

Auditoria a casos de risco identificados em denúncias ao Tribunal de Contas na área da contratação pública nas autarquias locais

Município de Montalegre

RELATÓRIO N.º 6/2022

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo N.º 7/2021 – AUDIT

Casos de risco identificados em denúncias ao Tribunal de Contas na área da contratação pública nas autarquias locais

Município de Montalegre

RELATÓRIO

Fevereiro de 2022

ÍNDICE GERAL

SIGLAS	6
FICHA TÉCNICA	6
SUMÁRIO	7
1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. ANTECEDENTES E ENQUADRAMENTO DA AÇÃO	9
1.2. NATUREZA, OBJETIVOS E ÂMBITO	9
1.3. METODOLOGIA	10
1.4. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	11
2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	11
2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	15
2.1. OS PLANOS PLURIANUAIS DE INVESTIMENTO	15
2.2. OS PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS E A EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA.....	20
2.3. A EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS	60
3. CONCLUSÕES	65
4. RECOMENDAÇÕES.....	67
5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	68
6. EMOLUMENTOS	68
7. DECISÃO	69
ANEXOS	70

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – PPI - Funções sociais e económicas.....	16
Quadro 2 – Execução orçamental - “Aquisição de bens de capital”	17
Quadro 3 – N.º de contratos de empreitada (amostra) por Projeto/Ação do PPI	18
Quadro 4 – Discrepâncias nos preços unitários.....	30
Quadro 5 – Preços unitários - estaleiros.....	32
Quadro 6 – Fracionamento de despesa	35
Quadro 7 – Limite trienal – Valores excedidos.....	52
Quadro 8 – Montantes globais de adjudicação de empreitadas	54
Quadro 9 – Cabimento posterior à decisão de contratar	61

SIGLAS

CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Caderno de Encargos
CMM	Câmara Municipal de Montalegre
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DIAP	Departamento de Investigação e Ação Penal
DOTOMRO	Divisão de Ordenamento do Território, Obras Municipais e Recursos Operacionais
DOTUOM	Divisão de Ordenamento do Território, Urbanismo e Obras Municipais
DPGT	Departamento de Planeamento e Gestão do Território
DR	Diário da República
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP
EOP	Empreitadas de Obras Públicas
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MM	Município de Montalegre
NATDR	Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo interno
NCI	Norma de Controlo Interno
PCM	Presidente da Câmara Municipal de Montalegre
PEQD	Processos de participações, exposições, queixas ou denúncias
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PPRCIC	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
TdC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins

Auditor-Chefe

Equipa Técnica

Anabela Santos

Inspetora

Dora Trindade

Técnica Superior

Lídia Garanito*

Técnica Superior

* Integrou a equipa até 07.01.2022.

SUMÁRIO

A presente auditoria no Município de Montalegre integra um conjunto de ações a realizar na área da contratação pública em diversas autarquias locais e teve por objetivo verificar, nos contratos de empreitadas de obras públicas celebrados por ajuste direto e por consulta prévia, o cumprimento dos procedimentos pré-contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos, a regularidade da execução física e financeira dos contratos e o cumprimento dos limites relativos à celebração de contratos com as mesmas entidades.

O exame efetuado aos contratos de empreitada incluídos na amostra, nos anos de 2014 a 2018, evidenciou deficiências de controlo na contratação de empreitadas, a sua deficiente identificação nos Planos Plurianuais de Investimento, desconformidades várias nos procedimentos pré-contratuais, designadamente quanto à falta de fundamentação das entidades a convidar e à inexistência de um rigoroso controlo dos preços unitários.

Evidenciou, de igual forma, o fracionamento da despesa, com a conseqüente não realização de procedimentos concorrenciais, a não observância do limite trienal legalmente previsto para a celebração de contratos por ajuste direto e por consulta prévia com a mesma entidade e a cabimentação da despesa em data posterior à decisão de contratar e/ou à data da adjudicação, situações suscetíveis de consubstanciar eventuais infrações financeiras sancionatórias.

Foram formuladas recomendações à Câmara Municipal de Montalegre para que implemente mecanismos de controlo interno que visem o cumprimento da legislação respeitante à contratação pública, designadamente no que se refere à proibição do fracionamento da despesa, que institua mecanismos de controlo dos valores acumulados de contratos de empreitada de obras públicas, celebrados com a mesma entidade com recurso aos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto e de consulta prévia, que implemente as medidas necessárias para suprir as deficiências de controlo e as desconformidades detetadas na contratação de empreitadas e que institua mecanismos de controlo no sentido de garantir o cumprimento das regras legalmente definidas para a realização de despesas públicas.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes e enquadramento da ação

1. A presente ação enquadra-se no objetivo estratégico 1 do Programa Trienal do Tribunal de Contas (TdC) 2020-2022 – *Contribuir para a confiança dos cidadãos na gestão financeira pública*, Eixo 1.3 – *Promover o tratamento de denúncias de forma autónoma, tempestiva, eficaz e com impacto*.
2. Na definição das ações de controlo que visam a sua concretização, consta do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção, na Área de Responsabilidade IX, a “Auditoria a casos de risco identificados através de denúncias na área da contratação pública das Autarquias Locais”.
3. Esta auditoria integra um conjunto de ações a realizar em sete autarquias locais¹ selecionadas na sequência da análise de vários processos de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias (PEQD)², instruídos pelo Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos organismos de controlo interno (NATDR) no âmbito dos quais se identificaram situações que indiciam a prática de ilegalidades em matéria de contratação pública.

1.2. Natureza, objetivos e âmbito

4. A ação tem a natureza de uma auditoria de conformidade, na aceção do ponto 4.3. do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais³, tendo por base uma amostra de contratos de empreitada de obras públicas (EOP), relativa aos anos de 2014 a 2018 (**Anexo 3**), para cuja seleção foram tidos em consideração critérios de risco associados ao eventual incumprimento de normas legais relativas à escolha dos procedimentos, bem como quanto à probabilidade de fracionamento da despesa.
5. Constituem objetivos da auditoria, tendo por base a análise dos contratos de empreitada de obras públicas objeto da amostra:
 1. Verificar o cumprimento dos procedimentos pré-contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP)⁴ e legislação conexas e, em especial, o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06;

¹ Seis municípios e uma junta de freguesia.

² Neste caso nos PEQD n.ºs 262/2015 e 151/2017.

³ Aprovado em 29.09.2016, pelo Plenário da 2ª Secção do TdC. A auditoria de conformidade tem por propósito verificar se as operações foram realizadas e registadas de acordo com os princípios, normas contabilísticas e de controlo interno e demais legislação aplicável, no âmbito de atos, contratos, orçamentos, programas e projetos da responsabilidade de gestores e entidades públicas.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01 nas versões aplicáveis nos anos de 2014 a 2018. O CCP foi alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09; Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11.09; Decreto-lei n.º 278/2009, de 02.10; Lei n.º 3/2010, de 27.04; Decreto-lei n.º 131/2010, de 14.12; Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07; Decreto-Lei n.º 214-G/2015 de 02.10; Lei n.º 64-B/2011, de 30.12; Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08; Retificação n.º 36-A/2017, de 30.10; Retificação n.º 42/2017,

2. Verificar a regularidade da execução física⁵ e financeira dos contratos;
 3. Aferir sobre o cumprimento das normas financeiras aplicáveis, nomeadamente as relativas ao Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e à realização das despesas públicas, previstas, designadamente, no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁶, no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais⁷ e na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)⁸;
 4. Verificar o cumprimento do limite trienal relativo à adjudicação de EOP a uma mesma entidade com recurso ao ajuste direto e, a partir de 2018, à consulta prévia⁹, relativamente aos adjudicatários representados na amostra;
 5. Verificar eventuais casos de impedimentos em procedimentos de contratação de EOP que violem o regime estabelecido no Código de Procedimento Administrativo (CPA)¹⁰ bem como aferir quais os mecanismos de controlo existentes.
6. Tem ainda por objetivo o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

1.3. Metodologia

7. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases descritas no Manual de Auditoria – Princípios fundamentais do TdC:
 - Fase de planeamento, onde se analisaram as denúncias objeto dos PEQD e foram selecionados os contratos a analisar. Nesta fase foi ainda elaborado o Plano Global de Auditoria (PGA), que incluiu o quadro metodológico de obtenção de evidências.
 - Fase de execução, em que se examinaram os contratos objeto da amostra, com recurso às técnicas seguintes: exame dos processos de EOP e dos processos de despesa; apreciação das evidências documentais; análise comparativa de dados.
 - Fase de relato, que, nos termos legais e regulamentares, consubstancia o resultado dos trabalhos de auditoria.

de 30.11; Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15.05 (retificação n.º 22/2018, de 10.07), pelo Decreto-Lei n.º 179/2019, de 04.12; Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03 e Lei n.º 30/2021, de 21.01.

⁵ A partir da análise dos documentos constantes dos processos de empreitada, nomeadamente dos autos de medição.

⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22.02.

⁷ Lei n.º 73/2013, de 03.09.

⁸ Aprovada pela Lei 8/2012, de 21.02 e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.

⁹ Cf. n.º 2 do artigo 113.º conjugado com a alínea a) do n.º 2 do artigo 19.º do CCP.

¹⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01.

1.4. Condicionantes e limitações

8. Verificaram-se condicionantes decorrentes da situação pandémica, a qual determinou a não realização do trabalho de campo, tendo os procedimentos consistido, essencialmente, em indagações, designadamente pedidos escritos de elementos e de esclarecimentos e reuniões com recurso à teleconferência. Não obstante, realça-se a excelente colaboração por parte dos dirigentes e funcionários dos serviços na resposta às solicitações formuladas.
9. Uma outra condicionante resulta do facto de parte dos processos que constituem a amostra não terem sido disponibilizados pelo Município de Montalegre (MM) por estarem na posse da Polícia Judiciária do Porto, uma vez que corre termos um processo de inquérito no Departamento de Investigação e Ação Penal Regional do Porto (DIAP).
10. Deste modo, foi formulado àquele órgão um pedido de disponibilização dos processos em falta, tendo o DIAP procedido à sua digitalização e remessa, pelo que se regista a colaboração prestada.

2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

11. Nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), com as alterações subsequentes, e em cumprimento do despacho judicial de 15.11.2021, o relato foi remetido ao Presidente da Câmara Municipal (PCM) de Montalegre e aos indiciados responsáveis, para o exercício do princípio do contraditório, respetivamente, institucional e pessoal.
12. Apenas foi apresentado contraditório institucional¹¹, não tendo os responsáveis pelos factos suscetíveis de poderem configurar eventuais infrações financeiras sancionatórias apresentado contraditórios pessoais.
13. As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, estando as partes consideradas relevantes transcritas na íntegra ou apresentadas em síntese, no presente ponto ou nos pontos a que dizem mais diretamente respeito, *em itálico e de cor diferente*, sendo ainda reproduzidas na íntegra no Anexo 10.

Sobre as considerações gerais

14. Na sua pronúncia, o Município apresenta um conjunto de considerações de carácter geral referindo-se, no que aqui releva, que nas decisões tomadas pelos titulares dos órgãos autárquicos: (i) “(...) *foram ouvidas as pessoas e estruturas municipais que (...) detinham a experiência profissional e o conhecimento técnico a prestar a informação adequada à adoção da decisão financeira, jurídico*

¹¹ Rececionado no prazo fixado e que incluiu uma prorrogação de cinco dias.

financeira ou técnica adequada”; (ii) “(...) atuaram de boa fé, na convicção de que o seu comportamento era conforme com o direito aplicável, crenças na correção técnica dos juízos e propostas formuladas pelos diferentes departamentos”; (iii) “(...) atuaram sempre no cumprimento do dever objetivo de cuidado, com responsabilidade, e no respeito do princípio da segregação das funções políticas e das funções técnicas”.

15. Contudo, as situações identificadas no Relatório, designadamente as relativas ao fracionamento da despesa em EOP adjudicadas por ajuste direto, resultam de procedimentos reiterados, instituídos ao longo de vários anos, e que o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC) de 2010 já identificava como risco, ao prever que o planeamento deficiente impelia a recorrentes procedimentos de contratação e ao fracionamento da despesa, risco que se mantém no PPRCIC de 2021 como “desdobramento de empreitadas”.
16. Não obstante, não foram instituídos procedimentos de controlo interno, designadamente pelo PCM, que detinha competência delegada em matéria de EOP, para alterar situações recorrentes de fracionamento da despesa e de inobservância do limite trienal estabelecido no artigo 113.º do CCP, o que não é indiciador de uma atuação de boa fé, na convicção de que o seu comportamento seria conforme à lei e no cumprimento do dever objetivo de cuidado.
17. Por outro lado, e relativamente à audição das “pessoas e estruturas municipais” refira-se, que a decisão de contratar uma concreta EOP (início do procedimento) está suportada em despachos do PCM, e pontualmente do Vice-Presidente, dos quais resultou o fracionamento da despesa e/ou a não observância do limite trienal de adjudicação por ajuste direto, em violação das normas relativas à contratação pública, pelo que os titulares dos órgãos autárquicos são, de igual forma, financeiramente responsáveis (cf. §§ 157, 186 e 197).

Sobre as imputações de responsabilidades financeiras

18. Alega-se na pronúncia que (i) a prática dos factos imputados aos eventuais responsáveis “(...) ocorreu, sob proposta técnica dos serviços, na convicção que haviam sido praticadas todas as formalidades necessárias e com pleno desconhecimento da prática de qualquer irregularidade ou procedimento menos correto”; (ii) “não foi estabelecido no relatório qualquer nexo de causalidade entre o comportamento dos eventuais responsáveis e a possibilidade de representação pelos mesmos da violação de quaisquer normas financeiras”, não resultando “(...) por si, indiciada a prática de quaisquer factos culposos por parte dos eventuais responsáveis”.
19. Relativamente ao primeiro aspeto, refira-se, como já ficou dito, que as decisões de contratar das quais resultou o fracionamento da despesa de EOP estão suportadas em despachos do PCM e,

pontualmente, do Vice-Presidente. O mesmo ocorreu relativamente à escolha das entidades convidadas, a qual cabia ao órgão competente para a decisão de contratar, ou seja, o PCM, e que foi determinada em despachos por si subscritos, não suportados em informação dos serviços, e em violação do limite trienal legalmente estabelecido para a celebração de contratos com recurso ao procedimento de ajuste direto.

20. Não podem, assim, aqueles responsáveis alegar desconhecimento de práticas que ocorreram desde, pelo menos 2014, sem que tivessem promovido a alteração de procedimentos, sendo certo que enquanto responsáveis com competência para a autorização de despesas e de pagamentos com dinheiros públicos, não atuaram com o cuidado necessário e a diligência exigível a que estavam obrigados enquanto responsáveis pela gestão da autarquia.
21. Ainda relativamente ao elemento subjetivo da infração, e não obstante ser em sede de eventual efetivação de responsabilidades financeiras que o mesmo é apreciado, sempre se dirá que estão cometidas aos responsáveis autárquicos especiais obrigações de se assegurarem da legalidade dos procedimentos de autorização e assunção de despesa pública, pelo que podiam e deviam tê-lo feito, por deterem especiais responsabilidades no domínio da gestão dos recursos públicos.

Sobre as recomendações e as melhorias a implementar

22. Relativamente às recomendações formuladas *“os titulares do órgão executivo do Município de Montalegre”* assumem *“expressamente”*, na pronúncia *“(…) o compromisso sério e firme de contribuir proactivamente, na medida do que for financeira e fisicamente possível e de acordo com as suas competências e atribuições, para acatar todas as recomendações (…)”*.
23. A pronúncia apresenta, ainda, um conjunto de ações a implementar no âmbito de um *“(…) projeto de melhoria contínua do processo de contratação pública e gestão de contratos públicos, (…)* assente nas recomendações traçadas pelo Tribunal de Contas (...)”, das quais se destacam:
 - a) *“Revisitação do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (…)* e realizar um diagnóstico das fragilidades detetadas na sua implementação, mormente na realização dos relatórios anuais de acompanhamento”;
 - b) *“Conceber e organizar um manual prático de contratação pública visando”,* designadamente: *(i) estruturar e sintetizar o processo da contratação pública, de modo a permitir aos seus utilizadores uma fácil e correta interpretação e aplicação do Código dos Contratos Públicos (...); (ii) elaborar uma lista de verificação do cumprimento dos aspetos essenciais relacionados com”*: fracionamento de despesa; verificação do controlo de valores acumulados (artigo 113.º); escolha de entidades a convidar; realização de despesa pública;

escolha de procedimento pré-contratual; deteção e arguição de impedimentos e conflitos de interesse; roteiro de procedimentos administrativos a observar na contratação de empreitadas.

- c) Desenhar matrizes de riscos associados à gestão de procedimentos pré-contratuais e de fiscalização da execução dos contratos de EOP.

24. Para a *“(...) concretização efetiva do referido compromisso (...)”*, indicam-se, na pronúncia, um conjunto de *“propostas de melhoria”*, realçando-se as seguintes: (i) *“Criação e implementação de um plano de formação especializada em contratação pública para os intervenientes nos processos de formação e gestão de execução de contratos públicos”*; (ii) *“Criação e implementação do estatuto do gestor do contrato”*; (iii) *“Divulgação de um manual de boas práticas dos intervenientes nos processos de formação de contratos bem como dos Gestores do contrato”*; (iv) *“Implementação e renovação, com recurso a consulta pública, de uma base de dados de fornecedores de suporte à escolha das entidades a convidar”*; (v) *“Implementação de um sistema eletrónico que permita realizar o sorteio de entidades aprovadas a convidar (...)”*; (vi) *“Promoção da consulta sistemática ao mercado (...)”*; (vii) *Definição de metodologias de avaliação ex ante dos contratos ou das ações a tomar (...)”*; (viii) *“Definição e implementação de linhas de orientação sobre boas práticas a seguir nas fases de planeamento, de execução e de controlo e avaliação dos contratos de obras públicas (...)”*; (ix) *“Revisão das previsões dos custos globais e de prazos de conclusão de cada contrato (...)”*, e (x) *Implementação de (...) um procedimento de fiscalização prévia interna dos procedimentos pré-contratuais (...).”*

Registam-se como aspetos positivos, o compromisso assumido no sentido do acolhimento das recomendações formuladas e o conjunto de ações de melhoria que se pretendem implementar em matéria de contratação pública. As ações propostas são ambiciosas, em número e abrangência, revestindo especial relevância a sua concretização, a qual, em parte, será objeto de apreciação no âmbito do seguimento das recomendações do Tribunal.

2. Observações de auditoria

2.1. Os Planos Plurianuais de Investimento

2.1.1. Enquadramento geral

25. A proposta de Orçamento municipal inclui as Grandes Opções do Plano e o Plano Plurianual de Investimentos (PPI), ambos com um horizonte móvel de quatro anos. Aquela integra a justificação das opções de desenvolvimento estratégico, a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental, e a descrição dos programas, incluindo projetos de investimento e atividades mais relevantes da gestão¹².
26. A elaboração do PPI pretende promover o planeamento e a gestão a longo prazo dos projetos e ações de investimento, bem como o seu financiamento e calendarização, e complementarmente contribuir para o cumprimento do “Princípio da equidade intergeracional”¹³, através da apreciação da incidência orçamental, nomeadamente das medidas e ações incluídas no PPI.
27. De acordo com os pontos 2.3.1 e 2.3.3 do POCAL, o PPI das autarquias locais inclui todos os projetos e ações a realizar no âmbito dos objetivos estabelecidos pela autarquia e a respetiva previsão de despesa, devendo ser discriminados os projetos e ações que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos, só podendo ser realizados os projetos e ou as ações inscritas no PPI e até ao montante da dotação em “Financiamento definido para o ano em curso”. O PPI pode ser objeto de modificações através de revisões¹⁴ e alterações¹⁵.
28. O MM remeteu o Relatório de Gestão na sua prestação de contas anual ao Tribunal, conforme definido nas Instruções n.º 1/2001¹⁶, o qual incluiu a execução do PPI.
29. Entre 2014 e 2019, o Município dirigiu os seus investimentos essencialmente para as Funções Sociais e Económicas, sendo que, nas últimas, a quase totalidade foi executada em “Transportes e Comunicações”, rubrica onde estão incluídas as empreitadas objeto da amostra (**Quadro 1**).

¹² Alínea e) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09.

¹³ Artigo 9.º da Lei 73/2013, de 03.09.

¹⁴ As revisões do PPI ocorrem quando se incluem ou anulam projetos, implicando as adequadas modificações no orçamento, quando for o caso (ponto 8.3.2.2 do POCAL).

¹⁵ São alterações ao Plano a realização antecipada de ações previstas para anos posteriores ou a modificação do montante das despesas de qualquer projeto, sem prejuízo das adequadas modificações no orçamento, quando for o caso (ponto 8.3.2.3 do POCAL).

¹⁶ Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovadas pela Resolução n.º 04/2001 – 2.ª Secção, tendo-se mantido em vigor até à prestação de contas do exercício de 2019.

Quadro 1 – PPI - Funções sociais e económicas

(m€)

Ano	Funções	Orçamentado		Executado	Desvio	Taxa de execução (%)	Peso (%) ⁽¹⁾
		Inicial	Final				
2014	Funções Sociais	4 245	3 703	2 372	-1 331	64,06	45,48
	Funções Económicas	2 371	2 960	2 084	-876	70,41	39,96
	Transportes e Comunicações	2 071	2 875	2 019	-855	70,25	96,88
	Total PPI	7 654	7 862	5 216	-2 646	66,34	100,00
2015	Funções Sociais	3 665	3 157	2 667	-491	84,46	44,43
	Funções Económicas	2 500	2 746	2 572	-173	93,70	42,87
	Transportes e Comunicações	2 414	2 617	2 492	-125	95,22	96,87
	Total PPI	6 906	6 819	6 001	-818	88,00	100,00
2016	Funções Sociais	1 728	1 748	1 389	-359	79,46	30,14
	Funções Económicas	2 901	2 983	2 635	-348	88,33	57,18
	Transportes e Comunicação	2 730	2 725	2 421	-304	88,86	91,91
	Total PPI	5 303	5 530	4 608	-922	83,32	100,00
2017	Funções Sociais	-	2 868	2 572	-296	89,68	32,62
	Funções Económicas	-	4 585	4 356	-228	95,02	55,24
	Transportes e Comunicações	-	4 398	4 174	-224	94,91	95,82
	Total PPI	-	8 654	7 886	-768	91,12	100,00
2018	Funções Sociais	-	3 793	2 361	-1 432	62,24	36,46
	Funções Económicas	-	3 589	3 285	-303	91,55	50,73
	Transportes e Comunicações	-	3 563	3 267	-296	91,70	99,46
	Total PPI	-	8 900	6 476	-2 424	72,77	100,00
2019	Funções Sociais	-	4 708	3 927	-781	83,42	56,93
	Funções Económicas	-	2 477	2 113	-364	85,31	30,62
	Transportes e Comunicações	-	2 381	2 027	-354	85,15	95,95
	Total PPI	-	8 440	6 899	-1 542	81,74	100,00

⁽¹⁾ No total executado e, no que concerne aos Transportes e Comunicações, no total das funções económicas.

Fonte: Relatórios de gestão (Prestação de Contas ao TdC).

30. A taxa de execução dos investimentos em Funções Económicas é sempre superior à registada nas Funções Sociais, chegando a superar os 95% em 2017. Excetuando o ano de 2019, o peso das funções económicas no montante executado nos PPI nunca é inferior a 40%, chegando a ultrapassar os 55% em 2017 e os 57% em 2016.
31. Em termos orçamentais e tendo em conta a classificação económica 07.03.03 – “Outras construções e infraestruturas”, onde são contabilizadas as despesas com obras públicas/empreitadas, apresenta-se no **Quadro 2** a execução nos anos de 2014 a 2019.

Quadro 2 – Execução orçamental - “Aquisição de bens de capital”

(m€)

Ano / Código Classificação económica / Designação	Dotações corrigidas	Despesas pagas	Grau de execução	Peso no Total (despesas pagas)
2014				
07 - Aquisição de bens de capital	7 862	5 216	66,34	30,46
07.03.03 - Outras construções e infra-estruturas	3 963	2 776	70,05	16,21
Total Orçamental	21 830	17 124	78,44	100,00
2015				
07 - Aquisição de bens de capital	6 702	5 884	87,79	33,06
07.03.03 - Outras construções e infra-estruturas	3 997	3 728	93,29	20,95
Total Orçamental	19 577	17 796	90,90	100,00
2016				
07 - Aquisição de bens de capital	5 413	4 491	82,96	29,09
07.03.03 - Outras construções e infra-estruturas	3 753	3 304	88,03	21,40
Total Orçamental	18 300	15 438	84,36	100,00
2017				
07 - Aquisição de bens de capital	8 537	7 768	91,00	38,75
07.03.03 - Outras construções e infra-estruturas	5 241	4 966	94,76	24,78
Total Orçamental	22 385	20 045	89,55	100,00
2018				
07 - Aquisição de bens de capital	8 812	6 388	72,49	31,48
07.03.03 - Outras construções e infra-estruturas	4 855	3 881	79,94	19,13
Total Orçamental	24 496	20 293	82,84	100,00
2019				
07 - Aquisição de bens de capital	8 118	6 762	83,29	31,94
07.03.03 - Outras construções e infra-estruturas	3 817	3 482	91,23	16,45
Total Orçamental	24 548	21 170	86,24	100,00

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da Despesa (Prestação de Contas ao TdC).

