			15 978	Emílio & Eva, Lda.
58/2017		Arranjos urbanísticos na Rua Monsenhor Celso Tavares	5124	28/08/2017	30103			15 958	
59/2017		Beneficiação da EM 618 – Feira a São Vicente	5125		30104	19/09/2017	19/09/2017	29 241	
64/2017		Arranjos urbanísticos envolventes ao cemitério de Oliveira de Frades	5126	31/08/2017	30100			31 985	
65/2017		Prolongamento de passeios do "Pingo Doce" até à rotunda da Zona Industrial	5134	01/09/2017	30101			32 886	
Total								126 048	

Fonte: Informação recolhida do portal www.base.gov.pt e prestada pelos serviços do MOF

Anexo 3 (fls. 72 e 73)

De facto, os trabalhos a contratar não apresentam, como também decorre da análise da Parte II dos Cadernos de Encargos (CE) dos processos analisados, especificações técnicas⁸⁴ que justifiquem a utilização de vários procedimentos pré-contratuais, pois estas são sempre iguais e a natureza dos trabalhos em causa também é a mesma ou semelhante, pelo que a execução dos respetivos trabalhos poderia ser assegurada mediante a abertura de um só ou, pelo menos, de um número bastante inferior de procedimentos de contratação, evitando desperdícios na afetação dos recursos⁸⁵.

No contraditório, o MOF limita-se a afirmar que "(...) 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

⁸⁴ Cfr. artigo 42º do CCP.

⁸⁵ Já que implicaria uma menor afetação de recursos humanos, materiais e financeiros à realização das necessárias tarefas, permitindo a sua aplicação noutras atividades.

sequenciais para se poder presumir a natureza análoga a dos contratos e, portanto, violação do princípio da unidade da despesa”, não sendo contraditadas as asserções produzidas pela IGF nem a suscetibilidade de imputação de responsabilidade financeira [REDACTED]

Anexo 8 (fls. 140)

Refira-se, por fim, que a Autarquia, na sequência de AD, remeteu convites para apresentação de propostas a empresas com personalidade jurídica distinta, mas com idêntico objeto social, que integravam nos seus órgãos sociais e/ou de direção/gestão pessoa(s) com a mesma identidade, nos termos constantes do Anexo 4, fls. 74 e 75 ⁸⁶.

A título exemplificativo, destacam-se as empresas:

- ✓ Do grupo Embeiral: Embeiral, Engenharia e Construção, SA, Socibeiral, Serviços, Lda. e Inerbeiral, Agregados Betuminosos, Lda., em que [REDACTED] é administrador e sócio das três empresas, e [REDACTED] é sócio das últimas duas;
- ✓ Matos & Pinto, Construções, Lda. e Quadrantazimute, Lda., cujos sócios comuns são [REDACTED];
- ✓ Paviazeméis - Pavimentações de Azeméis, Lda. e Brimo - Britas de Mouquim, Lda., cujos sócios comuns são [REDACTED].

Anexo 4 (fls. 90 e 91)

Acresce ainda a coincidência das sedes sociais de algumas adjudicatárias, como é o caso das relativas às seguintes empresas:

- ✓ Emílio Tavares Unipessoal, Lda. e Emílio & Eva, Lda. ⁸⁷; e
- ✓ Socibeiral, Serviços, Lda. e Embeiral, Engenharia e Construção, SA ⁸⁸.

Anexo 4 (fls. 90 e 91)

Há indícios que tal tenha sucedido devido à proibição legal, à data, de convidar a mesma entidade, no âmbito de AD, cujas prestações fossem do mesmo tipo ou idênticas às já contratadas na sequência do mesmo procedimento e cujo valor acumulado, no ano em curso e nos dois anteriores, excedesse o limite imposto pelo n.º 2, do artigo 113º do CCP, que, nos procedimentos pré-contratuais da amostra analisada, de forma individual, foi observado ⁸⁹.

Todavia, não há evidências de tal aspeto ter sido controlado de forma sistemática ⁹⁰, pelo menos formalmente, pela Autarquia, nem o facto de as empresas terem o(s) mesmo(s) sócio(s), o que subverte

⁸⁶ Atendendo a que a nossa análise incidiu sobre uma amostra e não sobre o universo dos procedimentos de contratação pública promovidos pela CMOF é admissível que possam existir outras situações análogas para além das mencionadas no Anexo indicado.

⁸⁷ Rua do Barreiro, n.º 247, Taipa, 3800-9883 Requeixo, Aveiro.

⁸⁸ Reta da Ribeira s/n, 515-692, Travanca da Bodiosa, Viseu.

