

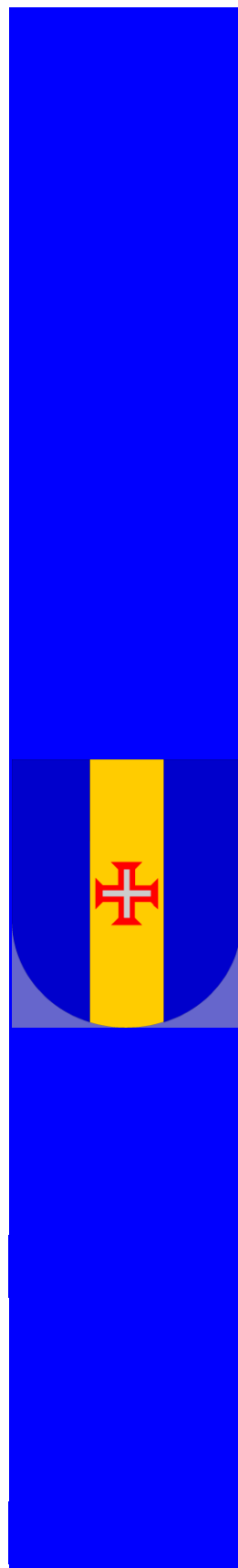


Relatório n.º 5/2012-FC/SRMTTC

**Auditoria de fiscalização concomitante à
Câmara Municipal de Santana - Despesas
de pessoal e de contratação pública -
2011**

Processo n.º 07/11 – Aud/FC

Funchal, 2012





PROCESSO N.º 07/11-AUD/FC

**Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara
Municipal de Santana - Despesas de pessoal e de
contratação pública - 2011**

RELATÓRIO N.º 5/2012/FC/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Abril/2012



ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	2
FICHA TÉCNICA	2
1. SUMÁRIO	3
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	3
1.2. OBSERVAÇÕES.....	3
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	5
1.4. RECOMENDAÇÕES	5
2. INTRODUÇÃO	7
2.1. ÂMBITO E OBJETIVOS	7
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	7
2.3. A CÂMARA MUNICIPAL DE SANTANA	9
2.3.1. <i>Caracterização institucional, organizacional e operativa</i>	9
2.3.2. <i>Recursos humanos e financeiros em 2011</i>	10
2.4. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO	11
2.5. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	12
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	12
3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS	13
3.1. O CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO.....	13
3.2. PESSOAL	14
3.3. CONTRATAÇÃO PÚBLICA	14
3.3.1. <i>Aquisições de bens e serviços</i>	14
3.3.2. <i>Empreitadas de obras públicas</i>	26
4. DETERMINAÇÕES FINAIS	39
ANEXOS	41
I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS	43
II – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS	45
III – ATOS E CONTRATOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ANALISADOS.....	47
IV – MODELO DE AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS DA “EMPREITADA DE CORREÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DO ANTIGO CAMINHO DA CORUJEIRA DE CIMA – FAIAL”	49
V – INTERVENÇÃO DE UM VEREADOR SEM MENÇÃO À QUALIDADE DE DELEGADO	51
VI – NOTA DE EMOLUMENTOS	53

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
acinGov	Plataforma eletrónica de compras públicas utilizada pela Câmara Municipal de Santana
al.(s)	Alínea(s)
art.o(s)	Artigo(s)
C/	Com
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDI	Clube Desportivo da freguesia da Ilha
Cfr.	Confrontar
CMS	Câmara Municipal de Santana
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGFAÇA	Divisão de Gestão Financeira, Aprovisionamento e Coordenação Autárquica
DJGA	Divisão Jurídica e de Gestão Administrativa
DRHF	Divisão de Recursos Humanos e Formação
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
EM	Estrada municipal
FAQ	Frequently Asked Questions
FC	Fiscalização concomitante
GAP	Gabinete de Apoio à Presidência
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que foi objeto da Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro, e com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, e 61/2011, de 7 de dezembro)
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro)
N/A	Não aplicável
OE	Orçamento(s) do Estado
PCM	Presidente da Câmara Municipal de Santana
PDM	Plano diretor municipal
PE	Plataforma(s) eletrónica(s)
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RAM	Região Autónoma da Madeira
Ref.ª	Referência
S/	Sem
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Alexandra Moura	Auditora-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Paulo Lino	Técnico Verificador Assessor
Filipa Brazão	Técnica Verificadora Superior



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento contém os resultados da auditoria de fiscalização concomitante às despesas emergentes de atos e contratos dispensados de visto por força de lei, conduzida na Câmara Municipal de Santana (CMS)¹, em harmonia com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2011².

1.2. Observações

Os pontos seguintes evidenciam as principais observações formuladas em resultado da auditoria realizada, tratando, em termos sumários, os aspetos mais relevantes da mesma, ulteriormente desenvolvidos ao longo deste documento:

1. A CMS procedeu à revisão da sua orgânica em 24 de março de 2010 mas, à data da realização da auditoria, a norma de controlo interno, criada em 2004 de harmonia com o consagrado no ponto 2.9.3. do POCAL, não tinha sido atualizada por forma a refletir a nova estrutura administrativa (cfr. os pontos 2.3.1. e 3.1.).

A página da *internet* da autarquia não publicava os planos e relatórios de atividades, os planos plurianuais de investimentos e os orçamentos dos últimos dois anos, conforme exigido pelas als. a) e b) do n.º 2 do art.º 49.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (cfr. o ponto 2.3.1.).

2. A CMS colocou na plataforma eletrónica (PE) todos os procedimentos de formação de contratos públicos, incluindo a quase totalidade dos ajustes diretos, o que constitui uma boa prática administrativa (cfr. o ponto 3.1.).
3. Os resultados da análise efetuada aos dois únicos atos de pessoal existentes no período controlado, um relativo a uma cedência de interesse público à entidade empresarial municipal “*Terra Cidade, EEM*” e outro referente ao regresso de uma cedência de interesse público da mesma entidade, apontam no sentido de a CMS ter observado o regime legal aplicável (cfr. o ponto 3.2.).
4. A análise a uma amostra de 10 procedimentos de aquisição de bens e serviços, envolvendo despesas públicas no montante de 319 993,37€ (s/IVA), conduziu à deteção das seguintes situações irregulares:
 - a) Num procedimento de ajuste direto a CMS não realizou a audiência prévia dos interessados, tal como demanda o art.º 123.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), pondo em causa o direito de participação da empresa preterida na conformação da decisão de adjudicação da Autarquia (cfr. o ponto 3.3.1.1.).
 - b) Foi celebrado um contrato de aquisição de serviços em 2010 sem precedência do parecer prévio do órgão executivo exigido para aquele ano pelo art.º 44.º, n.º 1, do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho [cfr. o ponto 3.3.1.3., al. A)].

¹ Os trabalhos de campo da ação desenrolaram-se nos dias 26 e 27 de setembro de 2011. O plano da auditoria, a respetiva calendarização, assim como a constituição da equipa foram aprovados pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 19 de setembro de 2011, exarado na Informação n.º 44/2011-UAT I, dessa mesma data (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, ponto 3.).

² Aprovado em 15 de dezembro de 2010, pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 3/2010-PG, publicada no Diário da República (DR), II Série, n.º 247, de 23 de dezembro de 2010, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II Série, n.º 235, de 16 de dezembro de 2010.

- c) Em 2011 foram outorgados dois contratos de aquisição de serviços cujo pedido de parecer prévio ao órgão executivo não foi instruído com todos os elementos exigidos pela Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro [cfr. o ponto 3.3.1.3., al. B)].
 - d) Não foram disponibilizadas na PE utilizada pela CMS as propostas apresentadas pelos concorrentes no âmbito de dois ajustes diretos, em desrespeito pelas normas consignadas no CCP, no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho, e na Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, sobre essa matéria (cfr. o ponto 3.3.1.4.).
5. A análise a uma amostra de 13 procedimentos tendentes à celebração de contratos de empreitadas envolvendo despesas públicas no montante global de 857 140,95€ conduziu à deteção das seguintes situações irregulares:
- a) No concurso público com vista a adjudicação da *“Empreitada de Correção e Pavimentação do antigo Caminho da Corujeira de Cima – Faial”*:
 - i. O Presidente da CMS (PCM) integrou o júri do procedimento e participou na deliberação de adjudicação, em desrespeito pelas normas ínsitas nos art.ºs 24.º, n.º 4, 44.º, n.º 1, al. d), 45.º, n.ºs 3 e 4, e 47.º, todos do Código do Procedimento Administrativo (CPA) (cfr. o ponto 3.3.2.1.).
 - ii. A CMS não observou o disposto nos art.ºs 132, n.º 1, al. n), parte final, e 139.º, n.ºs 2 e 3, do CCP, porquanto não explicitou, no modelo de avaliação das propostas que desenvolveu o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, as condições de atribuição das pontuações da escala gradativa (cfr. o ponto 3.3.2.2.).
 - iii. As faturas emitidas por conta da execução dos trabalhos não foram pagas nos prazos fixados no art.º 299.º do CCP, facto que pode conduzir à derrapagem dos custos que lhe estão associados, por via do vencimento de juros de mora (cfr. o ponto 3.3.2.3.).
 - b) Na obra de *“Recuperação do Caminho Agrícola da Corujeira de Cima – Faial”*, não foi realizada a medição mensal dos trabalhos, nem verificada a exatidão das quantidades inscritas no mapa apresentado pelo adjudicatário, através de um auto de medição avulso, a elaborar até à receção provisória, conforme decorre do CCP [cfr. o ponto 3.3.2.6., al. A)];
 - c) O auto n.º 1 apresentado pelo adjudicatário no âmbito da empreitada de *“Recuperação do Caminho Agrícola do Lombo dos Clérigos - Ponte - Faial”*, não acolhe os preceitos que tramitam a sua elaboração [cfr. o ponto 3.3.2.6., al. B)].
 - d) A despesa inerente ao contrato da empreitada de *“Recuperação do Caminho Agrícola da Fajã do Mar – Faial”*, celebrado na sequência de ajuste direto, foi paga sem que a respetiva ficha tivesse sido publicada no Portal dos Contratos Públicos, em inobservância do estatuído nos n.ºs 1 e 2 do art.º 127.º do CCP (cfr. o ponto 3.3.2.7.).



1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e sintetizados no ponto 1.2., n.º 4, al. b), configuram uma infração financeira geradora de responsabilidade sancionatória, punível com multa, no quadro da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³.

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo 150 UC⁴, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º. Com o pagamento da multa extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas (TC) formula as seguintes recomendações à CMS:

a) No controlo interno administrativo:

Adeque a norma de controlo interno de forma a refletir a estrutura administrativa consagrada na respetiva orgânica publicada na 2.ª Série do DR, n.º 76, a 20 de abril, de 2010.

b) A nível institucional, organizacional e operativo:

Publicite na página da autarquia na *internet* os planos e relatórios de atividades, os planos plurianuais de investimentos e os orçamentos dos últimos dois anos, conforme exigido pelas als. a) e b) do n.º 2 do art.º 49.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

c) Na área das aquisições de bens e serviços:

c1) Enquanto entidade abrangida pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, observe as normas aplicáveis à celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços, mormente, as definidas pelas leis do OE em vigor.

c2) Cumpra, na íntegra, os formalismos legais prévios à formação dos contratos públicos consagrados no CCP, designadamente no que respeita à realização de audiência prévia dos interessados e à colocação na plataforma eletrónica de todos os documentos que integram as propostas apresentadas pelos concorrentes.

d) Na área das empreitadas de obras públicas:

d1) Tenha em atenção que as entidades que intervêm nos procedimentos contratuais na qualidade de membros do júri e participem na análise e avaliação das propostas ficam impedidas de se pronunciar na decisão de adjudicação, conforme resulta da leitura conjugada dos art.ºs 24.º, n.º 4, 44.º, n.º 1, al. d), 45.º, n.ºs 3 e 4, e 47.º, todos do CPA.

d2) Respeite escrupulosamente o disposto nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), parte final, e 139.º, n.ºs 2 e 3, do CCP, explicitando, em concreto, no modelo de avaliação das propostas, quando opte pelo critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, as condições de

³ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que foi objeto da Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro, e com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, e 61/2011, de 7 de dezembro.

⁴ Conforme resulta do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a Unidade de Conta (UC) é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. O art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro, fixou o valor do IAS para 2010 em 419,22€, pelo que a UC é de 105,00€ [419,22 €/4 = 104,805€ – a respetiva atualização encontra-se suspensa por força da alínea a) do art.º 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011].

atribuição das pontuações da escala gradativa, e delas dê conhecimento aos concorrentes no programa do concurso.

- d3)** Assevere o pagamento das faturas no prazo máximo de 60 dias após a respetiva apresentação, em cumprimento do estatuído no art.º 299.º, n.º 4, do CCP.
- d4)** Quando os órgãos e entidades municipais atuem no exercício de competências delegadas ou subdelegadas invoquem sempre essa qualidade, com referência expressa às decisões de delegação ou subdelegação e ao local da respetiva publicação, nos termos exigidos pela al. b) do n.º 1 do art.º 115.º do CCP e pelo art.º 38.º do CPA.
- d5)** Assegure-se que as medições dos trabalhos são efetuadas mensalmente e os correspondentes autos apresentados até ao 8.º dia do mês imediatamente seguinte àquele a que respeitam, conforme veiculado pelo art.º 388.º, n.º 1, do CCP, ou que, quando seja impossível tal medição, seja entregue, até ao fim do mês seguinte, um mapa das quantidades dos trabalhos efetuados no mês em causa, juntamente com os documentos respetivos, em sintonia com o preconizado no art.º 391.º, n.º 1, do CCP.
- d6)** Antes da efetivação de quaisquer pagamentos confirme se a ficha dos contratos celebrados na sequência de ajustes diretos foi publicada no Portal dos Contratos Públicos em cumprimento da obrigação encerrada nos preceitos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 127.º do CCP.
- d7)** Nos procedimentos de ajuste direto para a formação de contratos públicos lançados ao abrigo dos art.ºs 112.º e ss. do CCP, procure alcançar melhores resultados do ponto de vista económico para o erário público, pela via de uma consulta prévia ao mercado ou do convite a apresentar proposta a mais de uma entidade.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objetivos

A presente ação insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo TC, em conformidade com o disposto no art.º 38.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, e foi orientada para a análise da legalidade e regularidade das despesas emergentes de atos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei, praticados e celebrados pelas CMS no âmbito da sua atividade⁵.

Em concreto, teve por objeto auditar os procedimentos, atos e contratos geradores de despesas, relativos a pessoal, aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas, com referência ao período compreendido entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2011, tendo em vista aferir a sua conformidade face à legislação em vigor, designadamente, o cumprimento dos princípios e regras aplicáveis à admissão e gestão de pessoal e à contratação pública naqueles domínios.

Para o efeito, foram definidos os três objetivos operacionais seguintes:

- ◆ Caracterizar a entidade pública objeto da ação e os serviços que a compõem quanto ao seu modelo de organização, funcionamento e sistema contabilístico, com o fim de enquadrar a sua atividade nas áreas a auditar, e dos recursos humanos e financeiros disponíveis para esse fim;
- ◆ Apreciar as medidas de controlo administrativo instituídas nas áreas de atividade onde se inserem as despesas a auditar (recursos humanos e contratação pública);
- ◆ Analisar a legalidade e regularidade dos procedimentos, atos e contratos de pessoal e de contratação pública, do período em referência, selecionados, neste caso, a partir de uma amostra do respetivo universo.

2.2. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de ação, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I)⁶. Em sintonia com a metodologia traçada no Plano Global da Auditoria⁷ recorreu-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- ◆ Levantamento do universo dos procedimentos, atos e contratos de pessoal e das despesas com contratação pública, tendo-se, neste caso, utilizado uma amostra para efeitos de verificação⁸;
- ◆ Análise da documentação de suporte aos procedimentos, atos e contratos identificados nos anexos II (despesas de pessoal) e III (despesas com a aquisição de bens, serviços e empreitadas de obras públicas), a fim de conferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de apurar a conformidade legal das despesas envolvidas;
- ◆ Realização de entrevistas junto dos responsáveis e dos funcionários que desempenham funções nas áreas onde se inserem os procedimentos, atos e contratos objeto de análise;

⁵ Concretamente, os relativos à admissão e gestão de pessoal, à aquisição de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, de valor superior a 6 750,00€ (s/IVA), e às empreitadas de obras públicas cujo montante fosse acima dos 25 000,00€ (s/IVA).

⁶ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro.

⁷ Aprovado pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 19 de setembro de 2011, exarado na Informação n.º 44/2011-UAT I.

⁸ A amostra, incluindo os correlativos critérios de seleção, foi aprovada pelo despacho Juiz Conselheiro da SRMTC, de 10 de outubro de 2011, proferido na Informação n.º 50/2011-UAT I, de 30 de setembro (cfr. a Pasta do Processo, ponto 5.).