32. A execução orçamental global atinge, em todos os anos do período, valores superiores a 78%. Salienta-se que, em 2017, o peso da despesa executada em “Outras construções e infraestruturas” no total da despesa foi de cerca de 25%, com um grau de execução próximo de 95%, superior à média dos últimos 3 anos.

2.1.2. Deficiente identificação nos PPI das empreitadas adjudicadas por ajuste direto

33. Da análise dos PPI relativos aos anos de 2014 a 2019, verifica-se que os investimentos relativos aos contratos de empreitada de obras públicas examinados não estão casuisticamente discriminados por Projeto/Ação, integrando de forma genérica agregados de Projetos/Ações (cf. Anexo 4), conforme se sintetiza no Quadro 3.

Quadro 3 – N.º de contratos de empreitada (amostra) por Projeto/Ação do PPI

(m€)

Identificação PPI	Projeto / Ação	Ano inicial	N.º Contratos (Amostra)	PPI - Valor corrigido a 31.12					
				2014	2015	2016	2017	2018	2019
Abastecimento de água - Beneficiação dos Sistemas Existentes	91	2002	2	290	375	257	238	337	215
Desportos, Recreio e Lazer - Pista Automóvel	113	2002	4	280	145	110	400	444	268
Caminhos - Caminhos Agrícolas Freguesias	137	2002	1	413	840	550	941	284	260
Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária	228	2002	10	1 050	622	450	1 204	425	0
Esgotos Domésticos - Saneamento Vila da Ponte	5	2010	1	10	185	89	1	-	-
Requalificação Vila de Salto	42	2010	2	38	285	-	-	-	-
Indústria e energia / Eficiência Energética	10	2014	4	1	1	100	100	1	-
Caminhos	14	2014	2	350	840	-	-	-	-
Esgotos Domésticos - Saneamento a Morgade	2	2015	1	-	1	50	110	15	72
Arruamentos e Outras Obras de requalificação nas Freguesias	4	2015	2	-	1 060	1 076	1 251	430	719
Abastecimento de água - água Morgade	25	2016	1	-	-	50	107	10	87
Total de empreitadas da amostra			30						

Fonte: PPI e Anexo 3.

34. Questionado, o MM reconheceu que os investimentos são contemplados em rubricas gerais (casos de intervenções na rede viária municipal, em arruamentos, nos sistemas de abastecimento de água, nos sistemas de drenagens de águas residuais e outros), quando não estejam programados¹⁷.
35. Contudo, tratando-se de um instrumento de gestão previsional, como é qualificado por lei, deve refletir os investimentos a realizar, os respetivos encargos e as fontes de financiamento, os quais têm reflexo nos respetivos orçamentos anuais da despesa.
36. Aliás é paradigmático que existam Projetos/Ações previstas nos PPI analisados, cujo início remonta a 2002, ou seja, com um período de cerca de 20 anos, o que põe em causa a qualidade do planeamento dos investimentos, cujo horizonte temporal deverá ser de 4 anos¹⁸.

¹⁷ Cf. resposta ao ponto 1.2 do pedido de elementos 3.

¹⁸ A título de exemplo, o projeto 228 - Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária, do PPI de 2015, cujo termo é 31.12, prevê uma dotação para 2016, e nos PPI de 2018 e 2019 com termos a 31.12, os projetos só têm dotação para o 1.º ano (cf. Anexo 3).

37. Por outro lado, constatou-se que, em regra, o PPI não apresenta informação das despesas realizadas em anos anteriores, tendo-se verificado que das 30 empreitadas da amostra apenas 5 têm valores executados em anos anteriores¹⁹.
38. Do exposto resulta que existem deficiências na elaboração e acompanhamento da execução do PPI, deixando este de constituir um importante instrumento de gestão essencial para a gestão autárquica.
39. Conclui-se assim que a inscrição de forma agregada dos investimentos não permite cumprir o disposto no POCAL que, de forma expressa, prevê que só podem ser realizados os projetos e ou as ações inscritas no PPI e até ao montante da dotação prevista para o ano²⁰.

No âmbito do contraditório, alega o Município que as EOP adjudicadas por ajuste direto representam, em regra, situações onde subsiste uma maior imprevisibilidade na programação das necessidades futuras e na definição dos respetivos valores (principalmente num horizonte móvel de quatro anos) *“(...) porque a razão de ser da sua contratualização assenta habitualmente em eventos de carácter inesperado”* (como no caso das intempéries), pelo que *“(...) dificilmente se compagina com uma previsão de despesas muito específica”*, tendo os serviços municipais optado pela consagração no PPI de *“(...) rubricas genéricas e residuais para acudir a quaisquer eventos e necessidades imprevisíveis (casos de intervenções na rede viária municipal, em arruamentos, nos sistemas de abastecimento de água, nos sistemas de drenagem de águas residuais e outros).”*

Contudo, a regra deveria ter sido a contrária, ou seja, a de que aquelas EOP estivessem previstas no PPI e apenas excecionalmente tal não ocorrer (como no exemplo invocado para as intempéries ou perante ruturas nas redes de água/saneamento). O mesmo se diga relativamente à adjudicação de EOP que sejam precedidas, atualmente, do procedimento pré-contratual de consulta prévia.

Basta atentar nos elevados montantes anuais que foram adjudicados por ajuste direto às cinco entidades que integram o objeto da amostra (cf. **Quadro 8**), para se concluir que não poderiam, obviamente, tão elevados valores consubstanciar, em regra, necessidades imprevisíveis.

Também os exemplos apontados na pronúncia, de intervenções na rede viária e de adjudicação de sistemas de abastecimento água, não constituem, em regra,

¹⁹ Nos mapas da execução do PPI disponibilizados pelo Município a correspondente coluna não apresenta valores de 2014 a 2018/19.

²⁰ Cf. pontos 2.3.1, 2.3.3, 7.1 e 7.4 do POCAL.

necessidades imprevisíveis, carecendo, pelo contrário, de planificação e da consequente previsão no PPI.

2.2. Os procedimentos pré-contratuais e a execução dos contratos de empreitada

40. No âmbito da amostra, examinaram-se processos de EOP, relativos ao período de 2014 a 2018, cujos contratos foram adjudicados através do procedimento pré-contratual de ajuste direto (até 2017), previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º ²¹, conjugado com a alínea a) do artigo 19.º ²² do CCP, que permitia a celebração de contratos de empreitada de valor inferior a 150 000€ com convite a uma ou várias entidades (artigo 112.º do CCP)²³.
41. A partir de 2018, com a alteração introduzida àquele preceito pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, o procedimento pré-contratual de ajuste direto passou a ser aplicável, apenas, aos contratos de valor inferior a 30 000 €, tendo sido introduzido um novo procedimento, a consulta prévia com convite a pelo menos três entidades, para a celebração de contratos de valor inferior a 150 000€ e superior a 30 000 €²⁴.
42. Os procedimentos pré-contratuais de EOP foram desenvolvidos, até 28.02.2018, pela Divisão de Ordenamento do Território, Obras Municipais e Recursos Operacionais (DOTOMRO) com competências, designadamente, em matéria de obras municipais (empreitadas e administração direta) e respetiva fiscalização.
43. Com a nova orgânica²⁵, sucedeu-lhe o Departamento de Planeamento e Gestão do Território (DPGT), que desenvolve competências nas mesmas áreas e é constituído pela Divisão de Ordenamento do Território, Urbanismo e Obras Municipais (DOTUOM) e pela Divisão de Ambiente e Serviços Urbanos.

2.2.1. Deficiências de controlo na contratação de empreitadas

44. Nos termos do ponto 2.9 do POCAL²⁶, foi aprovada pela Câmara Municipal de Montalegre (CMM), em 19.11.2012, a norma de controlo interno (NCI), a qual foi objeto de alteração por deliberação do

²¹ Na sua versão originária.

²² Na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07.

²³ Na sua versão originária.

²⁴ Tendo sido examinados procedimentos pré-contratuais de consulta prévia do ano de 2018.

²⁵ Aprovada por deliberação da Assembleia Municipal de 20.12.2017 e publicada no Diário da República, 2ª série, de 27.02.2018.

²⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22.02.

executivo de 06.08.2020 que visou, designadamente, adaptá-la às alterações decorrentes da implementação do SNC-AP (2020)²⁷ e da nova estrutura orgânica do MM (2018).

45. Verificaram-se fragilidades nos procedimentos de controlo na contratação de empreitadas respeitantes à articulação entre o anterior Departamento de Administração Geral e Finanças e a anteriormente designada DOTOMRO relativamente à observância das fases da realização da despesa, tendo ocorrido situações de cabimentação posterior à data da decisão de contratar ou da adjudicação das empreitadas que serão objeto de análise no ponto 2.3.1.
46. A NCI vigente a partir de 2020 já estabelece, no capítulo XII²⁸, alguns procedimentos relativos à contratação pública, destacando-se, quanto às EOP, a forma de articulação do DPGT com a Divisão de Finanças, designadamente quanto ao cabimento e processamento/pagamento da despesa²⁹, bem como quanto à competência para o controlo do limite trienal³⁰ previsto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP relativo à escolha das entidades convidadas a apresentar propostas nos procedimentos por ajuste direto e por consulta prévia.
47. Relativamente ao controlo do limite trienal constataram-se graves deficiências, que serão objeto de análise no ponto 2.2.4, decorrentes de terem incorretamente sido consideradas prestações do mesmo tipo ou idênticas as que integrassem a titularidade de um alvará de empreiteiro de obras públicas de determinada categoria e subcategoria, e sem a aplicação de um critério uniforme, cuja consequência foi a adjudicação de elevados montantes a cinco adjudicatários³¹.
48. De igual modo, observaram-se graves deficiências de controlo da correspondência expedida e recebida, decorrente do facto de, nos procedimentos de ajuste direto examinados, nenhum dos convites remetidos às entidades, em suporte físico ou endereço eletrónico, ter sido objeto de registo, o mesmo tendo ocorrido relativamente à entrada das propostas, denotando falta de transparência nos procedimentos, nem foi observado o disposto no artigo 7.º da NCI de 2012, aplicável à data dos factos, relativo aos procedimentos de registo de correspondência.
49. Questionado, o MM informou que os convites e as restantes peças do procedimento eram entregues, em geral, em mão, o mesmo acontecendo relativamente às propostas, pelo que “O

²⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11.09.

²⁸ Artigos 67.º a 73.º.

²⁹ Estabelecendo-se que a informação/proposta de realização de uma empreitada, e anteriormente ao respetivo despacho, é remetida ao Serviço de Contabilidade para se proceder à cabimentação orçamental.

³⁰ O qual está cometido ao DPGT.

³¹ Com os maiores montantes adjudicados nos anos de 2014 a 2018: Altura Dinâmica (2 881 031€); Gafaestruturas – Engenharia, Lda. (1 571 763€); José Moreira Fernandes & Filhos, S.A (1 345 123,47€); Combatop (721 691,57€); Urbanop, Lda. (190 724,06€).

registo dos convites, por serem entregues diretamente, não era levado a efeito e a receção das propostas não era também registada formalmente”³².

50. Não obstante o MM ter, ainda, informado que “(...) os convites passaram a ser enviados por correio eletrónico, com obrigação de apresentação das propostas pelo mesmo meio (...)”, dizendo esta situação respeito a procedimentos de consulta prévia com convite a três entidades cujos contratos foram celebrados em 2018³³, refira-se que em dois dos quatro processos examinados³⁴, inexistente evidência do aludido procedimento.
51. Nos outros dois processos³⁵ as mensagens de correio eletrónico não foram registadas, tendo o MM informado que “*Esta situação está, entretanto, a ser revista (...) no sentido de ser criado um endereço único de correio eletrónico, exclusivamente para os procedimentos de contratação pública, que permita o registo automático destas comunicações.*”³⁶.
52. O PPRCIC³⁷ remontava a 2010³⁸, tendo sido aprovado, recentemente, um novo PPRCIC, por deliberação da CMM de 6.05.2021. Não foram elaborados os relatórios anuais de execução do PPRCIC, em incumprimento do disposto na alínea d) do ponto 1.1 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) de 01.07.2009.
53. O Plano de 2010 identificava, na área da contratação pública, e no que aqui releva, os riscos de: (i) indefinição das responsabilidades de cada um dos intervenientes no processo, nas diversas fases; (ii) planeamento deficiente, o que impele a recorrentes procedimentos de contratação e a fracionamento de despesa; e (iii) inexistência de rotação dos colaboradores responsáveis pela medição dos trabalhos e vistoria das obras.
54. De facto, decorre das fichas de levantamento de funções dos trabalhadores afetos à DOTOMRO (até 2017) e atualmente à DOTUOM³⁹ a falta de rotatividade dos colaboradores, os quais exercem as mesmas funções desde pelo menos 2013, designadamente as relativas à fiscalização de EOP, potenciadoras de eventual conflito de interesses.

³² Cf. resposta ao ponto 1.1 do pedido de elementos n.º 3.

³³ Com os números de ordem 23 a 26 e renumerados de 19 a 22. Cf. **Anexo 3**.

³⁴ Pista automóvel – Vedações (n.º ordem 27) e Pista automóvel – Estabilização e Taludes da Plataforma (n.º ordem 28).

³⁵ Pavimentação de acessos na povoação de Gralhas” (n.º ordem 29) e Pavimentação de acessos à povoação de Solveira (n.º ordem 30). Cf. **Anexo 3**.

³⁶ Cf. resposta ao ponto 1.1 do pedido de elementos n.º 3.

³⁷ Edição de 02.12.2009, aprovado por deliberação da CMM de 01.02.2010.

³⁸ Não tendo sido elaborado qualquer relatório de execução no período de 2014 a 2020 (cf. resposta ao ponto 5 do pedido de elementos n.º 1).

³⁹ Cf. resposta ao ponto 3 do pedido de elementos n.º 1.

55. Por outro lado, o MM não aprovou um manual/regulamento de contratação pública⁴⁰ contendo a descrição dos procedimentos administrativos a observar na contratação de EOP e as responsabilidades cometidas aos intervenientes nos respetivos procedimentos, instrumento essencial para a transparência dos procedimentos de contratação.
56. Refira-se, ainda, que se verificaram situações de fracionamento da despesa, cujo risco estava evidenciado no PPRCIC e que serão objeto de análise no ponto 2.2.3.
57. No novo PPRCIC destacam-se os seguintes riscos na área da contratação pública de EOP: (i) desdobramento de empreitadas (...) para ajustar a escolha do procedimento; (ii) não consultar vários potenciais concorrentes; (iii) falta de formação dos profissionais qualificados que preparam os procedimentos; (iii) procedimentos fictícios para consulta/adjudicação a um interessado; (iv) preço base mal definido; (v) definição de critérios de adjudicação dúbios e pouco objetivos; (vi) conflito de interesses dos intervenientes nos processos e procedimentos; (vii) diminuição da concorrência; (viii) não cumprimento dos limites permitidos para convite às mesmas entidades; (ix) incumprimento de obrigações de divulgação dos contratos.
58. Daquele Plano constam as medidas a adotar em relação a cada um dos riscos identificados, as quais quando se justificar, serão mencionadas nos respetivos pontos do presente relatório.

No âmbito do contraditório, alega o Município que: (i) estando em causa a consulta a apenas uma entidade não é posto em causa o princípio da concorrência e que (ii) o cumprimento de formalidades de registo só se encontrava expressamente previsto no CCP nos casos em que o procedimento se encontrava sujeito a tramitação em plataformas eletrónicas e que, sendo facultativa a sua utilização relativamente aos procedimentos de ajuste direto, não é obrigatória nestes nem nos procedimentos de consulta prévia (artigo 115.º n.º 4 do CCP).

Contudo, para além da falta de transparência, designadamente, quanto ao cumprimento do prazo para a apresentação da proposta, o que implica a evidência de datas de envio do convite e da receção desta, o registo da correspondência expedida e recebida decorre das normas de controlo interno que, no caso do MM, e como já ficou dito (§ 48), estavam previstas na NCI (artigo 7.º), não carecendo o CCP de prever expressamente tal procedimento.

Quanto à inexistência de um manual de contratação pública, o Município informa que *“(...) se encontra em curso a elaboração e aprovação de um manual prático de*

⁴⁰ Cf. resposta ao ponto 7 do pedido de elementos n.º 1.

contratação pública contendo a descrição dos procedimentos administrativos a observar e as responsabilidades cometidas aos intervenientes nos respetivos procedimentos que dê cumprimento pleno ao princípio da transparência”.

No que respeita à inexistência de relatórios de execução do PPRCIC o Município esclarece que o Plano aprovado em 01/02/2010 não continha “(...) *uma definição clara e precisa do serviço e órgão responsável pela elaboração dos relatórios anuais de execução e do respetivo conteúdo*” e que esta situação será objeto de correção imediata no Plano aprovado em 01.04.2021.

2.2.2. Desconformidades verificadas nos procedimentos de contratação

59. Nos processos examinados relativos a contratos de empreitada adjudicados por ajuste direto e consulta prévia nos anos de 2014 a 2018, identificados no **Anexo 3**, verificaram-se desconformidades, que se identificam, transversais a todos os processos.
60. Assim, no que respeita à decisão de contratar, refira-se que os despachos do Presidente da CMM se limitam a “*determinar*” o início do procedimento, sem justificar a necessidade da realização da obra e sem identificar o nº do projeto do PPI, reconduzindo-se à escolha da entidade a convidar, sem qualquer fundamentação, e à aprovação das peças do procedimento.
61. Contudo, todos os tipos de procedimentos pré-contratuais, independentemente do objeto do contrato a celebrar, iniciam-se com uma decisão de contratar (artigo 36.º do CCP) que “(...) *é tomada na sequência (i) da verificação, por parte da entidade adjudicante, da existência de uma necessidade, (ii) da sua completa caracterização e (iii) da identificação do meio/instrumento/etc. adequado à sua satisfação, o qual consistirá no objecto do contrato a celebrar*”⁴¹.
62. Quanto à escolha das entidades, refira-se que nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 113.º do CCP, aquela cabe ao órgão competente para a decisão de contratar, ou seja, o mesmo que autoriza a despesa, tratando-se de um ato discricionário porque se integra na margem de liberdade de decisão do órgão com competência para contratar. Contudo, carece de ser fundamentado, em obediência ao princípio da transparência previsto no n.º 4 do artigo 1.º do CCP e à exigência de fundamentação dos atos administrativos estabelecida no artigo 152.º do CPA .
63. Neste âmbito, assume especial relevância a Recomendação do CPC, de 07.01.2015, aplicável à data dos factos, que recomendava, a todas as entidades que celebrassem contratos públicos, o reforço

⁴¹ “Manual de Procedimentos de Contratação Pública de Bens e Serviços – Do início do Procedimento à Celebração do Contrato”, Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, RL, ed. da Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública, pág. 29.

da “ (...) *atuação na identificação, prevenção e gestão de riscos de corrupção e infrações conexas nos contratos públicos, quanto à sua formação e execução, devendo, em especial, fundamentar-se sempre a escolha do adjudicatário*”.

64. Embora não aplicável à data dos factos, a Recomendação 4/2019 do CPC, de 2.10⁴², que revogou a anterior, vem reforçar a (i) necessidade de fundamentação, em especial, a decisão de contratar, a escolha do procedimento, a estimativa do valor do contrato e a escolha do adjudicatário e (ii) que se privilegie o recurso a procedimentos concorrenciais em detrimento da consulta prévia e do ajuste direto.
65. Também a orientação técnica 01/CCP/2018, de 02.02, do IMPIC, embora não aplicável à maioria dos factos, refere a necessidade de fundamentação das entidades convidadas nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, devendo o órgão competente fundamentar a razão pela qual escolhe determinadas entidades e não outras.
66. Questionado sobre o critério adotado para a escolha das empresas convidadas a apresentar proposta, o MM informou⁴³ que são vários os critérios: (i) empresas detentoras do adequado alvará de empreiteiro de obras públicas; (ii) empresas que não tenham ultrapassado o limite trienal de adjudicações (n.º 2 do artigo 113.º do CCP); (iii) empresas que melhores garantias de execução possam apresentar, face ao respetivo historial.
67. Contudo, para além de não estarem evidenciados os fundamentos para a escolha das entidades convidadas para apresentarem proposta, o segundo critério apontado pelo MM não se mostrou eficaz, devido a uma incorreta interpretação daquele preceito que conduziu à adjudicação de elevados montantes às mesmas entidades, como se detalhará no ponto 2.2.4.
68. Relativamente ao terceiro critério apontado, é o próprio MM que reconhece⁴⁴ não existir “(.) *base de dados formal onde conste a qualidade de execução de obras do mesmo tipo anteriormente adjudicadas a determinada empresa. É apenas elaborada base de dados que permite a verificação de eventual impedimento de empresas por limitação do valor trienal definido no CCP.*” Deste modo, embora apontando aquele critério, o mesmo não seria exequível.
69. Refere finalmente o MM que “*Com a entrada em vigor das Normas de Controlo Interno, na parte referente aos procedimentos de contratação pública, procurar-se-á que sejam produzidos relatórios de cada empreitada, através dos quais seja possível aferir da qualidade de execução e classificar as*

⁴² Publicada no DR, 2.ª série, de 02.12.2019.

⁴³ Cf. resposta ao ponto 1.4 do pedido de elementos n.º 3.

⁴⁴ Cf. resposta ao ponto 1.4 do pedido de elementos n.º 3.

empresas convidadas de acordo com critérios mais objetivos”, embora aquela seja omissa quanto a este aspeto.

70. De notar que nos termos do disposto no artigo 402.º do CCP, a elaboração do relatório final da obra, em modelo próprio, é legalmente obrigatório, devendo ser enviado ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
71. Verificou-se, também, a falta de evidência do meio utilizado para a transmissão dos convites, salientando-se que nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 115.º do CCP *“O convite deve ser formulado por escrito e acompanhado do caderno de encargos, podendo ser entregue diretamente ou enviado por correio ou ainda por qualquer meio de transmissão escrita e eletrónica de dados, devendo a entrega ou o envio ocorrer simultaneamente quando for convidada a apresentar proposta mais de uma entidade.”*
72. Para além do incumprimento daquele formalismo legal por parte do dono da obra, também impossibilitou, a aferição do cumprimento dos prazos procedimentais para a apresentação de propostas, dos documentos de habilitação e para o eventual pedido de esclarecimentos.
73. Relativamente à atividade de fiscalização regulada nos artigos 304.º, 305.º e 308.º do CCP não existe evidência de relatórios de fiscalização da obra ou da emissão de ordens, diretivas ou instruções do dono da obra, sendo certo que nos termos do n.º 4 do artigo 308.º *“O exercício do poder de fiscalização deve ficar documentado em autos, relatórios ou livros próprios”*.
74. De acordo com as fichas de levantamento de funções, exercem funções de fiscalização um técnico superior (engenheiro civil) e um assistente técnico, não tendo, todavia, sido remetido suporte documental relativo à atividade desenvolvida por estes trabalhadores.
75. Foram elaborados autos de medição dos trabalhos executados nos termos do disposto nos artigos 387.º e 388.º do CCP, sempre subscritos pelo Diretor do DOTOMRO/DPGT e cujos valores são exatamente os mesmos das propostas, indiciando a eventual não realização de medições nos locais dos trabalhos.
76. Aliás, o próprio PPRCIC, atualmente em vigor, indica como riscos do Gabinete de Fiscalização: (i) O pagamento de trabalhos de empreitada sem o correspondente auto de medição realizado no local; (ii) A permissão de troca de materiais nas empreitadas sem autorização superior e sem a devida compensação (mais valia ou menos valia); Idem em relação a trabalhos a mais ou a menos; (iii) Permissão de trabalhos mal executados e de aplicação de materiais sem a homologação CE ou certificação de qualidade.

77. Finalmente, não existe evidência da elaboração da conta corrente e da conta final das empreitadas (artigos 389.º e 399.º do CCP).

No âmbito do contraditório, o Município vem alegar que apenas com as alterações introduzidas ao artigo 36.º do CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 é que passou a existir uma exigência expressa de fundamentação da decisão de contratar.

Contudo, não é de acolher tal argumento, uma vez que aquela exigência decorre do princípio da transparência subjacente à aferição da satisfação da necessidade pública a suprir através da celebração do contrato e da estimativa da respetiva despesa, momentos cruciais da decisão pública, e das exigências de controlo da legalidade dos atos, designadamente por entidades de controlo externo. Se bem que na versão originária do CCP fosse omissa a exigibilidade de fundamentação da decisão de contratar, foram vários os autores que a consideraram necessária, no âmbito do regime geral do ato administrativo⁴⁵.

Não obstante aquela decisão ser proferida no exercício de um poder discricionário, está limitada pela lei e pelos princípios gerais de direito administrativo, designadamente pela exigência de fundamentação dos atos administrativos estabelecida no artigo 152.º do CPA. O Relatório n.º 1/2021-OAC/PG deste Tribunal⁴⁶, é muito claro nesse sentido.