⁸⁹ Isto é, no triénio de 2015/2017, não foram excedidos os limites legais (respetivamente, 75 000 e 150 000 euros, consoante esteja em causa a contratação de ABS ou de EOP).

⁹⁰ Inexistindo, inclusivamente, evidência do controlo desse impedimento na generalidade dos procedimentos analisados ou, quando existe, a informação, salvo raras exceções (como é o caso, do AD n.º 21/2017), é vaga e insuficiente (cfr. AD n.ºs 5 e 75,

o objetivo visado pelo normativo referido numa interpretação teleológica e sistemática, podendo a atuação da Autarquia ao convidar essas entidades configurar uma situação de “fraude à lei”⁹¹.

Assim, a entidade adjudicante deveria ter aplicado, nestas situações, o instituto da desconsideração da personalidade jurídica das empresas, criado inicialmente pela jurisprudência para situações de outra natureza, mas que também deve ser adotado, segundo o defendido pela doutrina e em decisões judiciais e acórdãos mais recentes⁹², para estabelecer certas limitações à participação, nos procedimentos contratuais, de operadores económicos com ligações societárias ou outras formas de relações de interdependência, permitindo à entidade adjudicante prevenir “(...) efeitos perversos e contrários à intenção de adjudicar o objeto do procedimento a vários concorrentes.”⁹³.

Atendendo ao exposto, a ultrapassagem do referido limite verificou-se, em 2017, nos casos enunciados nos Anexos 3 e 4, nas seguintes situações:

- ✓ Relativamente ao grupo Embeiral, o MOF passou a convidar outra empresa desse grupo económico para apresentar propostas para a execução de empreitadas assim que o limite dos 150 000 euros foi ou estava em vias de ser atingido⁹⁴ por uma delas;
- ✓ O caso das empresas Paviazeméis – Pavimentações de Azeméis, Lda. e Brimo – Britas de Mouquim, Lda., dos mesmos sócios, cujos convites, relativamente à mesma tipologia de empreitadas (pavimentação de estradas e caminhos), lhes foram dirigidos, de forma alternada⁹⁵.

Anexos 3 (fls. 72) e 4 (fls. 90)

ambos de 2007, em que se refere apenas o *plafond* máximo de 149 999,99 euros), sem menção à situação concreta da entidade convidada, nomeadamente quanto ao valor acumulado dos contratos que com ela foram celebrados por AD.

⁹¹ Esta figura tem as suas raízes essencialmente no direito civil, no âmbito do negócio jurídico (artigos 280º e 281º do Código Civil-CC), pressupondo uma ilicitude indireta ou oblíqua. Havendo fraude à lei, o negócio ou ato é contrário a ela e é, portanto, nulo (artigos 280º, 294º e 295º do CC). Ao nível das teorias civilistas esta figura da fraude à lei é abordada em duas perspetivas: a teoria subjetivista, segundo a qual existe fraude à lei quando se consegue um resultado que a lei proíbe, mediante uma conjugação de atos em si lícitos, mas praticados intencionalmente com o fim de obter tal resultado, e a teoria objetivista, segundo a qual existe fraude à lei quando da conjugação dos atos permitidos decorre o resultado proibido, independentemente da intencionalidade.

⁹² Cfr., designadamente, o Acórdão do Supremo Tribunal de justiça (STJ), de 25/01/2005, Proc. n.º 04A3915, em que se refere que “...decisivo para afirmar a ilicitude e consequente nulidade do negócio jurídico em fraude à lei é o resultado com ele obtido, não a intenção das partes...Não há fraude juridicamente relevante se o resultado não coincidir com aquele a que a norma imperativa contornada pretende obstar...” e o Acórdão do STJ, de 02/10/2009, Proc. N.º 115/09.OTB.PTL.S1, que refere que “...Embora o legislador não tenha tratado genericamente a figura de fraude à lei apenas consagrada para as normas de conflitos (direito internacional privado) a mesma pode e deve estender-se a todo o negócio jurídico, desde que se lance mão de uma norma de cobertura para ultrapassar – ou incumprir – outra norma (a defraudada)... Assim, por via indireta, através da prática de um ou vários atos lícitos, logra obter-se um resultado que a lei previu e proibiu.... É necessário um nexo entre o(s) ato(s) lícitos e o resultado proibido, não sendo essencial a intenção das partes em defraudar a lei, aderindo-se assim a uma conceção objetivista...O negócio jurídico celebrado com fraude à lei é nulo...”.