- ◆ Utilização de questionários no levantamento dos procedimentos e das medidas de controlo interno instituídas nas áreas auditadas.

Face à natureza da ação, teve-se em atenção a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (AL), o quadro de competências e o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, aprovado pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro⁹, e o regime da organização dos serviços das autarquias locais aprovado pelo DL n.º 305/2009, de 23 de outubro.

De igual modo, atendeu-se à disciplina aplicável à realização de despesas com a contratação pública, concretamente o CCP, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro¹⁰, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto¹¹, assim como o disposto no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho¹², e nas Portarias n.ºs 701-A/2008¹³, 701-F/2008¹⁴ e 701-G/2008¹⁵, todas de 29 de julho.

Ao nível da regularidade financeira, em matéria de execução do orçamento das despesas, verificou-se o cumprimento das regras aplicáveis aos municípios e às freguesias, vertidas na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, que aprova a Lei das Finanças Locais¹⁶, no DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)¹⁷, nos diplomas que aprovaram o orçamento de Estado para os anos de 2010 e 2011¹⁸ e respetivas normas de execução¹⁹ e, por fim, no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro²⁰, na parte respeitante à classificação económica das despesas, cujo âmbito de aplicação abarca as AL.

⁹ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pelo DL n.º 268/2003, de 28 de outubro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

¹⁰ Em vigor desde 30 de julho de 2008, tendo revogado, entre outros, o DL n.º 197/99, de 8 de junho, com exceção dos art.ºs 16.º a 22.º e 29.º, e o DL n.º 59/99, de 2 de março. Foi objeto da Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelo DL n.º 223/2009, de 11 de setembro, pelo DL n.º 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo DL n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pelo DL n.º 69/2011, de 15 de junho, e pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

¹¹ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10 de outubro, e alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro, 34/2009/M, de 31 de dezembro, e 2/2011/M, de 10 de janeiro.

¹² Define os termos a que deve obedecer a apresentação e a receção de candidaturas e de propostas no âmbito do CCP, em vigor a 30 de julho de 2008.

¹³ Determina os modelos de anúncio de procedimentos pré-contratuais, a publicitar no DR, previstos no CCP. Dos processos abrangidos por esta ação, e atendendo ao valor da despesa envolvida, apenas um foi objeto de publicitação de anúncio no DR (cfr. o anexo III, ponto 2.).

¹⁴ Disciplina a constituição, funcionamento e gestão do portal único na *internet* dedicado à publicação dos contratos públicos, a partir de 30 de julho de 2008, que no caso do CSSM é o www.base.gov.pt.

¹⁵ Estabelece os requisitos e condições de utilização de PE's pelas entidades públicas adjudicantes na fase de formação dos contratos, obrigatória a partir de 1 de novembro de 2009 (art.º 1.º do DL n.º 223/2009, de 11 de setembro). Neste âmbito, verificou-se que o município de Santana, nos procedimentos desencadeados tendo em vista a formação de contratos públicos que envolveram despesa superior à legalmente fixada para o regime simplificado (acima dos 6 750,00€), optou por fazê-lo com recurso à utilização da PE contratada, a www.acingov.pt.

¹⁶ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de fevereiro, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro.

¹⁷ Alterado pelas Leis n.ºs 162/99, de 14 de setembro, e 60-A/2005, de 30 de dezembro, e pelos DL n.ºs 315/2000, de 2 de dezembro (art.ºs 10.º e 12.º) e 84-A/2002, de 5 de abril (apenas o n.º 3.3. - *Regras previsionais*).

¹⁸ Leis n.ºs 3-B/2010, de 28 de abril, e 55-A/2010, de 31 de dezembro, respetivamente.

¹⁹ Contidas nos DL n.ºs 72-A/2010, de 18 de junho, e 29-A/2011, de 1 de março.

²⁰ Que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central, retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28 de fevereiro, aditado pelo DL n.º 69-A/2009, de 24 de março, e alterado o anexo I pelo DL n.º 29-A/2011, de 1 de março.



2.3. A Câmara Municipal de Santana

2.3.1. Caracterização institucional, organizacional e operativa

A 24 de março de 2010, a CMS, em cumprimento do estipulado no art.º 19.º do DL n.º 305/2009, de 23 de outubro²¹, promoveu a revisão dos seus serviços ao aprovar a estrutura das unidades orgânicas que os compõem²².

Reportando-nos, em concreto, às áreas abrangidas pela presente ação (administrativa e financeira, recursos humanos e contratação pública), sobressaem, na respetiva orgânica, para além do Gabinete de Apoio à Presidência (GAP)²³, três das seis unidades que compõem o município, a saber a Divisão Jurídica e de Gestão Administrativa (DJGA)²⁴, a Divisão de Recursos Humanos e Formação (DRHF)²⁵ e a Divisão de Gestão Financeira, Aprovisionamento e Coordenação Autárquica (DGFACA)²⁶.

Assim, em traços gerais, incumbe:

- ◆ Ao GAP, promover e gerir os procedimentos no âmbito da contratação pública a desencadear pela CMS – art.º 5.º, n.º 1, al. i);
- ◆ À DJGA, conceder o apoio técnico-jurídico às unidades orgânicas e aos serviços do Município – art.ºs 7.º, n.º 1, al. c), e 8.º, n.º 1, als. a) e k);
- ◆ À DRHF, administrar os recursos humanos de toda a autarquia – art.º 14.º, n.º 1, al. d);
- ◆ E à DGFACA coordenar a elaboração do orçamento, do plano de atividades, do relatório de gestão e do plano de aprovisionamento; controlar a despesa e acompanhar a sua execução; e assegurar o cumprimento das normas da contabilidade pública – art.ºs 17.º, n.º 1, als. c) e d); e 18.º, n.º 1, als. f) e g).

Uma nota para referir que, não obstante as atribuições prosseguidas pelas unidades orgânicas referidas, o município de Santana não tem disponibilizado na sua página da *internet* alguns dos documentos previsionais e de prestação de contas exigidos pelo art.º 49.º, n.º 2, als. a) e b), da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, nomeadamente os planos e relatórios de atividades, os planos plurianuais de investimentos

²¹ Diploma que estabelece o regime da organização dos serviços das autarquias locais, e fixa, no referido art.º 19.º, a data de 31 de dezembro de 2010 como prazo limite para as câmaras municipais e as juntas de freguesia promoverem essa revisão de serviços. Para o efeito, determina, no seu art.º 3.º, que “*A organização, a estrutura e o funcionamento dos serviços da administração autárquica devem orientar-se pelos princípios da unidade e eficácia da ação, da aproximação dos serviços aos cidadãos, da desburocratização, da racionalização de meios e da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos, bem como pelos demais princípios constitucionais aplicáveis à atividade administrativa e acolhidos no Código do Procedimento Administrativo*”.

²² Publicada no DR, 2.ª Série, n.º 76, de 20 de abril de 2010 – Vide o aviso n.º 7909/2010: Orgânica e Organigrama.

²³ Cfr. o art.º 5.º da orgânica da CMS. Compõem o GAP um chefe de gabinete, uma secretária e uma adjunta [cfr. os despachos de nomeação proferidos pelo Presidente da Câmara nos termos do art.º 73.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 169/99, de 18 de setembro, publicados, respetivamente, no DR, 2.ª Série, n.º 19, de 28 de janeiro de 2010, e n.º 227, de 23 de novembro de 2009].

²⁴ Cfr. o art.º 7.º da citada orgânica. A DJGA comporta cinco serviços: o Jurídico; de Atendimento e Apoio ao Município; o Administrativo de Apoio à Vereação; de Administração Geral e Arquivo; de Gestão e Informática; e de Atos Eleitorais. É dirigida pelo chefe de divisão, Jorge Duarte Pontes (cfr. renovação da respetiva comissão de serviço, por mais 3 anos, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 86, de 4 de maio de 2010, e com produção de efeitos a 24 de abril de 2010).

²⁵ Cfr. o art.º 14.º da mesma orgânica. Esta divisão integra duas subunidades orgânicas: o serviço Administrativo e de Recursos Humanos e o serviço de Formação, Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho, e é gerida pela chefe de divisão, Lília Mendonça da Silva (cfr. renovação da inerente comissão de serviço, por mais 3 anos, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 37, de 23 de fevereiro de 2009, com produção de efeitos a 7 de fevereiro de 2009).

²⁶ Cfr. o art.º 17.º. A DGFACA, que não tem chefe de divisão nomeado, possui quatro subunidades orgânicas constituídas pelos serviços de Contabilidade, de Aprovisionamento e de Coordenação Autárquica, e a Tesouraria.

e os orçamentos dos últimos dois anos. Sobre este reparo o Executivo Municipal nada alegou em contraditório.

2.3.2. Recursos humanos e financeiros em 2011

De acordo com o mapa de pessoal, os diversos serviços que integravam a estrutura orgânica do município de Santana dispunham, para o desenvolvimento das suas atividades em 2011, de 99 postos de trabalho, conforme mostra o quadro infra:

Quadro 1. Recursos humanos dos serviços da CMS para 2011

CARGO/CARREIRA/ CATEGORIA	TOTAL	
	EM N.º	EM %
<i>Chefe de Divisão</i>	3	3 %
<i>Técnico Superior</i>	6	6 %
<i>Coordenador Técnico</i>	5	5 %
<i>Assistente Técnico</i>	7	7 %
<i>Encarregado Geral Operacional</i>	1	1 %
<i>Encarregado Operacional</i>	2	2 %
<i>Assistente Operacional (D)</i>	71	72 %
<i>Fiscal Municipal</i>	3	3 %
<i>Encarregado de Brigada de Serviços de Limpeza</i>	1	1 %
TOTAL	99	100 %

A análise efetuada à sua distribuição permite extrair a conclusão de que, tendo em conta as carreiras gerais definidas no art.º 49.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR), a de assistente operacional era a predominante, com 71 trabalhadores (71,72%), seguida pela de assistente técnico, com 7 (7,07%), ficando a de técnico superior relegada para terceiro lugar com 6 (6,06%). Os detentores de cargos dirigentes eram apenas 3 (3%).

O mapa de pessoal foi elaborado nos termos do art.º 5.º da LVCR, tendo sido devidamente aprovado, em reunião de Câmara de 15 de dezembro de 2010 e da Assembleia Municipal do dia 28 seguinte, e divulgado através da página da CMS na *internet*²⁷.

No plano orçamental, a previsão das despesas da CMS para o ano de 2011 apresentava a seguinte distribuição por classificação económica:

²⁷ Cfr., na página eletrónica da CMS (www.cm-santana.com), em “Executivo Municipal 2009-2013”/“Recursos Humanos”/“Mapa de Pessoal - 2011”.



Quadro 2. Orçamento da CMS para o ano de 2011

DESCRIÇÃO	TOTAL		
	EM EUROS	EM % (Tipo de Despesa)	EM % (Despesa total)
Despesas Correntes	5 589 718,00	100,0	44,4
01 Despesas com pessoal	2 032 000,00	36,4	16,2
02 Aquisição de bens e serviços	2 022 718,00	36,2	16,1
03 Juros e outros encargos	365 000,00	6,5	2,9
04 Transferências correntes	260 000,00	4,7	2,1
05 Subsídios	910 000,00	16,3	7,2
Despesas de Capital	6 989 453,99	100,0	55,6
07 Aquisição de bens de capital	6 114 453,99	87,5	48,6
09 Ativos financeiros	50 000,00	0,7	0,4
10 Passivos financeiros	825 000,00	11,8	6,6
TOTAL	12 579 171,99	—	100,0

Da análise ao orçamento da CMS, no montante de 12 579 171,99€, sobressai que:

- ◆ A despesa prevista era essencialmente de capital (55,6%), e nesta assumia relevância a relacionada com a *Aquisição de bens de capital* (87,5%), que tinha como destino as infraestruturas e outros investimentos inscritos no Plano Plurianual de Investimentos;
- ◆ Nas despesas correntes, destacavam-se os gastos com pessoal (36,4%) e com as aquisições de bens e serviços (36,2%);
- ◆ Face ao orçamento de 2010²⁸, as dotações para 2011 apresentaram um acréscimo de 1,29 milhões de euros (11,5%), com particular evidência para o aumento registado na rubrica orçamental *Aquisição de bens de capital*, de 1,2 milhões de euros (24,7%)²⁹, correspondente à canalização de verbas para a recuperação de diversos caminhos agrícolas do concelho danificados pelo temporal de 20 de fevereiro de 2010.

2.4. Colaboração do serviço auditado

Não se verificou qualquer condicionante ao normal desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, importando aqui salientar a colaboração prestada pelos dirigentes³⁰ e pelo pessoal da CMS em termos de celeridade e disponibilidade sempre manifestadas, quer na apresentação da documentação solicitada³¹, quer na prestação dos esclarecimentos requeridos.

²⁸ Que era de 11 281 219,00€.

²⁹ Cujas dotações previstas em 2010 eram de 4 905 019,00€.

³⁰ Responsáveis pelas áreas envolvidas na ação, em particular, a dos recursos humanos, da contratação pública e a jurídica.

³¹ Por vezes com recurso a meios eletrónicos (correio eletrónico e CD-ROM), para além de facultarem à equipa de auditoria permissão para aceder à plataforma eletrónica utilizada pelo Município, nos termos do art.º 4.º, n.º 2, do DL n.º 18/2008.

2.5. Relação dos responsáveis

Os responsáveis da CMS, durante o exercício de 2011, constam do quadro seguinte:

Quadro 3. Relação nominal dos responsáveis da CMS – Gerência de 2011

RESPONSÁVEL	CARGO ³²	PELOURO ³³
<i>Rui Moisés Fernandes de Ascensão</i>	Presidente	—
<i>João Gabriel Jardim Caldeira</i>	Vereador a tempo inteiro	Finanças, Educação, Juventude, Cultura e Desporto
<i>Odília Maria Freitas Garcês</i>	Vereadora a tempo inteiro	Ambiente, Agricultura e Turismo ³⁴
<i>António Gonçalo Pêro Jardim</i>	Vereador a tempo inteiro	Intervenção Social, Mobilidade, Gestão de Equipamentos Municipais e Proteção Civil
<i>Adelino Marques Teixeira da Silva</i>	Vereador	Sem pelouro

2.6. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do Presidente da Câmara Municipal de Santana, Rui Moisés Fernandes Ascensão, e dos vereadores João Gabriel Jardim Caldeira, Odília Maria Freitas Garcês, Adelino Marques Teixeira da Silva e António Gonçalo Pêro Jardim, relativamente ao relato da auditoria³⁵.

Dentro do prazo concedido para o efeito, as referidas entidades apresentaram as suas alegações em documento conjunto³⁶, a par do material probatório tido por pertinente, as quais foram levadas em conta na elaboração deste relatório através, designadamente, da transcrição daquelas que revestem particular acuidade para a fixação da matéria de facto controvertida, em simultâneo com os comentários julgados pertinentes.

³² A designação dos vereadores a tempo inteiro, nos termos do art.º 58.º, n.º 1, al. d), da Lei n.º 169/99, foi publicada, através do aviso n.º 21195/2009, no DR, 2.ª Série, n.º 227, de 23 de novembro de 2009.

³³ Cujas distribuições foram tornadas públicas, nos termos do art.º 91.º da Lei n.º 169/99, na sua redação atual, através do aviso n.º 21194/2009, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 227, de 23 de novembro de 2009.

³⁴ Cfr. a alteração à atribuição de pelouros, publicada na 2.ª Série do DR, n.º 157, de 13 de agosto de 2010, através do aviso n.º 16221/2010.

³⁵ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 357, 358, 359, 360 e 361, respetivamente, remetidos a 29 de fevereiro de 2012 (cfr. o ponto 8. da Pasta do Processo).

³⁶ Consta do ofício com a ref.ª 261/P, de 13 de março de 2012, e foi acompanhada pelos anexos 1 a 5 2012 (cfr. o ponto 9. da Pasta do Processo).



3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

Os resultados do trabalho de verificação, apoiado na documentação de suporte recolhida junto da CMS, são apresentados através da caracterização dos factos com relevância jurídico-financeira que estão subjacentes aos atos e contratos analisados.

3.1. O controlo interno administrativo

Em sintonia com o estipulado no ponto 2.9.3 do POCAL, a CMS, em reunião de 9 de dezembro de 2004, aprovou a norma de controlo interno atualmente em vigor, nas áreas de “*disponibilidades, contas de terceiros, existências, imobilizado e fundo de maneo*”, aplicável a todos os seus serviços.

No âmbito da atividade dos serviços do município, a referida norma consagra “ (...) *políticas, métodos e procedimentos de controlo (...) que contribuam para assegurar o desenvolvimento de atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável*”.

Porém, a estrutura e organização dos serviços ali evidenciada não tinha correspondência com a que existia à data dos trabalhos de campo e que segue a orgânica em vigor, desde 21 de abril de 2010³⁷, aprovada pela edilidade em 24 de março de 2010.