Quanto à escolha das entidades convidadas, o Município enuncia critérios que já havia apontado na resposta a um pedido de esclarecimentos (§ 66), reconhecendo que *“Alguns dos critérios assentam em razões de natureza estritamente discricionária (...)”*, mas que *“(...) essa discricionariedade é querida e consentida pela ausência de outros critérios previstos na lei, com exceção daqueles que decorrem dos n.ºs 2 a 6 do artigo*

⁴⁵ Assim, de acordo com Assis Raimundo (obra cit., pág. 742), *“(...) as decisões essenciais constitutivas do procedimento, e particularmente a decisão de contratar, estão sujeitas ao dever de fundamentação.*

O confronto dos arts. 36.º e 38.º do CCP não auxilia na compreensão deste ponto, pois parece tornar clara uma aparente diferença de regime entre as decisões de contratar e de escolha do procedimento, ao exigir apenas expressamente a fundamentação quanto a esta última. Isto poderia levar à conclusão segundo a qual a decisão de contratar não está sujeita, em regra, ao dever de fundamentar. No entanto, não é assim. Desde logo, na medida em que o art. 79º/1/d (...) permite que se confira relevância às razões e pressupostos essenciais que levaram a entidade adjudicante a decidir contratar, parece que isso deve ser expresso na decisão de contratar.

Acresce que, deve entender-se que a decisão de contratar, acto administrativo que é, está sujeita genericamente ao dever de fundamentação nos casos previstos no art. 124º [atualmente artigo 152.º] do CPA.”

⁴⁶ O Relatório relativo ao Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021 refere que *“Os elementos essenciais da fundamentação da decisão de contratar e da autorização da respetiva despesa devem esclarecer a motivação do ato. De acordo com o artigo 153.º do CPA, a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, ainda que possa consistir em declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituem, neste caso, parte integrante do respetivo ato. Afirma-se, ainda, que a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato equivale à falta de fundamentação”*.

113.º do CCP’, acrescentando, ainda, que tal “(...) *não significa, logicamente, que a escolha das entidades adjudicantes seja acrítica, aleatória ou arbitrária.*”

Alega-se, também, (i) que o CCP não exige que a escolha dos operadores económicos seja fundamentada e que (ii) o convite tem por suporte a experiência que o Município detém sobre a capacidade de gestão da obra pelos empreiteiros, a proximidade geográfica, a garantia do cumprimento dos contratos e a “(...) *oportunidade de promover a prossecução de políticas sociais e secundárias, designadamente a sustentabilidade ambiental e social, a promoção da economia local, o apoio ao tecido empresarial do interior e o apoio às pequenas e médias empresas, numa lógica de crescimento inteligente, sustentável, inclusivo e descentralizado, melhorando a competitividade do setor produtivo regional e local.*”

Refere-se, finalmente, na pronúncia, que o Município “(...) *acredita (...) que a escolha das entidades a convidar para a apresentação de propostas foi devidamente fundamentada e sustentada, (...) não tendo os aludidos critérios, que presidiram a tal escolha, sido concretizados e documentados devidamente, muito por força da circunstância de o quadro legal aplicável não o exigir explicitamente.*”

As alegações do Município não procedem. À semelhança da decisão de contratar, a escolha das entidades a convidar é, de igual forma, um ato discricionário, pelo que são aqui aplicáveis as considerações já efetuadas quanto à necessidade de fundamentação da escolha dos operadores económicos.

Por outro lado, embora o n.º 1 do artigo 113.º do CCP não exija qualquer fundamentação e seja omissivo quanto aos critérios de escolha das entidades a convidar, não pode o órgão administrativo eximir-se ao dever de fundamentação, em obediência aos princípios da transparência e da imparcialidade (n.º 1 do artigo 1.º - A do CCP), e ao disposto no artigo 152.º do CCP⁴⁷.

Sobre a invocada experiência que o Município detém em relação à capacidade de os empreiteiros executarem os contratos, refira-se, como já ficou dito (§ 68), que inexistente suporte digital/documental de onde conste a qualidade de execução de obras anteriores, situação também reconhecida na pronúncia.

⁴⁷ De notar que a fundamentação dos atos reveste especial importância para posterior escrutínio por entidades de controlo externo dos fundamentos da escolha dos operadores económicos. Como se afirma no aludido Relatório n.º 1/2021 deste Tribunal: “*A necessidade de explicitar os fundamentos para a escolha discricionária da entidade ou entidades a convidar deve (...) considerar-se incluída no dever geral de fundamentação e necessária à demonstração da observância do princípio da imparcialidade.*”

Os critérios de proximidade geográfica e de apoio à economia local, constituem um fator delimitador de possíveis adjudicatários. Com efeito, se a discriminação positiva de Pequenas e Médias Empresas (PME) permite promover o tecido económico local, o mesmo não poderá dizer-se relativamente a uma particular localização geográfica da entidade enquanto critério de seleção das entidades a convidar, designadamente no que respeita à conformidade com os princípios da não discriminação e da igualdade.

Aliás, se bem que apenas aplicável a contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou aquisição de serviços de uso corrente, tem vindo a ser contestada a alínea c) do n.º 1 do artigo 54.º-A, que prevê um critério similar ao alegado, e que tem permitido que em procedimentos promovidos por entidades intermunicipais, associações de autarquias, autarquias locais ou empresas locais, as entidades adjudicantes possam reservar a possibilidade de ser concorrente a entidades com sede e atividade efetiva no território da entidade intermunicipal em que se localize a entidade adjudicante. Entende-se que, por um lado, constitui um favorecimento destas entidades e, por outro, poderá contrariar normas e princípios comunitários^{48/49}.

Quanto à ausência de evidência documental relativa à fiscalização das obras o Município invoca, no essencial, a carência de recursos humanos e que *“(...) apesar de alguns atos, de gestão contratual não terem sido objeto de registo formal (...) é inequívoco que o Município de Montalegre assegurou uma cuidadosa gestão e fiscalização dos contratos de empreitada de obras públicas, evitando desvios de custos se repercutissem na eficiente gestão dos dinheiros públicos”*⁵⁰.

Apesar do alegado, não ficou demonstrada a cuidadosa gestão e fiscalização dos contratos, desde logo por os autos de medição se limitarem a refletir as exatas quantidades e valores constantes dos mapas de trabalhos que integram as peças do

⁴⁸ Nomeadamente as relativas às restrições ao exercício de atividades económicas por nacionais de um Estado-Membro noutros Estados-Membros (artigos 26.º, 49.º e 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). O Relatório n.º 1/2021 do TdC refere que *“Esta solução é também de conformidade muito duvidosa com os princípios comunitários, constitucionais e legais aplicáveis (...) por ofender o princípio da igualdade e as «liberdades fundamentais», de onde deriva a obrigatoriedade de os Estados Membros da UE legislarem e agirem de modo a assegurarem a mais ampla concorrência possível e a prevenirem quaisquer favorecimentos ou discriminações em razão da nacionalidade ou do território.”*

⁴⁹ Apesar de os contratos serem inferiores aos limiares comunitários continuam a aplicar-se os princípios da não discriminação e da igualdade.

⁵⁰ Anote-se, que o Município refere que procurará produzir relatórios de cada empreitada *“(...) através dos quais seja possível aferir da qualidade de execução e classificar as empresas convidadas de acordo com critérios mais objetivos, criando-se um sistema de qualificação das empresas a convidar.”*

procedimento e as propostas dos adjudicatários, aparentando constituir meros pró-forma.

Refere, ainda, o Município que “(...) a situação será objeto de resolução com a futura elaboração, aprovação e implementação de novas regras e procedimentos nesta matéria a coberto do solicitado manual de contratação pública, que, entre outros aspetos, contemplará igualmente capítulos dedicados aos procedimentos e formalidades a adotar em matéria de execução contratual.”

Discrepâncias de preços unitários

78. Para além das aludidas desconformidades transversais, constataram-se situações específicas de discrepâncias de preços unitários nos mapas de trabalhos do dono da obra que se sintetizam no **Quadro 4**, e cujas empreitadas foram realizadas na mesma localidade – Morgade / Criande.

Quadro 4 – Discrepâncias nos preços unitários

Art.º	Designação dos trabalhos	Preços Unitários (€)			Variação Preços Unitários
		Abastecimento de Água a Morgade/Criande (1.ª fase)	Rede Drenagem Águas Residuais Morgade/Criande (1.ª fase)	Saneamento e Abastecimento de Água a Morgade / Criande (3.ª fase)	
4.1	Despesas com ensaios e desinfeção de tubagens e restantes órgãos do sistema	1 500		500 (Abastecimento de Água)	-66,67%
4.2	Despesas com ensaios de tubagens e restantes órgãos do sistema		600	500 (Saneamento)	-16,67%
4.2	Gestão de resíduos RCD e PSS	1 500		500 (Abastecimento de Água)	-66,67%
4.3	Gestão de resíduos RCD e PSS		561,26		

Fonte: Mapas de trabalho e autos de medição

79. As duas EOP da 1.ª fase foram adjudicadas por ajuste direto à empresa Pradolégua Unipessoal, Lda., em 20 de junho de 2016 (rede de drenagem de águas residuais) e 18 de julho do mesmo ano (abastecimento de água)⁵¹, e a empreitada da 3.ª fase⁵² (saneamento e abastecimento de água) foi adjudicada por consulta prévia à empresa Distânciaperfeita Unipessoal, Lda., em 22 de setembro de 2018.
80. Conforme se observa no **Quadro 4**, destacam-se variações de preços unitários de -67 % relativos a trabalhos com a mesma designação, realizados na 1.ª e na 3.ª fases, relativos ao artigo 4.1 (1 500 €/

⁵¹ A análise do fracionamento da despesa será feita no ponto 2.2.3.

⁵² Deveria designar-se 2.ª fase, tendo por lapso sido indicada como 3.ª fase, nomenclatura que se manteve ao longo do procedimento (cf. resposta ao ponto 8 do pedido de elementos n.º 2).

1.ª fase) e (500 €/3.ª fase), sem que se tenha fundamentado uma variação de preços tão acentuada entre fornecedores, designadamente o pagamento de um preço tão elevado na 1.ª fase.

81. Questionado sobre esta matéria⁵³, o MM justificou as discrepâncias de preços com o facto de se tratar de trabalhos de espécie diferente consoante se trate de abastecimento de água ou de drenagem de águas residuais.
82. Contudo, como resulta da leitura do quadro, a comparação é feita com base nos preços da empreitada da 3.ª fase na componente do abastecimento de água, pelo que não estão a ser comparadas situações diferentes.
83. Relativamente aos artigos 4.2 e 4.3, o MM reconhece tratar-se de trabalhos da mesma espécie⁵⁴, referindo que “ (...) a definição dos mesmos deve ter em conta fatores vários, diferentes para cada empreitada (tipo de obra global, as quantidades e tipos de resíduos, os prazos de execução das empreitadas e outros)”, sem concretizar.
84. Mas é também nas aludidas EOP “Rede de Drenagem de Águas Residuais de Morgade” e “Abastecimento de Água a Morgade” (2016) da mesma empresa Pradolégua Unipessoal Lda. que ocorre um incremento de 71,4% no preço unitário de trabalhos da mesma espécie⁵⁵ relativamente a uma outra empreitada, “Arruamentos da Vila da Ponte”, que lhe foi adjudicada no ano anterior (2015), ou seja de 3,50 € para 6,00 €.
85. O MM foi questionado sobre esta matéria, referindo que na beneficiação de pavimentos “ (...) o trabalho é mais simples quando comparado com o levantamento de pavimentos na largura de uma vala, onde se torna necessário um maior cuidado de não interferir com o pavimento periférico a manter”, sendo também relevantes as distâncias, maiores ou menores, aos locais de depósito⁵⁶.
86. Não obstante a fundamentação avançada, sempre se dirá que o “ maior cuidado” na execução dos trabalhos e a variabilidade das distâncias não justificará, certamente, um aumento de 71,4% no preço unitário.
87. Verificou-se, ainda, na empreitada de “Saneamento e Abastecimento de Água a Morgade – 3.ª Fase” uma discrepância de valores no artigo 1.1.2 (regularização do fundo das valas) com preços unitários de 1,00 € para “Saneamento” e de 2,00 € para “Abastecimento de Água”, tendo o MM reconhecido,

⁵³ Resposta ao ponto 2.3 do pedido de elementos n.º 2.

⁵⁴ Ib.

⁵⁵ Levantamento de pavimentos com acabamentos diversos, incluindo escarificações, remoção de produtos, carga e transporte a vazadouro dos produtos resultantes não aproveitáveis, acondicionamento dos produtos utilizáveis na obra e transporte ao estaleiro dos produtos restantes aproveitáveis para posterior utilização.

⁵⁶ Cf. resposta ao ponto 7 do pedido de elementos n.º 3.

quando questionado, que “São efetivamente trabalhos da mesma natureza que deveriam ser previstos com o mesmo preço unitário”⁵⁷.

88. De igual modo, observaram-se discrepâncias nos preços do estaleiro nas EOP identificadas no **Quadro 5**, executadas no mesmo período temporal e cujas despesas foram objeto de fracionamento.

Quadro 5 – Preços unitários - estaleiros

Grupo (Quadro 6)	Preço unitário €	Prazo de execução da obra (dias)
1A	500	90
1C	500	30
2A	1 568	30
2B	1 750	30
3A	5 000	60
3B	5 000	60
6A	800	30
6B	500	30

Fonte: Mapas de trabalhos e autos de medição.

89. Relativamente às discrepâncias nos preços unitários do estaleiro evidenciadas, foi apresentada uma justificação genérica no sentido de “(...) *diferenças em função do tipo de trabalho a executar, do local onde a obra será executada, dos respetivos prazos de execução, bem como as diferentes condições existentes no local de instalação do estaleiro, [que] originam normalmente valores diferentes para os mesmos.*”
90. Porém, o MM não justifica, em concreto, por que razão naquelas EOP executadas em vias de comunicação contíguas ou na mesma localidade e com prazos de execução iguais foram pagos preços unitários diferentes.
91. Acresce que, caso a despesa não tivesse sido objeto de fracionamento, apenas haveria lugar ao pagamento de um estaleiro.
92. Solicitados esclarecimentos ao MM sobre como procedeu ao controlo dos preços unitários⁵⁸, o mesmo informou que a lista de preços unitários consta das peças de todos os procedimentos, incluindo os concursos públicos, sendo mais simples para o concorrente em procedimentos de ajuste direto “(...) *apresentar uma lista de preços unitários idêntica à disponibilizada (...)*”.
93. Atento aquele procedimento, a justificação avançada não explica as discrepâncias de preços verificadas nos mapas de trabalhos, os quais sendo elaborados pela entidade adjudicante

⁵⁷ Cf. resposta ao ponto 10.3 do pedido de elementos n.º 3.

⁵⁸ Resposta ao ponto 8 do pedido de elementos n.º 3.

evidenciam falta de controlo dos preços unitários com impacto no preço base e o consequente aumento da despesa.

94. Por outro lado, sendo o preço base o valor máximo que o adjudicante está disposto a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato (n.º 1 do artigo 47.º do CCP), a entidade convidada poderia sempre apresentar um preço inferior ao preço base⁵⁹.
95. De notar que nos procedimentos pré-contratuais do ano de 2018 examinados, inexistiu evidência da fundamentação do preço base nos termos do disposto no artigo 47.º do CCP⁶⁰, que estabelece que a sua fixação deve ser feita com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através da consulta preliminar prevista no artigo 35.º-A, ou os custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo.
96. Refira-se, ainda, que vigora atualmente a Orientação Técnica do IMPIC 02/CCP/2019⁶¹, de 11.07, que refere: “(...) *na informação que suporta a decisão de contratar devem ser discriminadas e concretizadas as razões que justificam a apresentação de determinado preço base de modo a que se perceba porque é que o preço base é x e não y ou z*”.
97. Acresce que, a partir de 2018, o critério de adjudicação passou a ser o da proposta economicamente mais vantajosa determinada ou pela melhor relação qualidade preço ou, apenas, pela avaliação do preço ou custo, o que reforça a necessidade de submissão à concorrência do preço base, especialmente nos procedimentos de consulta prévia e de concurso público.
98. Deste modo a disponibilização, pelo dono da obra, dos preços unitários nos mapas de trabalhos, não salvaguarda o princípio da concorrência.
99. À entidade adjudicante competiria, assim, avaliar a coerência da lista dos preços unitários que integra a proposta e apreciar o mérito desta. Contudo, o que ocorreu foi a replicação, nas propostas, das listas dos preços unitários constantes dos mapas de trabalhos elaborados pela própria entidade adjudicante com as discrepâncias evidenciadas, não tendo sido objeto de apreciação o mérito das propostas porquanto as informações de suporte das adjudicações, com conteúdos idênticos,

⁵⁹ A invocação pelo Município da possibilidade de fixação de “preços unitários base” como “forma de limitação da despesa”, não é aplicável às situações em apreço, uma vez que a não fixação de preço base apenas é possível quando se encontrem preenchidos os requisitos previstos no n.º 2 do artigo 47.º do CCP. Sobre o preço base o IMPIC emitiu a orientação técnica 02/CCP/2019, de 11.07.

⁶⁰ Com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017.

⁶¹ A invocação pelo MM na resposta ao ponto 8 do pedido de elementos n.º 3 da possibilidade de fixação de “preços unitários base” como “forma de limitação da despesa”, não é aplicável às situações em apreço, uma vez que a não fixação de preço base apenas é possível quando se encontrem preenchidos os requisitos previstos no n.º 2 do artigo 47.º do CCP, como decorre desta mesma Orientação Técnica.

limitam-se a constatar que a proposta e os documentos que a instruem foram elaborados de acordo com o programa do procedimento e que a proposta foi analisada, embora tal não esteja evidenciado.

100. Do exposto resulta a ausência de um rigoroso controlo dos preços unitários, com o consequente impacto na formação do preço base, designadamente devido à inexistência de uma base de dados contendo os preços unitários médios das espécies de trabalhos, bem como de contas correntes das EOP contendo o registo das quantidades, preços unitários e valor dos trabalhos.
101. Sublinha-se que o PPRCIC atualmente em vigor estabelece como “*medida a adotar*” que “*A definição do valor do preço base (...) deve ser quantificado com base em preços correntes e, sempre que possível com referência a concursos adjudicados na própria Câmara ou noutra ou noutro serviço público. Não havendo este termo de comparação deve ponderar-se uma consulta preliminar que apoie a definição do preço base.*”

No âmbito do contraditório alega o Município, em síntese, que (i) “*(...) não está ao alcance das entidades adjudicantes intervir na forma como os diferentes concorrentes (...) estruturam a economia e a estrutura de custos das respetivas propostas (...)*” e que (ii) “*(...) mesmo estando assinalados desvios percentuais em alguns tipos de trabalhos, desde que as propostas se comprimam no preço base global – e este, efetivamente, sempre foi calculado pelos serviços municipais por referência aos preços conjugados de mercado – não tinha, nem tem a entidade adjudicante instrumentos adequados a inviabilizar a estruturação de preços unitários conforme pretenda o concorrente*”.

Contudo, é incongruente que se alegue, por um lado, que a entidade adjudicante não tem instrumentos para inviabilizar a estrutura de preços unitários do concorrente e, por outro, que se diga que foram os serviços municipais a estimar o preço base por referência aos preços de mercado, quando o mapa de trabalhos da entidade adjudicante deveria ser prévio à proposta.

2.2.3. Fracionamento da despesa na adjudicação de empreitadas por ajuste direto

102. Do exame dos processos relativos aos contratos de empreitado objeto da amostra, verificou-se que foram efetuados procedimentos pré-contratuais de ajuste direto e, no ano de 2018, de consulta prévia, em detrimento da realização de um procedimento de concurso público para cada um dos grupos de EOP identificadas no **Quadro 6⁶²**.

⁶² 1A a 1C; 2A e 2B; 3A e 3B; 4A e 4B; 5A a 5D; 6A e 6B; 7A e 7B; 8A e 8B.

Quadro 6 – Fracionamento de despesa

N.º Ordem	Grupo	Ano	Objeto	Adjudicatário	Valor da adjudicação	Prazo	Data de Adjudicação	Contrato
1	1A	2014	Terraplanagens, drenagem e pavimentação no caminho que liga Padornelos à Serra do Larouco	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	149 639,31	90 dias	17.03.2014	10/2014 de 16.05
2	1B	2014	Pavimentação da via de acesso ao alto da serra do Larouco	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	149 639,31	30 dias	08.09.2014	63/2014 de 28.10
3	1C	2014	Pavimentação dos Acessos à povoação de Padornelos	Combetop	147 080,57	30 dias	30.06.2014	40/2014 de 11.07
Subtotal								446.359,19
10	2A	2015	Beneficiação do pavimento da Estrada Municipal de Paradela	Urbanop Lda	107 270,98	30 dias	21.09.2015	58/2015 de 9.10
11	2B	2015	Beneficiação do Pavimento da EM de Paradela a Outeiro	Urbanop Lda	63 230,16	30 dias	29.09.2015	59/2015 de 9.10
Subtotal								170.501,14
7	3A	2015	Beneficiação da Rua da Portelada na vila de Salto	Gafaestruturas - Engenharia, Lda.	147 027,87	60 dias	16.07.2015	1590/2015 de 23.07
8	3B	2015	Beneficiação de Pavimentos na vila de Salto	Gafaestruturas - Engenharia, Lda.	119 615,90	60 dias	16.07.2015	1589/2015 de 23.07
Subtotal								266.643,77
17	4A	2016	Rede de Drenagem de Águas Residuais de Morgade	Pradolégua, Lda	149 600,00	300 dias	20.06.2016	38/2016 de 21.07
18	4B	2016	Abastecimento de Água a Morgade	Pradolégua, Lda	147 564,43	300 dias	18.07.2016	51/2016 de 30.08
Subtotal								297.164,43
19	5A	2016	Aparelhos de iluminação do tipo LED	PEEIE, Lda	72 000,00	60 dias	24.08.2016	56/2016 de 13.09
20	5B	2016	Projetores assimétricos tipo LED	PEEIE, Lda	29 062,00	60 dias	12.08.2016	55/2016 de 13.09
21	5C	2016	Aparelhos de iluminação tipo LED	PEEIE, Lda	31 500,00	60 dias	12.08.2016	54/2016 de 13.09
22	5D	2016	Aparelhos de iluminação tipo LED	PEEIE, Lda	33 500,00	60 dias	12.08.2016	53/2016 de 13.09
Subtotal								166.062,00
15	6A	2016	Beneficiação de pavimentos na povoação da Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 600,00	30 dias	07.03.2016	5/2016 de 11.03
16	6B	2016	Variante à Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 634,53	30 dias	24.03.2016	600/2016 de 06.04
Subtotal								299.234,53
25	7A	2017	Pista Automóvel - Vedações	Etril - (...), Lda.	145 730,00	30 dias	27.03.2017	56/2017 de 25.05
26	7B	2017	Pista Automóvel - Alargamento do Paddock	Altura Dinâmica, Lda.	147 914,22	30 dias	27.03.2017	66/2017 de 02.06
Subtotal								293.644,22
28	8A	2018	Pista Automóvel - Estabilização e Taludes da Plataforma	Altura Dinâmica, Lda.	149 710,00	30 dias	13.04.2018	31/2018 de 06.06
27	8B	2018	Pista Automóvel - Vedações	Etril - (...), Lda.	149 000,00	30 dias	24.04.2018	30/2018 de 30.05
Subtotal								298.710,00

Fonte: Processos de empreitada.

103. Relativamente às EOP “Terraplanagens, drenagem e pavimentação no caminho que liga Padornelos à Serra do Larouco” (1A); “Pavimentação da via de acesso ao alto da serra do Larouco” (1B); e “Pavimentação dos Acessos à povoação de Padornelos” (1C) constatou-se que:

- As EOP 1A e 1C, adjudicadas, respetivamente, em 17.03.2014 e 30.06.2014, integram o mesmo projeto de execução (embora os projetos tenham sido considerados distintos no caderno de encargos), e intervenções em vias de comunicação contíguas⁶³, sendo grande parte dos trabalhos de “Terraplanagens” e de “Drenagem” da mesma espécie;
- A adjudicação do contrato de prestação de serviços para a elaboração dos projetos de execução daquelas duas EOP [“Projetos Técnicos dos Acessos ao Larouco”], que integraram as peças dos procedimentos, foi adjudicado à Ein.Dz – Consultores Ld.^a em 2.07.2014, data posterior à adjudicação de ambas as EOP;
- Na empreitada 1C, adjudicada em 17.03.2014, não se previa a pavimentação betuminosa, tendo-se optado, de acordo com a memória descritiva e justificativa do projeto, “(...) *por valorizar o fator custo-benefício, motivo pelo qual se projetou uma simples pavimentação com uma camada de Agregado Britado de Granulometria Extensa “Tout-Venant”, com espessura de 15cm*”⁶⁴;
- O “*Fornecimento e aplicação de camada de betão betuminoso de desgaste (...)*”⁶⁵, veio a ocorrer com a adjudicação, em 08.09.2014, da empreitada 1B, apenas para a realização destes trabalhos;
- Em ambas as EOP (1A e 1B) o valor da adjudicação de cada uma é exatamente igual (149 639,31€) e situam-se no limiar do ajuste direto;
- A empreitada 1C foi adjudicada por 147 080,57 €, também no limiar do ajuste direto, o contrato foi celebrado em 11.07.2014 e o auto de medição tem a data de 16.07.2014 (cinco dias depois), sendo esta última data igual à do auto de medição n.º 2 da empreitada 1A;
- A empreitada 1C foi adjudicada a uma empresa, Combetop Ld.^a cujos sócios têm ligações familiares à empresa adjudicatária da empreitada 1A, José Moreira Fernandes e Filhos, Ld.^a (cf. §§ 177 e 178).
- A totalidade das três adjudicações ascendeu a 446 359,19 €.