⁹³ Cfr. Jaime Rafael Espanhol Figueiredo, “A apresentação de propostas, no mesmo procedimento de contratação pública, por empresas em relação de grupo ou domínio”, Mestrado em Direito e Prática Jurídica, Faculdade de Direito – Universidade de Lisboa.

⁹⁴ Com efeito, considerando apenas 2017, a empresa Embeiral - Engenharia e Construção, SA foi convidada para apresentar propostas relativamente aos AD n.ºs 29 a 32, 41, 44, 45 e 51, no montante global de 181 238 euros, de seguida, tal convite foi dirigido à Inerbeiral, Agregados e Betuminosos, Lda. (AD n.ºs 52, 53, 56 e 63, no total de 244 513 euros) e, por último, à Socibeiral, Serviços, Lda., relativamente aos AD n.ºs 61, 67, 73 e 75, no montante de 204 283 euros (Anexo 3, fls. 72).

⁹⁵ À Paviazeméis – Pavimentações de Azeméis, Lda., os AD n.ºs 17 e 22, cuja abertura foi autorizada a 10/04 e 02/05/2017, nos montantes de 107 150 e 148 156 euros, respetivamente, enquanto que à Brimo – Britas de Mouquim, Lda., os AD n.ºs 16 e 20 abertos, respetivamente, a 10 e 17/04/2017, nos valores de 112 179 e 67 516 euros (Anexo 3, fls. 72).

Recorde-se que tais empresas fornecem, com regularidade e, algumas delas, há vários anos, bens e serviços à CMOF, existindo nos documentos de habilitação que integram os respetivos procedimentos a identificação dos detentores do capital, designadamente nas certidões permanentes dessas firmas, para efeitos da celebração dos respetivos contratos, pelo que, os responsáveis pela promoção dos procedimentos de contratação, em especial o então PCM, na qualidade de entidade competente pela sua abertura e adjudicação e pela autorização da inerente despesa, não podia(m) invocar o desconhecimento de que o mencionado conjunto de empresas eram participadas pelo(s) mesmo(s) sócio(s) e, por isso, deviam ser consideradas como uma única entidade, para efeitos da aludida proibição legal.

Com efeito, devia atender-se a todos os contratos celebrados com o conjunto dessas empresas e com o(s) mesmo(s) sócio(s) e objeto análogo, no ano em curso e nos dois anteriores, cujos bens e serviços a adquirir respeitassem a prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, o impedimento legal a que aludimos, sob pena de, não o fazendo, celebrar contrato em fraude à lei ⁹⁶.

Embora não estivesse, à data, legalmente consagrado um impedimento expresso de contratar as empresas nas circunstâncias descritas, face à sua autonomia jurídica ⁹⁷, à entidade adjudicante cabia, através dos seus serviços, verificar se determinada empresa a convidar fazia ou não parte do conjunto das empresas com idêntico objeto detidas, participadas ou com interesse do(s) mesmo(s) titular(es), com quem já tivesse contratado anteriormente, sob pena de, por omissão, estar a defraudar o sentido e objetivo do referido normativo e, desse modo, favorecer as empresas escolhidas em detrimento do interesse público e de outras empresas que reúnem condições, em concreto, para prestar/fornecer bens e serviços e que estão interessadas em fazê-lo em iguais ou melhores condições.

O MOF, no contraditório, afirma que a *“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 não colidia com o quadro legal vigente, nem teve como fito contornar as limitações impostas 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”!*”

Nessa sede, o MOF manifesta ainda a sua discordância quanto ao afirmado relativamente aos dois indicados grupos de empresas, com sócios comuns, pois, em seu entender, os convites dirigidos pela Autarquia a cada umas das cinco identificadas empresas ⁹⁸, através de AD, são legais, por ter sido respeitado o limite máximo das respetivas contratações, no caso das empreitadas, 150 000 euros, concluindo que sempre teve (e continua a ter) *“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”*.

⁹⁶ *“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 pelo disposto nos artigos 294.º e 280.º do Código Civil.”*- cfr. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, in <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/612f1ce5766860618025686b0066fc47?OpenDocument/>.

⁹⁷ Cfr. n.º 6 do artigo 113º do CCP na redação atual.

⁹⁸ Três do grupo Embeiral (Embeiral - Engenharia e Construção, SA, Inerbeiral, Agregados e Betuminosos, Lda. e Socibeiral, Serviços, Lda.), a Paviazeméis – Pavimentações de Azeméis, Lda. e a Brimo – Britas de Mouquim, Lda.