Também no âmbito do controlo interno, apurou-se que não foram definidos procedimentos específicos direcionados para a área da contratação pública (aquisição de bens e serviços e obras públicas), condensados num regulamento ou noutro documento equivalente.

No entanto, na área da contratação pública assume particular destaque a boa prática instituída na CMS de recorrer à PE³⁸ no âmbito dos procedimentos de formação de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de serviços, e de empreitadas de obras públicas, incluindo a quase totalidade dos ajustes diretos abertos ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP³⁹. Com efeito, esta atuação, para além de acolher alguns princípios da contratação pública eletrónica⁴⁰, permite à entidade adjudicante seguir de forma regular as várias fases procedimentais, salvaguardando-as e suportando-as documentalmente através de registos sequenciais de todos os atos e formalismos nelas verificados⁴¹.

De uma maneira geral⁴², os processos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas analisados encontravam-se adequadamente instruídos, e a informação e os registos existentes apresentavam consistência e suficiência quanto à identificação e justificação das despesas, previamente autorizadas pelo órgão competente, aos trâmites e formalidades legais dos procedimentos e à execução

³⁷ Conforme estabelece o art.º 33.º da referida orgânica, divulgada no DR, 2.ª Série, n.º 76, de 20 de abril de 2010, sob o Aviso n.º 7909/2010.

³⁸ Em concreto à *acinGov*, uma plataforma eletrónica de compras públicas, disponível em www.acingov.pt, desenvolvida e comercializada pela empresa *Academia de Informática Brava, Engenharia de Sistemas, Lda.*

³⁹ A utilização de PE pelas entidades públicas adjudicantes é obrigatória para os procedimentos concursais, a partir de 1 de novembro de 2009 (cfr. o art.º 1.º do DL n.º 223/2009, de 11 de setembro). O primeiro procedimento colocado na PE utilizada pela CMS foi o da aquisição de “*Serviços de operação, controlo e manutenção da Estação de Tratamento de Águas Residuais – Freguesia de Santana*”, pelo preço base de 38 000,00€ (vide o Anexo III, ponto 1, n.º 1, do relato), cuja decisão de contratar e de escolha do procedimento, proferida pelo Presidente da Câmara, data de 26 de abril de 2010. Dos 10 processos ali identificados, apenas dois procedimentos pré-contratuais (o 2 e o 6) não foram colocados na PE, enquanto no caso das obras públicas analisadas, foram todos colocados nesta plataforma.

⁴⁰ A que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivo de dados e informações, previstos no CCP, e aprovados pelo DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho, nomeadamente, o princípio da disponibilidade, da não discriminação e livre acesso a qualquer utilizador registado, de interoperacionalidade e compatibilidade, da integridade e segurança.

⁴¹ Nos termos do art.º 107.º do CCP, os documentos relativos aos procedimentos de formação dos contratos são preservados por um período de 4 anos, a contar da data da celebração do respetivo contrato.

⁴² Com exceção das situações relatadas mais à frente, no ponto 3.3. deste documento.

dos contratos, sendo ainda de salientar a fiabilidade da documentação contabilística de suporte aos pagamentos realizados.

No que tange à gestão de pessoal, não obstante caiba à DRHF assegurar, coordenar e gerir o processamento de vencimentos e abonos dos trabalhadores, o controlo de assiduidade do pessoal e respetivo gozo de licenças, a instrução dos procedimentos de recrutamento e seleção de pessoal, a formação e valorização profissionais e o processo de avaliação de desempenho dos serviços e respetivos trabalhadores, integrando, para tanto, duas subunidades orgânicas: o Serviço Administrativo de Recursos Humanos e o Serviço de Formação, Higiene, Segurança e Saúde no trabalho, cada qual com as suas competências próprias⁴³, foi constatada a inexistência de instruções e/ou normas internas escritas que enquadrem os procedimentos administrativos, de acompanhamento e controlo, e organizacionais, nessa área.

No contraditório, os membros do Executivo Municipal manifestaram o seu agrado quanto à alusão feita à prática seguida pelos serviços da Autarquia de, nos procedimentos para a formação dos contratos, recorrerem à utilização de PE, e à adequada instrução dos processos de contratação pública verificados na ação. Já no que tange aos reparos feitos neste ponto, nada foi dito.

3.2. Pessoal

Face à realidade encontrada na CMS no decurso dos trabalhos de campo e considerando o objeto da auditoria, apenas foram analisados os atos de pessoal discriminados no Anexo II⁴⁴, tendo-se concluído que a CMS observou o regime legal aplicável à cedência de interesse público.

3.3. Contratação pública

3.3.1. Aquisições de bens e serviços

Nos 10 processos analisados⁴⁵, relativos a outros tantos ajustes diretos desencadeados nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, apurou-se que em 6 (60%), o município convidou mais do que uma entidade para apresentar proposta, abrindo-os à concorrência, comportamento passível de proporcionar resultados economicamente mais vantajosos para aquela edilidade⁴⁶.

Todavia, nos correlativos convites não foi considerada a possibilidade de negociação das propostas, tal como admite o art.º 115.º, n.º 2, al. a), do mesmo Código.

As fichas dos contratos celebrados na sequência de ajustes foram publicadas no Portal dos Contratos Públicos, em consonância com o estabelecido no art.º 127.º, n.º 1, do CCP, bem como os inerentes pagamentos foram efetuados apenas após a referida publicação, cumprindo-se com o disposto no n.º 2 do mesmo art.º 127.º.

Vejamos, nos pontos seguintes, as situações onde foram detetadas algumas deficiências.

⁴³ Cfr. os art.ºs 15.º e 16.º.

⁴⁴ Conforme o ofício n.º 677-P, de 27/07/2011, da CMS, no período em referência não ocorreram procedimentos para admissão de pessoal, nomeações de dirigentes, incluindo a renovação das comissões de serviço, nomeações em regime de substituição, contratos de trabalho em funções públicas, contratos de trabalho a termo resolutivo, certo ou incerto, e renovações e alterações de posição remuneratória e mudanças de nível.

⁴⁵ E identificados no Anexo III, ponto 1.

⁴⁶ O critério de adjudicação foi o do mais baixo preço.



3.3.1.1. Não realização de audiência prévia

Por despacho do PCM⁴⁷, de 24 de fevereiro de 2010, foi autorizada a abertura de um ajuste direto, ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, com vista a aquisição de serviços de assessoria e acompanhamento do processo de revisão do PDM de Santana, pelo preço base de 100 000,00€ (s/IVA), aprovado o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos respetivos, e designado o júri encarregue pela condução do procedimento.

Neste encadeamento, foram convidadas as empresas *INPLENITUS, Arquitectura e Soluções, Lda., Linhas Ímpares, Lda. e Arquitectura, Lda.*

Destas, apenas apresentaram proposta a *INPLENITUS, Arquitectura e Soluções, Lda.* e a *Linhas Ímpares, Lda.*. Porém, a proposta da *Linhas Ímpares, Lda.*, foi submetida para além do prazo fixado para o efeito (até às 17:30 do dia 16 de março de 2010), porquanto foi remetida no dia seguinte, pelas 10:04.

O PCM, face a este quadro, perfilhou o entendimento de que, “*De acordo com o artigo 125.º do Código dos Contratos Públicos, quando tenha sido apresentada uma única proposta, compete aos serviços da entidade adjudicante submeter o projeto da decisão de adjudicação ao órgão competente para a decisão de contratar*”, motivo pelo qual designou o arquiteto José Roberto da Silva Fernandes para proceder à análise da proposta apresentada dentro do prazo.

Posto o que foi elaborado o projeto da decisão de adjudicação a propor a aquisição dos serviços em jogo à empresa *INPLENITUS, Arquitectura e Soluções, Lda.*, por ser a que “*apresentou a proposta dentro do prazo limite*”, pelo valor de 95 000,00€ (s/IVA), o qual foi deferido pelo PCM através do despacho de adjudicação proferido a 29 de março de 2010, tendo a empresa selecionada sido notificada desse facto nessa mesma data, bem como para apresentar os documentos de habilitação.

O art.º 53.º do CCP define como concorrente “*(...) a entidade, pessoa singular ou coletiva, que participa em qualquer procedimento de formação de um contrato mediante a apresentação de uma proposta*”.

Por outro lado, o n.º 2 do art.º 122.º do CCP, inserido no Capítulo que disciplina o procedimento do ajuste direto do regime geral (art.ºs 112.º a 127.º), preceitua que é no relatório preliminar “*(...) que o júri deve propor fundamentadamente a exclusão das propostas por qualquer dos motivos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 146.º, aplicáveis com as necessárias adaptações (...)*”.

E o art.º 146.º, n.º 2, al. a), prevê, de forma expressa, a exclusão das propostas “*Que tenham sido apresentadas fora do termo fixado para a sua apresentação*”.

Do exposto resulta que, na situação vertente, o júri que foi nomeado para a condução do procedimento em apreço deveria ter-se reunido e elaborado o relatório preliminar nos termos acima explanados, e nele ter proposto a exclusão da proposta da *Linhas Ímpares, Lda.*, e a adjudicação à *INPLENITUS, Arquitectura e Soluções, Lda.*, e depois remetê-lo a ambas estas empresas para se pronunciarem ao abrigo do direito de audiência prévia, consagrado no art.º 123.º, a fim de os concorrentes poderem formular as observações que se lhes aprovessem dentro do prazo que a lei concede para esse efeito.

Após o decurso desse prazo o júri deveria ter voltado a reunir-se, e efetuado as operações consignadas no art.º 124.º do CCP, designadamente elaborar um relatório final fundamentado no qual ponderasse as eventuais observações dos concorrentes, mantendo ou modificando o teor e as conclusões do relatório preliminar, a submeter ao órgão competente para a decisão de contratar, notificando-se, por fim, a decisão final aos dois concorrentes, em observância do estipulado nos art.ºs 122.º a 124.º e 77.º, todos do CCP.

⁴⁷ Proferido nos termos do art.º 18.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, que atribui competência aos presidentes de câmara para autorizar despesas com aquisição de serviços até ao montante de 150 000,00€.

Ora, no procedimento em apreço não foi esse o caminho trilhado pela CMS, por força da leitura que o PCM fez do art.º 125.º do CCP, o que conduziu a que diversas formalidades tivessem sido preteridas, uma das quais essencial: a audiência prévia, prevista no art.º 123.º do CCP.

No caso, este preceito acolhe o disposto no art.º 100º do CPA⁴⁸, o qual, como a jurisprudência e a doutrina vêm fundamentando, visa pôr em prática a diretiva constitucional da “*participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito*” (vide o art.º 267.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa - CRP) constituindo, por isso, uma importante manifestação do princípio do contraditório, pois dessa forma não só se possibilita o confronto dos pontos de vista da Administração com os dos administrados como também se permite que estes requeiram a produção de novas provas que invalidem, ou pelo menos ponham em causa, as decisões que a Administração projeta proferir.

Constatando-se, então, que o direito de participação da empresa preterida na conformação da decisão de adjudicação foi posto em causa pela atuação da Autarquia, nomeadamente pela falta de notificação da intenção de a excluir do procedimento para, querendo, se pronunciar, aquela decisão do PCM padece do vício de forma de preterição de audiência prévia e, por isso, é suscetível de anulação, conforme determina o art.º 135º do CPA⁴⁹.

Todavia, aquela decisão consolidou-se na ordem jurídica, por decurso do prazo (um ano) [nesse sentido, vide os art.ºs 137.º, n.º 2⁵⁰, e 141.º, n.º 1⁵¹, ambos também do CPA, e o art.º 58.º, n.º 2, al. a)⁵², do Código de Processo nos Tribunais Administrativos⁵³], razão pela qual a anulabilidade não se transmitiu ao contrato vertente, por força do preceituado no art.º 283.º, n.ºs 2 e 3⁵⁴, do CCP.

⁴⁸ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, e alterado e republicado pelo DL n.º 6/96, de 31 de janeiro, tendo o Capítulo III da Parte IV sido revogado pelo art.º 14.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 18/2008.

⁴⁹ Refira-se, porém, que não é pacífica a opinião da doutrina quando se aborda a questão de saber quais as consequências, em sede de vícios do ato decisório final, da preterição da audiência de interessados. De facto, há quem entenda, como o Prof. Freitas do Amaral, que a preterição de audiência, fora dos casos previstos no artigo 103.º do CPA, torna os atos anuláveis por vício de forma. (Vd. “*Direito e Justiça*”, vol. VI, 1992, pág. 32).

Já para outros autores, como por exemplo Sérvulo Correia, a ofensa do direito de audiência, tal como configurado nos art.ºs 100.º e ss., determina a nulidade do ato principal do procedimento (in *O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento - Cadernos de Ciência e Legislação* n.ºs 9/10, INA, pág. 157).

Por seu turno Mário Esteves de Oliveira entende que a falta de audiência dos interessados, implica a nulidade, nos processos de contraordenação, nos processos disciplinares e demais procedimentos sancionatórios, reconhecendo que fora destes casos, “*a tendência é para considerar a sua falta (ou ilegalidade) no procedimento comum como caso gerador de mera anulabilidade*” (in *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª Edição, Almedina, pág. 450).

Em termos jurisprudenciais, quando existe preterição da audiência tem prevalecido a tese da anulabilidade dos atos administrativos por vício de forma. Nesse sentido, e a título meramente exemplificativo, vide o Acórdão do STA de 29 de abril de 2009, e o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 19 de janeiro de 2011.

⁵⁰ “*São aplicáveis à ratificação, reforma e conversão dos atos administrativos anuláveis as normas que regulam a competência para a revogação dos atos inválidos e a sua tempestividade*”.

⁵¹ “*Os atos administrativos que sejam inválidos só podem ser revogados com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida*”.

⁵² “*Salvo disposição em contrário, a impugnação de atos anuláveis tem lugar no prazo de:*
a) *Um ano, se promovida pelo Ministério Público*”.

⁵³ Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, e retificado pela Declaração de Retificação n.º 17/2002, de 22 de fevereiro, e alterado pelas Leis n.ºs 4-A/2003, de 19 de fevereiro, e 59/2008, de 9 de novembro, e pelo DL n.º 26/2010, de 30 de março.

⁵⁴ N.º 2: “*Os contratos são anuláveis se tiverem sido anulados ou se forem anuláveis os atos procedimentais em que tenha assentado a sua celebração*”.

N.º 3: “*O disposto no número anterior não é aplicável quando o ato procedimental anulável em que tenha assentado a celebração do contrato se consolide na ordem jurídica, se convalide ou seja renovado, sem reincidência nas mesmas causas de invalidade*”.



Os elementos do Executivo Municipal, no exercício do contraditório, consideraram que a observação do TC “*está plena de razão*”, e advogaram que “*(...) estando ainda numa fase inicial da sua aplicação o CCP em muitas das suas emanações e nesta em particular, suscitou dúvidas e dificuldades na sua aplicação (...)*”. “*Assim, sendo facto que não foi efetivamente realizado o contraditório que se imponha, (...) somente por indireta decorrência aplicativa do n.º 2 do artigo 125.º do CCP, (...) de considerar que teria sido apresentada somente uma proposta, não considerando para o efeito aquela que foi apresentada após o termo do prazo (...)*”.

Anota-se, no entanto, que quando foi proferida a decisão de contratar, de autorização da despesa e de escolha do procedimento, a 24 de fevereiro de 2010, por despacho do PCM, o CCP encontrava-se em aplicação há mais de ano e meio, tempo que se afiguraria razoável para a assimilação das imposições legais dele decorrentes.

Não obstante, e pese embora do ponto de vista da estrita legalidade se mantenha a conclusão de que a violação do art.º 123.º do CCP é passível de fazer incorrer o PCM em responsabilidade financeira sancionatória, imputável nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, por inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, quando feita a avaliação da censurabilidade daquela conduta à luz da matéria de facto apurada, considera-se que a infração financeira aqui identificada apenas poderá ser imputada àquele responsável a título de negligência, entendimento que sai reforçado se se levar em linha de conta o reduzido número e grau de tecnicidade dos recursos humanos que compõem a autarquia.

Este pressuposto, conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do TC para a correção dessa irregularidade, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura o respetivo autor pela sua prática, configura, *in casu*, um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que se encontram preenchidos os requisitos definidos pelas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto⁵⁵.

3.3.1.2. Não apresentação de comprovativo da situação contributiva perante a segurança social

Por conta da aquisição de uma viatura usada ao Clube Desportivo da Freguesia da Ilha (cfr. mais adiante o ponto 3.3.1.5) apurou-se que foi autorizado pelo vereador João Gabriel Jardim Caldeira, por delegação de competências do PCM⁵⁶, o correlativo pagamento no montante de 6 750,00€ (s/IVA), o qual foi efetivado a 24 de maio de 2011, sem que até essa data aquele Clube tivesse apresentado prova de que tinha a sua situação contributiva regularizada perante a segurança social, quando, por força do disposto no n.º 1 do art.º 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro⁵⁷, “*O Estado, as outras pessoas coletivas de direito público (...)*” só possam “*(...) proceder a pagamentos superiores a € 5 000, líquido de IVA, a contribuintes da segurança social, mediante a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva destes perante a segurança social*”.