104. Relativamente aos contratos “Beneficiação do pavimento da Estrada Municipal de Paradela” (2A) e “Beneficiação do Pavimento da EM de Paradela a Outeiro” (2B), verificou-se que:

- As obras foram realizadas em vias de comunicação contíguas⁶⁶ pelo mesmo adjudicatário; uma parte das espécies de trabalhos identificados nos mapas de trabalhos do dono da obra

⁶³ Conforme decorre das plantas de localização.

⁶⁴ Pág. 11 da “Memória Descritiva e Justificativa” do Projeto de Execução da empreitada 1C.

⁶⁵ E “Rega de impregnação betuminosa (...) conforme caderno de encargos”.

⁶⁶ Conforme decorre das plantas de localização.

são iguais em ambas as EOP⁶⁷; os contratos e os autos de consignação têm as mesmas datas (09.10.2015); o valor global das duas adjudicações é de 170 501,14 €; os trabalhos foram executados no mesmo período, apresentando os autos de medição a mesma data (02.11.2015).

105. O mesmo aconteceu nos contratos “Beneficiação da Rua da Portelada na Vila de Salto” (3A) e “Beneficiação de Pavimentos na Vila de Salto” (3B), que ascenderam a 266 643,77 €, adjudicados no mesmo dia (16.07.2015), cujos contratos e autos de consignação têm as mesmas datas (24.07.2015), o mesmo ocorrendo com os autos de medição (**Anexo 6**).
106. Estas duas EOP foram adjudicadas à empresa Gafaestruturas – Engenharia, Ld.^a, sendo um dos sócios parente na linha colateral (irmão)⁶⁸ do PCM, não tendo este, por tal razão, participado no procedimento pré-contratual, na celebração do contrato e na autorização dos pagamentos.
107. Nas EOP “Beneficiação de pavimentos na povoação da Vila da Ponte” (6A) e “Variante à Vila da Ponte” (6B), os trabalhos foram realizados nesta localidade, pelo mesmo adjudicatário, tendo os mesmos decorrido em igual período, apresentando os autos de medição (**Anexo 6**) a mesma data (29.07.2016).
108. Quanto às EOP da “Pista Automóvel de Montalegre”, verificou-se que as duas empreitadas selecionadas – “Vedações metálicas” (7A) e “Alargamento do Paddock” (7B) - foram adjudicadas, em 27 de março de 2017, respetivamente, à Etril – Equipamentos Industriais, Lda. e à Altura Dinâmica Lda., por valores no limiar do ajuste direto (145 730,00 € e 147 914,22 €), não obstante esta última empresa estar habilitada com um alvará⁶⁹, que lhe permitiria realizar obras de “Estruturas Metálicas” até 1 328 000,00 € e cuja classe de habilitação era superior ao da adjudicatária⁷⁰.
109. Situação similar ocorreu no ano seguinte relativamente às EOP “Pista Automóvel – Estabilização e Taludes da Plataforma” (8-A) e “Pista Automóvel - Vedações” (8-B), adjudicadas por consulta prévia, às mesmas empresas, por 149 000,00€ e 149 710,00 €, respetivamente, em 13.04 e 02.05.

⁶⁷ “Limpeza da área a beneficiar com meios mecânicos e manuais adequados em toda a área do troço intervencionado”; “Escarificações necessárias para a regularização das camadas de betuminoso a aplicar (...) incluindo transporte a vazadouro dos produtos sobranes e todos os trabalhos necessários”; “Fornecimento e aplicação de rega de colagem com betume fluidificado MC 70 à taxa de aglutinante de 0,5 kg/m2, nas áreas a aplicar betuminoso”; “Fornecimento e aplicação de camada de desgaste em betão betuminoso a quente, com uma espessura de 0,05 m, após recalque em toda a área a intervencionar”.

⁶⁸ Cf. mensagem de correio eletrónico do Município de Montalegre de 18.10.2021.

⁶⁹ 1.^a Categoria – Edifícios e património construído, 2.^a subcategoria – Estruturas metálicas, **classe 4** (obras até 1 400 000,00 €).

⁷⁰ A qual detinha uma habilitação de classe 1 que apenas lhe permitia a realização de obras até 166 000,00€.

110. Quanto aos contratos “Rede de Drenagem de Águas Residuais de Morgade (4A)” e Abastecimento de Água a Morgade” (4B), foi observado que:

- Ambos os contratos se referem a obras realizadas pelo mesmo adjudicatário na mesma localidade, decorrendo das plantas de rede de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais que a área a intervencionar foi a mesma; uma parte das espécies de trabalhos identificadas nos mapas de trabalhos do dono da obra são iguais em ambas as empreitadas;
- O valor de adjudicação de cada uma das EOP situa-se no limiar do ajuste direto (149 600,00 € (4A) e 147 564,43€ (4B));
- O prazo de execução é o mesmo e os planos de trabalhos, mão de obra e equipamentos que integram as propostas são iguais;
- Os trabalhos foram executados no mesmo período, apresentando a maior parte dos autos de medição as mesmas datas (**Anexo 6**) e espécies de trabalhos comuns a ambas as empreitadas;⁷¹

111. Relativamente aos contratos⁷² “Aparelhos de iluminação do tipo LED (Tourém)”, Projetores assimétricos tipo LED (Envolvente Castelo), Aparelhos de iluminação tipo LED (Vilarinho Negrões) e Aparelhos de iluminação tipo LED (Negrões), constatou-se que:

- Os trabalhos foram executados no mesmo período e pelo mesmo adjudicatário; os planos de trabalhos, de mão de obra e de equipamentos são iguais; o valor global das quatro adjudicações é de 166 062,00 €; os contratos e os autos de consignação têm a mesma data (13.09.2016); os autos de medição estão datados de 30.11.2016 (2) e 16.12.2016 (2).

112. Dos factos descritos resulta, em síntese, que: (i) os procedimentos pré-contratuais foram iniciados em simultâneo ou sucessivamente num curto período de tempo; (ii) existe identidade ou unidade do objeto contratual; (iii) respeitam a prestações do mesmo tipo/conexas; (iv) as obras foram realizadas ou em vias de comunicação contíguas⁷³ ou na mesma localidade⁷⁴ ou em localidades diferentes, mas cujo objeto é idêntico⁷⁵; (v) o adjudicatário, em regra, é o mesmo⁷⁶; (vi) os trabalhos foram executados no mesmo período temporal ou em período aproximado; (vii) os valores

⁷¹ Movimentação de terras/levantamento de pavimentos nos primeiros autos e reposição de pavimentos nos últimos autos de medição.

⁷² Empreitadas 5A a 5D.

⁷³ Empreitadas 1A, 1B e 1C.

⁷⁴ Empreitadas 3A e 3B; 4A e 4B; 6A e 6B.

⁷⁵ Empreitadas 5A a 5D.

⁷⁶ Exceto nas empreitadas 1C, 7A/7B e 8A/8B.

adjudicados ou estão no limiar do ajuste direto (150 000,00 €)⁷⁷ ou, embora situando-se individualmente aquém deste limiar, excedem-no quando somados com os valores de contratos anteriores com o mesmo objeto⁷⁸.

113. Solicitados esclarecimentos ao MM para a não realização de concursos públicos para cada um dos grupos de EOP a seguir identificados foi informado⁷⁹:

- i. Relativamente às EOP “Beneficiação do pavimento da Estrada Municipal de Paradela” e “Beneficiação do Pavimento da EM de Paradela a Outeiro”⁸⁰ que “(...) *pelo facto de estarem em causa intervenções em vias municipais distintas (ainda que com ponto de início próximo), para além de o tipo genérico de trabalhos ser diferente para cada um dos procedimentos (...), julgou-se adequada a autonomização dos procedimentos, cujos valores base permitiriam a sua realização por ajuste direto*”;
- ii. Quanto às EOP “Rede de Drenagem de Águas Residuais de Morgade” e “Abastecimento de Água a Morgade”⁸¹, que “*Dado estarem em causa projetos autónomos previstos autonomamente no PPI de 2016, julgou-se adequado a adoção de procedimentos autónomos por ajuste direto com consulta a uma entidade.*”;
- iii. No que respeita às quatro EOP “Aparelhos de iluminação do tipo LED” para as localidades de Tourém, Vilarinho de Negrões e Negrões, bem como “Projetores assimétricos tipo LED” para a envolvente do Castelo⁸² que por “(...) *se tratar de sistemas de iluminação autónomos, com protocolos de intervenção com a EDP também autónomos, julgou-se conveniente autonomizar os procedimentos de empreitada*” e que na área envolvente do Castelo de Montalegre, “(...) *para além de ser autónomo em termos de propriedade das infraestruturas, consistia na substituição de luminárias existentes em projetores de pavimento por luminárias LED (...)*” pelo que se tratou de “(...) *uma intervenção completamente diferente da intervenção nas três povoações referidas*”;
- iv. Relativamente às três EOP “Terraplanagens, drenagem e pavimentação no caminho que liga Padornelos à Serra do Larouco”, “Pavimentação da via de acesso ao alto da serra do Larouco” e “Pavimentação dos Acessos à povoação de Padornelos” que “*Foi sempre entendido que os dois projetos [da 1.ª e da 3.ª EOP] eram efetivamente autónomos e as*

⁷⁷ Empreitadas 1A, 1B e 1C; 3A e 3B; 4A e 4B; 6A e 6B; 7A e 7B; 8A e 8B.

⁷⁸ Empreitadas 2A e 2B; e 5A a 5D.

⁷⁹ Resposta ao ponto 2.1 do pedido de elementos n.º 3.

⁸⁰ Empreitadas 2A e 2B.

⁸¹ Empreitadas 4A e 4B.

⁸² Empreitadas 5A a 5D.

obras a levar a efeito em função dos mesmos eram independentes e com trabalhos principais de diferentes espécies e a realizar em condições diferentes”, pelo que “(...) poderiam ter sido autonomizadas, não se verificando fracionamento das despesas.”. Quanto à 2.ª empreitada refere-se que a escolha do ajuste direto se “baseou na impossibilidade prática de escolha de procedimento de outro tipo, dada a urgência na realização da obra.”

114. Importa, agora, aferir sobre a legalidade dos procedimentos adotados na adjudicação das EOP identificadas no **Quadro 6**, designadamente sobre a observância do princípio da unidade da despesa e de proibição do seu fracionamento.
115. Dispunha a alínea a) do artigo 19.º do CCP, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07 que a escolha do ajuste direto apenas permitia a celebração de contratos de empreitada de valor inferior a 150 000,00 €.
116. Por seu turno o artigo 16.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99⁸³ impõe a unidade da despesa, ao estatuir que “Para efeitos do presente diploma, a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços”.
117. Tendo por objetivo a observância daquele princípio, o n.º 2 do aludido preceito legal proíbe o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto naquele diploma legal, salvaguardando-se, deste modo, o princípio da concorrência⁸⁴.
118. Ou seja, tratando-se de prestações do mesmo tipo e existindo identidade do objeto contratual, deveria ter sido aberto um único procedimento pré-contratual em função do valor do contrato a celebrar - o concurso público - para cada grupo de EOP identificadas no **Quadro 6**.
119. Por outro lado, mesmo que as prestações do mesmo tipo fossem suscetíveis de ser contratadas através de mais do que um procedimento, a escolha deste teria de ser efetuada tendo em conta (n.º 1 do artigo 22.º do CCP⁸⁵): (i) O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar tenha ocorrido em simultâneo; ou (ii) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda

⁸³ Mantido em vigor pela alínea f) do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01 que aprova o CCP. De acordo com Assis Raimundo, in “A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público”, pág. 736, “A disposição em causa, embora esteja contida no Decreto-Lei n.º 197/99, que tratava de bens e serviços, deve considerar-se implicitamente reconhecida como aplicável em todo o âmbito de incidência da parte II do CCP, sob pena de, por exemplo, as empreitadas não estarem abrangidas por esse princípio, já que o CCP revogou o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 197/99”.

⁸⁴ Sucessivamente previstos no n.º 4 do artigo 1.º e no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.

⁸⁵ Redação que se mantém atualmente com a epígrafe “Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos”.

em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano, desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes.

120. De notar que na sequência das alterações introduzidas ao CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, o legislador veio consagrar, expressamente, o princípio da unidade do contrato, ao estabelecer no n.º 8 do artigo 17.º que “O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código”.
121. De acordo com Assis Raimundo⁸⁶ aquele princípio define-se como “(...) *o comando segundo o qual “uma necessidade unitária a satisfazer por via de contrato deve em princípio ser objecto de um único procedimento de formação, e dar origem a um único contrato”.*”
122. Ainda de acordo com o mesmo autor “(...) *o princípio da unidade do objecto contratual e da respectiva despesa pressupõe uma ideia de identidade: o objecto que é ainda um mesmo objecto não pode ser tratado como dois ou mais objectos diferentes, seja para que efeito for. O fraccionamento vedado pela lei (ou considerado unitariamente nos termos das regras sobre divisão em lotes) verifica-se precisamente quando isto acontece, ou seja, quando não é respeitado este critério de identidade (...) O objecto que é uno, que é igual entre si, que partilha a mesma natureza, que faz parte do mesmo tipo, é o que deve ser considerado de forma agregada e não separadamente.*”
123. Deste modo as situações identificadas no **Quadro 6**, e contrariamente aos fundamentos apresentados pelo MM, consubstanciam prestações do mesmo tipo por existir identidade ou unidade do objeto contratual.
124. Aliás, em 2018, foi adequadamente aberto pelo MM um único procedimento pré - contratual de consulta prévia para Saneamento e Abastecimento de Água a Morgade/Criande - Rede de Distribuição - 3.ª Fase, sendo parte dos trabalhos, obviamente, de espécie diferente, como não podia deixar de ser.
125. De igual forma, o facto de duas EOP estarem previstas em projetos do PPI diferentes ou de serem realizadas em localidades diferentes pelo mesmo adjudicatário não condiciona a abertura de apenas um procedimento pré-contratual, desde que exista identidade do objeto contratual, como ocorreu, de facto, nas situações identificadas.
126. Concretamente quanto às EOP “Terraplanagens, drenagem e pavimentação no caminho que liga Padornelos à Serra do Larouco”, “Pavimentação da via de acesso ao alto da serra do Larouco” e

⁸⁶ A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público, 2013, pág. 742.

“Pavimentação dos Acessos à povoação de Padornelos” , refira-se que, como resulta dos factos apurados (§ 103), foi considerado no caderno de encargos relativo à execução da “Elaboração dos Projetos Técnicos dos Acessos ao Larouco” que a primeira e a terceira empreitadas constituem dois projetos distintos⁸⁷.

127. Contudo, atendendo à identidade do objeto dos contratos que decorre das respetivas memórias descritivas e justificativas poderia e deveria ter sido considerado um único projeto. E mesmo considerados dois projetos distintos, não poderia, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e do n.º 1 do artigo 22.º do CCP, deixar de ser realizado um único procedimento pré-contratual de concurso público.
128. Por outro lado, procedeu-se à realização de um terceiro procedimento “Pavimentação da via de acesso ao alto da serra do Larouco”, adjudicado em 8.09.2014, cujo valor é exatamente igual ao da empreitada “Terraplanagens, drenagem e pavimentação no caminho que liga Padornelos à Serra do Larouco” (149.639,31), apenas para o “Fornecimento e aplicação de camada de betão betuminoso de desgaste”, cujos trabalhos têm características similares ao desta última empreitada⁸⁸, o que de igual modo evidencia fracionamento da despesa.
129. Acresce que o ato de adjudicação ocorreu em 08.09.2014 e que o MM havia informado o Tribunal, em 17.06.2019⁸⁹, de que, tendo-se verificado “(...) a possibilidade de realização de uma etapa da Volta a Portugal em Bicicleta nesta via no **início do mês de agosto de 2014**⁹⁰ (...) foi decidido, em 14 de julho de 2014 [decisão de contratar], proceder à pavimentação em betuminoso (...)”.
130. Esta situação evidencia a realização daquele procedimento pré-contratual de ajuste direto em momento posterior ao da execução da empreitada, uma vez que a competição teve lugar em agosto de 2014 e o ato adjudicatório é de setembro seguinte.
131. Nos termos do CCP, a escolha do procedimento (artigos 17.º e seguintes), a decisão de contratar (artigo 36.º), a adjudicação (artigos 74.º e seguintes) e a celebração do contrato (artigos 94.º e seguintes), assim como outros atos necessários à consecução do procedimento, têm como pressuposto a execução de prestações a desenvolver em momento futuro pelo adjudicatário, decorrido que seja todo o *iter* processual exigido por lei até à celebração do contrato, e não como

⁸⁷ Cláusula 5.ª (Termos de Referência).

⁸⁸ Trabalhos de pavimentação com o código 4.4.

⁸⁹ No âmbito do Processo de Verificação Interna de Contas n.º 1744/2016 (Ofício com o registo de entrada n.º 9755/2019, de 19.06).

⁹⁰ Destaque nosso.

sucedeu no caso em análise em que o procedimento pré-contratual deixa de ser um meio tendente à formação do contrato, para se assumir como a mera formalização duma situação já consolidada.

132. Como se lê no Acórdão do TdC n.º 45/11, 1ª S/SS, de 07.06, “(...) *o presente contrato foi celebrado (...) com vista a executar uma empreitada cujas obras já estavam concluídas e sem que houvesse quaisquer outras obras a realizar, no seu âmbito. Deste modo, o contrato celebrado (...) tipifica um negócio jurídico com um objeto fisicamente impossível. Ora, a impossibilidade física do objeto de um negócio jurídico, torna esse negócio jurídico nulo, atento o disposto no artigo 280º, n.º1, do Código Civil.*”
133. De facto, a alínea c) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA⁹¹ comina com a nulidade o ato de adjudicação que tenha um objeto impossível, estabelecendo idêntica consequência, quanto ao contrato, o n.º 2 do artigo 284.º do CCP, o qual remete para o aludido normativo.
134. Acrescente-se, ainda, que caso não tivesse ocorrido o fracionamento, e tivesse sido celebrado um só contrato o seu valor total ascenderia a 446 359,19 €, pelo que estaria sujeito a visto do TdC, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 48.º, ambos da LOPTC e do artigo 144.º da Lei 83-C/2013, de 31.12⁹², que obrigavam à remessa a fiscalização prévia dos contratos de valor superior a 350 000€, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si.
135. Esta situação seria suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória (artigo 65.º, n.º 1, alínea h) da LOPTC). Contudo, a redação do n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC foi alterada pelo artigo 24.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24.07, no sentido de dispensar de fiscalização prévia os contratos, designadamente de empreitada, de valor inferior a 750 000 €, aumentando-se, assim, o valor dos contratos a remeter ao TdC de 350 000€ para 750 000€, pelo que esta alteração é mais favorável do que a redação em vigor à data dos factos.
136. Assim, atento o disposto no n.º 4 do artigo 2.º do Código Penal, aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, é esta a redação aplicável à situação em apreço, pelo que os contratos deixaram de estar sujeitos a fiscalização prévia.
137. Refira-se, finalmente, quanto a este grupo de EOP que a adjudicação do contrato de prestação de serviços para a Elaboração dos Projetos Técnicos da "Beneficiação dos Acessos ao Larouco" ocorreu em 02.07.2014.

⁹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15.11, aplicável à data da prática dos factos.

⁹² Aprova o Orçamento do Estado para 2014.

138. Contudo as adjudicações das EOP “Terraplanagens, drenagem e pavimentação no caminho que liga Padornelos à Serra do Larouco” e “Pavimentação dos Acessos à povoação de Padornelos” ocorreram, como já ficou dito, respetivamente, em 17.03.2014 e 30.06.2014, ou seja, em datas anteriores à da adjudicação do contrato de prestação de serviços, sendo certo que o projeto integra as peças do procedimento de ambas as EOP, pelo que são aqui aplicáveis as considerações efetuadas nos §§ 130 a 133.
139. Conclui-se, assim, que os contratos identificados no **Quadro 6** foram artificialmente divididos com o objetivo de nenhum deles exceder o limite legalmente previsto para a realização do procedimento de ajuste direto (150 000€), passando cada um deles a corresponder a um contrato formalmente autónomo, com a intenção de os subtrair ao regime legal de unidade da despesa e de proibição do seu fracionamento, previsto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99.
140. Como refere Assis Raimundo⁹³, “(...) *quer do ponto de vista dos valores e interesses da contratação pública, quer do ponto de vista dos valores e interesses do Direito Financeiro, é necessário assegurar que os controlos estabelecidos e que dependem, necessariamente, de um certo valor, não são defraudados por esquemas que procurem artificialmente apresentar um valor unitário como se fossem vários valores diferenciados. Do ponto de vista da contratação pública, é o problema da definição do objecto do contrato; do ponto de vista financeiro, é o problema (complementar e consequente do primeiro) da definição da despesa a efectuar*”.
141. Acresce que com o recurso a procedimentos não concorrenciais, também não foram observados os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, estabelecidos no n.º 4 do artigo 1.º e subsequentemente no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP, uma vez que não tendo sido cumpridas as regras de escolha do procedimento no que respeita à definição do valor do contrato a celebrar, não se assegurou, a montante, a sua submissão à concorrência.
142. Ainda de acordo com Assis Raimundo “(...) *com o recurso ao fracionamento do objecto do contrato, é fácil transformar a concorrência de regra em excepção, através da divisão do objecto em partes que não excedem o limite fixado*”⁹⁴.
143. Salienta-se que o PPRCIC atualmente em vigor, estabelece como “*medida a adotar*” que “*Nunca se poderão realizar obras para o mesmo objetivo por empreitadas diferentes (por ex. separar a água do saneamento), ou realizar em simultâneo, obras iguais em espaços diferentes por empreitadas autónomas*”.

⁹³ Obra cit. pág. 735.

⁹⁴ Obra cit. pág. 734.

144. Refira-se, finalmente, quanto aos contratos de empreitada “Saneamento de Vila da Ponte”, no valor de 258 510,35€ e “*Abastecimento de Água a Vila da Ponte*”, no valor 149 600,00€, que ambos foram adjudicados à Altura Dinâmica, respetivamente, em 23.03.2015 (concurso público) e em 22.09.2015 (ajuste direto), consubstanciando esta situação, de igual modo, o fracionamento da despesa.
145. De facto, sendo as prestações conexas seriam suscetíveis de constituírem o objeto de um único contrato, pelo que deveria ter sido considerado o somatório dos preços de ambos os contratos, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP⁹⁵, o qual ascendeu a 408 110,35 €.
146. Deste modo, o contrato a celebrar estaria sujeito a fiscalização prévia do TdC, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 48.º, ambos da LOPTC e do n.º 1 do artigo 145.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12⁹⁶, remetendo-se, quanto à aplicação da lei mais favorável, para os §§ 134 e 135.
147. Do exposto no presente ponto (2.2.3) resulta que não foi observado o princípio da unidade da despesa, uma vez que se procedeu ao fracionamento da despesa, em violação do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, inexistindo, de igual forma, fundamento legal para ter sido aplicado o disposto na alínea a) do artigo 19.º do CCP (versão anterior a 2018) e na alínea c) do artigo 19.º do CCP (versão posterior a 2018), para a realização, respetivamente, de procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, porquanto o valor total dos contratos excedia os 150 000 €.
148. De igual modo não foram observados os princípios da concorrência, igualdade e transparência previstos sucessivamente no n.º 4 do artigo 1.º e no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.
149. As ilegalidades apuradas são suscetíveis de configurar a prática de infração financeira, na forma continuada (n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal⁹⁷), podendo os responsáveis incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
150. Atendendo a que o último dos factos foi praticado no ano de 2018 (**Quadro 6**), não se encontra decorrido o prazo de prescrição de 5 anos previsto no n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC.⁹⁸

⁹⁵ Atualmente com a epígrafe “Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos”, após a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, e cujo conteúdo é substancialmente idêntico.

⁹⁶ Aprova o Orçamento do Estado para 2015.

⁹⁷ Aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

⁹⁸ Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC o prazo de prescrição suspende-se com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos, pelo que se encontra suspenso desde 15.03.2021, data do início da auditoria.

151. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.
152. A partir de 2017 com a alteração introduzida pelo artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28.12, mais favorável, no caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o regime aplicável, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, determina que esta responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25.02.1933.
153. No aludido artigo 36º prevê-se que são civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado (i) Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (ii) Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.
154. Assim, com aquela alteração, exigiu-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente, ou seja, procedeu-se a uma extensão aos “titulares dos órgãos executivos das autarquias locais” do regime de responsabilidade já anteriormente previsto para “membros do Governo”.
155. Por seu turno, a Lei n.º 51/2018, de 16.08 que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2019 (artigo 12.º), aditou à Lei n.º 73/2013, de 03.09, o artigo 80º-A que densifica o n.º 2 do artigo 61.º e prescreve: “1 - *Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 09.03, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.* 2 - *A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei*”.
156. A consequência daquela alteração legislativa é a de aos requisitos ou pressupostos objetivos das infrações sancionatórias tipificadas nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 65º serem agora

acrescentados outros ou seja (i) quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, (ii) quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.

157. Todavia, nas situações em apreço, a decisão de contratar está suportada, apenas, em despachos do PCM e, pontualmente, do Vice-Presidente da CMM, dos quais resultou o fracionamento da despesa pelo que em concreto, tal responsabilidade recai sobre os responsáveis que se identificam nos **Anexos 6 e 1** que autorizaram as despesas, ou seja o Presidente da CMM - A -, e o Vice-Presidente do mesmo órgão - B -, nos anos de 2014 a 2018, cujos montantes se identificam nos referidos **Anexos**, respetivamente 1 674 994,94 € e 266 643,77 €.
158. Os pagamentos ilegais, foram autorizados pelo Vice-Presidente do mesmo órgão - B -, nos anos de 2014 a 2018, no montante de 1 941 638,71 € (**Anexos 1 e 6**).
159. Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC *“Essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.”*
160. Assim, tal responsabilidade é também imputável ao Chefe de Divisão da DOTOMRO, até 28.02.2018, e atual Diretor do DPGT - C -, que subscreveu as informações propondo a adjudicação de empreitadas cuja despesa foi objeto de fracionamento (**Anexos 1 e 6**).

No âmbito do contraditório alega o Município, em síntese, que:

- a) O principal campo de aplicação do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99 é a locação ou a aquisição de bens e serviços e apenas era aplicável às EOP com as necessárias adaptações e em tudo o que não contrariasse o regime do respetivo contrato administrativo;
- b) Aquela extensão às empreitadas *“(…) veio a ser expressamente revogada pela al. f) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Códigos dos Contratos Públicos”;*
- c) *“(…) não se compreende a posição assumida por quem, de forma contraditória, por um lado assume que, por intenção inequívoca do legislador, o “CCP revogou o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 197/99” e, por outro, defende, em simultâneo, que o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho, é “implicitamente reconhecida como aplicável em todo o âmbito de incidência da parte II do CCP”.*

- d) Não existe, à data dos factos, uma norma legal que determine a aplicação às EOP do princípio da unidade da despesa (artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99);
- e) *A responsabilidade financeira sancionatória encontra-se sujeita aos princípios da legalidade e da tipicidade das condutas qualificadas como ilícitos financeiros de onde se retira que a lei incriminadora não admite interpretação extensiva, nem as suas lacunas podem ser supridas por recurso à analogia, como sucede noutros ramos de direito* (artigo 1.º n.ºs 1 e 2 do Código Penal e artigo 29.º n.º 1 da CRP).

As alegações do Município não procedem. Note-se que o disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99 estabelece dois conjuntos de normas que, até à publicação do CCP, integravam aquele diploma: as relativas à competência para a autorização da despesa (n.º 1) e as relativas à contratação pública (n.º 2), que visavam, respetivamente, salvaguardar as regras de competência financeira e o fracionamento da despesa no âmbito dos procedimentos de formação dos contratos.

Ou seja, a *ratio* daquele normativo é a da observância do princípio da unidade da despesa e o da proibição do seu fracionamento, com o propósito de evitar que a entidade adjudicante se furte ao cumprimento de exigências procedimentais relativas ao valor do contrato e que condicionavam a escolha dos procedimentos de contratação pública que também integravam aquele diploma legal⁹⁹.

Por outro lado, em relação ao âmbito de aplicação do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, refira-se que embora se trate de uma disposição dirigida à despesa, tinha repercussão no âmbito pré-contratual, visando evitar que através da divisão artificial da despesa fossem defraudadas quer as regras de competência para a autorização da despesa quer as regras que estabeleciam os procedimentos pré-contratuais aplicáveis, pelo que os contratos de empreitada não poderiam estar excecionados. Assim, e de igual forma, também aquele diploma legal estendeu às empreitadas a proibição de fracionamento da despesa, tal como se sustenta na nota 83.

Acresce que, se até 2018, o CCP não previa expressamente o princípio da unidade do contrato, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, veio prever-se no n.º 8 do artigo 17.º, em geral, a proibição do fracionamento do contrato com o intuito

⁹⁹ Como refere Assis Raimundo (obra cit., pág. 738), “Assegurando que nesse momento prévio a entidade adjudicante não divide artificialmente a despesa, assegura-se que a jusante, o procedimento que vier a ser determinado terá toda a concorrência que o momento do contrato exige”.

de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, aplicável quer aos contratos de aquisição de bens e serviços, quer aos contratos de EOP.

Com a mesma finalidade, e para contratos de valor superior aos limiares comunitários, a atual Diretiva 2014/24/UE (n.º 3 do artigo 5.º)¹⁰⁰, estatui em sentido idêntico, o mesmo tendo acontecido no âmbito da anterior Diretiva 2004/18/UE¹⁰¹.

Deste modo, tem vindo a ser preocupação inequívoca do legislador obstar ao fracionamento de contratos, não só de aquisição de bens e serviços mas também de EOP, pelo que é incongruente que se venha defender a inaplicabilidade do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99 às empreitadas com a entrada em vigor do CCP, quando resulta de uma interpretação conforme ao direito comunitário¹⁰² e, atualmente, do n.º 8 do artigo 17.º do CCP¹⁰³, que o legislador não pretendeu excecionar as EOP das regras do fracionamento dos contratos.

Quanto à alegação de que a responsabilidade financeira sancionatória se encontra sujeita aos princípios da legalidade e da tipicidade das condutas qualificadas como ilícitos financeiros cujas normas não admitem interpretação extensiva, nem o recurso à analogia, refira-se que o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, relativo à unidade da despesa (norma secundária), não tem natureza sancionatória mas financeira, sendo as alíneas b) e l) do artigo 65.º, n.º 1 da LOPTC que têm natureza sancionatória, pelo que não são aplicáveis os normativos penais invocados.

Relativamente às EOP com os n.ºs de ordem 1 a 3, 10 e 11, 7 e 8, 17 e 18 e 19 a 22¹⁰⁴, que foram objeto de fracionamento, identificadas no **Quadro 6**, os argumentos aduzidos na pronúncia reconduzem-se, no essencial, aos que já constavam das respostas aos pedidos de esclarecimentos formulados, e que se encontram reproduzidos no ponto 2.2.3., remetendo-se para as apreciações aí efetuadas (§ 113 e seguintes).

¹⁰⁰ Que determina que “O método de cálculo do valor estimado de um contrato não pode ser escolhido com o intuito de o excluir do âmbito de aplicação da presente diretiva. Um contrato não pode ser subdividido se daí resultar a sua exclusão do âmbito de aplicação da presente diretiva, a menos que tal se justifique por razões objetivas.”

¹⁰¹ Referia o artigo 9.º, n.º 3, que “Nenhum projeto de obra ou de aquisição de uma determinada quantidade de fornecimentos e, ou de serviços pode ser cindido para ser subtraído à aplicação da presente diretiva.”

¹⁰² Como refere Assis Raimundo (obra cit., pág. 740.), “Assim, mesmo na ausência de disposição expressa [até 2018] sobre esta matéria, sempre teria de reconhecer-se o efeito directo das normas sobre a proibição do fracionamento que encontramos nas Directivas (...), que não só prevaleceriam contra transposições contrárias ou insuficientes, como poderiam ser invocadas pelos particulares na falta de transposição (nomeadamente para invocar a seu favor vícios resultantes da preterição da modalidade de procedimento pré-contratual que caberia caso não tivesse existido fracionamento”.

¹⁰³ Também o artigo 22.º do CCP não exceciona os contratos de empreitada da regra do não fracionamento dos contratos.

¹⁰⁴ Relativamente às EOP com os n.ºs de ordem 15 e 16, 25 e 26 e 27 e 28, a pronúncia é omissa.

Alega, ainda, o Município que: (i) *“(...) pelo facto de, no entendimento dos serviços municipais, nos encontrarmos perante obras diversas, aqueles optaram por levar a efeito procedimentos autónomos de contratação pública”;* (ii) *“(...) Sendo certo que muitas das empreitadas identificadas no Relato de Auditoria respeitem a contratos aparentemente com a mesma natureza – obras públicas na via pública – a generalidade delas localizava-se em áreas geográficas distintas (...);* (iii) *“A opção dos serviços técnicos de autonomizar as respetivas empreitadas prendeu-se, seguramente, com uma opção de gestão de recursos humanos e com a disponibilidade de afetação de meios ao acompanhamento e fiscalização, bem como evitar uma sobreposição temporal de intervenções no Concelho (...).”;* (iv) *“Em nenhum momento teve o Município de Montalegre – e muito menos os respetivos decisores, que, para o efeito decidiram com base nas propostas e recomendações técnicas – como objetivo fracionar deliberadamente a despesa ou procurar mecanismos para não observar as prescrições do CCP.”;* (v) *“(...) as decisões proferidas pelos órgãos competentes para as decisões de contratar foram formuladas com boa-fé, cautela e prudência, mas necessariamente limitadas e circunscritas ao enquadramento técnico fornecido.”*

As justificações avançadas não colhem, uma vez que atribuem a responsabilidade por uma prática de anos de fracionamento de EOP aos serviços municipais, quando a mesma não ocorreu à revelia dos responsáveis autárquicos, dado que as decisões de contratar estão suportadas, em regra, em despachos do PCM. É especialmente relevante que o PPRCIC identifique como risco o “desdobramento de empreitadas”, sem que aqueles responsáveis tivessem promovido a alteração dos procedimentos que vinham reiteradamente a ser aplicados.

Também não ficou demonstrado que, em cada uma das situações identificadas, não pudesse ter sido realizado apenas um procedimento pré-contratual, não sendo de acolher os argumentos da localização geográfica distinta (uma vez que a regra foi a da realização das EOP em vias de comunicação contíguas ou na mesma localidade), da não sobreposição temporal (pois as EOP, foram executadas no mesmo período, ou em datas próximas) ou da disponibilidade de recursos humanos para a fiscalização das obras (uma vez que inexistente evidência desta ter ocorrido).

Face ao exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, sendo os factos suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos descritos nos §§ 149 a 160.

2.2.4. Não observância dos limites trienais

161. A discricionariedade na escolha das entidades convidadas a apresentar proposta no âmbito dos procedimentos de ajuste direto em função do valor do contrato, sofre uma importante limitação legal decorrente do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP, o qual proíbe o convite a entidades às quais o mesmo adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado, no caso das EOP, seja igual ou superior a 150 000 € (alínea a) do artigo 19.º do CCP)¹⁰⁵.
162. Com a alteração introduzida ao CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, vigente a partir de janeiro de 2018, passou a prever-se a consulta prévia para contratos de empreitada entre 30 000€ e 150 000€ e deixou de estar previsto naquele normativo o segmento relativo às prestações do mesmo tipo, ou seja a contabilização da acumulação de adjudicações passa apenas a depender da entidade contratada e não das prestações contratadas.
163. Deste modo, com o objetivo de impedir que os procedimentos fechados se convertam num fator de distorção da concorrência através da contratação reiterada do mesmo operador económico, aquele preceito estabelece limites máximos, em função dos valores adjudicados (a partir dos quais determinadas entidades deixam de poder ser convidadas), em função do período temporal (no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores) e, até 2018, em função do objeto do contrato (prestações do mesmo tipo/idênticas).
164. Atendendo a que o legislador previu, até 1 de janeiro de 2018, um pressuposto relativo ao objeto do contrato, o qual devia ser tido em conta no apuramento dos montantes trienais, importa delimitar as obras que correspondiam a prestações do mesmo tipo ou idênticas às dos contratos anteriormente celebrados com o mesmo adjudicatário, competindo ao intérprete utilizar um critério objetivo que lhe permitisse aplicar o limite legalmente previsto.
165. Nesta matéria, e na vigência daquele segmento, a melhor doutrina defendeu a aplicação do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV), como critério objetivo de apuramento de prestações similares, concretamente, “(...) *os três primeiros algarismos, identificadores dos grupos de prestações contratuais - [que] definem, em geral, o tipo de prestação contratual que pode ser objecto de um contrato público ou o segmento de mercado em que tal prestação se insere – e esse*

¹⁰⁵ Versão anterior a 2018. O valor acumulado a que este limite se refere não inclui o valor do contrato que, no caso concreto, a entidade adjudicante quer celebrar. Cf. - “Manual de Procedimentos de Contratação Pública de Bens e Serviços – Do início do Procedimento à Celebração do Contrato”, Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, RL, ed. da Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública”, pág. 76.

(...) foi justamente o critério a que o legislador recorreu no n.º 2 do artigo 113.º do CCP para condicionar o convite à mesma entidade”¹⁰⁶.

166. Examinados os valores adjudicados às entidades selecionadas no âmbito da amostra¹⁰⁷, de acordo com aquele critério, verificou-se que nos contratos identificados no **Anexo 7** o limite legal foi excedido no triénio, sintetizando-se no **Quadro 7** os valores acumulados em excesso, por adjudicatário.

Quadro 7 – Limite trienal – Valores excedidos

Período	Altura Dinâmica, Lda.	Gafaestruturas - Engenharia, Lda.	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	Combetop, Lda.	Urbanop – Urbanizações e Obras Públicas, Lda.	Pradolégua - Unipessoal, Lda.
Ajuste Direto Regime Geral						
2014/15/16	1 212 501,69	545 821,81	332 120,99	0,00	0,00	38 156,00
2015/16/17	1 442 425,55	424 121,19	451 574,07	149 636,16	20 223,07	195 277,44
2016/17	1 002 985,55	379 110,94	342 512,67	0,00	0,00	27 656,00
Consulta Prévia (a)						
2018/19	0,00	0,00	50 393,67	189 791,34	0,00	0,00

(a) Atendendo à alteração introduzida ao artigo 113.º n.º 2 do CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, apenas foram considerados, nos anos de 2018 e de 2019, os contratos celebrados com recurso ao procedimento pré-contratual de consulta prévia.

Fonte: Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE).

167. Questionado o MM sobre a não observância do aludido limite legal informou que:

“Não havendo qualquer especificação do modo de definir com rigor e certeza a diferenciação do objeto dos contratos, optaram os serviços competentes do Município de Montalegre por adotar, nos procedimentos de empreitada, a definição e diferenciação do objeto dos contratos através dos tipos de trabalhos consagrados na definição das categorias e subcategorias dos alvarás de empreiteiro de obras públicas.

Ou seja, se um determinado procedimento de empreitada implicasse a posse de um alvará de empreiteiro de obras públicas de determinada subcategoria de uma determinada categoria, a limitação ao convite seria feita para este objeto de contrato.

Assim, uma determinada entidade, detentora de um alvará de empreiteiro de obras públicas, estaria impedida de ser convidada face aos valores acumulados de contratos anteriores (no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores), relativos à subcategoria e categoria exigível no procedimento a levar a efeito.”

168. Contudo, para além de não ter sido aquele o critério comumente seguido, acresce que o autor que o enuncia considera, quanto às EOP, “(...) existirem prestações diversas quando estejamos perante

¹⁰⁶ Cf. Temas de Contratação Pública I, João Amaral e Almeida e Pedro Fernández Sánchez, págs. 295 e 296.

¹⁰⁷ Altura Dinâmica, Lda., Combetop, Lda., Gafaestruturas – Engenharia, Lda., José Moreira Fernandes & Filhos SA, Pradolégua – Unipessoal, Lda e Urbanop – Urbanizações e Obras Públicas, Lda.

*objectos contratuais para os quais é exigida a titularidade de uma categoria - ou, eventualmente, de uma sub-categoria - distinta de alvará*¹⁰⁸.

169. Ou seja, a regra seria a da categoria do alvará considerando-se do mesmo tipo ou idênticas as prestações económicas que integrassem a mesma categoria de alvará e prestações diversas as que integrassem categorias distintas de alvarás.
170. Ora, na situação em apreço, a regra seguida foi a do recurso sistemático às diversas subcategorias de alvarás, e não apenas à respetiva categoria¹⁰⁹ e a inexistência de um critério uniforme relativo a contratos de empreitada cujo objeto fosse constituído por prestações do mesmo tipo (**Anexo 8**).
171. Conforme resulta daquele Anexo, foram sendo utilizadas subcategorias diferentes e, pontualmente, também categorias diferentes (em regra a 5.^a categoria “Outros trabalhos” (residual)), relativas ao “Abastecimento de água”, aos “Caminhos agrícolas e a “Arruamentos/rede viária”, por forma a contornar o limite legal de adjudicação a um conjunto de operadores económicos (n.º 2 do artigo 113.º), o que indicia fraude à lei, uma vez que o resultado atingido contrariou o limite trienal legalmente estabelecido e resultou numa situação de vantagem dos identificados operadores económicos.
172. Deste modo, visando o n.º 2 do artº 113.º do CCP limitar o universo de possíveis adjudicatários nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, que tenham tido relações contratuais com a entidade adjudicante (num certo valor e num dado período de referência), o convite recorrente às mesmas entidades resulta, paralelamente, quer numa preterição reiterada de potenciais interessados em contratar, quer numa restrição da alternância dos operadores no acesso ao mercado de compras públicas, desrespeitando-se os princípios da concorrência, igualdade e transparência¹¹⁰.
173. Neste âmbito, e embora não aplicável à data dos factos, assume especial relevância, atualmente, a já referida Recomendação do CPC n.º 4/2019, no sentido da adoção, nos casos de recurso à consulta prévia ou ao ajuste direto, de “(...) *procedimentos de controlo interno que assegurem o cumprimento dos limites à formulação de convites às mesmas entidades*”.

¹⁰⁸ Miguel Lucas Pires, in “Âmbito de Aplicação da Limitação da Liberdade de Escolha das Entidades a Convidar para a Participação no Procedimento do Ajuste Direto”, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Faculdade de Direito da universidade de Coimbra, novembro 2010, págs 12 e 13.

¹⁰⁹ 1.^a – Edifícios e património construído (10 subcategorias); 2.^a – Vias de comunicação, obras de urbanização e outras infraestruturas (11 subcategorias); 3.^a – Obras hidráulicas (6 subcategorias); 4.^a – Instalações elétricas e mecânicas (19 subcategorias); 5.^a – Outros trabalhos (13 subcategorias).

¹¹⁰ Previstos sucessivamente no n.º 4 do artigo 1.º e n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.

174. Por outro lado, o procedimento utilizado contribuiu para a adjudicação de EOP às mesmas entidades com recurso ao procedimento pré-contratual de ajuste direto (2014 a 2017) e de consulta prévia (2018 e 2019), sintetizando-se no **Quadro 8** os montantes anuais e globais da totalidade dos contratos de empreitada adjudicados ao universo de adjudicatários representados na amostra, com recurso àqueles procedimentos pré-contratuais.

Quadro 8 – Montantes globais de adjudicação de empreitadas

€							
Ano	Tipo Procedimento	Altura Dinâmica, Lda.	Gafaestruras, Lda.	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	Combetop, Lda.	Pradolégua	Urbanop, Lda.
2014	Ajuste Direto	567 922,26	468 166,55	457 685,58	147 080,57	45 883,00	0,00
2015	Ajuste Direto	647 614,50	363 011,52	109 061,40	235 219,66	349 335,39	190 724,06
2016	Ajuste Direto	703 914,97	378 487,36	190 936,15	0,00	324 820,43	0,00
2017	Ajuste Direto	746 219,33	185 097,36	283 404,41	149 600,00	157 121,44	0,00
2018	Ajuste Direto	0,00	25 800,00	25 297,86	0,00	0,00	0,00
	Consulta prévia	215 360,00	0,00	251 170,77	0,00	0,00	0,00
2019	Ajuste Direto	0,00	29 900,00	27 567,30	0,00	16 744,00	0,00
	Consulta prévia	0,00	121 300,00	0,00	189 791,34	0,00	0,00
Valor total		2 881 031,06	1 571 762,79	1 345 123,47	721 691,57	893 904,26	190 724,06
N.º Contratos		25	35	17	6	17	3

Fonte: Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE).

175. Conforme se observa, os três operadores com maiores montantes adjudicados são a Altura Dinâmica, Lda. (2 881 m€), a Gafaestruras – Engenharia, Lda. (1 571 m€) e José Moreira Fernandes & Filhos Lda. (1 345 m€), concentrando-se o maior volume financeiro de adjudicações nos anos de 2014 a 2017 e cujos montantes não poderiam ser alcançados caso tivesse sido aplicada a limitação trienal contida no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.
176. Realça-se que o PPRCIC atualmente em vigor, estabelece como “*medida a adotar*” que “*Os Núcleos (...) devem ter registos de todas as empresas com quem foram estabelecidos compromissos de contratualização fazendo a verificação dos limites expressos no CCP*”.
177. Acresce à situação de vantagem daqueles operadores económicos e concretamente quanto às empresas José Moreira Fernandes & Filhos S.A. e Combetop, Lda, que resulta da consulta do Portal da Justiça¹¹¹ que um dos sócios desta última, - D -, integra o Conselho de Administração da primeira no quadriénio 2020/2023.

¹¹¹ Consultado em 29.07.2021.

178. Embora à data dos factos não integrasse aquele órgão social certo é que as relações familiares pré-existentis uma vez que aquele sócio da Combetop é familiar direto dos sócios da sociedade José Moreira Fernandes & Filhos S.A. e o outro sócio, - E -, tem relações familiares de afinidade com os sócios desta empresa.

No âmbito do contraditório, o Município alega que não era do conhecimento dos serviços municipais a existência dessas relações familiares, e que *“(...) esta situação foi, entretanto, corrigida, sendo feita a verificação prévia dos beneficiários das empresas a convidar em procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia para evitar, de forma preventiva, suspeitas sobre alegadas situações menos claras e transparentes”*.

179. Neste contexto, é paradigmático o facto de em dois procedimentos pré-contratuais de ajuste direto de EOP¹¹², com objeto idêntico, adjudicadas na mesma data, 26/01/2017, uma à empresa José Moreira Fernandes e Filhos, S.A. e outra à Combetop, Lda, as memórias descritivas e justificativas que integram as propostas serem idênticas, indiciando a mesma origem e consequentemente a existência de ligações entre aquelas duas empresas.

180. Observaram-se, ainda, situações que indiciam o falseamento da concorrência nos procedimentos pré-contratuais de consulta prévia “Pavimentação de acessos na povoação de Gralhas” e “Pavimentação de acessos à povoação de Solveira”.

181. Ambas as EOP foram adjudicadas à empresa José Moreira Fernandes & Filhos, SA, em 27/08/2018, tendo sido convidadas a apresentar proposta nos dois procedimentos as mesmas empresas, ou seja, para além da adjudicatária, também as empresas DACOP – Construções e Obras Públicas, SA e Arnaldo Fernandes & Companhia, Lda., estando estas sedeadas em Vila Nova de Famalicão o mesmo acontecendo com os escritórios da empresa adjudicatária, embora esteja sedeadada em Montalegre.

182. Nos aludidos procedimentos a empresa adjudicatária apresentou memórias descritivas e justificativas da proposta (detalhadas) tendo-se limitado as outras duas empresas convidadas a reproduzir, *ipsis verbis*, partes da memória descritiva e justificativa da empresa adjudicatária, indiciando a mesma origem.

No âmbito do contraditório, o Município refere que *“(...) desconhece se tal corresponde à verdade pois não foi detetado previamente”*. No entanto, de tão evidentes, estas

¹¹² “Fornecimento e aplicação de betão betuminoso a quente - Caminho Rural do Antigo de Sarraquinhos a Arcos – Beneficiação” (n.º de ordem 23) e “Fornecimento e aplicação de betão betuminoso a quente - Estrada Municipal de Paradela a Cela (Cruzamento) – Beneficiação” (n.º de ordem 24).

situações deveriam ter sido percecionadas aquando da análise dos documentos que instruem as propostas.

183. Embora os sócios não sejam os mesmos, esta situação, indicia, de igual forma, que poderá tratar-se de entidades especialmente relacionadas, estando uma vez mais em causa a não observância dos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência (n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP).
184. Sublinha-se que com a mais recente alteração introduzida ao CCP pela Lei 30/2021, de 21.05, não aplicável à data dos factos, estatui-se que não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades especialmente relacionadas, “ (...) *considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo*” ¹¹³.
185. Anote-se, ainda, que vigora atualmente a Orientação Técnica 01/CCP/2018, de 2 de fevereiro, do IMPIC, a qual refere que “*De modo a que a consulta prévia se traduza em efetiva concorrência, não devem ser convidadas, num mesmo procedimento, várias entidades que estejam interligadas entre si, designadamente pelo facto dos sócios ou accionistas serem os mesmos.*”
186. Ora, tendo competido ao PCM nas situações em apreço a escolha dos operadores económicos a convidar, por ser a entidade com competência para a decisão de contratar (n.º 1 do artigo 113.º conjugado com o n.º 1 do artigo 36.º do CCP), constata-se que para além da situação de vantagem em que colocou determinados operadores ao determinar quem seria convidado, não acautelou situações de ligação entre empresas, o que, de igual modo, distorceu a concorrência.
187. Realça-se que o PPRCIC atualmente em vigor, prevê como “medida a adotar” relativamente a “Procedimentos fictícios para consulta/adjudicação a um interessado” que “(...) *sempre que for proposto um procedimento de empreitada (...), devem listar-se todas as empresas que reúnam condições para apresentar proposta e dessas deve o despacho de abertura de procedimento designar as que se devem consultar*”.
188. Também a sociedade Gafaestruturas - Engenharia, Lda. foi reiteradamente convidada nos procedimentos de ajuste direto, com adjudicações que ascenderam, nos anos de 2014 a 2017 a cerca de 1,4M€ (**Quadro 8**), que sofreu uma assinalável redução nos anos de 2018 e de 2019 (55,7m€).