Ora, quanto ao exposto, realce-se que esta Autoridade não se pronunciou sobre a violação do regime jurídico aplicável⁹⁹, referindo que o limite legal em apreço foi, relativamente a cada uma das adjudicatárias indicadas, de forma individual, observado, no período analisado. Contudo, a afirmação da IGF vai no sentido de que o procedimento adotado (envio de convites a empresas relacionadas entre si) não garante o cumprimento do objetivo visado pelo artigo 113º do CCP à data dos factos nem o regulado atualmente pelo mesmo artigo na sua nova redação.

Anexos 8 (fls. 140 e 141) e 9 (fls. 147)

2.2.5. Fracionamento da despesa nos procedimentos de ADS

O exponente alega ainda que nos procedimentos adjudicados através de ADS também se verificou fracionamento de despesa, não tendo sido assegurado o interesse público e os princípios da economia, concorrência, igualdade e transparência, pois a Autarquia deveria ter procedido à abertura de um número menor de procedimentos aquisitivos, ainda que de maior exigência formal (no caso o AD), com vista a obter melhores condições, designadamente de cariz financeiro.

Anexo 3 (fls. 71 e 74 a 75)

Em relação a cada um dos fornecedores elencados na participação, foi contratado, regra geral, o mesmo tipo de serviço e em datas próximas¹⁰⁰. A título exemplificativo, a adjudicação a Pedro Santos Tomé, Unipessoal, Lda. de 11 ADS praticamente todos relativos à construção de muros, no montante global de 26 369 euros (sem IVA), entre 21/03 e 30/09/2017 e a Armando Emanuel Ferreira Dias, Unipessoal, Lda., de 10 ADS, para execução de passeios, calçadas e aplicação de lancis, entre 18/09 e 30/09, no montante total de 28 773 euros (sem IVA).

Anexo 3 (fls. 74 e 75)

Esses procedimentos pré-contratuais foram, à semelhança do já afirmado, sequencialmente cabimentados e comprometidos na mesma ou em data próxima, havendo ainda uma conexão temporal e espacial dos trabalhos ou serviços contratados, com um prazo máximo de execução de 6 meses e, em grande parte, na área urbana do respetivo Concelho.

Anexo 3 (fls. 71, 74 e 75)

Realce-se ainda que 21 dos ADS¹⁰¹ analisados foram abertos e adjudicados a 30/09/2017¹⁰² (sábado anterior à realização de eleições autárquicas realizadas naquele ano), no montante de 55 091 euros (sem IVA), que representam, em número e valor, 36% e 31%, respetivamente, do total desses procedimentos.

Anexo 3 (fls. 74 e 75)

⁹⁹ Salvo em relação às empresas do grupo Embeiral e à Paviazeméis – Pavimentações de Azeméis, Lda. e Brimo – Britas de Mouquim, Lda., no ano 2017 (cfr. Anexo 3, fls. 72).

¹⁰⁰ Sem prejuízo da existência, por fornecedor, de algumas situações em que os ADS foram autorizados em datas diferentes, mas com igual ou idêntico objeto.

¹⁰¹ Por exemplo, a Miguel Dias Duarte, Construções Unipessoal, Lda., Pedro Santos Tomé, Unipessoal, Lda., Armando Emanuel Ferreira Dias, Unipessoal, Lda. e a Olivis - Comércio de Materiais de Decoração Unipessoal, Lda.

¹⁰² Segundo esclarecimentos prestados pelos serviços, as respetivas requisições foram emitidas informaticamente nesta data por indicação e mediante a assinatura do então PCM, após a autorização de dispensa prevista no n.º 3, do artigo 49º da LOE para 2017, matéria a que nos iremos debruçar no ponto 2.3.

É ainda de salientar a contratação de serviços cuja designação é tão idêntica que impossibilita (ou, pelo menos, dificulta) a distinção entre a identidade dos serviços e/ou dos locais onde os mesmos foram realizados. É o caso, por exemplo, das aquisições de serviços adjudicadas a Luís Fernando Silva Pereira, a 13/09/2017, relativas à “Execução da calçada no Centro Cívico do Carregal - Destriz” e à “Execução da Calçada em Destriz”, nos montantes de, respetivamente, 2 889 e 2 673 euros, que, no total, ascendem a 5 562 euros ¹⁰³.