⁵⁵ Designadamente:

- “a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”.*

⁵⁶ O PCM, no âmbito das competências próprias, delegou no referido vereador a competência prevista no art.º 68.º, n.º 1, al. h), da Lei n.º 169/99, de autorizar o pagamento de despesas realizadas, embora sem indicação de valores (cfr. aviso n.º 21194/2009, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 227, de 23 de novembro de 2009).

⁵⁷ Alterado pela Lei n.º 119/2009, de 30 de dezembro, pelo DL n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro, e pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro.

Com efeito, a referida declaração foi solicitada aos serviços da CMS⁵⁸, tendo estes retorquido que “*O Clube Desportivo da Ilha não dispunha de declaração contributiva à data do pagamento*”⁵⁹.

Todavia, às alegações do contraditório foi anexada uma declaração emitida pelo Centro de Segurança Social da Madeira, do dia 12 de março de 2012, comprovativa de que o Clube “*tinha a situação contributiva regularizada até 24 de maio de 2011*”, o que atenua o facto de aquele vereador não ter observado normas sobre o pagamento de despesas públicas, designadamente por não ter cuidado pela receção daquela declaração em momento prévio ao do sancionamento de quaisquer pagamentos, e pode conduzir à relevação da responsabilidade financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, sobre ele incidente.

Nesse sentido, quando avaliada a censurabilidade daquela atuação, afigura-se que esta permite imputar a infração financeira em referência àquele responsável a título de negligência, entendimento que sai reforçado após a análise da estrutura do mapa de pessoal da CMS e apurado o reduzido número e grau de tecnicidade dos recursos humanos aí evidenciado.

Pressuposto que articulado com a ausência de anterior recomendação do Tribunal para a correção dessa irregularidade e com o facto de ser a primeira vez que o respetivo autor é censurado pela sua prática, conflui para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, no quadro facultado pelas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

3.3.1.3. Omissão de parecer prévio à celebração de contratos de prestação de serviços

A) O art.º 35.º, n.º 4, da LVCR, na redação dada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril⁶⁰, estabelece que a “*(...) celebração de contratos de tarefa e de avença depende de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública relativamente à verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 2 (designadamente se se trata da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público) sendo os termos e tramitação desse parecer regulados por portaria dos mesmos membros do Governo*”.

Por sua vez, o n.º 1 do art.º 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho⁶¹, veio estender a exigência do mencionado parecer prévio vinculativo, em 2010, à celebração de outros contratos de aquisição de serviços por parte dos órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR – nos quais se incluem os municípios, por força da adaptação efetuada pelo DL n.º 209/2009, de 3 de setembro⁶², nomeadamente os que tenham por objeto a consultadoria técnica e a aquisição de serviços celebrados com pessoa coletiva cuja área de atividade seja o trabalho temporário, e que a respetiva omissão determina a nulidade dos contratos assim outorgados, nos termos do n.º 2.

Neste âmbito, cumpre chamar à colação o entendimento da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, de que o referido parecer é exigível para todas as aquisições de serviços, com exceção das seguintes⁶³:

⁵⁸ A 21 de outubro de 2011, através de correio eletrónico (cfr. o ponto 6.3. do PT1).

⁵⁹ Também via correio eletrónico, a 2 de novembro de 2011.

⁶⁰ Que aprovou o OE para 2010.

⁶¹ Que aprovou as normas de execução do OE para 2010.

⁶² Alterado pela Lei n.º 3-B/2010, e que adaptou a LVCR, com exceção das normas respeitantes ao regime jurídico da nomeação, aos trabalhadores que exercem funções públicas na administração autárquica e procede à adaptação à administração autárquica do disposto no DL n.º 200/2006, de 25 de outubro, no que se refere ao processo de racionalização de efetivos.

⁶³ Vide as FAQ's – LOE 2012 IV-Aquisição de serviços, 4., onde é reiterado o entendimento que sobre esta matéria foi feito em relação ao OE de 2011.



1. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho (alterada pelas Leis n.ºs 12/2008, de 26 de fevereiro, e 24/2008, de 2 de junho) ou de contratos mistos cujo tipo contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um carácter acessório da disponibilização de um bem;
2. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo-quadro;
3. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR, com entidades públicas empresariais;
4. As renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o mais baixo preço.

No caso das AL, e em harmonia com o previsto no art.º 6.º, n.º 1, do DL n.º 209/2009, na redação saída da Lei n.º 3-B/2010, e que entrou em vigor no dia 13 de março de 2010 (vide o art.º 176.º), e “*Sem prejuízo dos requisitos referidos nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 12 - A/2008, de 27 de fevereiro, a celebração de contratos de tarefa e avença depende de prévio parecer favorável do órgão executivo relativamente à verificação do requisito referido na alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo, sendo os termos e a tramitação desse parecer regulados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais, das finanças e da Administração Pública*”.

Foi então publicada a Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de junho, que entrou em vigor no dia seguinte, que exigia que o pedido de parecer fosse instruído com os seguintes elementos (vide o n.º 2 do art.º 3.º):

- a) Descrição do objeto do contrato, demonstrando não se tratar de trabalho subordinado;
- b) Declaração de cabimento orçamental emitida pela delegação da Direcção-Geral do Orçamento aquando do respetivo pedido de autorização;
- c) Indicação da escolha do procedimento de formação do contrato;
- d) Informação sobre a contraparte, designadamente no que respeita à relação ou à participação de ex-colaboradores do órgão ou serviço, bem como do respetivo cônjuge, algum parente ou afim em linha reta ou até ao 2.º grau da linha colateral, ou de qualquer pessoa com quem viva em economia comum.

Não obstante esta exigência, verificou-se que o contrato de “*Manutenção de jardins - Freguesia de Santana*”, celebrado em 10 de dezembro de 2010 com a *Florasanto – Agricultura e Silvicultura, Ld.ª*, pelo montante de 23 760,00€, e cuja decisão de contratar e de realização da despesa foi tomada pelo PCM a 24 de setembro de 2010, não foi precedido de prévio parecer favorável do órgão executivo, nos termos da nova redação do art.º 6.º do DL n.º 209/2009, o que conduz à nulidade do contrato, em harmonia com o previsto no art.º 44.º, n.º 2, do DL n.º 72-A/2010.

O Executivo Camarário no contraditório justificou a preterição desta formalidade escudando-se no raciocínio de que a “*(...) emissão de parecer prévio à celebração de contratos de aquisição de bens e serviços, além de ser absoluta novidade no ano de 2010, a sua aplicação à administração local foi de início marcada por dúvidas e indefinições*”, e de este procedimento ter sido “*(...) o primeiro realizado pela CMS, na vigência da obrigatoriedade da emissão desse parecer prévio, o qual (...) pelo seu objeto, não transparecia de forma clara a sua natureza de prestação de serviços, tal qual normalmente este tipo de procedimento é encardo (prestação de serviços decorrentes de profissões liberais)*”.

Porém, o argumento de que este foi o primeiro procedimento desencadeado na vigência daquela disposição normativa improcede, uma vez que, antecedentemente à sua abertura, o Município de

Santana havia lançado um outro procedimento destinado à aquisição de “*Serviços de fiscalização da empreitada de Alargamento e pavimentação da EM da Cova dos Moleiros ao Lombo da Ilha - Ilha*”⁶⁴, cuja decisão de contratar, tomada pelo PCM a 2 de agosto de 2010, fora devidamente instruída com o pedido de parecer prévio do órgão executivo municipal, nos termos da Portaria n.º 371-A/2010, a 14 de julho de 2010⁶⁵, e com os demais elementos aí exigidos.

Razão pela qual se mantém o entendimento de que a omissão de que aqui se cuida é passível de se enquadrar na infração financeira prevista na parte final da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, por inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, a qual é geradora de responsabilidade financeira sancionatória, punível ao abrigo do n.º 2 do mesmo art.º 65.º, imputável ao PCM, Rui Moisés Ascensão, por ter decidido contratar e autorizar a realização da despesa atinente ao contrato em apreço sem previamente ter obtido parecer prévio favorável do Executivo o que, recorde-se, é gerador de nulidade do contrato assim outorgado.

Já quanto à suscetibilidade de recair, sobre o mesmo interveniente, responsabilidade financeira reintegratória, a imputar nos termos dos art.ºs 61.º a 64.º da LOPTC, por força da aplicação concatenada do n.º 2 do art.º 4.º da Portaria n.º 371-A/2010, que remete, nesta matéria, para o disposto no art.º 36.º da LVCR, o qual, no seu n.º 3, comanda que: “*Para efeitos da efetivação da responsabilidade financeira dos dirigentes autores da violação referida no n.º 1 pelo Tribunal de Contas, consideram-se os pagamentos despendidos em sua consequência como sendo pagamentos indevidos*”, afigura-se que a mesma deve ser afastada já que não se comprova a existência de dano para a Autarquia na medida em que os serviços em causa foram executados, e a efetivação da responsabilidade financeira em apreço se traduziria num enriquecimento do erário público à custa daquele edil.

B) Para o ano de 2011, por força do n.º 2 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro⁶⁶, foi mantida a obrigatoriedade de emissão do mesmo parecer prévio, cujos termos e tramitação foram regulados, desta feita, pela Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro, entrada em vigor no dia seguinte, expressamente aplicável aos contratos de aquisição de serviços, nomeadamente nas modalidades de tarefa e de avença e ou cujo objeto seja a consultadoria técnica, designadamente jurídica, arquitetónica, informática ou de engenharia, celebrados por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR (vide o art.º 2.º), e aos pareceres solicitados a partir de 1 de janeiro de 2011, bem como a todos os contratos de aquisição de serviços que, por via de celebração ou renovação, produzam efeitos a partir dessa data.

Isto sem prejuízo do que foi anteriormente assinalado na al. **A)** sobre o entendimento da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público nesta matéria.

Desta feita, o pedido de parecer deveria ser instruído, a par dos elementos já exigidos pela Portaria n.º 371-A/2010, com mais os seguintes:

- ✓ Demonstração da inconveniência do recurso a modalidade de relação jurídica de emprego público constituída ou a constituir;
- ✓ Fundamentação da escolha do procedimento de formação do contrato;
- ✓ Demonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória prevista no art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que se celebrassem ou renovassem em 2011, com idêntico objeto e a mesma

⁶⁴ Abrangido por esta ação, e a que corresponde ao processo aquisitivo n.º 5, identificado no anexo III, ponto 1.

⁶⁵ E conforme a ata n.º 16/2010, ponto 7, da ordem do dia.

⁶⁶ Que aprovou o OE para 2011.



contraparte – vide o n.º 1 do art.º 22.º), juntando elementos e cálculos relevantes, face ao contrato em renovação ou anteriormente celebrado⁶⁷.

No que às AL concerne, o parecer previsto no n.º 2 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, continuava a ser da competência do órgão executivo, conforme estabelece o n.º 4 deste mesmo dispositivo, e os seus termos e tramitação regulados pela portaria referida no n.º 1 do art.º 6.º do DL n.º 209/2009, alterado pela Lei n.º 3 -B/2010, ou seja, pela Portaria n.º 4-A/2011.

Contudo, apurou-se que em 2011 foram celebrados outros dois contratos de prestação de serviços pela CMS (identificados no Quadro 4.), cujo pedido de parecer a emitir pelo órgão executivo não foi instruído com todos os elementos previstos no n.º 2 do art.º 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, que já se encontrava em vigor à data em que foram tomadas as inerentes decisões de contratar, consubstanciadas nos despachos do PCM de 7 de janeiro e de 24 de junho de 2011, mas apenas com os enunciados na Portaria n.º 371-A/2010:

Quadro 4. Contratos de prestação de serviços celebrados em 2011 que não foram precedidos de parecer prévio nos termos da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro

IDENTIFICAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	VALOR (SEM IVA)	DECISÃO DE CONTRATAR
Aquisição de serviços de um auditor externo para verificação das contas do Município	14-02-2011	14 500,00 €	07-01-2011 (Despacho do PCM)
Aquisição de serviços de um engenheiro civil	22-08-2011	16 200,00 €	24-06-2011 (Despacho do PCM)

E o n.º 6 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010 sanciona com a nulidade os contratos de aquisição de serviços celebrados sem o parecer prévio em questão.

Todavia, nas presentes situações o parecer prévio vinculativo foi emitido pelo Executivo Municipal de Santana em momento oportuno. Apenas a formulação do seu pedido não foi instruída com todos os elementos enunciados na Portaria n.º 4-A/2011, aplicável no ano de 2011.

Pelo que não se afigura que os contratos aqui em apreço sejam nulos, mas sim anuláveis, na decorrência do articulado no art.º 135.º do CPA. E, nessa senda, o relativo à “*Aquisição de serviços de um auditor externo para verificação das contas do Município*”, outorgado a 14 de fevereiro de 2011, consolidou-se na ordem jurídica, por efeito do decurso do prazo⁶⁸.

No contraditório, os responsáveis da CMS admitiram que os dois procedimentos supra “*(...) contam com deficiente instrução do pedido de parecer mas efetivamente a formalidade foi cumprida. (...) Contudo verifica-se que os elementos instrutórios são basicamente os mesmos pelo que não se crê que na situação em concreto tenha havido a preterição de algum elemento substancial*”.

Invocaram, ainda, o “*(...) leque reduzido de colaboradores na área administrativa. Concretamente, para a área da contratação pública que dispõe somente de um elemento (...)*” e o facto de a Autarquia de Santana ter sido, “*(...) por força das públicas intempéries que assolaram a Região (...) sujeita a um intenso trabalho (...), tanto na preparação de candidaturas à Lei de Meios, como no lançamento de procedimentos de contratação pública (...)*”.

⁶⁷ Para efeito da efetivação da redução remuneratória do valor dos contratos a celebrar ou a renovar, estabelece o art.º 69.º, n.º 1, do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março (que contém as disposições aplicáveis à execução do OE para 2011), que deverá ser considerado o “*(...) valor total a pagar pelo contrato de aquisição de serviços (...)*”, exceto no caso das avenças, em que a redução deveria incidir sobre o valor a pagar mensalmente.

⁶⁸ De um ano. Vide os art.ºs 137.º, n.º 2, e 141.º, n.º 1, do CPA, e o art.º 58.º, n.º 2, al. a), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, conforme assinalado no ponto 3.3.1.1..

Porém, contrariamente ao defendido no contraditório de que nas duas aquisições em causa a *“formalidade foi cumprida”*, porquanto foram precedidas de pedido de parecer prévio cujos *“elementos instrutórios são basicamente os mesmos”*, o que se constata é que a Portaria n.º 4-A/2011 é substancialmente mais exigente do que a Portaria n.º 371-A/2010, no que à instrução do parecer em análise concerne. O que torna pertinente, aliás, a determinação à CMS que proceda de modo a instruir os dois pedidos de parecer prévio em causa com os documentos em falta anteriormente assinados⁶⁹.

Em presença do contexto legal e factual que enquadra as irregularidades anteriormente tratadas, e que, do ponto de vista da estrita legalidade, seriam passíveis de imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao PCM ao abrigo do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, por inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, o facto é que consideram-se estarem afetados os pressupostos que admitem a sua relevação, consignados no art.º 65.º, n.º 8, als. a) a c), do mesmo diploma, na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto.

Mormente, porque a avaliação da censurabilidade das condutas à luz da matéria de facto apurada apenas permite imputar as infrações financeiras a título de negligência. E porque também nunca foram formuladas anteriores recomendações pelo Tribunal para a correção dessas irregularidades, e, por último, porque esta será a primeira vez que o TC censura o respetivo autor pela sua prática.

Isto sem esquecer outros aspetos tais como o montante pouco significativo da despesa pública em causa e a composição do mapa de pessoal da autarquia que, para além de ser em reduzido número, denota um grau de tecnicidade que compreensivelmente não se compaginará, em diversas ocasiões, com as alterações legislativas que se têm sucedido inexoravelmente no tempo.

3.3.1.4. Não colocação das propostas apresentadas pelos concorrentes na PE utilizada pela CMS

Decorre do art.º 115.º, n.º 1, al. g), do CCP, que, no âmbito do ajuste direto, os documentos que constituem as propostas podem ser apresentadas através de meio de transmissão escrita e eletrónica de dados, nos termos consignados no art.º 62.º do CCP. Quer-se com isto dizer que no procedimento do ajuste direto não é obrigatório o recurso à utilização de PE na fase da formação dos contratos.

Todavia, quando a entidade adjudicante opte por essa forma de contratação eletrónica, a sua atuação dever-se-á reger pelas normas legais aplicáveis nesse âmbito, e observar essa forma durante todo o procedimento.