¹¹³ Cf. n.º 6 do artigo 113.º.

189. Nos dois procedimentos pré-contratuais analisados no âmbito da amostra, as EOP foram adjudicadas àquela entidade em 16/07/2015¹¹⁴ pelo Vice-Presidente, em virtude do PCM estar impedido, por ser parente em linha colateral do sócio - F.
190. Embora não aplicável àqueles factos, sublinha-se que na redação do n.º 4 do artigo 1.º-A do CCP atualmente vigente, considera-se existir conflito de interesses em qualquer situação de participação do dirigente ou do trabalhador no procedimento, ou que possa influenciar os resultados do mesmo, em que tem direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal, suscetível de comprometer a sua imparcialidade.
191. Deste modo as situações de conflito de interesses não se reconduzem, apenas, à participação no procedimento, ou seja nos casos de verificação efetiva de conflito, no âmbito de situações de impedimento (artigo 4.º, alínea b), subalínea iv) do Estatuto dos Eleitos Locais¹¹⁵ e artigo 69.º do CPA), mas também a casos de conflito meramente potencial, designadamente o de poder influenciar o resultado enquanto membro do órgão executivo, tendo como corolário os princípios da imparcialidade e da transparência (n.º 1 do artigo 1.º -A do CCP).
192. Enfatiza-se que o PPRCIC prevê como “*medida a adotar*” que “*Todos os intervenientes, desde o procedimento à concretização do contrato, devem subscrever declaração de não terem qualquer tipo de incompatibilidade ou interesse na intervenção*”.
193. Resulta do exposto no presente ponto que nos triénios identificados no **Quadro 7** e **Anexo 7**, foram celebrados contratos de empreitada em violação do limite trienal estabelecido no n.º 2 do artigo 113.º do CCP¹¹⁶ e dos princípios da concorrência, igualdade e transparência, estabelecidos no n.º 4 do artigo 1.º do CCP (versão anterior a 2018) e n.º1 do artigo 1.º-A do CCP (versão posterior a 2018).
194. Aquela situação é suscetível de configurar a prática de infração financeira, na forma continuada (n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal)¹¹⁷, podendo os responsáveis incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
195. Atendendo a que o último dos factos foi praticado no ano de 2019 (**Quadro 7** e **Anexo 7**), não se encontra decorrido o prazo de prescrição de 5 anos previsto no n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC¹¹⁸.

¹¹⁴ “Beneficiação da Rua da Portelada na Vila de Salto” e “Beneficiação de Pavimentos na Vila de Salto”.

¹¹⁵ Lei n.º 29/87, de 30.06 e alterações subsequentes.

¹¹⁶ Nas versões sucessivamente aplicáveis.

¹¹⁷ Aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

¹¹⁸ Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC o prazo de prescrição suspende-se com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos, pelo que se encontra suspenso desde 15 de março de 2021, data do início da auditoria.

196. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC, podendo, ainda, recair sobre os funcionários ou agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei (n.º 4 do artigo 61.º), remetendo-se para o que ficou dito nos §§ 152 a 156.
197. Em concreto, tal responsabilidade recai sobre o Presidente da CMM, - A - (**Anexos 7 e 1**) por ser a entidade competente para a decisão de contratar (n.º 1 do artigo 36.º do CCP) e lhe competir, consequentemente, nos termos do n.º 1 do artigo 113.º do CCP, a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta no procedimento de ajuste direto e atualmente de consulta prévia, que determinou em despachos por si subscritos, tendo, também, autorizado as respetivas despesas ilegais, nos anos de 2014 a 2019, no montante de 2 969 432,70€.
198. Os pagamentos ilegais, no montante de 3 621 100,39 €, foram autorizados pelo Vice-Presidente, - B, que, nas situações em que o PCM estava impedido de participar no procedimento, autorizou as respetivas despesas, no montante de 651 667,69 €
199. A eventual responsabilidade recai, ainda, sobre o Chefe de Divisão da DOTOMRO, até 28 de fevereiro de 2018, e atual Diretor do DPGT - C - (**Anexo 8**) cujos serviços organizavam as “(...) *tabelas de controlo dos limites de cada uma das entidades passíveis de ser convidadas (...)*”¹¹⁹.

No âmbito do contraditório, o MM alega, em síntese, que: (i) não se compreende como foi, em concreto, apurada a adjudicação que, em cada situação concreta, marca a ultrapassagem do limite trienal; (ii) “*ficou por demonstrar (...) que estejam em causa, efetivamente, de forma clara e inequívoca “prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar”*”; (iii) para se alcançar o conteúdo destas devem analisar-se os cadernos de encargos, as listas de preços unitários, as propostas e as habilitações contidas nos alvarás ou nos certificados de empreiteiro de obras públicas; (iv) o recurso às subcategorias contidas nos alvarás afigura-se mais consentâneo com a correta interpretação sistemática do CCP “*(...) do que a utilização de um vocabulário externo, exógeno e estranho ao próprio Código.*”; (v) “*(...) o juízo técnico adotado pelos serviços teve por base a natureza da obra, a tipologia de intervenção, a especificidade técnica associada ao tipo de trabalhos associados à sua execução, formulado de boa-fé, cautela*

¹¹⁹ Resposta ao ponto 12 do Pedido de Elementos n.º 1.

e na convicção da sua justeza e adequação técnica”; (vi) “(...) o Relato de Auditoria não cuidou de separar as águas entre as situações ao qual era aplicável a redação do artigo 113.º, n.º 2 do CCP, na versão anterior ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, e na versão posterior a esse diploma, contabilizando os montantes globais trienais das adjudicações por inteiro, de 2014 a 2019 (vide o Quadro 8)”, tendo sido violada a regra inserta no artigo 12.º, n.º 1 daquele diploma legal, do qual se extrai um reinício do zero na contabilização do limite trienal ao abrigo da nova redação da norma; (vii) “Trata-se (...) de uma aplicação retroativa da nova lei em termos que, claramente, não são admitidos em sede de responsabilidade financeira sancionatória.”¹²⁰.

As alegações do MM reconduzem-se a três aspetos essenciais: (i) como foi apurada a ultrapassagem do limite trienal; (ii) o critério utilizado para as designadas “prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar” constante do n.º 2 artigo 113.º na versão originária do CCP; (iii) a pretensa aplicação retroativa do disposto no n.º 2 do artigo 113.º, do CCP, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017.

No que respeita ao primeiro aspeto, refira-se que para o apuramento dos valores excedidos foram considerados os contratos cujo valor acumulado já era superior ao limite previsto na lei (**Anexo 7**). Aliás, basta atentar no número de contratos celebrados e nos elevados valores globais adjudicados (**Quadro 8**) para se concluir que o controlo pretendido pelo legislador com o disposto no n.º 2 do artigo 113.º não ocorreu, sendo paradigmático o facto de, como já ficou dito (§§170 e 171), o alegado recurso às subcategorias de alvarás não ter subjacente um critério uniforme.

A utilizar-se a interpretação defendida pelo MM para a determinação das “prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar” designadamente, a natureza da obra, a tipologia de intervenção, a especificidade técnica associada e a ao tipo de trabalhos associados à sua execução, aquele preceito deixaria de ter razão de ser.

A inexistência de um critério objetivo (como o CPV), levaria, como levou nas situações em apreço, a que, recorrentemente, se procedesse à adjudicação de EOP aos mesmos operadores económicos, defraudando-se o controlo introduzido pelo legislador nas adjudicações com recurso ao ajuste direto e que visava promover a concorrência¹²¹.

¹²⁰ Artigo 2.º, n.º 1 do Código Penal e artigo 29.º, n.º 1 da CRP, aplicável *ex vi* do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

¹²¹ Se bem que relativa à escolha das entidades a convidar nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia na versão de 2018 do CCP, a Orientação Técnica do IMPIC 01/CCP/2018, tem implícito que o critério anteriormente utilizado para a aferição das “prestações idênticas ou do mesmo tipo”, seria o Código CPV, quando refere na resposta à questão da acumulação das adjudicações que “Considerando que foi revogada a parte final do n.º 2 do artigo 113.º,

Quanto aos limites trienais, e contrariamente ao alegado, explicita-se que, como evidencia o **Quadro 7**, até 2017 apenas foram contabilizados os contratos por ajuste direto que, aquando da adjudicação e somados aos contratos anteriormente adjudicados no triénio em causa, excediam o limite legal aplicável (150m€)¹²². De igual modo, em 2018 e 2019 apenas foram considerados os contratos cujo procedimento pré-contratual foi a consulta prévia e que, aquando da adjudicação e somados aos contratos anteriormente adjudicados (desde 01.01.2018), excediam o respetivo limite legal (150m€)¹²³. Logo, é clara a interpretação jurídica efetuada, inexistindo aplicação retroativa da lei¹²⁴.

Finalmente, competindo a escolha das entidades a convidar ao órgão competente para a decisão de contratar, não é credível o argumento de que as “*decisões proferidas pelos órgãos competentes para as decisões de contratar foram formuladas com boa-fé, cautela e prudência, mas necessariamente limitadas e circunscritas ao enquadramento técnico fornecido.*”

Com efeito, estando as decisões de contratar suportadas, em regra, em despachos do PCM e tendo os pagamentos sido autorizados pelo Vice-Presidente, estes não podiam desconhecer a escolha recorrente dos mesmos operadores económicos atentas as suas perceções diretas e as respetivas capacidades de avaliação, de ponderação e de decisão.

Atento o exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, sendo os factos suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos descritos nos §§ 194 a 199.

2.3. A execução financeira dos contratos

200. A análise da execução financeira dos contratos revelou o cumprimento das fases da realização da despesa (**Anexo 9**), exceto no que respeita às situações identificadas no ponto seguinte.

que se referia a “prestações idênticas ou do mesmo tipo”, a contabilização passa a ser feita apenas em função da entidade e não em função do Código CPV das prestações em causa”.

¹²² Tendo em conta as interpretações existentes na doutrina sobre esta matéria, optou-se por considerar apenas os contratos de ajuste direto referentes ao período até 2017, onde as posições doutrinárias são unânimes, pelo que, na apreciação em concreto, não foram considerados para o respetivo *plafond* os contratos de ajuste direto de 2018 e 2019.

¹²³ Apenas se consideraram, no ano de 2018, os contratos celebrados com recurso ao procedimento pré-contratual de consulta prévia, por não oferecerem dúvidas quanto à eventual imputação de responsabilidade financeira, atendendo a que a doutrina tem vindo a entender que sendo um procedimento novo, conseqüentemente, não é possível as entidades adjudicantes terem um historial, em 2016 e 2017, de contratos celebrados na sequência de procedimentos de consulta prévia, para efeitos do n.º 2 do artigo 113.º do CCP.

¹²⁴ O **Quadro 8**, como decorre inequivocamente do seu conteúdo, apenas visa dar a dimensão global do n.º de contratos celebrados e dos montantes adjudicados aos operadores económicos objeto da amostra, em cada um dos anos considerados.

2.3.1. Cabimentação posterior à decisão de contratar ou ao despacho de adjudicação

201. Nos procedimentos pré-contratuais que se identificam no **Quadro 9** as decisões de contratar não estavam suportadas em informações de cabimento prévio, as quais só vieram a ser autorizadas posteriormente àqueles despachos.
202. De notar que nos contratos com os n.º s de ordem 3, 6, 25 e 26 o cabimento ocorreu em data posterior ao próprio despacho de adjudicação.

Quadro 9 – Cabimento posterior à decisão de contratar e ou adjudicar

N.º Ordem	Designação	Cabimento		Data decisão de contratar	Compromisso		Data adjudicação	Resp.
		Data	Valor		Data	Valor		
1	Beneficiação do Caminho de Padornelos ao Larouco	12/03/2014	158 617,67	19/02/2014	15/05/2014	158 617,67	17/03/2014	A e C
2	Acesso ao Alto do Larouco - Pavimentação	08/09/2014	158 617,67	14/07/2014	27/10/2014	158 617,67	08/09/2014	A e C
3	Beneficiação da EM 509 (Acesso a Padornelos)	03/07/2014	155 905,40	12/06/2014	10/07/2014	155 905,40	30/06/2014	A e C
4	Rede viária municipal - Beneficiações diversas	09/09/2014	133 264,50	18/08/2014	10/11/2014	133 264,50	19/09/2014	A e C
6	Construção da rede de drenagem e tratamento de águas residuais da povoação da Vila da Ponte	17/04/2015	185 000,00	03/02/2015	04/06/2015	185 000,00	06/04/2015	A e C
7	Beneficiação da Rua da Portelada na vila de Salto	16/07/2015	155 849,54	08/06/2015	23/07/2015	155 849,54	16/07/2015	B e C
8	Beneficiação de Pavimentos na vila de Salto	16/07/2015	126 792,85	14/05/2015	23/07/2015	126 792,85	16/07/2015	B e C
9	Remodelação da rede de distribuição do sistema de abastecimento de água à Vila da Ponte	10/09/2015	75 000,00	01/09/2015	01/10/2015	75 000,00	22/09/2015	A e C
16	Variante à Vila da Ponte	11/03/2016	158 612,60	10/03/2016	06/04/2016	158 612,60	24/03/2016	A e C
20	Projetores assimétricos tipo LED	11/07/2016	30 805,72	27/06/2016	12/09/2016	30 805,72	12/08/2016	A e C
21	Aparelhos de iluminação tipo LED	11/07/2016	33 390,00	27/06/2016	12/09/2016	33 390,00	12/08/2016	A e C
22	Aparelhos de iluminação tipo LED	11/07/2016	35 510,00	27/06/2016	12/09/2016	35 510,00	12/08/2016	A e C
23	Fornecimento e aplicação de betão betuminoso a quente	23/01/2017	139 737,56	18/01/2017	15/02/2017	139 737,56	26/01/2017	A e C
24	Fornecimento e aplicação de betão betuminoso a quente	23/01/2017	158 576,00	18/01/2017	15/02/2017	158 576,00	26/01/2017	A e C
25	Vedações metálicas na Pista Automóvel de Montalegre	27/04/2017	154 473,80	13/03/2017	24/05/2017	154 473,80	27/03/2017	A e C
26	Pista Automóvel - Alargamento do Paddock	27/04/2017	156 789,07	09/03/2017	01/06/2017	156 789,07	27/03/2017	A e C
27	Pista Automóvel - Vedações	30/04/2018	158 947,00	28/03/2018	29/05/2018	157 940,00	02/05/2018	A e C

A - Manual Orlando Fernandes Alves; B - David José Varela Teixeira; C – José Manuel Álvares Pereira.

Fonte: Processos de empreitada

203. Questionado sobre esta matéria, o MM informou que “*À data de início dos cinco procedimentos em causa, tinham os serviços do Município de Montalegre o entendimento de que a cabimentação da despesa pudesse processar-se até à celebração do contrato, muito embora na maioria dos*

procedimentos, quer de empreitada, quer de prestação de serviços e de fornecimento de bens, se procedesse à cabimentação da despesa em data anterior à data de abertura do procedimento"¹²⁵.

204. Nos termos legais, os procedimentos de contratação só devem iniciar-se se tiver sido assegurada, atempada e previamente, a inscrição e cabimento orçamental da despesa prevista, devendo o cabimento das despesas a realizar reportar-se à data da abertura do procedimento.
205. Contudo, nas situações em apreço, à data da autorização do início do procedimento, o qual cabe à entidade com competência para autorizar a despesa (n.º 1 do artigo 36.º do CCP), esta não tinha sido objeto de informação prévia de cabimento, sendo certo que a autorização para a realização de despesas só pode ser concedida com observância de determinadas regras ou requisitos, entre eles o da regularidade financeira.
206. Por sua vez, a alínea d) do n.º 2.3.4.2. do POCAL¹²⁶ determina que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente, e o n.º 2.6.1. do mesmo POCAL dispõe 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 (...))*";
207. Também os artigos 37.º a 39.º, da NCI, aprovada em 19 de novembro de 2012, aplicável à data dos factos, previam relativamente ao processamento e pagamento da despesa, que é elaborada proposta de cabimento, ainda que com valor estimado, que após validação do responsável do respetivo serviço é objeto de cabimento nos serviços financeiros.
208. Por seu turno a NCI que vigora atualmente, estabelece no artigo 69.º, relativamente aos procedimentos de empreitada, que a proposta de abertura do procedimento é remetida ao Serviço de Contabilidade para se proceder à cabimentação orçamental e que após esta "*dá-se início ao procedimento*".
209. Deste modo, as despesas só podem ser assumidas se tiverem cabimento no orçamento respetivo, devendo os serviços informar, previamente à assunção, se para aquela despesa existe cabimento na rubrica adequada, ou seja, em momento anterior à decisão de contratar e que na fase da autorização da despesa esteja assegurada a sua legalidade substancial e formal.

¹²⁵ Resposta aos pontos 3 e 4 do pedido de elementos n.º 3.

¹²⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 20.02, com as alterações introduzidas Lei n.º 162/99, de 14.09 – Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02.12 – Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 05.04 - Lei n.º 60-A/2005, de 30.12.

210. Do exposto resulta a não observância dos aludidos preceitos legais, sendo as ilegalidades apuradas suscetíveis de configurar a prática de infração financeira, na forma continuada (n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal)¹²⁷, podendo os responsáveis incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
211. Atendendo a que o último dos factos foi praticado no ano de 2018 (**Quadro 9** e **Anexo 7**), não se encontra decorrido o prazo de prescrição de 5 anos previsto no n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC¹²⁸.
212. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC podendo, ainda, recair sobre os funcionários ou agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei (n.º 4 do artigo 61.º), remetendo-se para o que ficou dito nos §§ 152 a 156.
213. Em concreto, tal responsabilidade recai sobre os responsáveis identificados no **Quadro 9** e no **Anexo 1** ou seja o Presidente da CMM, - A - e o - B-Vice Presidente, nos montantes, respetivamente de 1 893 246,99 € e 282 642,39 € em virtude de previamente à decisão de contratar as EOP identificadas no **Quadro 10** a despesa não ter sido objeto de atempada cabimentação, tendo, deste modo, sido autorizada a realização de despesas ilegais.
214. Tal responsabilidade é também imputável ao Chefe de Divisão da DOTOMRO, até 28.02.2018, e atual Diretor do DPGT, - C -, por não ter assegurado que anteriormente à decisão de contratar e/ou nas informações por si subscritas em que propôs as adjudicações, a despesa tivesse sido objeto de cabimentação.

No âmbito do contraditório, alega o Município que (i) o CCP não estabelece o momento em que deve ter lugar o cabimento orçamental da despesa, não determinando expressamente se esse cabimento deve ter lugar no momento em que é tomada a decisão de contratar e que o POCAL (alínea d) do n.º 2.3.4.2) não é claro sobre este aspeto; (ii) tinham os serviços do Município um entendimento segundo o qual a cabimentação da despesa poderia processar-se até à celebração do contrato; (iii) *“Os titulares dos órgãos do município que autorizaram a realização das despesas (...)”*

¹²⁷ Aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

¹²⁸ Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC o prazo de prescrição suspende-se com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos, pelo que se encontra suspenso desde 15.03.2021, data do início da auditoria.

sempre atuaram convencidos de que o cabimento da despesa se encontrava a ser efetuado com respeito integral por todas as normas legais e regulamentares aplicáveis”.

Não tem razão o Município. O cabimento prévio constitui um encargo provável que visa assegurar a existência de dotação para a futura assunção do compromisso¹²⁹, pelo que não pode ser posterior à decisão de contratar. Explícite-se, ainda, que o cabimento está previsto em diploma próprio, e não no CCP, por se tratar de uma norma estritamente financeira.

Tem sido jurisprudência do TdC que o cabimento deve reportar-se à data da abertura do procedimento (cf. Acórdãos n.º 23/2019 - 1.ª S/SS de 10.07 e n.º 2/2021, 1.ª S/SS, de 19.01¹³⁰). No Acórdão n.º 37/2019 - 1.ª S/SS de 24.09, cita-se Joaquim Freitas da Rocha¹³¹ quando refere que “«[...] nenhuma despesa, ainda que previamente prevista, pode ser efetuada sem cabimento numa dotação orçamental prévia ou para além do montante desse cabimento (regra da tipicidade quantitativa)»”¹³².

Se dúvidas existissem quanto ao momento do cabimento, atualmente a NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, aplicável à prestação de contas ao TdC, define cabimento como “*A reserva de dotação disponível para o processo de despesa que se pretende realizar. O seu registo tem suporte num documento interno, pelo montante dos encargos prováveis*”¹³³, e visa assegurar a existência de dotação para a assunção do compromisso fundamentando a autorização da despesa”, pelo que no início do procedimento terá de existir um montante estimado da despesa a realizar.

Perante a inexistência de informação de cabimento dos serviços, os titulares dos órgãos do Município que autorizaram a realização das despesas deveriam tê-la solicitado, porque a tal estavam obrigados pelo dever de cuidado enquanto responsáveis com competência para autorizar despesas públicas. Não o tendo feito, não salvaguardaram a existência de cabimento e o respeito pelas normas legais e regulamentares aplicáveis.

¹²⁹ A título exemplificativo, na sistemática do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07, está inserido na Secção anterior à da realização da despesa.

¹³⁰ Onde se afirma que “(...) os procedimentos de contratação só devem iniciar-se se tiver sido assegurada, atempada e previamente, inscrição e cabimento orçamental da despesa prevista. E o cabimento das despesas a realizar deve reportar-se à data da abertura do procedimento, assegurando-se, igualmente, a cobertura orçamental para os anos subsequentes”.

¹³¹ Direito da Despesa Pública, Almedina, Coimbra, 2019, págs 200-223.

¹³² Também Sérvulo Correia afirma que “(...) um característico limite de legalidade da decisão ou deliberação de contratar (...) é o cabimento em verba orçamental legalmente aplicável dos encargos resultantes do contrato previsto”. Cf. Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, 1987, pág. 666 e segs.

¹³³ Negrito nosso.

Face ao exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, sendo os factos suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos descritos nos §§ 210 a 214.

3. CONCLUSÕES

Das observações de auditoria resultam as seguintes conclusões:

1. Os investimentos relativos aos contratos de empreitada de obras públicas examinados estão deficientemente discriminados nos PPI, integrando de forma genérica agregados de Projetos/Ações, pondo em causa a qualidade do planeamento dos investimentos, cujo horizonte temporal deverá ser de 4 anos (ponto 2.1.2).
2. Os PPI não apresentam informação das despesas realizadas em anos anteriores em relação a 25 dos 30 contratos analisados (ponto 2.1.2).
3. Nos procedimentos de ajuste direto examinados, nenhum dos convites remetidos às entidades, em suporte físico ou através de correio eletrónico, foi objeto de registo, o mesmo tendo ocorrido relativamente à entrada das propostas, o que denota graves deficiências de controlo da correspondência expedida e recebida e falta de transparência nos procedimentos (ponto 2.2.1).
4. Não foram elaborados os relatórios anuais de execução do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (ponto 2.2.1).
5. O MM não aprovou um manual/regulamento de contratação pública contendo a descrição dos procedimentos administrativos a observar na contratação de EOP e as responsabilidades cometidas aos intervenientes nos respetivos procedimentos, instrumento essencial para a transparência dos procedimentos de contratação (ponto 2.2.1).
6. Observaram-se desconformidades nos procedimentos pré-contratuais de empreitas adjudicadas por ajuste direto e consulta prévia relativas: (i) à falta de justificação, no início do procedimento, da necessidade de realização da obra e de identificação do n.º do projeto do PPI; (ii) à falta de fundamentação relativa à escolha das entidades convidadas para apresentação de propostas; (iii) à falta de evidência do meio utilizado para a transmissão dos convites, impossibilitando a aferição do cumprimento dos prazos procedimentais para a apresentação de propostas, dos documentos de habilitação e para o eventual pedido de esclarecimentos; (iv) à ausência de evidência de relatórios de fiscalização da obra ou da emissão de ordens, diretivas ou instruções do dono da obra; (v) à falta de evidência da elaboração da conta corrente, da conta final e do relatório das empreitadas (ponto 2.2.2).