Anexo 3 (fls. 74)

Destaca-se, por fim, que o Revisor Oficial de Contas do MOF, na Carta de Conclusões e Recomendações de Auditoria dirigida ao PCM, com data de 18/04/2018, na sequência da revisão das contas do ano de 2017, afirma que *“Da análise efetuada à compra de bens e serviços de valor igual ou inferior a 5 000€, e à semelhança do que se verificou em 2016, constatamos que durante o ano de 2017 houve recurso ao fracionamento de aquisições, situação que resulta de uma interpretação alargada do artigo 128.º do CCP, que remete para o ajuste direto simplificado. Acresce que foi usado este procedimento para pequenas empreitadas, não sendo admissível à luz do Código de Contratação Pública em vigor. Dado que em algumas situações não estão a ser cumpridas as normas de aquisição de bens e serviços, reforçamos a nossa recomendação quanto à abertura de um procedimento de aquisição apropriado a cada situação.”*, indo, assim, ao encontro dos factos alegados na participação e ora analisados.

Anexo 3 (fls. 88 e 89)

2.3. Limitações aos encargos com contratos de aquisições de serviços

2.3.1. Apensas à denúncia foram remetidas cópias de 276 ¹⁰⁴ aquisições de serviços contratadas pelo então PCM, no período compreendido entre 17/03 e 27/09/2017, no montante total de 590 708 euros relativamente às quais o exponente alega ter sido violado o limite imposto pelo quadro legal em vigor à data.

Anexo 1 (fls. 1)

2.3.2. Da análise realizada resulta que nos respetivos despachos de autorização consta a justificação para a exclusão ¹⁰⁵ daquelas aquisições, ao abrigo do previsto no n.º 3, do artigo 49º da LOE para 2017 e regulada em idênticos termos no n.º 1, do artigo 44º do DLEO, quanto à disciplina orçamental a observar, designadamente em matéria de não aumento ou contenção da despesa desta natureza (cfr. os n.ºs 1 e 2 do referido normativo ¹⁰⁶).

¹⁰³ De realçar que, para além destas duas aquisições, também foi adjudicada, por ADS, a aquisição de serviços para “Assentamento de calçada no acesso ao Centro Cívico do Carregal – Destriz”, no valor de 536 euros, analisada no âmbito do ponto 2.1. (cfr. Anexo 2, fls. 4).

¹⁰⁴ Das quais 48 também se encontram incluídas na amostra dos procedimentos analisados no ponto 2.2.4. (Anexos 3, fls. 72 e 73, e 5, fls. 92 a 103).

¹⁰⁵ Expediente a que Autarquia recorreu ao longo de 2017 ainda que, predominantemente, no segundo semestre, com destaque para os dias 29 e 30 de setembro.

¹⁰⁶ Que dispõem que, “1 - Os encargos globais com contratos de aquisição de serviços, com exceção dos contratos cofinanciados, não podem ultrapassar os encargos globais pagos em 2016. 2 – Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2017, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto ou contraparte vigente em 2016, não podem ultrapassar: a) Os valores pagos em 2016, considerando o valor total agregados dos contratos, sem que a mesma contraparte preste mais do que

Com efeito, de acordo com o previsto naquele n.º 3 do referido preceito legal, “*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.*”, o que não se verificou em diversas contratações, incluindo as identificadas no Anexo 3.

Trata-se de um mecanismo verdadeiramente excecional pelo que só devia, à época, ser utilizado em situações especiais, urgentes, imprevisíveis e devidamente fundamentadas, em que o interesse público impusesse a contratação de serviços com ultrapassagem às referidas restrições legais, como é o caso, por exemplo, de prestações de serviços absolutamente necessárias por força da ocorrência de intempéries ou de calamidade pública.

Da comparação entre a execução financeira nos anos 2016 e 2017¹⁰⁷ resulta o seguinte¹⁰⁸:

Figura 4 – Evolução da execução orçamental dos compromissos e pagamentos ao nível das aquisições de serviços - 2016/2017

Un: euro

Despesa	Execução orçamental				Variação 2016/2017			
	2016		2017		Compromissos		Pagamentos	
	Compromissos	Pagamentos	Compromissos	Pagamentos	Valor	%	Valor	%
02 - Aquisição de bens e serviços	3 090 710	2 592 302	3 744 837	3 209 021	654 127	21%	616 719	24%
02.02 - Aquisição de serviços	2 245 582	1 830 697	2 535 686	2 148 845	290 104	13%	318 149	17%

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa dos anos de 2016/2017

Sobre esta matéria, atente-se ao disposto no ponto 4.1.4. – Execução da Despesa do Relatório de Gestão de 2017 do MOF, onde se refere que “*O orçamento inicial da despesa no valor de 11 817 426€ foi revisto em alta para se fixar nos 14 533 065€, ou seja, um acréscimo de despesa de 23%*”, em que as “*As rubricas que sofreram maior acréscimo de dotações em termos absolutos, foram as aquisições de bens e serviços (+1 473 187 €).*”.