Não foi, porém, o que se passou no seio dos ajustes diretos espelhados no Quadro 5, lançados ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, com convite a mais de uma entidade, e em que a CMS, para o efeito, recorreu à utilização da PE⁷⁰, pois não foram aí disponibilizadas as propostas apresentadas pelos concorrentes:

⁶⁹ Para o efeito, cfr. a alínea e2) das determinações finais deste relatório.

⁷⁰ Prática instituída na CMS aplicável aos procedimentos de ajuste direto.



Quadro 5. Procedimentos pré-contratuais cujas propostas apresentadas pelos concorrentes não foram colocadas na PE

IDENTIFICAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	DECISÃO DE CONTRATAR	PREÇO BASE DO PROCEDIMENTO	N.º DE ENTIDADES CONVIDADAS	N.º DE PROPOSTAS APRESENTADAS	ADJUDICAÇÃO
Serviços de manutenção de jardins - Freguesia de Santana	24-09-2010 (Despacho do PCM)	30 000,00 €	5	3	15-11-2010 (Despacho do PCM)
Serviços jurídicos	18-06-2010 (Executivo Municipal)	15 000,00 €	4	2	09-09-2010 (Executivo Municipal) ⁷¹

Com efeito, no caso do procedimento atinente à aquisição de “*Serviços de manutenção de jardins - Freguesia de Santana*”, das três propostas apresentadas⁷², apenas a da *Florasanto - Agricultura e Silvicultura, Lda.*, que foi a adjudicada, foi facultada na PE⁷³.

Já no procedimento alusivo à aquisição de “*Serviços jurídicos*”, apresentaram proposta os concorrentes *José Mendonça J. Prada* e *Rubina Gonçalves*⁷⁴, mas só foram disponibilizados na PE as declarações I-M, elaboradas de acordo com o art.º 6.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto⁷⁵, e uma procuração entregue pelo concorrente *José Mendonça J. Prada*.

As normas que regulam a vertente eletrónica dos procedimentos de contratação pública contêm-se no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho (em consagração do previsto no art.º 62.º, n.º 4, do CCP), diploma que estabelece os princípios e regras gerais a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivo de dados e informações previstos no CCP, em particular, a disponibilização das peças do procedimento, bem como o envio e receção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções, e na Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, que define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de PE pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, bem como as respetivas regras de funcionamento.

E, com relevo nesta matéria em particular, cumpre chamar à colação os n.ºs 1 e 2 do art.º 16.º do DL n.º 143-A/2008, que estabelece que as PE “ (...) mantêm em vigor um sistema que documenta as várias fases do procedimento conduzido por meios eletrónicos, permitindo em cada momento, fornecer informação adequada e fidedigna que se revele necessária”, devendo os documentos que integram o processo do procedimento ser inseridos na PE e mantidos “ (...) no seu formato original, devidamente conservados (...) ”.

Assim, quando os documentos que constituem as propostas são apresentados diretamente na PE utilizada pela entidade adjudicante, deve ser observado o seguinte procedimento, em conformidade com o art.º 62.º, n.º 1, do CCP, e que resulta da aplicação, por analogia, dos art.ºs 138.º, n.º 2, e 177.º, n.º 2, do CCP, relativos, respetivamente, ao concurso público e ao concurso limitado por prévia qualificação, e dos art.ºs 12.º, n.º 2, e 20.º, n.º 4, da Portaria n.º 701-G/2008:

⁷¹ Votou a favor da adjudicação, para além do Presidente, o vereador João Gabriel Jardim Caldeira (o vereador Adelino Marques Teixeira da Silva, absteve-se, enquanto os vereadores Odília Maria Freitas Garcês e António Gonçalo Pêro Jardim não estiveram presentes).

⁷² A saber, a *FLORASANTO - Agricultura e Silvicultura, Lda.*, *Ana Maria Pinto, Lda.* e *Gonçalo Nuno Teixeira Marques Luís*, embora tivessem sido convidadas 5 entidades.

⁷³ Ainda que a proposta apresentada pelo *Gonçalo Nuno Teixeira Marques Luís* tenha sido excluída.

⁷⁴ Tendo a proposta desta última sido excluída.

⁷⁵ Corresponde à declaração a apresentar pelos concorrentes prevista no art.º 57.º, n.º 1, al. a), do CCP, a qual, na RAM deve ser elaborada em conformidade com o modelo constante do anexo I-M deste diploma.

1. O júri, no dia imediato ao termo do prazo fixado para a apresentação das propostas, procede à publicitação da lista de concorrentes na PE que a entidade adjudicante utiliza;
2. Mediante a atribuição de um *login* e de uma *password* aos concorrentes incluídos na lista é facultada a consulta, diretamente nessa PE, de todas as propostas apresentadas.
3. Essa PE deve assegurar que os concorrentes possam consultar as propostas submetidas no âmbito do procedimento de formação do contrato, a partir da respetiva descriptação por parte do júri (e até 6 meses após a conclusão do procedimento).

Pelo que, nos dois procedimentos em causa, ao não ter sido permitido aos concorrentes envolvidos o acesso às propostas dos seus opositores, não foram observadas todas as formalidades que integram o procedimento administrativo eletrónico, nomeadamente as previstas no art.º 62.º, n.º 1, do CCP, e 12.º, n.º 2 e 20.º, n.º 4, da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, nem respeitado o princípio da transparência, acolhido no n.º 4 do art.º 1.º do CCP, que preside à contratação pública, em especial à contratação eletrónica, e que também transparece do art.º 266.º, n.º 2, da CRP.

Essa inobservância, que é ilegal por violar o acervo de normas que regulam o procedimento administrativo eletrónico adotado e o citado princípio da transparência, determina a anulabilidade dos atos finais de adjudicação, nos termos do art.º 135.º do CPA, pese embora essa invalidade já se tenha consolidado na ordem jurídica por decurso do prazo de um ano⁷⁶, mantendo, por isso, incólumes os contratos que se lhe seguiram, na decorrência do disposto no art.º 283.º, n.ºs 2 e 3, do CCP.

A este propósito, o Executivo Municipal, no contraditório, teceu inúmeros considerandos sobre o funcionamento e potencialidades da PE, desde os trâmites nela pré definidos que visam o cumprimento das normas de contratação pública, à necessidade da respetiva certificação por entidade credenciada e ao acesso restrito dos interessados em contratar.

E no que à questão suscitada respeita, alega, em concreto, que “ (...) *existe proposta apresentada pelos concorrentes, nos dois procedimentos diretamente utilizando, com uma única exceção, os mecanismos da PE. As propostas foram efetivamente abertas e a própria PE por via dos mecanismos que tem predefinidos disponibiliza a informação da proposta (...) que pode ser verificada pelos restantes concorrentes*”.

“ (...) *Em conclusão entende-se e na perspetiva da CMS, que a afirmação de que nos procedimentos em causa se promove uma ilegalidade por via da inobservância da possibilidade dos concorrentes envolvidos terem acesso às propostas, pelo facto das mesmas não estarem disponíveis na PE, só terá acolhimento se por facto que nos é alheio e desconhecido, em sede de PE, os concorrentes não conseguissem visualizar as propostas disponibilizadas tal como nós conseguimos*”.

Importa aqui reiterar que os convites, no âmbito dos dois procedimentos em apreço, impunham a apresentação dos documentos que constituíam as propostas através da plataforma eletrónica *acinGov* (utilizada pela entidade adjudicante). Todavia, com exceção da proposta da empresa adjudicatária *Flora-santo - Agricultura e Silvicultura, Lda.*, integralmente disponibilizada na PE no primeiro dos procedimentos analisados, as dos restantes concorrentes não o foram⁷⁷. Assim, para além dos anexos às pro-

⁷⁶ Conforme resulta dos art.ºs 137.º, n.º 2, e 141.º, n.º 1, do CPA, e do art.º 58.º, n.º 2, al. a), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, já anteriormente citados [vide os pontos 3.3.1.1. e 3.3.1.3., al. B)].

⁷⁷ Só foram publicitados os documentos anexos às propostas como resulta da consulta da informação das inerentes propostas (que foram evidenciados no documento II remetido com o contraditório), a saber:

- Nos Serviços de manutenção de jardins - Freguesia de Santana:
 1. Ana Maria Pinto, Lda.: o Anexo I, o Anexo II e a declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos;
 2. Gonçalo Nuno Teixeira Marques Luís: a certidão das finanças, a declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos e o pedido de certidão da segurança social.
- Nos Serviços jurídicos:
 1. José Mendonça J. Prada: a declaração I-M de acordo com o art.º 6.º do DLR n.º 34/2008/M e a procuração;



postas o que consta na PE associado a cada concorrente, e disponível para consulta, é apenas uma informação genérica com menção ao valor global de cada proposta, sem alusão, a se é líquido de imposto ou não, ou a demais atributos, crendo-se ser a esta informação que os contraditados se referem na sua defesa.

Por último, cabe aqui salientar que as propostas em falta, ainda que solicitadas⁷⁸, nunca foram facultadas pela CMS, e que os dois procedimentos em causa (face aos 10 analisados) são os únicos em que tal se verificou, pois nos restantes casos as propostas encontram-se disponíveis na PE donde podem ser extraídas (como se fez, aliás).

A omissão de acesso em referência configura, então, uma conduta suscetível de fazer incorrer o PCM, em ambos os casos, e no segundo também o vereador João Gabriel Jardim Caldeira, em responsabilidade financeira sancionatória, por se enquadrar no estatuído na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, resultado da inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, e punível com multa, nos termos do n.º 2 do citado art.º 65.º.

Porém, em ambas as situações afiguram-se estarem reunidos os pressupostos elencados nas alíneas a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão das Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, que permitem a sua relevação, porque também aqui a avaliação da censurabilidade daquelas atuações somente permite imputar as infrações financeiras a título de negligência, porque nunca foram proferidas recomendações para a correção dessas irregularidades, e porque esta será a primeira vez que o Tribunal censurará os respetivos autores por essa prática.

3.3.1.5. Competência para autorizar a realização de despesas

A CMS, a 5 de maio de 2011, deliberou, por unanimidade “ (...) aprovar a proposta de aquisição de uma viatura de 9 lugares, propriedade do Clube Desportivo da Ilha, para prestação de apoio domiciliário às freguesias, no valor de € 8.000,00”⁷⁹. Nesse seguimento, e após autorização do vereador das Finanças João Gabriel Jardim Caldeira, a 24 de maio de 2011 foi efetivado o pagamento de 6 750,00€ ao CDI para a “aquisição de uma carrinha para o transporte de crianças da pré e do 1.º ciclo”^{80 e 81}.

A divergência entre o valor autorizado pela CMS (8 000,00€) e o efetivamente pago (6 750,00€), explica-se, segundo o responsável da DJGA⁸², porque “Após a deliberação da CMS foi constatada a necessidade de um arranjo mecânico na viatura o que terá levado a que ficasse definido que a Câmara efetuará tal reparação sendo então retirado o valor de € 1 250,00 ao preço inicialmente previsto e objeto da deliberação do Executivo. Foi entendido que pelo facto de o preço ser inferior não haveria necessidade de alterar a deliberação inicial”.

2. Rubina Gonçalves: a declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos.

⁷⁸ A 21 de outubro de 2011, através de correio eletrónico (cfr. os pontos 3.1. e 8.2., ambos do PT1).

⁷⁹ Constatou-se, porém, que esta aquisição teve origem numa proposta apresentada pelo direção do Clube Desportivo da freguesia da Ilha (CDI), na sequência da deliberação lavrada na ata de 25 de fevereiro de 2011, onde se registou que aquele clube já há algum tempo que não recebe subsídios, nem possui meios financeiros para poder saldar as suas dívidas. Nessa sequência, formalizou a referida proposta no dia 28 seguinte, e endereçou-a ao PCM, donde sobressai que “(...) não é possível adquirir subsídios do Governo nem da Câmara Municipal por falta de prática de modalidades desportivas” e que “ (...) a carrinha encontra-se parada desde algum tempo”, solicitando-se a tomada de “(...) medidas no sentido de adquirir a carrinha pelo valor de oito mil euros (8 000,00), a fim de podermos resolver as dívidas da instituição”.

⁸⁰ Cfr. consta da respetiva ordem de pagamento n.º 791, dessa mesma data. Também de 24 de maio de 2011 data o recibo n.º 38 emitido pelo CDI comprovativo do recebimento da referida importância.

⁸¹ Uma vez que importava proceder à identificação concreta dos motivos de interesse público que nortearam a realização da despesa com a aquisição da viatura em apreço, apurou-se, que, na prática, a carrinha tem visado: o apoio domiciliário (cfr. a deliberação camarária); o transporte de crianças (cfr. a respetiva ordem de pagamento) e o transbordo de pessoas e bens (vide o esclarecimento prestado pelo dirigente da DJGA, através de correio eletrónico, a 27 de outubro de 2011).

⁸² Também através de correio eletrónico, a 27 de outubro de 2011.

Isto não obstante os serviços de reparação terem ascendido a 1 593,37€, os quais, acrescidos da taxa de IVA aplicável de 16%, se quedaram nos 1 848,31€, conforme consta da requisição interna com o n.º 846, de 23 de maio de 2011, a qual foi autorizada pelo mesmo vereador das Finanças, e objeto de faturação a 2 de junho de 2011^{83 e 84}.

O enquadramento acima explanado fez questionar a legalidade da autorização da realização da despesa subjacente aos serviços de reparação da carrinha, porquanto do único despacho de delegação de competências do PCM no referido vereador das Finanças, de 5 de novembro de 2009, facultado pelo Município⁸⁵, não se descortinava que este se encontrasse devidamente habilitado para aquele efeito⁸⁶, consabido que está que esta competência não se encontra expressamente atribuída na lei aos vereadores de câmaras.

Com efeito, por força do referido despacho apenas se lhe encontrava delegada a competência prevista na al. h) do n.º 1 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de janeiro, e que se refere, em concreto, a “*Autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais*”, e não à autorização para a realização de despesas.

Tal situação verificava-se, pois, estar em desacordo com o consagrado no art.º 18.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, que confere aos presidentes de câmara competência para autorizar despesas com aquisição de bens e serviços até 149.639,00€, e no art.º 35.º, n.º 1, do CPA, que permite aos órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria, por um ato de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique atos administrativos sobre a mesma matéria⁸⁷.

Porém, com o contraditório veio apenas uma outra delegação de competências do Presidente no vereador em causa, de 3 de dezembro de 2009⁸⁸, “*(...) para autorizar a realização de despesas com a locação e a aquisição de bens ou serviços, até ao limite previsto neste normativo [al. a) do n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho] bem como o exercício das demais competências do órgão competente para a decisão de contratar atribuídas pelo Código dos Contratos Públicos, conforme o n.º 3 do seu artigo 109.º*”.

Perante este novo elemento, que os responsáveis admitem não ter sido facultado “*por lapsos*”, dá-se por adquirida a falta de censurabilidade do comportamento descrito.

3.3.2. Empreitadas de obras públicas

Atendendo ao critério de seleção da amostra adotado⁸⁹, foram analisadas as empreitadas elencadas no Anexo III, ponto 2., sendo de apontar as seguintes situações, por evidenciarem algumas falhas:

⁸³ Cfr. a fatura com o n.º 4902 emitida pela *PRESTINEU - Comércio de Pneus, Lda.*

⁸⁴ É ainda de referir que, nos termos do art.º 42.º, n.º 1, do Regulamento do Registo Automóvel, na redação dada pelo DL n.º 178-A/2005, de 28 de outubro, a CMS tinha o prazo de 60 dias para proceder ao registo de propriedade da viatura, o que, porém, não havia feito até outubro último.

⁸⁵ Vide a comunicação de 27 de julho de 2011, com a ref.ª 677-P, em resposta ao solicitado pela SRM no ofício n.º 1300, de 11 de julho de 2011 [cfr. o ponto 5., alínea b)].

⁸⁶ Nesse sentido, vide o despacho publicado no DR, 2.ª Série, n.º 227, de 23 de novembro de 2009 (cfr. aviso n.º 21194/2009 – Distribuição de Pelouros, Delegação e Subdelegação de Competências nos Vereadores em Regime de Tempo Inteiro).

Refira-se que o mesmo vereador, na sua atuação ao abrigo de uma delegação de competências do presidente, também não indicou, como deveria, a qualidade em que o fez. Sobre esta questão, vide a análise efetuada no ponto 3.3.2.4..

⁸⁷ Para além de não ter sido feita menção à respetiva base legal, a qual, para a situação em concreto, seria o art.º 128.º, n.º 1, do CCP.

⁸⁸ Publicada no DR, 2.ª Série, n.º 240, de 14 de dezembro de 2009, através do aviso n.º 22406/2009.

⁸⁹ Definido na Informação n.º 50/2011-UAT I, de 30 de setembro.