7. Constatou-se a ausência de um rigoroso controlo dos preços unitários, designadamente devido à inexistência de uma base de dados contendo os preços unitários médios das espécies de trabalhos, com o conseqüente impacto na formação do preço base (ponto 2.2.2).
8. Nos anos de 2014 a 2018 não foram realizados procedimentos pré-contratuais de concurso público para a adjudicação de EOP em que existia identidade ou unidade do objeto contratual, e o somatório dos contratos celebrados ultrapassou o valor que permitia o recurso ao procedimento pré-contratual de ajuste direto e, no ano de 2018, de consulta prévia (ponto 2.2.3).
9. Embora os contratos fossem formalmente autónomos, os respetivos valores foram artificialmente divididos, com a intenção de os subtrair ao regime legal de unidade da despesa e de proibição do seu fracionamento, em violação do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99.
10. A não realização de procedimentos concorrenciais e o fracionamento da despesa são suscetíveis de constituir a prática de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
11. Foram celebrados contratos de empreitada em violação do limite trienal estabelecido no n.º 2 do artigo 113.º do CCP para o convite a entidades às quais já tinham sido adjudicados no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto cujo objeto compreendia prestações do mesmo tipo/idênticas (2014/2016, 2015/2017, 2016/2017) ou de consulta prévia (2018/2019), cujo valor acumulado já era superior ao limite previsto na lei (2.2.4).
12. Esta situação é suscetível de constituir a prática de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
13. Observaram-se ligações entre sócios/acionistas das empresas José Moreira Fernandes e Filhos, S.A. e Combetop, Lda., tendo sido identificados dois procedimentos pré-contratuais de ajuste direto de empreitadas cujas memórias descritivas e justificativas que integram as propostas são idênticas, indiciando a mesma origem e conseqüentemente a existência de ligações entre aquelas duas empresas (ponto 2.2.4).
14. Observaram-se situações que indiciam o falseamento da concorrência em dois procedimentos pré-contratuais de consulta prévia, uma vez que em ambos os procedimentos foram convidadas as mesmas três empresas, tendo a empresa adjudicatária apresentado uma detalhada memória descritiva e justificativa da proposta que foi, em parte, reproduzida pelas outras duas empresas convidadas, indiciando a mesma origem (ponto 2.2.4).

15. Nos anos de 2014 a 2018 foi cabimentada despesa em data posterior à decisão de contratar e/ou mesmo à data da adjudicação, relativa a contratos de empreitada celebrados nos anos de 2014 a 2018, situação suscetível de constituir a prática de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (ponto 2.3.1).

4. RECOMENDAÇÕES

1. Implementar mecanismos de controlo interno visando o cumprimento da legislação respeitante à contratação pública, designadamente no que se refere à proibição do fracionamento da despesa.
2. Instituir mecanismos de controlo dos valores acumulados de contratos de empreitada, celebrados com o mesmo fornecedor com recurso aos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto e de consulta prévia, por forma a assegurar o cumprimento rigoroso do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.
3. Instituir mecanismos de controlo no sentido de garantir o cumprimento das regras legalmente definidas para a realização de despesas públicas, com vista a corrigir as situações relativas à ausência do requisito de informação prévia de cabimento.
4. Garantir o cumprimento da Norma de Controlo de Interno, designadamente no que respeita aos procedimentos de realização da despesa e de contratação pública.
5. Adotar as medidas previstas no Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.
6. Proceder à discriminação casuística, no Plano Plurianual de Investimentos, das empreitadas de obras públicas adjudicadas, designadamente, com recurso ao procedimento pré-contratual de consulta prévia, devendo aquele Plano apresentar informação das despesas realizadas em anos anteriores.
7. Implementar as medidas necessárias para suprir as deficiências de controlo e as desconformidades detetadas na contratação de empreitadas adjudicadas por ajuste direto e consulta prévia, em especial no que respeita à fundamentação da decisão de contratar e da escolha das entidades convidadas, ao envio dos convites e à receção das propostas, ao rigoroso controlo dos preços unitários e ao falseamento da concorrência.
8. Elaborar um manual/regulamento de contratação pública contendo a descrição dos procedimentos administrativos a observar na contratação de empreitadas e as responsabilidades cometidas aos intervenientes nos respetivos procedimentos.

9. Proceder à elaboração anual do relatório relativo à execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e respetiva submissão ao Conselho de Prevenção da Corrupção, nos termos da Recomendação de 01.07.2009.

5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O processo foi submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, tendo sido emitido pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, o Parecer n.º 7/2022, de 8.02, que se transcreve, no essencial:

“3. No projeto de Relatório descrevem-se nos pontos 2.2.3, 2.2.4 e 2.3.1 três tipos de situações passíveis de fazerem incorrer os seus autores em responsabilidade financeira (...).

4. Tais situações estão no projeto de Relatório devidamente esclarecidas, tanto do ponto de vista da sua factualidade objetiva, como quanto à autoria e responsabilidade das mesmas, quer ainda quanto à análise jurídica da sua relevância enquanto infrações financeiras.

5. Caberá, depois ao Ministério Público, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar caso a caso, todas as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas de cada uma delas para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis, assim como a eventual aplicação do novo regime de responsabilização dos titulares dos órgãos executivos das autarquias (Lei n.º 42/2016, de 28.12).

6. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos calculados nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, no valor de 17 164 € (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).

7. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.^a Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, nos termos da al. a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC.
2. Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - 2.1 Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública;
 - 2.2 Presidente da Câmara Municipal de Montalegre;
 - 2.3 Responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório;
 - 2.4 Departamento de Investigação e Ação Penal Regional do Porto;
 - 2.5 Autoridade da Concorrência.
3. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC.
4. Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Montalegre informe este Tribunal, no prazo de 180 dias, do seguimento dado às recomendações formuladas.
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, incluindo os Anexos e com salvaguarda dos dados pessoais nele contidos.
6. São devidos emolumentos no montante de 17 164€.

Tribunal de Contas, em 17 de fevereiro de 2022.

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Ana Margarida Leal Furtado)

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

ANEXOS

Anexo 1 – Eventuais Responsabilidades Financeiras

Ponto	Vol./Fls.	Descrição dos factos	Normas violadas	Eventuais responsáveis	Responsabilidade financeira sancionatória
2.2.3	D:\2.2.3_fra cionamento	Fracionamento da despesa respeitante a contratos de empreitada, celebrados nos anos de 2014 a 2018, e não realização de procedimento pré-contratual de concurso público o qual era exigível em função do valor total dos contratos a celebrar.	Art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 08/06; Art.º 19.º, alínea a) do CCP (versão anterior a 2018) e 19.º, alínea c) do CCP (versão posterior a 2018); Art.º 1.º, n.º 4 do CCP (versão anterior a 2018), Art.º 1.º-A (versão posterior a 2018).	Pelas autorizações da despesa (2014 a 2018) Presidente da CMM Montante: 1 674 994,94 Vice-Presidente Montante: 266 643,77 Pelas autorizações do pagamento (2014 a 2018) Vice-Presidente Montante: 1 941 638,71 Pelas informações dos serviços (2014 a 2018) Chefe de Divisão da DOTOMRO, até 28.02.2018, e atual Diretor do DPGT	Art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC Multa: Limite mínimo: 25 UC (2 550,00€) Limite máximo: 150 UC (18 360,00€)
2.2.4	D:\2.2.4_li mites_tri enais	Não observância do limite trienal para o convite a entidades às quais já tinham sido adjudicadas empreitadas na sequência de ajuste direto ou de consulta prévia cujo objeto compreendia prestações do mesmo tipo/idênticas, e cujo valor acumulado já era superior ao limite previsto na lei (2014/2019).	Art.º 113.º, n.º 2, do CCP (versões anterior e posterior a 2018) e princípios da concorrência, igualdade e transparência, previstos no art.º 1.º, n.º 4 do CCP (versão anterior a 2018) e 1.º-A, n.º 1 do CCP (versão posterior a 2018).	Pelas autorizações da despesa (2014 a 2019) Presidente da CMM Montante: 2 969 432,70 Vice-Presidente Montante: 651 667,69 Pelas autorizações do pagamento (2014 a 2019) Vice-Presidente Montante: 3 621 100,39 Pelas informações dos serviços (2014 a 2019) Chefe de Divisão da DOTOMRO, até 28.02.2018, e atual Diretor do DPGT	Art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC Multa: Limite mínimo: 15 UC Limite máximo: 150 UC
2.3.1	D:\2.3.1_ca bimentacao	Cabimentação de despesa relativa a contratos de empreitada celebrados nos anos de 2014 a 2018, em data posterior à decisão de contratar e/ou à adjudicação.	Alínea d) do n.º 2.3.4.2. do POCAL; Artigos 37.º a 39.º da Norma de Controlo Interno.	Pelas autorizações da despesa (2014 a 2018) Presidente da CMM Montante: 1 893 246,99 Vice-Presidente Montante: 282 642,39 Pelas informações dos serviços (2014 a 2018) Chefe de Divisão da DOTOMRO, até 28.02.2018, e atual Diretor do DPGT	Art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) da LOPTC Multa: Limite mínimo: 15 UC Limite máximo: 150 UC

Anexo 2 – Responsáveis

Responsável	Cargo	Período
Manuel Orlando Fernandes Alves	Presidente da Câmara Municipal de Montalegre	1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2018
David José Varela Teixeira	Vice-Presidente da Câmara Municipal de Montalegre	1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2018
José Manuel Álvares Pereira	Chefe de Divisão de Ordenamento do Território, Obras Municipais e Recursos Operacionais	De 1 de janeiro de 2014 a 27 de fevereiro de 2018
	Diretor do Departamento de Planeamento e Gestão do Território (DPGT)	De 28 de fevereiro a 31 de dezembro de 2018

Anexo 3 – Amostra de contratos de empreitada

N.º Ordem / Amostra	Objeto do Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato	Data do Contrato
1	Terraplanagens, drenagem e pavimentação no caminho que liga Padornelos à Serra do Larouco	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	149 639,31	15/05/2014
2	Pavimentação da via de acesso ao alto da serra do Larouco	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	149 639,31	27/10/2014
3	Pavimentação dos Acessos à povoação de Padornelos	Combetop, Lda.	147 080,57	10/07/2014
4	Rede Viária Municipal - Beneficiações Diversas	Canelas Pinto e Filhos, Lda.	125 721,23	10/11/2014
5	Reabilitação do pavimento na EM de Vilar de Perdizes aos limites do concelho de Montalegre	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	126 285,97	16/05/2014
6	Construção da rede de drenagem e tratamento de águas residuais da povoação da Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	258 510,35	05/06/2015
7	Beneficiação da Rua da Portelada na vila de Salto	Gafaestruturas - Engenharia, Lda.	147 027,87	24/07/2015
8	Beneficiação de Pavimentos na vila de Salto	Gafaestruturas - Engenharia, Lda.	119 615,90	24/07/2015
9	Remodelação da rede de distribuição do sistema de abastecimento de água à Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 600,00	02/10/2015
10	Beneficiação do pavimento da Estrada Municipal de Paradela	URBANOP (...) Obras Públicas, Lda.	107 270,83	09/10/2015
11	Beneficiação do Pavimento da EM de Paradela a Outeiro	URBANOP (...) Obras Públicas, Lda.	63 230,16	09/10/2015
12	Beneficiação do pavimento do C.M. 1361	DACOP (...) Obras Públicas, SA	149 600,00	03/11/2015
13	Pavimentação de arruamentos diversos em Vila da Ponte	Pradolégua, Lda.	149 600,00	12/11/2015
14	Construção de Reservatório de 75 m3 para o sistema de abastecimento de água de Morgade	PRADOLÉGUA - UNIPESSOAL, LDA	68 693,30	12/11/2015
15	Beneficiação de pavimentos na povoação da Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 600,00	11/03/2016
16	Variante à Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 634,53	08/04/2016
17	Rede de Drenagem de Águas Residuais de Morgade	Pradolégua, Lda.	149 600,00	21/07/2016
18	Abastecimento de Água a Morgade	Pradolégua, Lda.	147 564,43	30/08/2016
19	Aparelhos de iluminação do tipo LED	PEEIE (...) Instalações Elétricas, Lda.	72 000,00	13/09/2016
20	Projetores assimétricos tipo LED	PEEIE (...) Instalações Elétricas, Lda.	29 062,00	13/09/2016
21	Aparelhos de iluminação tipo LED	PEEIE (...) Instalações Elétricas, Lda.	31 500,00	13/09/2016
22	Aparelhos de iluminação tipo LED	PEEIE (...) Instalações Elétricas, Lda.	33 500,00	13/09/2016
23	Fornecimento e aplicação de betão betuminoso a quente Caminho Rural do Antigo de Sarraquinhos a Arcos – Beneficiação”	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	131 827,89	16/02/2017
24	Fornecimento e aplicação de betão betuminoso a quente Estrada Municipal de Paradela a Cela (Cruzamento) – Beneficiação	Combetop, Lda.	149 600,00	16/02/2017
25	Vedações metálicas na Pista Automóvel de Montalegre	Etril - (...) Equip. Industriais, Lda.	145 730,00	25/05/2017
26	Pista Automóvel - Alargamento do Paddock	Altura Dinâmica, Lda.	147 914,22	02/06/2017
27	Pista Automóvel - Vedações	Etril - (...) Equip. Industriais, Lda.	149 000,00	30/05/2018
28	Pista Automóvel - Estabilização e Taludes da Plataforma	Altura Dinâmica, Lda.	149 710,00	06/06/2018
29	Pavimentação de Acessos na povoação de Gralhas	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	127 515,27	18/09/2018
30	Pavimentação de acessos à povoação de Solveira	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	73 261,83	18/09/2018

Anexo 4 – Amostra com identificação dos projetos/ações do PPI

N.º Ordem	Objeto do Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato	Data do Contrato	PPI				Designação
					Código	Ano	Tipo	N.º Projeto / Ação	
1	Terraplanagens, drenagem e pavimentação no caminho que liga Padornelos à Serra do Larouco	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	149 639,31	15/05/2014	14	2014	I	14	Caminhos
2	Pavimentação da via de acesso ao alto da serra do Larouco	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	149 639,31	27/10/2014	14	2014	I	14	Caminhos
3	Pavimentação dos Acessos à povoação de Padornelos	Combetop, Lda	147 080,57	10/07/2014	99	2002	I	228	Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária
4	Rede Viária Municipal - Beneficiações Diversas	Canelas Pinto e Filhos, Lda	125 721,23	10/11/2014	99	2002	I	228	Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária
5	Reabilitação do pavimento na EM de Vilar de Perdizes aos limites do concelho de Montalegre	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	126 285,97	16/05/2014	99	2002	I	228	Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária
6	Construção da rede de drenagem e tratamento de águas residuais da povoação da Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	258 510,35	05/06/2015	44	2010	I	5	Esgotos Domésticos - Saneamento Vila da Ponte
7	Beneficiação da Rua da Portelada na vila de Salto	Gafaestruturas - Engenharia, Lda.	147 027,87	24/07/2015	08	2010	I	42	Requalificação Vila de Salto
8	Beneficiação de Pavimentos na vila de Salto	Gafaestruturas - Engenharia, Lda.	119 615,90	24/07/2015	08	2010	I	42	Requalificação Vila de Salto
9	Remodelação da rede de distribuição do sistema de abastecimento de água à Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 600,00	02/10/2015	99	2002	I	91	Abastecimento de água - Beneficiação dos Sistemas Existentes
10	Beneficiação do pavimento da Estrada Municipal de Paradela	URBANOP (...) Obras Públicas, Lda.	107 270,83	09/10/2015	99	2002	I	228	Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária
11	Beneficiação do Pavimento da EM de Paradela a Outeiro	URBANOP (...) Obras Públicas, Lda.	63 230,16	09/10/2015	99	2002	I	228	Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária
12	Beneficiação do pavimento do C.M. 1361	DACOP (...) Obras Públicas, SA	149 600,00	03/11/2015	99	2002	I	228	Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária
13	Pavimentação de arruamentos diversos em Vila da Ponte	Pradolégua, Lda.	149 600,00	12/11/2015	01	2015	I	4	Arruamentos e Outras Obras Complementares nas Freguesias

N.º Ordem	Objeto do Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato	Data do Contrato	PPI				Designação
					Código	Ano	Tipo	N.º Projeto / Ação	
14	Construção de Reservatório de 75 m3 para o sistema de abastecimento de água de Morgade	PRADOLÉGUA - UNIPESSOAL, LDA	68 693,30	12/11/2015	99	2002	I	91	Abastecimento de água - Beneficiação dos Sistemas Existentes
15	Beneficiação de pavimentos na povoação da Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 600,00	11/03/2016	01	2015	I	4	Arruamentos e Outras Obras Complementares nas Freguesias
16	Variante à Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 634,53	08/04/2016	02	2002	I	228	Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária
17	Rede de Drenagem de Águas Residuais de Morgade	Pradolégua, Lda.	149 600,00	21/07/2016	02	2015	I	2	Esgotos Domésticos - Saneamento a Morgade
18	Abastecimento de Água a Morgade	Pradolégua, Lda.	147 564,43	30/08/2016	02	2016	I	25	Abastecimento de água - água Morgade
19	Aparelhos de iluminação do tipo LED	PEEIE (...) Instalações Elétricas, Lda.	72 000,00	13/09/2016	10	2014	I	10	Indústria e energia / Eficiência Energética
20	Projetores assimétricos tipo LED	PEEIE (...) Instalações Elétricas, Lda.	29 062,00	13/09/2016	10	2014	I	10	Indústria e energia / Eficiência Energética
21	Aparelhos de iluminação tipo LED	PEEIE (...) Instalações Elétricas, Lda.	31 500,00	13/09/2016	10	2014	I	10	Indústria e energia / Eficiência Energética
22	Aparelhos de iluminação tipo LED	PEEIE (...) Instalações Elétricas, Lda.	33 500,00	13/09/2016	10	2014	I	10	Indústria e energia / Eficiência Energética
23	Fornecimento e aplicação de betão betuminoso a quente	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	131 827,89	16/02/2017	0107	2002	I	137	Caminhos - Caminhos Agrícolas Freguesias
24	Fornecimento e aplicação de betão betuminoso a quente	Combetop, Lda.	149 600,00	16/02/2017	99	2002	I	228	Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária
25	Vedações metálicas na Pista Automóvel de Montalegre	Etril - (...) Equip. Industriais, Lda.	145 730,00	25/05/2017	04	2002	I	113	Desportos, Recreio e Lazer - Pista Automóvel
26	Pista Automóvel - Alargamento do Paddock	Altura Dinâmica, Lda.	147 914,22	02/06/2017	04	2002	I	113	Desportos, Recreio e Lazer - Pista Automóvel
27	Pista Automóvel - Vedações	Etril - (...) Equip. Industriais, Lda.	149 000,00	30/05/2018	04	2002	I	113	Desportos, Recreio e Lazer - Pista Automóvel
28	Pista Automóvel - Estabilização e Taludes da Plataforma	Altura Dinâmica, Lda.	149 710,00	06/06/2018	04	2002	I	113	Desportos, Recreio e Lazer - Pista Automóvel

N.º Ordern	Objeto do Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato	Data do Contrato	PPI				Designação
					Código	Ano	Tipo	N.º Projeto / Ação	
29	Pavimentação de Acessos na povoação de Gralhas	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	127 515,27	18/09/2018	99	2002	I	228	Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária
30	Pavimentação de acessos à povoação de Solveira	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	73 261,83	18/09/2018	99	2002	I	228	Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária

Anexo 5 – Projeto 228 - 3.3.1.1. Rede Viária e Sinalização - Conservação Geral Rede Viária

Tipo de Documento	Início	Fim	Anos Anteriores	Ano N	Ano N+1	Ano N+2	Ano N+3	outros	Total
2014:									
PPI	2013/01/01	2014/12/31		350,00					350,00
Modificações ao PPI	2013/01/01	2014/12/31		1 050,00					1 050,00
Execução anual do PPI	2013/01/01	2014/12/31	0,00	813,04					813,04
2015									
PPI	2013/01/01	2015/12/31		1 200,00	1 000,00				2 200,00
Modificações ao PPI	2013/01/01	2015/12/31		622,00	1 000,00				1 622,00
Execução anual do PPI	2013/01/01	2015/12/31	0,00	588,04					588,04
2016									
PPI	2016/01/01	2018/12/31		450,00	500,00	500,00			1 450,00
Modificações ao PPI	2016/01/01	2018/12/31		747,00	500,00	500,00			1 747,00
Execução anual do PPI	2016/01/01	2018/12/31	0,00	723,44					723,44
2017									
PPI	2016/01/01	2020/12/31		400,00	500,00	500,00	500,00		1 900,00
Modificações ao PPI	2016/01/01	2020/12/31		1 204,00	500,00	500,00	500,00		2 704,00
Execução anual do PPI	2016/01/01	2020/12/31	0,00	1 195,82					1 195,82
2018									
PPI	2017/01/01	2020/12/31		400,00					400,00
Modificações ao PPI	2017/01/01	2020/12/31		425,00					425,00
Execução anual do PPI	2017/01/01	2020/12/31	0	357,72					357,72
2019									
PPI	2019/01/01	2021/12/31		350,00					350,00
Modificações ao PPI	2019/01/01	2021/12/31		487,00					487,00
Execução anual do PPI	2019/01/01	2021/12/31		454,66					454,66

Fonte: Mapas de execução orçamental: Mapa do PPI, Mapa das Modificações ao PPI e Mapa da Execução anual do PPI.

Anexo 6 – Fracionamento da despesa (empreitadas)

N.º	Grupo	Ano	Objeto	Adjudicatário	Valor da adjudic.	Prazo	Adjudicação/Autorização despesa				Contrato	Autos medição		Autorização de pagamento			
							Data informac.	Resp	Data desp/delib	Resp		N.º/Data	Montante	N.º	Data	Montante	Resp.
1	1A	2014	Terraplanagens, drenagem e pavimentação no caminho que liga Padornelos à Serra do Larouco	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	149 639,31	90 dias	17/03/2014	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	17/03/2014	A- PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	10/2014 de 16/05	N.º 1 - 03/06/2014	145 515,13	1425/2014	15/07/2014	155 306,04	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 2 - 16/07/2014	3 124,18	1943/2014	26/08/2014	3 311,63	
2	1B	2014	Pavimentação da via de acesso ao alto da serra do Larouco	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	149 639,31	30 dias	08/09/2014	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	08/09/2014	A- PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	63/2014 de 28/10	Único - 20/11/2014	149 639,31	3431/2014	15/12/2014	90 000,00	B-VPCM/David Teixeira
														3432/2014	15/12/2014	68 617,67	
3	1C	2014	Pavimentação dos Acessos à povoação de Padornelos	Combetop	147 080,57	30 dias	30/06/2014	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	30/06/2014	A- PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	40/2014 de 11/07	Único - 16/07/2014	144 553,33	1944/2014	26/08/2014	138 771,20	B-VPCM/David Teixeira
10	2A	2015	Beneficiação do pavimento da Estrada Municipal de Paradela	Urbanop Lda	107 270,98	30 dias	21/09/2015	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	21/09/2015	A- PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	58/2015 de 9/10	Único - 02/11/2015	107 270,83	3919/2015	16/11/2015	90 000	B-VPCM/David Teixeira
														3920/2015	16/11/2015	23 707,08	
11	2B	2015	Beneficiação do Pavimento da EM de Paradela a Outeiro	Urbanop Lda	63 230,16	30 dias	29/09/2015	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	29/09/2015	A- PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	59/2015 de 9/10	Único - 02/11/2015	63 230,16	3921/2015	16/11/2015	67 023,97	B-VPCM/David Teixeira
7	3A	2015	Beneficiação da Rua da Portelada na vila de Salto	Gafaestruturas - Engenharia, Lda.	147 027,87	60 dias	16/07/2015	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	16/07/2015	A- PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	1590/2015 de 23/07	N.º 1 - 07/08/2015	64 134,00	2922/2015	25/08/2015	67 982,04	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 2 - 03/09/2015	41 604,25	3369/2015	01/10/2015	44 100,51	
												N.º 3 - 02/10/2015	13 680,00	3737/2015	05/11/2015	14 500,80	
												N.º 4 - 16/11/2015	15 533,00	4197/2015	03/12/2015	16 464,98	

N.º	Grupo	Ano	Objeto	Adjudicatário	Valor da adjudic.	Prazo	Adjudicação/Autorização despesa				Contrato	Autos medição		Autorização de pagamento			
							Data informac.	Resp	Data desp/delib	Resp		N.º/Data	Montante	N.º	Data	Montante	Resp.
8	3B	2015	Beneficiação de Pavimentos na vila de Salto	Gafaestruturas - Engenharia, Lda.	119 615,90	60 dias	16/07/2015	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	16/07/2015	A- PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	1589/2015 de 23/07	N.º 5 - 09/12/2015	12 076,62	4420/2015	17/12/2015	13 871,82	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 1 - 07/08/2015	86 941,00				
												N.º 2 - 03/09/2015	11 851,90	3370/2015	01/10/2015	12563,01	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 3 - 01/10/2015	7 225,00	3736/2015	05/11/2015	7 658,50	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 4 - 16/11/2015	12 588,00	4196/2015	03/12/2015	13 343,28	B-VPCM/David Teixeira
						N.º 5 - 09/12/2015	1 010,00										
17	4A	2016	Rede de Drenagem de Águas Residuais de Morgade	Pradolégua, Lda	149 600,00	300 dias	20/06/2016	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	20/06/2016	A- PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	38/2016 de 21/07	N.º 1 - 01/08/2016	28 916,10	3147/2016	11/08/2016	30 651,07	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 2 - 14/09/2016	14 259,38	3639/2015	28/09/2016	15 114,94	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 3 - 17/11/2016	3 994,33	4156/2016	30/11/2016	4 233,99	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 4 - 10/01/2017	38 868,21	86/2017	17/01/2017	41 200,30	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 5 - 03/03/2017	20 187,71				B-VPCM/David Teixeira
														1065/2017	24/04/2017	36 091,09	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 6 - 31/03/2017	13 860,49				B-VPCM/David Teixeira
												N.º 7 - 26/04/2017	8 781,40	1686/2017	29/05/2017	9 308,28	B-VPCM/David Teixeira
N.º 8 - 13/06/2017	15 292,36	2203/2017	21/06/2017	16 209,90	B-VPCM/David Teixeira												