Acresce que a fundamentação usada para recurso à dispensa prevista nos termos legais referidos nas Informações elaboradas, regra geral, pelo Gabinete do Presidente¹⁰⁹ e autorizadas pelo PCM à data,

um serviço ao mesmo adquirente; ou b) O preço unitário, caso o mesmo seja aritmeticamente determinável ou tenha serviço de base ao cálculo dos valores pagos em 2016.”. Segundo o entendimento perfilhado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), na Circular 15/2017-SF, onde se refere que, relativamente ao teor do referido n.º 2, para que a norma se aplique basta o preenchimento de uma das premissas (idêntico objeto ou idêntica contraparte), devendo entender-se, de harmonia com a posição sustentada pela Secretária de Estado das Autarquias Locais e perfilhada pelo Gabinete Jurídico da ANMP, através das Circulares ANMP n.ºs 45 e 64/2016-PB (disponíveis em www.anmp.pt, no espaço dos Associados I Circulares I 2016, mediante a password e login do Município) pela expressão “valores pagos”, “valores do contrato”, mais concretamente “os preços contratualmente previstos ou assumidos”.

¹⁰⁷ Realce-se ainda que a despesa com aquisição de serviços da CMOF realizada não se esgota a este nível pois algumas dessas prestações de serviços, designadamente quando referentes a projetos inscritos no PPI, foram contabilizadas como investimentos, em rubricas económicas do agrupamento 07 – Aquisição de bens de capital.

¹⁰⁸ Sublinhe-se que numa análise custo benefício não foi possível aferir do (in)cumprimento do previsto no n.º 2, do artigo 49º, designadamente em relação às situações identificadas na denúncia, uma vez que tal implicaria o apuramento da totalidade dos “valores pagos” com contratos de serviços que, em 2017, se tenham renovado ou celebrado com idêntico objeto ou contraparte de contrato vigente em 2016.

¹⁰⁹ Que, segundo os serviços municipais, se limitava a reduzir a escrito as orientações emanadas verbalmente pelo PCM.

recorre sistematicamente aos mesmos argumentos, independentemente do fim/objetivo específico de cada aquisição de serviços, designadamente, o facto de:

- ✓ O serviço em causa ser imprescindível;
- ✓ O ano 2017 ter “sido profícuo em acontecimento importantes” exigindo a celebração de novos contratos de aquisição de serviços, designadamente para possibilitar o acesso a financiamento comunitário por recurso às verbas disponíveis em “Overbooking” do QREN e a construção da Barragem de Ribeiradio e da respetiva albufeira, concessionadas à Greenvouga, SA ¹¹⁰;
- ✓ O recurso ao n.º 3 do artigo 49º da LOE não implicar o incumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no artigo 40º da Lei n.º 73/2013, de 12/09.

Anexo 5 (fls. 92 a 103)

Como se verifica, os argumentos invocados não se conformam com as exigências do quadro legal quanto a sua fundamentação ¹¹¹, [REDACTED] estipulando o n.º 18, do artigo 49º da LOE de 2017 que “Os atos praticados em violação do disposto no presente artigo são nulos”.

A eventual declaração de nulidade ¹¹² de tais contratos, ponderadas as circunstâncias concretas, pode revelar-se desproporcionada, contrária à boa fé e à segurança jurídica, tal como se afirma na sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria ¹¹³.

Assim, considerando o tempo entretanto decorrido e os efeitos gravosos decorrentes da declaração de eventual nulidade dos contratos em causa em que a aludida formalidade não foi efetuada de forma adequada e nos termos legalmente exigíveis, não se afigura justificar-se, no momento atual, a sua participação judicial.

2.3.3. O MOF alega, no contraditório, que a aplicação da aludida regra podia ser excecionada, na eventualidade de ser fundamentada, nos termos previstos no n.º 3 do preceito legal citado, podendo a sua fundamentação consistir, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 153º do CPA, em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituem parte integrante do respetivo ato, que entende ter-se verificado nos casos em apreço,

¹¹⁰ Que implicava a construção das reposições/restabelecimentos de caminhos e pontões municipais submersos, bem como a reposição das zonas de Fruição Fluviais. De referir que apesar destas despesas beneficiarem de financiamento no âmbito dos protocolos celebrados com a Greenvouga, SA não estão abrangidas pela exceção prevista no n.º 5, do artigo 44º do citado DLEO, pois não se trata de fundos europeus estruturais, de investimento ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia.

¹¹¹ De harmonia com o previsto nos n.ºs 1 e 2, do artigo 153º do CPA, em que se refere “1 - 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. 2 - Equivale à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.”