3.3.2.1. Participação do PCM no júri de um concurso público e na deliberação de adjudicação do mesmo procedimento

No concurso público da “*Empreitada de Correção e Pavimentação do antigo Caminho da Corujeira de Cima – Faial*”, o PCM interveio no procedimento na qualidade de presidente do júri⁹⁰, aquando da análise e avaliação das propostas⁹¹, e na deliberação de adjudicação do Executivo Municipal⁹², ofendendo, desta forma, o preceituado nos art.ºs 24.º, n.º 4, 44.º, n.º 1, al. d), 45.º, n.ºs 3 e 4, e 47.º, todos do CPA.

Na verdade, embora o art.º 67.º, n.º 2, do CCP, refira que “*Os titulares do órgão competente para a decisão de contratar podem ser designados membros do júri*”, o facto é que os mesmos ficam impedidos de intervir na tomada de decisão de adjudicação, nos termos das normas acima invocadas.

Com efeito, o art.º 24.º, n.º 4, do CPA, é claro quando impede a presença, no momento da discussão e da votação, dos “*(...) membros dos órgãos colegiais que se encontrem ou se considerem impedidos*”, e o art.º 44.º, n.º 1, al. d), que enuncia como caso de impedimento de titulares de órgão da Administração Pública em procedimento administrativo “*Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário ou haja dado parecer sobre a questão a resolver*”, devendo, nesse caso, por força do art.º 47.º, ser o titular do órgão impedido imediatamente substituído no procedimento pelo respetivo substituto legal, salvo se o superior hierárquico daquele resolver avocar a questão. Em última instância, tratando-se de órgão colegial, se não houver ou não puder ser designado substituto, funcionará o órgão sem o membro impedido.

Mais, o art.º 45.º, n.º 3, do CPA, preceitua que “*Compete ao superior hierárquico ou ao presidente do órgão colegial conhecer da existência do impedimento e declará-lo, ouvindo, se considerar necessário, o titular do órgão ou agente*”, e o n.º 4 que, “*Tratando-se do impedimento do presidente do órgão colegial, a decisão do incidente compete ao próprio órgão, sem intervenção do presidente*”.

No contraditório, o Executivo Municipal não contestou os aspetos anteriormente referidos, assumindo que “*(...) tanto os serviços (que como já referimos anteriormente tem escassez de meios) como o próprio Executivo estariam menos despertos para as devidas abordagens destas situações*”, salientando ainda que “*(...) esta foi a única ocasião em que neste Executivo tal sucedeu tendo a situação sido corrigida nos procedimentos posteriores*”.

Não obstante esta clarificação, é certo que situações como a relatada ofendem a disciplina decorrente das disposições legais acima citadas, para além dos princípios que devem pautar a atuação da Administração, como sejam o da imparcialidade e o da transparência nos procedimentos administrativos (vide o art.º 1.º, n.º 4, do CCP, e 6.º do CPA), e que visam estabelecer uma relação de confiança com os potenciais interessados em contratar com a pessoa pública.

E os atos em que tiverem intervindo titulares de órgão impedidos são anuláveis nos termos gerais, por aplicação da disposição do n.º 1 do art.º 51.º do CPA, não obstante, *in casu*, essa invalidade já se tenha convalidado na ordem jurídica⁹³, e geram uma situação passível de fazer incorrer o PCM, e também os vereadores Odília Maria Freitas Garcês, Adelino Marques Teixeira da Silva, João Gabriel Jardim Caldeira e António Gonçalo Pêro Jardim⁹⁴, em responsabilidade financeira sancionatória, prevista na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, por inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, e punível com multa, conforme o regime traçado no n.º 2 do mesmo art.º 65.º.

⁹⁰ Para o qual foi nomeado, por unanimidade, por deliberação camarária tomada na reunião de 18 de novembro de 2009.

⁹¹ Em reunião efetuada no dia 23 de novembro de 2009.

⁹² Cfr. a ata lavrada no dia 26 de fevereiro de 2010.

⁹³ Nos termos já anteriormente explanados nos pontos 3.3.1.1., 3.3.1.3., al. B) e 3.3.1.4..

⁹⁴ Presentes na reunião de Câmara realizada no dia 18 de junho de 2010.

Todavia, atendendo a que a conduta em análise apenas permite imputar a supra identificada infração financeira a título de negligência, que o Tribunal nunca dirigiu recomendações à Autarquia de Santana para a correção dessa irregularidade, e que esta é a primeira vez que aquelas entidades são censuradas pela pática do ato em referência, tudo se conjuga para que estejam reunidos os pressupostos que admitem relevação da responsabilidade apurada, fixados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, com as alterações sofridas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto.

3.3.2.2. Falta de explicitação, no modelo de avaliação das propostas, do conjunto ordenado dos atributos determinantes da atribuição das pontuações parciais nos subfactores do critério de adjudicação

No âmbito do mesmo procedimento relativo à “*Empreitada de Correção e Pavimentação do antigo Caminho da Corujeira de Cima – Faial*”, apurou-se que o art.º 12.º do programa do concurso determinava que a adjudicação seria feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa.

Do modelo de avaliação de propostas (cfr. o Anexo IV) inferia-se que a pontuação global de cada proposta admitida (no caso, todas as sete que foram apresentadas) resultaria da soma das pontuações parciais obtidas nos fatores e subfactores elementares, multiplicadas pelos valores dos respetivos coeficientes de ponderação.

Depois de aplicado o critério de adjudicação, considerados os fatores e subfactores de apreciação e respetiva ponderação, fixados no modelo de avaliação das propostas, o júri deliberou atribuir a pontuação de 18 valores a todos os concorrentes no **fator Valia Técnica da Proposta**, tendo-se, relativamente ao fator **Preço**, procedido à avaliação das propostas com base na aplicação da fórmula acima enunciada, pelo que em resultado da ponderação nesses dois fatores, de 0.60 e 0.40, respetivamente, numa escala de 0 a 20 valores, foi apurada a seguinte ordenação final:

Quadro 6. Classificação final

Ordem de entrada	Concorrente	Aa)	Ab)	Ac)	Pontuação em A)	Valor da proposta (em euros e s/IVA)	Pontuação em B)	A)	B)	Pontuação final
		0.3 5	0.3 5	0.3 0				0.6	0.4	
1.º	José Avelino Pinto – Construção e Engenharia, S.A.	0.35x	0.35x	0.30x	18.00	230 891,25	11,72	18x0.6	2,30x0.4	11,72
2.º	Sibafil, Sociedade de empreitadas, Ld.ª	0.35x	0.35x	0.30x	18.00	190 000,00	13,92	18x0.6	7,8x0.4	13,92
3.º	AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A.	0.35x	0.35x	0.30x	18.00	204 184,40	13,16	18x0.6	5,85x0.4	13,16
4.º	Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.	0.35x	0.35x	0.30x	18.00	211 700,00	12,75	18x0.6	4,88x0.4	12,75
5.º	Construtora do Tâmega Madeira, S.A.	0.35x	0.35x	0.30x	18.00	237 016,16	11,39	18x0.6	1,48x0.4	11,19
6.º	Ilho-Construções, S.A./LeirisLena - Engenharia e Construções, S.A	0.35x	0.35x	0.30x	18.00	216 231,34	12,51	18x0.6	4,27x0.4	12,51
7.º	Construções Miguel Viveiros II, Ld.ª	0.35x	0.35x	0.30x	18.00	233 454,16	11,58	18x0.6	1,96x0.4	11,58

Neste encadeamento, no dia 27 de janeiro de 2010, na reunião de Câmara, foi deliberado adjudicar por unanimidade a empreitada em apreço à empresa Sibafil, Sociedade de Empreitadas, Ld.ª, pelo montante de 191 000,00€ (s/IVA), e com um prazo de execução de 360 dias.



O modelo de avaliação que desenvolveu o critério de adjudicação consagrado no artigo 12.º do programa do concurso em referência suscita uma questão central que cumpre analisar à luz do regime jurídico aprovado pelo CCP, que deriva do facto de esse modelo não observar integralmente os termos do art.º 132.º, n.º 1, al. n), do referido Código, que preceitua que o programa do concurso deve indicar “*O critério de adjudicação, bem como, quando for adotado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando claramente os fatores e os eventuais subfactores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respetivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos fatores ou subfactores elementares, a respetiva escala de ponderação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais*”, assim como o disposto no art.º 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do mesmo diploma.

No caso, a seleção do cocontratante seguiu o critério previsto na alínea a) do n.º 1 do art.º 74.º do CCP, o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, e o programa do concurso explicita os fatores e os subfactores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência e os valores dos respetivos coeficientes de ponderação.

Todavia, o citado art.º 12.º do programa do concurso, concretizado no seu Anexo I, não percebe corretamente a questão do modelo de avaliação das propostas, porquanto omite a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para os aspetos da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos respeitantes aos subfactores do fator Valia técnica da proposta do critério de adjudicação.

Com efeito, pese embora a entidade adjudicante goze de discricionariedade na escolha do critério de adjudicação e dos respetivos fatores e eventuais subfactores e suas ponderações, sobressai que, na elaboração do modelo de avaliação das propostas, não foi acolhida a disciplina veiculada pelos n.ºs 2 a 4 do art.º 139.º do referido Código.

E, muito particularmente, que, para cada um dos subfactores do fator Valia técnica da proposta, não se definiu “*(...) uma escala de pontuação através de uma expressão matemática ou em função de um conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para o aspeto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos respeitante a esse fator ou subfactor*”, conforme prescreve o n.º 3 do citado art.º 139.º.

O legislador procura neste domínio garantir que a elaboração do modelo de avaliação das propostas se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da transparência, da publicidade e da boa-fé, reconhecidamente dominantes nos procedimentos pré-contratuais, os quais transparecem quer do art.º 266.º, n.º 2, da CRP, quer do art.º 1.º, n.º 4, do CCP (ver a nota preambular do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro).

Nesta linha, a escolha do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa impõe que a elaboração do modelo de avaliação do concurso público obedeça aos termos das disposições acima invocadas do Código dos Contratos Públicos, sendo, pois, este o critério jurídico decisivo a ter em conta na situação que nos ocupa, à luz do qual a questão de direito deve ser solucionada.

Assume, por isso, importância o facto de, para a atribuição das pontuações parciais nos subfactores em causa, os modelos aludirem simplesmente a uma escala estruturada, classificada entre 0 e 20 valores, sem explanar de que modo cada valoração seria devida.

No caso, a Autarquia de Santana limitou-se, já em sede de avaliação das propostas, a fundamentar a pontuação atribuída aos subfactores Plano de Trabalhos, Memória descritiva e justificativa do modo de execução e Adequação dos planos de mão-de-obra e de equipamento ao plano de trabalhos, com recur-

so a expressões tais como “bem elaborado”, “bastante esclarecedora”, “bastante diversificados”, e “bem adequados”⁹⁵.

Temos, então, um modelo de avaliação das propostas onde nem foram definidos paradigmas de referência, o que é impeditivo de uma avaliação objetiva e imparcial, na medida em que a entidade adjudicante não forneceu, previamente, qualquer densificação ou determinação objetiva das condições de atribuição das menções quantitativas/qualitativas da escala de pontuação.

Tanto assim é que a entidade adjudicante poderia efetivamente escolher quem mais lhe interessasse e fundamentar as suas escolhas *a posteriori*. No caso, porém, reservou-se a atribuir a mesma pontuação a todas as propostas apresentadas nos subfactores que integravam o fator Valia Técnica da Proposta, desconhecendo-se, na realidade, se todas mereciam, efetivamente, essa valoração.

Isto porque faltou definir, de todo, o conjunto ordenado de diferentes atributos que permitisse a atribuição das pontuações parciais nesses subfactores, em sintonia com o disposto na norma do n.º 5 do art.º 139.º do CCP, cujos termos estipulam que as pontuações parciais de cada proposta são atribuídas pelo júri através da aplicação da “expressão matemática” ou, quando esta não existir, através de um juízo de comparação dos respetivos atributos com o conjunto ordenado referido no n.º 3 do mesmo art.º 139.º.

O Executivo Municipal, no âmbito do contraditório, justificou que a referida atuação se deveu ao facto de este procedimento ter sido “ (...) elaborado em simultâneo e pelos mesmos agentes que o procedimento para o «Alargamento e pavimentação da E.M. da Cova dos Moleiros ao Lombo da Ilha»”⁹⁶ e que, quando este Executivo estava a iniciar o seu mandato, o procedimento já se encontrava “ (...) na fase da elaboração do relatório preliminar”⁹⁷.

A questão suscitada permanece, pois a obrigação de a entidade adjudicante publicitar o *iter* cognitivo adotado para efeitos de pontuação e ordenação das propostas apresentadas aos concursos, no caso, o raciocínio a seguir pelo júri para fazer corresponder aos subfactores Plano de Trabalhos, Memória descritiva e justificativa do modo de execução e Adequação dos planos de mão-de-obra e de equipamento ao plano de trabalhos, que compõem o fator Valia técnica da proposta, a valoração pré-estabelecida, coloca-se a montante.

Tem-se assim por relevante que a entidade adjudicante tinha a obrigação de explicitar nos modelos de avaliação as condições de atribuição das pontuações da escala gradativa, e delas dar conhecimento aos interessados no programa do concurso, conforme determinam os art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), parte final, e 139.º, n.ºs 2 a 3, do CCP.

Porém, por força do decurso do prazo sobre a prática dessa invalidade, esta consolidou-se na ordem jurídica⁹⁸, o que não inviabiliza, porém, a possibilidade de fazer recair sobre os membros do Executivo

⁹⁵ Com efeito:

- ✓ Quanto ao subfactor Plano de Trabalhos, que “*Todos os concorrentes apresentam o plano de trabalhos bem elaborado, discriminado ao nível de todas as tarefas a realizar em obra e bem escalonado ao longo do prazo de execução (...)*”;
- ✓ Quanto ao subfactor Memória descritiva e Justificativa do Modo de Execução, que “*Os concorrentes apresentam uma memória descritiva bem elaborada e bastante esclarecedora do modo de execução da obra (...)*”;
- ✓ Quanto ao subfactor Adequação dos Planos de Mão-de-Obra e de Equipamento ao Plano de Trabalhos, que “*As propostas apresentam os seus planos bastante diversificados em termos de categorias profissionais e tipo de máquinas, demonstrando-se bem adequados à execução da obra concursada (...)*”.

⁹⁶ É feita menção a esta outra empreitada porque “ (...) já foi alvo de observação pelo TC (Processo de fiscalização prévia n.º 13/2010), que na altura levantou rigorosamente a mesma questão agora observada no relato de auditoria”, tendo ainda a SRMTC apontado “ (...) aquando da abordagem das questões de direito (...), as mesmas objeções (...) concernentes à falta de explicitação, no modelo de avaliação das propostas, das condições de atribuição das pontuações da escala gradativa”.

⁹⁷ Na sequência da reunião do júri, efetuada a 23 de novembro de 2009.

⁹⁸ Conforme discorrido nos pontos 3.3.1.1., 3.3.1.3., al.B), 3.3.1.4. e 3.3.2.1..



que adjudicou a presente empreitada em responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, e punível com a multa definida nos termos do n.º 2, por inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, designadamente o PCM e os vereadores Odília Maria Freitas Garcês, Adelino Marques Teixeira da Silva, João Gabriel Jardim Caldeira e António Gonçalves Pêro Jardim⁹⁹.

Mas porque o procedimento em apreço foi lançado em momento anterior ao da formulação da recomendação pela SRMTC no âmbito da Decisão n.º 17/FP/2010, de 18 de novembro de 2010, proferida no *supra* identificado processo de visto n.º 13/2010 relativo ao *Alargamento e pavimentação da E.M. da Cova dos Moleiros ao Lombo da Ilha*¹⁰⁰, momento em que se procedeu, igualmente, à primeira censura daqueles responsáveis pela prática do ato em referência, e que a respetiva conduta apenas permite imputar a infração financeira *sub judice* a título de negligência, considera-se estarem reunidos os pressupostos cumulativos elencados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão das Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, para relevar a responsabilidade financeira sancionatória vertente.

Para essa relevação contribui ainda um aspeto já assinalado noutros pontos do presente relatório, em concreto a escassez de pessoal técnico superior que integra o mapa de pessoal da CMS o que, concedese, dificulta o acompanhamento da evolução legislativa e a interpretação que doutrinária e jurisprudencialmente dela se faz.

3.3.2.3. Faturas vencidas

A AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A., apresentou para pagamento as faturas abaixo discriminadas, por conta da execução da “*Empreitada de Correção e Pavimentação do antigo Caminho da Corujeira de Cima – Faial*”:

Quadro 7. Faturas para pagamento

FATURA	DATA	VENCIMENTO	VALOR (c/ IVA)	% ADJUDICAÇÃO
45/2011 A	30/04/2011	29/06/2011	53 595,31 €	25,24%
50/2011 A	02/05/2011	01/07/2011	73 695,93 €	34,70%
62/2011 A	31/05/2011	30/07/2011	39 001,41 €	18,37%
TOTAL			166 292,65 €	78,31%

No entanto, nenhuma daquelas 3 faturas se encontrava paga à data da realização dos trabalhos de campo (setembro de 2011), o que põe em causa o cumprimento dos prazos definidos para esse efeito no art.º 299.º do CCP, mais concretamente no seu n.º 4¹⁰¹, que preceitua que “*O contrato pode estabelecer prazo diverso do fixado no número anterior, não devendo este exceder, em qualquer caso, 60 dias*”, em conjugação com a obrigação vertida na Cláusula 22.^a, n.º 4, do caderno de encargos: “*Os pagamentos são efetuados no prazo máximo de 60 dias após a apresentação da respetiva fatura*”.

Tal atuação poderá conduzir a eventuais encargos acrescidos com juros de mora, adversos ao interesse público visado com a concretização da obra pública em análise, em sintonia com o art.º 326.º, n.º 1, do mesmo diploma (e com a Cláusula 24.^a do caderno de encargos), que confere ao cocontratante, “*Em caso de atraso do contraente público no cumprimento de obrigações pecuniárias (...) direito aos juros de mora sobre o montante em dívida à taxa legalmente fixada para o efeito pelo período correspon-*

⁹⁹ Presentes na reunião de Câmara realizada no dia 18 de junho de 2010.

¹⁰⁰ Mais exatamente a 4 de agosto de 2009 em reunião de Câmara.

¹⁰¹ Alterado e renumerado pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril.

dente à mora”, e por força do n.º 2 do mesmo artigo, uma vez que “A obrigação de pagamento de juros de mora vence-se automaticamente, sem necessidade de novo aviso (...) uma vez vencida a obrigação pecuniária nos termos do n.º 1 do artigo 299.º ou decorrido o prazo previsto nos n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo”.

Sobre este reparo os membros do Executivo Municipal não se pronunciaram.

3.3.2.4. Omissão da referência à qualidade de delegado

No concurso público e nos ajustes diretos identificados no Anexo V¹⁰², o vereador com o Pelouro das Finanças, aquando da autorização dos respetivos pagamentos no uso de competências delegadas, omitiu a referência obrigatória a essa sua qualidade, violando o disposto no art.º 38.º do CPA¹⁰³.

Com esta exigência pretendeu o legislador conferir transparência ao procedimento e permitir aos destinatários do ato, no caso de contra ele pretenderem reagir, saberem quais os meios de que devem ou podem servir-se para o efeito. Essa falta de menção, não obstante, não implica a invalidade do ato praticado¹⁰⁴.

As entidades contraditadas nada referiram quanto a esta observação.

3.3.2.5. Omissão do registo de compromissos

O POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, estabelece no ponto 2.6.1 (*Especificidades do tratamento contabilístico das operações orçamentais*) que “No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (*cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa*) e **compromisso** (*assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa*). Em termos documentais, na fase de cabimento, *dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço*”, na sequência do qual serão autorizados os respetivos pagamentos (sublinhado nosso).

Em todos os doze ajustes diretos analisados verificou-se, contudo, que, aquando das concernentes adjudicações, ficaram por executar as operações contabilísticas relativas ao registo dos respetivos compromissos, desrespeitando-se, assim, o disposto no citado ponto 2.6.1 do POCAL.

Em sede de contraditório esta apreciação não foi refutada.

3.3.2.6. Irregularidades nos autos de medição

A) Preceitua o art.º 387.º do CCP que “O dono da obra deve proceder à medição de todos os trabalhos executados, incluindo os trabalhos não previstos no projeto ou não devidamente ordenados pelo dono da obra”.

É através desta operação que se verifica a situação dos trabalhos, se e em que medida a execução corresponde ao previsto no plano de trabalhos, e que se calculam os montantes a pagar ao empreiteiro, nos termos do programa financeiro que integra o referido plano de trabalhos.

¹⁰² Vide ainda o ponto 3.3.1.5., nota de rodapé n.º 86.

¹⁰³ “O órgão delegado ou subdelegado deve mencionar essa qualidade no uso da delegação ou subdelegação”.

¹⁰⁴ Nesse sentido, vide Mário Esteves de Oliveira e outros, in *Código do Procedimento Administrativo*, comentado, 2. edição, Almedina, pág. 26.



Na falta de estipulação contratual, a medição deverá ser feita mensalmente e estar concluída até ao 8.º dia do mês imediatamente seguinte àquele a que respeita, e acontecerá no local da obra com a colaboração do empreiteiro, sendo formalizada em auto (vide o art.º 388.º do CCP).

Só no caso de ser impossível realizar essa medição ou de o dono da obra, por qualquer motivo, deixar de a fazer, é que o empreiteiro deve apresentar, até ao fim do mês seguinte, um mapa das quantidades dos trabalhos no mês em causa, juntamente com os documentos respetivos, mapa que se deve considerar como situação de trabalhos provisória para efeitos de elaboração da conta corrente da obra, consignada no art.º 389.º (vide o art.º 391.º, n.ºs 1 e 2).

No âmbito da empreitada de “*Recuperação do Caminho Agrícola da Corujeira de Cima – Faial*”, com um prazo de execução de 90 dias, apurou-se que o empreiteiro *José Avelino Pinto - Construções e Engenharia, S.A.*, apresentou o auto n.º 1, com data de 16 de maio de 2011, no valor total dos trabalhos executados (48 202,00€, s/IVA), o qual parece consubstanciar o mapa previsto no art.º 391.º do CCP.

Após compulsados os elementos que incorporam o processo da obra em análise, temos que não foi dado cumprimento:

- ✓ À medição mensal dos trabalhos, conforme preceituado no art.º 388.º do CCP;
- ✓ À verificação da exatidão das quantidades inscritas no mapa apresentado pelo adjudicatário, a qual deveria ter ocorrido ou no primeiro auto de medição posterior à sua apresentação (que não chegou a ser elaborado), ou, estando concluída a obra, em auto de medição avulso, a elaborar até à receção provisória.

No contraditório, o Executivo Municipal deu conta que se verificaram “ (...) *dificuldades de vária ordem que não foram efetuadas as devidas medições mensais da obra e pelo dono da mesma*”, e que, perante este “ (...) *contexto o empreiteiro apresentou (...) auto de medição com a totalidade dos trabalhos*”.

A 30 de maio de 2011 foi elaborado o auto de receção provisória, outorgado pelo PCM, pelo fiscal da obra e pelo representante do adjudicatário, os quais verificaram que a obra se encontrava apta a ser rececionada provisoriamente, não existindo documentação comprovativa de qualquer reserva ou reclamação do adjudicatário quanto a eventuais trabalhos executados e não medidos cujo pagamento estivesse em falta.

A situação anteriormente descrita não dá garantias de que os trabalhos pagos foram efetivamente realizados, porquanto o dono da obra não procedeu ao seu exame e medição, nem à verificação da exatidão das quantidades inscritas no mapa apresentado pelo adjudicatário, pelo menos formalmente.

De facto, manda o art.º 345.º, n.º 2, do CCP, que os autos sejam reduzidos a escrito e assinados pelos representantes das partes¹⁰⁵. O que aqui não se provou ter sucedido, apesar de, no exercício do contraditório, o Executivo Municipal vincar a posição de que o referido “ (...) *auto foi apresentado e subscrito nos termos*” daquela norma.

Ora, a 2.ª parte da norma da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC visa sancionar a autorização e os pagamentos feitos com violação de normas de carácter financeiro, em concreto das normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, que é o que está em causa nos preceitos ínsitos nos art.ºs 387.º, 388.º, 389.º e 391.º, do CCP, porquanto assumem um inegável interesse e significado financeiro.

¹⁰⁵ Normalmente, os autos são assinados pelo representante da CMS, pelo diretor de fiscalização e pelo representante do adjudicatário. No auto apresentado apenas constam duas rubricas que, no entanto, não são legíveis.

No caso, a despesa relativa à empreitada em apreço foi paga de forma irregular, pois constatando-se que aquelas normas haviam sido inobservadas, não podia a despesa ser autorizada, pelo menos nos termos em que o foi.

Isto porque o bem jurídico protegido e violado situa-se no ato de pagar despesas assumidas sem respeito pelas normas legais que acautelam a sua legalidade e, assim, também a certeza de elas serem devidas e adequadas, pois não resultam dúvidas de que todos os intervenientes estavam ou tinham obrigação de estar conscientes de que o(s) auto(s) de medição que devia(m) justificar as despesas não havia(m) sido elaborado(s), facto impeditivo, do ponto de vista da legalidade financeira, de justificar a autorização da despesa.

No entanto, e em sua defesa, os alegantes socorrem-se do conteúdo do relatório de fiscalização¹⁰⁶, o qual lhes permite “ (...) afirmar que aquando da autorização da despesa pelo vereador em causa (...), o mesmo na presença do relatório mencionado e por via dele tinha a garantia que os trabalhos a pagar estavam verificados da sua exatidão e efetivamente realizados em consonância com o plasmado no dito relatório”.

Contudo, o teor do relatório elaborado pelo diretor da fiscalização da obra não tem força bastante para elidir a irregularidade apurada, pois embora a sua elaboração seja necessária para os efeitos consagrados no art.º 305.º do CCP, não é suficiente para suportar o pagamento da despesa em referência, ao contrário dos autos de vistoria e medições dos trabalhos realizados.

Motivo pelo qual o vereador das Finanças, enquanto entidade que autorizou a pagamento da despesa em causa, por despacho de 22 de julho de 2011, é suscetível de incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, enquadrada na estatuição da parte final da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, e punível nos termos do n.º 2.

Considerando, porém, que a Autarquia de Santana nunca foi objeto de recomendação nesta matéria, nem aquele responsável foi alguma vez censurado neste âmbito, e que a sua conduta somente permite imputar a infração financeira em análise a título de negligência, afigura-se que a responsabilidade financeira sancionatória apurada poderá ser relevada, por força da aplicação conjugada das als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto.

B) Já no âmbito da empreitada de “*Recuperação do Caminho Agrícola do Lombo dos Clérigos - Ponte – Faial*”, foi elaborado o auto n.º 1, aparentemente relativo a medições efetuadas em abril de 2011¹⁰⁷, assinado pelo Diretor da Fiscalização da Obra, mas data de 2 de setembro de 2011, com a anotação de que os “*trabalhos estão executados sendo este o auto n.º 1 e único – trabalhos finalizados*”.

Contudo, o auto de receção provisória foi assinado em 17 de maio de 2011 pelo representante do dono da obra, pelo diretor de fiscalização e pelo representante do adjudicatário, o que significa que as medições teriam de ter sido realizadas antes desta data.

E a própria fatura referente a este auto, remetida pela firma adjudicatária (a *Tecnovia Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A.*), é de 31 de agosto de 2011¹⁰⁸, encontrando-se subscrita pelo dire-

¹⁰⁶ Enviado como Doc. IV em anexo às alegações, o que constitui um dado novo, mas que, ao contrário do que é referido pelos contraditados que “ (...) pela equipa de auditoria não foram solicitados os relatórios de fiscalização das várias empreitadas fiscalizadas, pelo que e na falta do mesmo, neste caso concreto, concluiu da forma inserta no relato (...) ”, aqueles elementos foram requeridos por correio eletrónico, em 27 de outubro de 2011, na sequência do qual, aliás, a CMS apenas não enviou o relatório em apreço.

¹⁰⁷ O ofício da CMS a informar o adjudicatário que o Plano de Segurança e Saúde foi aprovado e que o prazo de execução da obra terá início na data da receção do ofício, foi enviado em 30 de março de 2011.

¹⁰⁸ Com a indicação “*Valor dos trabalhos realizados na empreitada em referência conforme mapa em anexo*”.



tor da fiscalização da obra na mesma data presente no auto (2 de setembro de 2011)¹⁰⁹. Ou seja, o auto foi enviado em anexo à fatura (ambos a 31 de agosto de 2011) e visados pelo diretor da fiscalização da obra em 2 de setembro de 2011.

Nesta parte, os contraditados também remetem para o relatório de fiscalização da obra em causa, mantendo-se também aqui o entendimento acima distendido, sobre a insuficiência deste documento para suportar a realização de pagamentos se o respetivo teor não for posteriormente acolhido num auto de vistoria e medições dos trabalhos, não se subscrevendo, portanto, a ideia expressa nas alegações de que “ (...) os trabalhos foram a devido tempo visados pela fiscalização, sendo que no dia 2 de setembro de 2011 a mesma só reconfirmou o auto que tinha sido remetido conjuntamente com a fatura de 31 de agosto”.

E isto porque essa atuação contraria o disposto no n.º 1 do art.º 388.º do CCP¹¹⁰, no segmento que manda que a medição seja “efetuada mensalmente” e “estar concluída até ao 8.º dia do mês imediatamente seguinte àquele a que respeita”, bem como no n.º 1 do art.º 391.º do mesmo Código, ao exigir que, na impossibilidade de realização da medição nos termos daquele normativo legal, assim como “ (...) quando o dono da obra, por qualquer motivo, deixe de fazê-la, o empreiteiro deve apresentar, até ao fim do mês seguinte, um mapa das quantidades dos trabalhos efetuados no mês em causa, juntamente com os documentos respetivos”.

Destaque-se, todavia, que à data em que os trabalhos de campo foram realizados, ainda não haviam sido efetuados pagamentos por conta da obra em referência.

3.3.2.7. Publicitação no Portal dos Contratos Públicos da ficha de um contrato após o respetivo pagamento

A 3 de fevereiro de 2011 foi celebrado entre a CMS e a empresa *Tecnovia Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A.*, o contrato da empreitada de “*Recuperação do Caminho Agrícola da Fajã do Mar – Faial*”, pelo preço de 73 800,00€ (s/IVA), tendo o pagamento do auto n.º 1 (e único), no valor de 41 586,97 € (c/IVA), ocorrido a 27 de maio de 2011.

Verifica-se, no entanto, que a ficha referente àquele contrato não havia sido publicitada pela CMS no Portal dos Contratos Públicos na data do pagamento¹¹¹, ofendendo-se, com isso, o preceituado no art.º 127.º, n.º 1, do CCP¹¹², para além de essa publicitação ser condição de eficácia do contrato, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos, por força do n.º 2 do mesmo art.º 127.º.

No contraditório, o Executivo Municipal esclareceu a este propósito que “[a] publicitação da ficha do contrato em causa efetivamente passou por várias peripécias que naturalmente levantam algumas questões e dúvidas”, e ainda que “(...) os serviços procederam (...) à submissão da ficha em causa no portal” só que “[p]or hábito, eventualmente eivado da inexperiência subjacente à novidade destes

¹⁰⁹ Ou seja, o auto foi enviado em anexo à fatura (ambos a 31 de agosto de 2011) e visado pelo Diretor da Fiscalização da Obra em 2 de setembro de 2011.

¹¹⁰ Cujas redação é acolhida na cláusula 15.ª, n.º 2, do Caderno de Encargos.

¹¹¹ Na sequência da introdução do NIF da CMS no sítio da internet www.base.gov.pt, não surgiu nenhuma ficha alusiva ao contrato em referência. Ainda assim, a questão foi colocada por correio eletrónico à responsável, no Gabinete de Apoio à Presidência, pela promoção e gestão dos procedimentos relativos à contratação pública, vindo a mesma, também via correio eletrónico, enviar uma impressão da imagem do portal onde a empreitada em questão tem o seu Estado como “*Contrato comunicado*”, e que havia detetado “*que o preço e o objeto do contrato não estavam corretos, pelo que aguardamos a sua regularização*”.

¹¹² “*A celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III do presente Código e do qual faz parte integrante*”.

De acordo com este anexo III ao CCP (modelo de ficha), a mesma deve conter: as identificações da entidade adjudicante e do adjudicatário; uma descrição sumária do objeto do contrato e do seu preço, para além do prazo e do local da sua execução.

processos, os serviços têm por norma, quando submetem as fichas nos vários procedimentos, e, a partir do momento em que a informação do portal aponta para «submetido», proceder à impressão desta informação e remetê-la para os serviços financeiros para os ulteriores e devidos efeitos”.

Ora, no procedimento concernente a esta empreitada “ (...) assim não sucedeu”, tendo os serviços reparado que “ (...) haveria elementos a corrigir, o que vieram a tentar fazer sucessivamente (...) ”. Mas, apesar desse esforço, “ (...) os serviços em falha de comunicação entre si, não fizeram a referida menção desta situação aos serviços financeiros. Ou seja, não houve a comunicação que os elementos submetidos no portal não estavam totalmente corretos”, o que teve como consequência “ (...) como era habitual e na posse do documento impresso do portal dos contratos públicos, com a menção que a ficha estava «submetida», foi o processo financeiro levado à presença do vereador (...) que, em face dos elementos documentais referidos, autorizou o respetivo pagamento”.