¹¹² Acresce que, de acordo com os n.ºs 1, dos artigos 161º e 162º do CPA “São nulos os atos para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade” e “O ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade”.

¹¹³ Processo 1005/124BELRA.

considerando, ainda, que os motivos então invocados “*são congruentes, isto é, são premissas de uma decisão lógica, sem contradição que reconduziram à invocação do regime de exceção previsto no n.º 3 do artigo 49.º da LOE de 2017.*”.

Anexo 8 (fls. 141 a 143)

Ora, os argumentos apresentados não infirmam a posição assumida pela IGF nesta matéria, pelo que mantemos a asserção tecida, tanto mais que a prevista exceção na aplicação do previsto no artigo 49º da LOE de 2017, constituiu uma prática habitual e reiterada do Município ao nível da contratação das aquisições de serviços, no referido exercício, suscetível de relevar em sede financeira.

2.4. Protocolos celebrados entre o MOF e a Greenvouga, SA

2.4.1. O MOF celebrou dois protocolos de colaboração com a Greenvouga, SA ¹¹⁴ em 10/03/2014 e 21/10/2016, nos montantes de, respetivamente, 3 M€ e 1,97 M€ ¹¹⁵, no âmbito dos quais a empresa transferiu para a Autarquia a responsabilidade pela execução, gestão e manutenção dos restabelecimentos rodoviários (Sejais-Ugeiras e Virela-Fornelo) e das zonas de fruição (Sejais e Carriça), bem como pela aquisição dos terrenos onde as obras seriam realizadas (cfr. cláusula primeira dos respetivos contratos).

Anexos 1 (fls. 1) e 6 (fls. 104 a 123)

2.4.2. Na sequência da alegada ¹¹⁶ utilização indevida das referidas receitas consignadas ¹¹⁷, foram analisados os documentos de suporte da despesa realizada no âmbito dos investimentos previstos nos Protocolos bem como a sua relação com a respetiva fonte de financiamento, tendo-se apurado que:

- ✓ Relativamente ao primeiro Protocolo foi arrecadada a totalidade da receita prevista, no valor de 3 M€, tendo sido paga despesa de:
 - Aquisições afetas exclusivamente ao objeto do protocolo suportadas em fatura (ou equivalente), no valor de 919 591 euros;
 - Aquisições de equipamentos, máquinas e viaturas, que contribuíram para a formação bruta de capital fixo do Município ¹¹⁸, no montante de 538 m€;

Anexo 6 (fls. 124 a 126)

¹¹⁴ Trata-se de uma empresa do grupo EDP-Energias de Portugal que é titular, através da celebração de um contrato de concessão, dos direitos de construção e exploração do Aproveitamento Hidroelétrico de Ribeiradio-Ermida, localizado no concelho de Oliveira de Frades.

¹¹⁵ O protocolo referente a este valor, à data das verificações, ainda se encontra em execução.

¹¹⁶ Reportada pelo exponente e manifestada pelo vereador Porfírio Carvalho designadamente no ponto 19, da ata de reunião da câmara municipal de 27/10/2016, onde refere que “*Trata-se de uma receita consignada que só pode ser afeta à obra e não distribuída por outras obras.*”.

¹¹⁷ O n.º 1, do artigo 16º da Lei n.º 151/2015, de 11/09, que aprovou a atual Lei de Enquadramento Orçamental, estabelece, como regra, a “*não afetação do produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas*”, porém, a alínea f), do n.º 2 permite que, excepcionalmente, hajam receitas que sejam, por razão especial, afetas a determinadas despesas por expressa estatuição contratual, ou seja, que se imponha o princípio da consignação de determinadas receitas, como é o caso.

¹¹⁸ Aspeto que se confirma através da análise das fichas cadastrais dos respetivos investimentos (cfr., por exemplo, as relativas às Estradas de Virela a Fornelo e de Sejães a Ugeiras), nas quais constam todas as despesas realizadas, independentemente da respetiva natureza (corrente ou de capital).

- Obras por administração direta (isto é, através de recursos próprios da Autarquia) ¹¹⁹, cujo montante não foi quantificado.

A referida receita tinha como objetivo financiar todas as obrigações assumidas no protocolo, incluindo todas as despesas necessárias não só com a realização das obras propriamente ditas, mas também com a sua gestão e manutenção por um período de 20 anos (ainda em curso).