Não obstante a explicação acima formulada, esta factualidade configura uma infração financeira punível com multa, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, imputável ao vereador com o Pelouro das Finanças¹¹³, por ter autorizado o pagamento do contrato sem ter tido o cuidado de verificar se essa publicação já teria ocorrido.

Com efeito, a publicitação só veio a registar-se mais tarde¹¹⁴, embora a identificação da entidade adjudicatária esteja incorreta.

No entanto, porque se têm por concretizados os requisitos cumulativos estabelecidos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC (vide as Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto), designadamente o facto de o Município nunca ter sido alvo de recomendação para correção da irregularidade detetada, de aquele responsável nunca ter sido censurado por esse tipo de prática, e de a sua falta somente poder ser imputa a título de negligência, a responsabilidade financeira sancionatória apurada poderá ser relevada.

3.3.2.8. Não realização de consulta prévia ao mercado

No ajuste direto da empreitada de “*Alargamento (criação de condições de circulação automóvel entre a curva/entroncamento e a churrasqueira) do Caminho da Moitadinha – Arco de São Jorge*” constatou-se que, ao contrário da atuação tida nos restantes ajustes diretos objeto de análise, só foi convidada uma entidade a apresentar proposta, não havendo prova de ter sido desencadeada qualquer consulta prévia ao mercado.

Embora o CCP deixe a determinação do número de entidades a convidar à inteira discricionariedade da entidade adjudicante, o facto é que esse motivo não é impeditivo que se efetue uma auscultação prévia do mercado, tendo em vista um melhor conhecimento da sua capacidade de resposta em termos de qualidade e de preço, em consonância, aliás, com os princípios de boa gestão que devem presidir a atividade pública e a prossecução do interesse público, pois desta, se realizada de modo a permitir conhecer e avaliar as opções disponíveis, os preços e as condições comerciais dos materiais a adquirir, poderá advir a redução de custos.

Na verdade, deve-se realçar que o convite a mais do que uma entidade pode trazer vantagens para o erário público, como é disso exemplo a comparação constante do quadro seguinte, a qual permite visualizar a poupança obtida nos diferentes procedimentos analisados:

¹¹³ No uso da competência delegada pelo PCM, por despacho de 13 de novembro de 2009 (publicado no DR, 2.ª série, n.º 227, de 23 de novembro de 2009), prevista no art.º 68.º, n.º 1, al. h), da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, a saber “*Autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais*”. E, de acordo com o art.º 18.º do DL n.º 197/99 [aplicável às empreitadas de obras públicas pelo art.º 4.º, al. b)], os presidentes de câmara são competentes para autorizar despesas até ao valor de 149 639,37 €.

¹¹⁴ Conforme foi possível apurar após nova consulta daquele Portal, já no corrente ano, embora não seja possível precisar a data em que tal sucedeu.



Quadro 8. Comparação entre o preço base e o preço adjudicado

AJUSTE DIRETO ¹¹⁵	N.º DE ENTIDADES CONVIDADAS	N.º DE PROPOSTAS APRESENTADAS	N.º DE PROPOSTAS ADMITIDAS	PREÇO BASE (s/ IVA) (1)	PROPOSTA MAIS ELEVADA (s/ IVA) (2)	DIFERENÇA (3)=(1)-(2)	PROPOSTA ADJUDICADA (s/ IVA) (4)	DIFERENÇA (5)=(1)-(4)
2	6	5	4	50 001,50€	45 601,50€	4 400,00€	41 000,00€	9 001,50€
3	6	5	4	35 000,00€	33 950,00€	1 050,00€	30 651,60€	4 348,40€
4	5	4	4	60 002,00€	59 696,54€	305,46€	48 202,00€	11 800,00€
5	5	4	4	35 000,00€	34 900,00€	100,00€	29 321,53€	5 678,47€
6	5	4	4	90 000,00€	89 817,76€	182,24€	65 000,00€	25 000,00€
7	5	4	4	99 999,50€	99 637,50€	362,00€	73 800,00€	26 199,50€
8	5	3	1	50 001,00€	49 440,20€	560,80€	49 440,20€	560,80€
9	7	4	3	50 001,75€	41 447,17€	8 554,58€	35 984,10€	14 017,65€
10	7	4	3	45 000,00€	41 661,00€	3 339,00€	34 700,00€	10 300,00€
11	5	1	1	82 155,66€	81 655,00€	500,66€	81 655,00€	500,66€
12	5	4	3	141 940,00€	141 500,00€	440,00€	123 910,00€	18 030,00€
13	1	1	1	39 294,94€	39 292,12€	2,82€	39 292,12€	2,82€
TOTAL				778 396,35€	758 598,79€	19 797,56€	652 956,55€	125 439,80€

Da análise do quadro anterior, facilmente se conclui que nos casos em que só foi convidada ou admitida uma proposta, a diferença entre o valor da adjudicação e o preço base foi muito menor, havendo em todos os restantes ajustes diretos uma poupança muito mais significativa do que se a proposta adjudicada fosse a de valor mais elevado, motivo que reforça o entendimento de que consubstancia uma atuação de boa gestão a opção de, no âmbito dos ajustes diretos lançados pelas entidades adjudicantes, convidar mais do que uma entidade ou, pelo menos, proceder a uma consulta prévia do mercado.

Quanto a esta constatação os contraditados não se pronunciaram.

¹¹⁵ Vide Anexo III, ponto 2., Empreitadas.



4. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, ao abrigo do disposto no artigo 106.º, n.º 2, da LOPTC, decide:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas.
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória imputável aos autores dos factos descritos nos pontos 3.3.1.1., 3.3.1.3, al. B), 3.3.1.4., 3.3.2.1., 3.3.2.2., 3.3.2.3, 3.3.2.6, alínea A), e 3.3.2.7., ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, alíneas a) a c), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
 - ♦ A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, na qualidade de responsável máximo pela entidade que tutela as Autarquias Locais da RAM;
 - ♦ Ao Presidente da Câmara Municipal de Santana, que deverá observar o disposto na alínea q) do n.º 2 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro;
- d) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- e) Determinar que seja remetido ao Tribunal de Contas, no prazo de 6 meses:
 - e1) Comprovativo de que os elementos exigidos na Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro, para efeitos de instrução dos pedidos do parecer prévio à celebração dos contratos de prestação de serviços identificados no ponto 3.3.1.3., alínea B), deste relatório, foram obtidos;
 - e2) Cópia das propostas ordenadas em segundo e em terceiro lugar no âmbito do procedimento com vista a aquisição de “*Serviços de manutenção de jardins - Freguesia de Santana*”, e das propostas apresentadas no procedimento referente à aquisição de “*Serviços jurídicos*”.
- f) Estabelecer que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 12 meses, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente relatório.
- g) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Santana em 13 440,51 €, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto (cfr. a nota constante do Anexo VI).
- h) Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supras mencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 27 de abril de 2012.

O Juiz Conselheiro,

(João Francisco Aveiro Pereira)

A Assessora,

Ana Mafalda Morbey Affonso
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

Alberto Miguel Faria Pestana
(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente, por videoconferência
O Procurador-Geral Adjunto,

(José Alberto Varela Martins)



ANEXOS



I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ITEM DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26 DE AGOSTO)	RESPONSÁVEIS
3.3.1.3. al. A)	Ausência de emissão de parecer prévio vinculativo à celebração de um contrato de prestação de serviços no ano de 2010.	Artigos 44.º, n.º 1, do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, 6.º, n.º 1, do DL n.º 209/2009, de 3 de setembro, na redação saída da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, e 3.º da Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de junho.	Sancionatória Artigo 65.º, n.º 1, al. b)	Presidente da Câmara Rui Moisés F. Ascensão

Nota: Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte da auditoria.



II – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS

TIPOLOGIA		CATEGORIA/CARGO	TRABALHADOR	PRODUÇÃO DE EFEITOS
1	Cedência de interesse público	Assistente operacional	Manuel José de Freitas Dória	01/01/2011
2	Regresso de cedência de interesse público	Assistente operacional	Sérgio Miguel Cardoso Batista	01/01/2011



III – ATOS E CONTRATOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ANALISADOS

1. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

IDENTIFICAÇÃO DO BEM FORNECIDO/ SERVIÇO PRESTADO		ADJUDICATÁRIO	VALOR (s/ IVA)	BASE LEGAL
1	Serviços de operação, controlo e manutenção da Estação de Tratamento de Águas Residuais – Freguesia de Santana	<i>ECOATLÂNTICO - Engenharia Ecológica, Lda.</i>	35.940,00 €	a)
2	Serviços de assessoria e acompanhamento do processo de revisão do PDM de Santana	<i>INPLENITUS, Arquitectura e Soluções, Lda.</i>	95.000,00 €	a)
3	Serviços de manutenção de jardins - Freguesia de Santana	<i>FLORASANTO - Agricultura e Silvicultura, Lda.</i>	23.760,00 €	a)
4	Serviços de aluguer, montagem, desmontagem e assistência técnica das iluminações decorativas das festas de Natal e Fim de Ano 2010-2011 - Cidade de Santana e 6 Freguesias deste município	<i>LUZOSFERA - Construções, Lda.</i>	49.950,00 €	b)
5	Serviços de fiscalização da empreitada “Alargamento e pavimentação da EM da Cova dos Moleiros ao Lombo da Ilha - Ilha”	<i>TECNEXECUTA Estudos, Projectos e Construções, Lda.</i>	11.900,00 €	a)
6	Aquisição de viatura ao Clube Desportivo da Freguesia da Ilha	—	6.750,00 € 1.593,37 €	c)
7	Serviços de engenharia civil	<i>Ricardo José Freitas Candelária</i>	16.200,00 €	a)
8	Serviços jurídicos	<i>José Mendonça J. Prada</i>	14.400,00 €	a)
9	Serviços de um auditor externo para verificação das contas do Município	<i>UHY & Associados, SROC, Lda.</i>	14.500,00 €	b)
10	Aquisição de carrinha de 19 lugares	<i>IBERTRUCK - Comércio de Veículos, S.A.</i>	50.000,00 €	b)
TOTAL			319.993,37 €	—

Legenda:

- a) Ajuste direto, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, com consulta a mais de uma entidade.
- b) Ajuste direto, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, com consulta a uma única entidade.
- c) Despesa realizada nos termos do artigo 128.º, n.º 1, do CCP.

2. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

IDENTIFICAÇÃO DA EMPREITADA		ADJUDICATÁRIO	VALOR (s/ IVA)	BASE LEGAL
1	Correção e Pavimentação do antigo Caminho da Corujeira de Cima – Faial	AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A.	204 184,40 €	a)
2	Recuperação do Caminho Agrícola da Cancelinha - Arco de São Jorge	TECNOVIA Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A.	41 000,00 €	b)
3	Recuperação do Caminho Agrícola da Silveira / Lombo Antão Alves – Santana	Olca Construções, Lda.	30 651,60 €	b)
4	Recuperação do Caminho Agrícola da Corujeira de Cima - Faial	José Avelino Pinto - Construções e Engenharia, S.A.	48 202,00 €	b)
5	Recuperação do Caminho Agrícola da Penha D'Águia - Faial	AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A.	29 321,53 €	b)
6	Recuperação do Caminho Agrícola do Lombo dos Clérigos / Ponte - Faial	TECNOVIA Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A.	65 000,00 €	b)
7	Recuperação do Caminho Agrícola da Fajã de Mar - Faial	TECNOVIA Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A.	73 800,00 €	b)
8	Recuperação do Caminho Agrícola da Moitadinha - Arco de São Jorge	J.C.F. Construções de Santana, Lda.	49 440,20 €	b)
9	Recuperação do Caminho Agrícola do Lombo Grande - São Roque do Faial	José Avelino Pinto - Construções e Engenharia, S.A.	35 984,10 €	b)
10	Recuperação do Caminho Agrícola da Banda do Sol	José Avelino Pinto - Construções e Engenharia, S.A.	34 700,00 €	b)
11	Requalificação do Cemitério do Faial	J.C.F. Construções de Santana, Lda.	81 655,00 €	b)
12	Recuperação das Veredas do Pico do Cedro Gordo, passando pelo Lombo Grande à Achada do Cedro Gordo, dos Terreiros, Cancela, Fajã ao Pico do Cedro Gordo e do Lombo Grande ao Castelejo, na Freguesia de São Roque do Faial	José Avelino Pinto - Construções e Engenharia, S.A.	123 910,00 €	b)
13	Alargamento (criação de condições de circulação automóvel entre a curva / entroncamento e a churrasqueira) do Caminho da Moitadinha - Arco de São Jorge	J.C.F. Construções de Santana, Lda.	39 292,12 €	c)
TOTAL			857 140,95 €	

Legenda:

- a) Concurso público, nos termos do artigo 19.º, al. b), do CCP.
- b) Ajuste direto, nos termos do artigo 19.º, al. a), do CCP, com consulta a mais de uma entidade.
- c) Ajuste direto, nos termos do artigo 19.º, al. a), do CCP, com consulta a uma única entidade.



IV – MODELO DE AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS DA “EMPREITADA DE CORREÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DO ANTIGO CAMINHO DA CORUJEIRA DE CIMA – FAIAL”

Fator valia técnica da proposta

Este fator seria avaliado através de uma grelha que permitia atribuir uma pontuação de 0 a 20 valores a cada concorrente a qual seria obtida pela ponderação nos valores indicados de 0.35, 0.35 e 0.30, das pontuações atribuídas a cada um dos subfactores, conforme se demonstra no quadro infra:

FATOR	SUBFACTOR	COEFICIENTE DE PONDERAÇÃO
A) Valia Técnica da Proposta	Aa) Plano de Trabalhos:	0.35
	Ab) Memória Descritiva e Justificativa do modo de execução:	0.35
	Ac) Adequação dos Planos de Mão-de-obra e Equipamento ao Plano de Trabalhos:	0.30
B) Preço		0.40

Fator Preço:

Seriam atribuídas as pontuações entre os limites 0 e 20, de acordo com a seguinte fórmula, sendo 20 a pontuação máxima que corresponderia a um valor de 40% do preço base e 0 a pontuação mínima que corresponderia ao valor do preço base.

A fórmula para valorização é a seguinte:

$$Pontuação = 20 - \left[\left(\frac{Valor da proposta em análise - 0.4 \times Valor base}{0.6 \times Valor base} \times 20 \right) \right]$$

No caso de serem admitidas propostas com valor inferior a 40% do preço base, a estas seria atribuída a pontuação de 20¹¹⁶.

¹¹⁶ Nos termos da cláusula 22.º do Caderno de Encargos, o preço base para a execução da presente empreitada não podia exceder o montante de 248 000,00€, acrescido de IVA à taxa legal em vigor.



V – INTERVENÇÃO DE UM VEREADOR SEM MENÇÃO À QUALIDADE DE DELEGADO

EMPREITADA ¹¹⁷	VALOR DO PAGAMENTO (c/ IVA)	NATUREZA DA ATUAÇÃO	FORMA DE INTERVENÇÃO
1	41 379,43 €	Autorização do pagamento	Despacho de 14 de abril de 2011, exarado na ordem de pagamento n.º 533, da mesma data.
2	25 045,07 €	Autorização do pagamento	Despacho de 20 de maio de 2011, exarado na ordem de pagamento n.º 762, da mesma data.
3	31 877,66 €	Autorização do pagamento	Despacho de 18 de maio de 2011, exarado na ordem de pagamento n.º 744, da mesma data.
4	50 130,08 €	Autorização do pagamento	Despacho de 22 de julho de 2011, exarado na ordem de pagamento n.º 1273, da mesma data.
5	30 276,39 €	Autorização do pagamento	Despacho de 20 de maio de 2011, exarado na ordem de pagamento n.º 763, da mesma data.
7	41 586,97 €	Autorização do pagamento	Despacho de 26 de maio de 2011, exarado na ordem de pagamento n.º 804, da mesma data.
8	30 962,07 €	Autorização do pagamento	Despacho de 18 de março de 2011, exarado na ordem de pagamento n.º 319, da mesma data.
	8 047,57 €		Despacho de 9 de maio de 2011, exarado na ordem de pagamento n.º 695, da mesma data.
11	78 297,25 €	Autorização do pagamento	Despacho de 9 de agosto de 2011, exarado na ordem de pagamento n.º 1289, da mesma data.

¹¹⁷ Vide Anexo III, ponto 2., Empreitadas.



VI – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹¹⁸

ACÇÃO: **Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Santana - Despesas de pessoal e de contratação pública – 2011**

ENTIDADE FISCALIZADA: Câmara Municipal de Santana

SUJEITO PASSIVO: Câmara Municipal de Santana

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR	
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS				
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €	
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO		
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99€	9	1 079,91 €	
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29€	140	12 360,60 €	
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS				
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €	
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		13 440,51 €	
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €	
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €	
			EMOLUMENTOS DEVIDOS:	13 440,51 €
			OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)	0,00 €
			TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:	13 440,51 €

¹¹⁸ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.