O pagamento das verbas por parte da Greenvouga, SA foi realizado de forma faseada ¹²⁰, pelo que a sua transferência para o Município ocorreu apenas após a apresentação de faturas ou documentos equivalentes, que suportaram a despesa realizada e a sua validação pela entidade financiadora. O acompanhamento da execução física e financeira dos trabalhos e a determinação do grau de realização dos mesmos foram efetuados, segundo os serviços municipais, em simultâneo, pela CMOF e pela empresa, em conformidade com o previsto.

Anexo 6 (fls. 124 a 126)

- ✓ Quanto ao outro protocolo celebrado com a empresa, que também ainda se encontra em execução, o exponente não aponta qualquer ilegalidade pelo que não se justifica, de momento, aferir da aplicação da respetiva receita em finalidade diversa da contratualmente prevista.

Em face do que antecede, não existem meios de prova indiciária que corroborem a factualidade participada (irregularidade e/ou ilegalidade de utilização de dinheiros em finalidade diversa da contratualmente prevista), não existindo indícios de que o princípio legal da consignação da receita tenha sido violado.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões e recomendações que formulamos ao Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Frades são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C1. A despesa realizada que foi suportada nas nove faturas analisadas, 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 relevarem em sede de responsabilidade financeira sancionatória.</p> <p>(vd. 2.1.2., 2.1.3. e 2.1.5.)</p>	<p>R1. 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>C2. Foi efetuada a formalização “à posteriori” dos contratos que já se encontravam totalmente</p>	

¹¹⁹ Opção tomada pelo executivo municipal em funções no mandato autárquico de 2013/2017, segundo informação prestada pelos serviços municipais.

¹²⁰ Em conformidade com o previsto nas cláusulas 5ª e 7ª dos referidos protocolos.

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>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.</p> <p>(vd. ponto 2.1.4.)</p>	
<p>C3. Da análise efetuada aos procedimentos de contratação de EOP e ABS, verificamos a inexistência de fundamentação do procedimento adotado e da escolha das entidades a convidar, bem como 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.</p> <p>(vd. pontos 2.2.2. a 2.2.5.)</p>	<p>R2. 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>R3. Planeamento das necessidades anuais de aquisição e da consequente abertura e promoção de adequados procedimentos de contratação de modo a obter, designadamente, economias de escala.</p>
<p>C4. Foi violada a limitação imposta ao nível dos encargos com a aquisição de serviços, na sequência da autorização da respetiva dispensa [REDACTED] sem a devida fundamentação quando tal instrumento só devia ser utilizado para situações efetivamente excecionais previstas na lei.</p> <p>Ora, tal prática é suscetível, em abstrato, de constituir infração financeira suscetível de relevar em sede de responsabilidade financeira.</p> <p>(vd. pontos 2.3.1. a 2.3.3.)</p>	-
<p>C5. Não se confirmou o alegado na denúncia, atendendo aos elementos disponíveis, quanto à não afetação das receitas protocoladas, entre a CMOF e a Greenvouga, SA, a fins diversos daqueles a que se destinavam, não se justificando a realização de diligências adicionais sobre o assunto.</p> <p>(vd. pontos 2.4. a 2.4.2.)</p>	-

4. PROPOSTAS

Em resultado do exposto, propõe-se:

4.1. A submissão do presente relatório e anexos a Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, ao abrigo da delegação de competências prevista no Despacho n.º 7473/2022, de Sua Exa. o Ministro das

Finanças, de 3 de junho, publicado no Diário da República, 2ª série, de 14 de junho, com sugestão de envio ao Gabinete de Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, ao abrigo da delegação de competências prevista no Despacho n.º 13251/2022, de Sua Exa. a Ministra da Coesão Territorial, de 7 de novembro, publicado no Diário da República, 2ª série, de 15 de novembro.

4.2. Em caso de concordância, o envio do relatório e anexos ao Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Frades pela IGF-Autoridade de Auditoria, o qual, nos termos do n.º 6 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho e do artigo 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas.

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

À consideração superior.

Chefe de Equipa ANTÓNIO MANUEL
 DE MOURA
 FERNANDES PEGA
 2023.01.25
 17:42:09 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Denúncia (Queixa Eletrónica n.º 27/2018, de 12/01)
Anexo 2	Violação do processo de realização da despesa em 2017
Anexo 3	Fracionamento da despesa em 2017
Anexo 4	Relações especiais entre as entidades adjudicatárias
Anexo 5	Violação do artigo 49º da LOE para 2017
Anexo 6	Consignação de receitas protocoladas nas finalidades a que se destinavam
Anexo 7	Notificações para efeito do exercício dos contraditórios institucional e pessoais
Anexo 8	Contraditório institucional – Resposta da entidade auditada
Anexo 9	Análise da resposta no âmbito do procedimento do contraditório institucional