N.º	Grupo	Ano	Objeto	Adjudicatário	Valor da adjudic.	Prazo	Adjudicação/Autorização despesa				Contrato	Autos medição		Autorização de pagamento			
							Data informac.	Resp	Data desp/delib	Resp		N.º/Data	Montante	N.º	Data	Montante	Resp.
												N.º 9 - 05/09/2017	5 440,02	3598/2017	04/10/2017	5 766,42	B-VPCM/David Teixeira
18	4B	2016	Abastecimento de Água a Morgade	Pradolégua, Lda	147 564,43	300 dias	18/07/2016	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	18/07/2016	A-PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	51/2016 de 30/08	N.º 1 - 14/09/2016	38 081,48	3639/2016	28/09/2016	38 081,48	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 2 - 17/11/2016	9 088,33	4156/2016	30/11/2016	9 088,33	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 3 - 10/01/2017	41 452,52	386/2017	16/02/2017	41 452,52	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 4 - 03/03/2017	22 432,60	851/2017	30/03/2017	22 432,60	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 5 - 31/03/2017	7 309,99	1065/2017	24/04/2017	7 309,99	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 6 - 27/04/2017	8 685,60	1686/2017	29/05/2017	8 685,60	B-VPCM/David Teixeira
												N.º 7 - 25/05/2017	20 513,91	2203/2017	21/06/2017	20 513,91	B-VPCM/David Teixeira
19	5A	2016	Aparelhos de iluminação do tipo LED	PEEIE, Lda	72 000,00	60 dias	24/08/2016	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	24/08/2016	A-PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	56/2016 de 13/09	Único - 30/11/2016	72 000,00	4384/2016	20/12/2016	76 320,00	B-VPCM/David Teixeira
20	5B	2016	Projetores assimétricos tipo LED	PEEIE, Lda	29 062,00	60 dias	12/08/2016	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	12/08/2016	A-PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	55/2016 de 13/09	Único - 16/12/2016	29 062,00	4454/2016	22/12/2016	30 805,72	B-VPCM/David Teixeira
21	5C	2016	Aparelhos de iluminação tipo LED	PEEIE, Lda	31 500,00	60 dias	12/08/2016	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	12/08/2016	A-PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	54/2016 de 13/09	Único - 30/11/2016	31 500,00	4382/2016	20/12/2016	33 390,00	B-VPCM/David Teixeira
22	5D	2016	Aparelhos de iluminação tipo LED	PEEIE, Lda	33 500,00	60 dias	12/08/2016	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	12/08/2016	A-PCM/Manuel Orlando	53/2016 de 13/09	Único - 16/12/2016	33 500,00	4454/2016	22/12/2016	35 510,00	B-VPCM/David Teixeira

N.º	Grupo	Ano	Objeto	Adjudicatário	Valor da adjudic.	Prazo	Adjudicação/Autorização despesa				Contrato	Autos medição		Autorização de pagamento				
							Data informac.	Resp	Data desp/delib	Resp		N.º/Data	Montante	N.º	Data	Montante	Resp.	
																		Fernandes Alves
15	6A	2016	Beneficiação de pavimentos na povoação da Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 600,00	30 dias	07/03/2016	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	07/03/2016	A-PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	5/2016 de 11/03	Único - 29/07/2016	149 600,00	3645/2016 e 3646/2016	29/09/2016	158 576,00	B-VPCM/David Teixeira	
16	6B	2016	Variante à Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 634,53	30 dias	24/03/2016	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	24/03/2016	A-PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	600/2016 06/04	Único - 29/07/2016	149 634,53	3527/2016	22/09/2016	158 612,60	B-VPCM/David Teixeira	
25	7A	2017	Pista Automóvel - Vedações	Etril - (...), Lda.	145 730,00	30 dias	27/03/2017	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	27/03/2017	A-PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	56/2017 de 25/05	Único - 07/06/2018	145 730,00	2031/2017	14/06/2017	90 000,00	B-VPCM/David Teixeira	
														2032/2017	14/06/2017	55 730,00	B-VPCM/David Teixeira	
26	7B	2017	Pista Automóvel - Alargamento do Paddock	Altura Dinâmica, Lda.	147 914,22	30 dias	27/03/2017	C - Chefe DOTOMR O - José Pereira	27/03/2017	A-PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	66/2017 de 02/06	Único - 18/07/2018	147 914,22	3283/2017	30/08/2017	90 000,00	B-VPCM/David Teixeira	
														3284/2017	30/08/2017	57 914,22	B-VPCM/David Teixeira	
28	8A	2018	Pista Automóvel - Estabilização e Taludes da Plataforma	Altura Dinâmica, Lda.	149 710,00	30 dias	13/04/2018	C - Chefe DPGT - José Pereira	13/04/2018	A-PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	31/2018 de 06/06	Único - 03/07/2018	149 710,00	3161/2018	22/08/2018	90 000,00	B-VPCM/David Teixeira	
														3162/2018	22/08/2018	59 710,00	B-VPCM/David Teixeira	
27	8B	2018	Pista Automóvel - Vedações	Etril - (...), Lda.	149 000,00	30 dias	24/04/2018	C - Chefe DPGT - José Pereira	02/05/2018	A-PCM/Manuel Orlando Fernandes Alves	30/2018 de 30/05	Único - 12/06/2018	148 900,00	2042/2018	26/06/2018	90 000,00	B-VPCM/David Teixeira	
														2043/2018	26/06/2018	67 834,00	B-VPCM/David Teixeira	

Anexo 7 – Incumprimento dos limites trienais

N.º Ordem	Ano	CPV	Objeto do Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato (€)	Data		Resp.	Data AP	Resp.
						Adjudicação	Contrato			
2	2014	45200000-9, Obras de construção total ou parcial e de engenharia civil	Alargamento de um caminho agrícola que liga as aldeias de Gralhós e Fírvidas, da Freguesia da Chã, Concelho de Montalegre	ALTURA DINÂMICA, LDA.	148 850,00	05/09/2014	25/09/2014	A-PCM - Orlando Alves	15/12/2014	B-VPCM/David Teixeira
3	2014	45233229-0, Manutenção de bermas	Reparação e Manutenção de Bermas em diversas vias municipais	ALTURA DINÂMICA, LDA.	71 300,00	05/09/2014	25/09/2014	A-PCM - Orlando Alves	15/12/2014	B-VPCM/David Teixeira
4	2014	45220000-5, Obras de engenharia civil e construção de estruturas	Construção de muro de vedação em betão armado e obras de acabamento no Posto Médico da Pista Automóvel de Montalegre	ALTURA DINÂMICA, LDA.	148 231,25	05/09/2014	25/09/2014	A-PCM - Orlando Alves	15/12/2014	B-VPCM/David Teixeira
13	2015	45233220-7, Pavimentação de estradas	Beneficiação de arruamentos em Gralhós, freguesia da Chã	ALTURA DINÂMICA, LDA.	147 550,00	17/07/2015	23/07/2015	A-PCM - Orlando Alves	17/09/2015	B-VPCM/David Teixeira
14	2015	45233200-1, Obras diversas de pavimentação	Beneficiação de caminhos agrícolas na freguesia de Cervos	ALTURA DINÂMICA, LDA.	145 000,00	17/07/2015	23/07/2015	A-PCM - Orlando Alves	17/09/2015	B-VPCM/David Teixeira
15	2015	45200000-9, Obras de construção total ou parcial e de engenharia civil	Beneficiação de caminho agrícola da EM 514 à povoação de Fiães do Rio	ALTURA DINÂMICA, LDA.	146 890,00	28/09/2015	02/10/2015	A-PCM - Orlando Alves	11/11/2015	B-VPCM/David Teixeira
									16/02/2016	B-VPCM/David Teixeira
25	2016	45221119-9, Obras de renovação de pontes	Beneficiação de Pavimentos em arruamentos da povoação de Fírvidas, freguesia da Chã, Concelho de Montalegre	ALTURA DINÂMICA, LDA.	134 706,40	05/04/2016	29/04/2016	A-PCM - Orlando Alves	27/09/2016	B-VPCM/David Teixeira
									28/09/2016	B-VPCM/David Teixeira
28	2016	45262522-6, Obras de alvenaria	Reconstrução de um muro de suporte em alvenaria de pedra na povoação de Fiães do Rio	ALTURA DINÂMICA, LDA.	14 810,00	10/08/2016	24/08/2016	A-PCM - Orlando Alves	14/11/2016	B-VPCM/David Teixeira
32	2016	45233220-7, Pavimentação de estradas	Arranjo Urbanístico no Largo do Souto em Vilar de Perdizes	ALTURA DINÂMICA, LDA.	149 612,15	17/08/2016	30/08/2016	A-PCM - Orlando Alves	21/12/2021	B-VPCM/David Teixeira

N.º Ordem	Ano	CPV	Objeto do Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato (€)	Data		Resp.	Data AP	Resp.
						Adjudicação	Contrato			
33	2016	45233220-7, Pavimentação de estradas	Saneamento e Abastecimento de Água a Vilar de Perdizes - Extensões das Redes	ALTURA DINÂMICA, LDA.	78 095,49	17/08/2016	30/08/2016	A-PCM - Orlando Alves	14/11/2016	B- VPCM/David Teixeira
34	2016	45200000-9, Obras de construção total ou parcial e de engenharia civil	Reconstrução de um muro em alvenaria de blocos de pedra na estrada municipal 308	ALTURA DINÂMICA, LDA.	27 456,40	16/08/2016	30/08/2016	A-PCM - Orlando Alves	14/11/2016	B- VPCM/David Teixeira
36	2017	45262522-6, Obras de alvenaria	Requalificação do espaço exterior do edifício do mercado municipal de Montalegre	ALTURA DINÂMICA, LDA.	149 494,16	27/01/2017	08/02/2017	A-PCM - Orlando Alves	03/05/2017	B- VPCM/David Teixeira
									31/08/2017	B- VPCM/David Teixeira
38	2017	45232150-8, Obras relacionadas com condutas para abastecimento de água	Abastecimento de Água a Vilarinho de Negrões - Captação, Adutora e Reservatório	ALTURA DINÂMICA, LDA.	129 876,45	30/01/2017	16/02/2017	A-PCM - Orlando Alves	24/04/2017	B- VPCM/David Teixeira
39	2017	45233140-2, Obras em estradas	Obras de retificação no acesso da E.M. 509 a Meixedo	ALTURA DINÂMICA, LDA.	149 650,00	20/02/2017	24/02/2017	A-PCM - Orlando Alves	03/05/2017	B- VPCM/David Teixeira
40	2017	45262510-9, Obras em pedra	Construção de muro de suporte em pedra na povoação de Cabril	ALTURA DINÂMICA, LDA.	99 084,50	27/03/2017	02/06/2017	A-PCM - Orlando Alves	04/08/2017	B- VPCM/David Teixeira
47	2017	45112500-0, Movimento de terras	Reparação de Bermas em diversas vias municipais	ALTURA DINÂMICA, LDA.	70 200,00	12/09/2017	25/09/2017	A-PCM - Orlando Alves	27/12/2017	B- VPCM/David Teixeira
12	2015	45233222-1, Obras de pavimentação e asfaltagem	Beneficiação do pavimento no caminho de Carvalho à Cruz de Tabuadela, pela Corneta, na freguesia de Salto	COMBETOP, LDA.	149 636,16	17/07/2015	23/07/2015	A-PCM - Orlando Alves	17/09/2015	B- VPCM/David Teixeira
53	2019	45262300-4, Obras em betão	Beneficiação da Rede de Drenagem de Águas Pluviais e Passeios Pedonais - EM 508 Meixide	COMBETOP, LDA.	121 800,00	02/10/2019	04/10/2019	A-PCM - Orlando Alves	13/11/2019	B- VPCM/David Teixeira
									14/02/2020	B- VPCM/David Teixeira

N.º Ordem	Ano	CPV	Objeto do Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato (€)	Data		Resp.	Data AP	Resp.
						Adjudicação	Contrato			
54	2019	45233250-6, Obras de pavimentação excepto para estradas	Pista Automóvel de Montalegre - Pavimentação	COMBETOP, LDA.	67 991,34	01/10/2019	04/10/2019	A-PCM - Orlando Alves	13/11/2019	B- VPCM/David Teixeira
1	2014	45212500-1, Conversão de cozinha ou restaurante	Adaptação de Espaço a Cozinha, no Pavilhão Multiusos de Montalegre	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	65 718,50	06/05/2014	09/05/2014	B- VPCM/David Teixeira	19/06/2014	B- VPCM/David Teixeira
6	2014	45200000-9, Obras de construção total ou parcial e de engenharia civil	Reformulação da ala do r/c sul - construção civil e avac do edifício dos Paços do Município de Montalegre	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	136 028,00	02/012/2014	12/12/2014	B- VPCM/David Teixeira	19/01/2015 21/04/2015	B- VPCM/David Teixeira B- VPCM/David Teixeira
8	2015	45233200-1, Obras diversas de pavimentação	Pavimentação de diversos arruamentos na povoação e freguesia de Salto, concelho de Montalegre	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	27 285,50	20/05/2015	08/06/2015	B- VPCM/David Teixeira	17/07/2015	B- VPCM/David Teixeira
9	2015	45200000-9, Obras de construção total ou parcial e de engenharia civil	Obras de beneficiação nas boxes da Pista Automóvel de Montalegre	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	12 500,00	25/05/2015	19/06/2015	B- VPCM/David Teixeira	17/07/2015	B- VPCM/David Teixeira
10	2015	45200000-9, Obras de construção total ou parcial e de engenharia civil	Remodelação da Conduta do sistema de abastecimento de água à povoação de Vila Nova, Freguesia de Feral, Concelho de Montalegre	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	13 500,00	25/05/2015	19/06/2015	B- VPCM/David Teixeira	17/07/2015	B- VPCM/David Teixeira
11	2015	45233150-5, Obras para redução do trânsito	Construção de Lombas no troço do café, no C.M. 1025-2 de Salto à Borralha	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	17 524,75	26/06/2015	16/07/2015	B- VPCM/David Teixeira	13/08/2015	B- VPCM/David Teixeira
21	2016	45200000-9, Obras de construção total ou parcial e de engenharia civil	Beneficiação das Boxes e da Bilheteira da Pista Automóvel de Montalegre	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	12 361,50	24/03/2016	01/04/2016	B- VPCM/David Teixeira	29/04/2016	B- VPCM/David Teixeira
22	2016	45247130-0, Construção de aqueduto	Construção de Aqueduto em Arruamento de Codeçoso da Venda Nova	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	8 811,30	15/04/2016	22/04/2016	B- VPCM/David Teixeira	23/05/2016	B- VPCM/David Teixeira
23	2016	45232150-8, Obras relacionadas com condutas para abastecimento de água	Beneficiação e Remodelação da Ponte da Borralha sobre a Ribeira de Amiar	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	149 799,44	15/04/2016	29/04/2016	B- VPCM/David Teixeira	25/08/2016 25/08/2016	B- VPCM/David Teixeira B- VPCM/David Teixeira

N.º Ordem	Ano	CPV	Objeto do Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato (€)	Data		Resp.	Data AP	Resp.
						Adjudicação	Contrato			
									28/09/2016	B- VPCM/David Teixeira
									04/11/2016	B- VPCM/David Teixeira
									04/11/2016	B- VPCM/David Teixeira
									06/12/2016	B- VPCM/David Teixeira
24	2016	45233251-3, Renovação de pavimentos	Remodelação de Troço da Rede do Sistema de Abastecimento de Água a Vila Nova, Freguesia de Ferral, Concelho de Montalegre	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	17 700,00	15/04/2016	29/04/2016	B- VPCM/David Teixeira	23/05/2016	B- VPCM/David Teixeira
26	2016	45261211-6, Colocação de telhas	Beneficiação da Cobertura da Casa do Boi do Povo em Tourém	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	8 170,00	20/06/2016	23/06/2016	B- VPCM/David Teixeira	04/07/2016	B- VPCM/David Teixeira
27	2016	45232100-3, Obras anexas relacionadas com condutas para o transporte de água	Drenagem de Águas Pluviais no Bairro do Crasto	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	8 150,00	07/07/2016	08/07/2016	B- VPCM/David Teixeira	20/07/2016	B- VPCM/David Teixeira
35	2016	45232431-2, Estação de bombagem de águas residuais	Drenagem de Águas Residuais de Salto - EEAR e Beneficiação de Emissário	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	68 272,82	21/10/2016	28/10/2016	B- VPCM/David Teixeira	30/11/2016	B- VPCM/David Teixeira
44	2017	45233250-6, Obras de pavimentação exceto para estradas	Pavimentação de arruamentos na povoação de Currais	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	26 677,68	26/06/2017	21/07/2017	B- VPCM/David Teixeira	29/08/2017	B- VPCM/David Teixeira
45	2017	45233250-6, Obras de pavimentação exceto para estradas	Reconstrução da Ponte Pedonal da Borralha	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	26 677,68	26/06/2017	21/07/2017	B- VPCM/David Teixeira	28/09/2017	B- VPCM/David Teixeira
46	2017	45233229-0, Manutenção de bermas	Beneficiação de Caminho em Reigoso	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	26 690,52	14/09/2017	25/09/2017	B- VPCM/David Teixeira	31/10/2017	B- VPCM/David Teixeira
48	2018	45261210-9, Cobertura de telhados	Beneficiação da Cobertura da Escola do Baixo Barroso	GAFIAESTRUTURAS - ENGENHARIA, LDA.	25 800,00	09/04/2018	10/05/2018	B- VPCM/David Teixeira	01/06/2018	B- VPCM/David Teixeira

N.º Ordem	Ano	CPV	Objeto do Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato (€)	Data		Resp.	Data AP	Resp.
						Adjudicação	Contrato			
5	2014	45233221-4, Obras de sinalização horizontal de estradas	Sinalização Horizontal e Beneficiações Diversas de Segurança de Vias Municipais	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	32 120,99	08/09/2014	28/10/2014	A-PCM - Orlando Alves	15/12/2014 26/03/2015	B- VPCM/David Teixeira B- VPCM/David Teixeira
7	2015	45233200-1, Obras diversas de pavimentação	Fornecimento e aplicação de camada de desgaste de betão betuminoso a quente nos troços da Pista automóvel de Montalegre	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	45 052,40	27/04/2015	14/05/2015	A-PCM - Orlando Alves	28/05/2015	B- VPCM/David Teixeira
17	2015	45233280-5, Instalação de barreiras rodoviárias	Colocação de guardas de segurança em diversas vias municipais	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	64 009,00	30/11/2015	03/11/2015	A-PCM - Orlando Alves	15/12/2015	B- VPCM/David Teixeira
29	2016	45233220-7, Pavimentação de estradas	Pavimentação do troço junto à Ponte na EM da Lama da Missa aos Limites do Concelho de Montalegre	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	5 500,00	03/08/2016	25/08/2016	A-PCM - Orlando Alves	14/10/2016	B- VPCM/David Teixeira
30	2016	45232440-8, Construção de condutas de esgoto	Beneficiação e Pavimentação da Estrada de Ligação de Canicó ao CM 1025 (Proximidades de Linharelhos)	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	116 736,20	17/08/2016	30/08/2016	A-PCM - Orlando Alves	14/10/2016	B- VPCM/David Teixeira
31	2016	45262522-6, Obras de alvenaria	Reforço de Pavimento do C.M. 1031 da Póvoa (ER 311) a Carvalho	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	68 699,95	03/08/2016	30/08/2016	A-PCM - Orlando Alves	14/10/2016	B- VPCM/David Teixeira
42	2017	45233250-6, Obras de pavimentação exceto para estradas	Caminho de Acesso à Corva - Pavimentação	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	80 216,27	27/04/2017	12/06/2017	A-PCM - Orlando Alves	30/08/2017 27/09/2017	B- VPCM/David Teixeira B- VPCM/David Teixeira
43	2017	45233220-7, Pavimentação de estradas	Pavimentação de Paddock na Pista Automóvel de Montalegre	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	71 360,25	27/04/2017	12/06/2017	A-PCM - Orlando Alves	19/07/2017	B- VPCM/David Teixeira
49	2018	45233220-7, Pavimentação de estradas	Pavimentação de Troço do Acesso de Meixedo à Pista Automóvel	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	25 297,86	06/06/2018	05/07/2018	A-PCM - Orlando Alves	22/08/2018	B- VPCM/David Teixeira

N.º Ordem	Ano	CPV	Objeto do Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato (€)	Data		Resp.	Data AP	Resp.
						Adjudicação	Contrato			
50	2018	45233220-7, Pavimentação de estradas	Beneficiação de Troço do Acesso de Morgade a Carvalhais	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	50 393,67	27/08/2018	18/09/2018	A-PCM - Orlando Alves	16/04/2019	B- VPCM/David Teixeira
52	2019	45233220-7, Pavimentação de estradas	Beneficiação de Acesso ao Cemitério de Pincães	JOSÉ MOREIRA FERNANDES & FILHOS, SA	27 567,30	16/07/2019	19/07/2019	A-PCM - Orlando Alves	08/08/2019	B- VPCM/David Teixeira
18	2015	45200000-9, Obras de construção total ou parcial e de engenharia civil	Construção de um muro em alvenaria na povoação de Viveiro, Freguesia de Ferral	PRADOLÉGUA - UNIPESSOAL, LDA.	10 500,00	10/11/2015	17/11/2015	A-PCM - Orlando Alves	15/12/2015	B- VPCM/David Teixeira
19	2016	45200000-9, Obras de construção total ou parcial e de engenharia civil	Construção de um Muro de Suporte em Alvenaria em Arruamentos da povoação de Ferral	PRADOLÉGUA - UNIPESSOAL, LDA.	17 857,00	04/03/2016	23/03/2016	A-PCM - Orlando Alves	18/04/2016	B- VPCM/David Teixeira
20	2016	45233222-1, Obras de pavimentação e asfaltagem	Beneficiação de Acessos a Armazéns na povoação de Viade de Baixo	PRADOLÉGUA - UNIPESSOAL, LDA.	9 799,00	24/03/2016	31/03/2016	A-PCM - Orlando Alves	23/05/2016	B- VPCM/David Teixeira
37	2017	45262522-6, Obras de alvenaria	Construção de muro de suporte em alvenaria, com junta seca e devidamente racheada, incluindo todos os trabalhos.	PRADOLÉGUA - UNIPESSOAL, LDA.	7 521,44	24/01/2017	14/02/2017	A-PCM - Orlando Alves	24/04/2017	B- VPCM/David Teixeira
41	2017	45233250-6, Obras de pavimentação excepto para estradas	Pavimentação da Rua Principal da povoação de Morgade	PRADOLÉGUA - UNIPESSOAL, LDA.	149 600,00	11/05/2017	12/06/2017	A-PCM - Orlando Alves	04/08/2017	B- VPCM/David Teixeira
51	2019	45262510-9, Obras em pedra	Arruamentos de S. Pedro - Acesso à Fonte das Termas de S. Pedro	PRADOLÉGUA - UNIPESSOAL, LDA.	16 744,00	10/05/2019	30/05/2019	A-PCM - Orlando Alves	25/06/2019	B- VPCM/David Teixeira
16	2015	45233220-7, Pavimentação de estradas	Beneficiação do Pavimento do Acesso a Lapela, freguesia de Cabril, concelho de Montalegre	URBANOP - URBANIZAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS, LDA.	20 223,07	21/09/2015	09/10/2015	A-PCM - Orlando Alves	16/11/2015	B- VPCM/David Teixeira

Anexo 8 – Categorias de Alvarás

Processo	Abastecimento de água e Saneamento	Ano	Categoria	Subcategoria	Valor s/ IVA	Adjudicatário
2012/012	Abastecimento de Água a Currais	2012	2ª	6ª	140 886,17 €	Altura Dinâmica
2015/076	Abastecimento de Água à Vila da Ponte - Rede de Distribuição - Remodelação	2015	2ª	6ª	149 600,00 €	
2016/078	Saneamento e Abastecimento de Água a Vilar de Perdizes - Extensões das Redes	2016	2ª	6ª	78 095,49 €	
2017/003	Abastecimento de Água a Vilarinho de Negrões - Captação, Adutora e Reservatório	2017	1ª	1ª	129 876,45 €	
2012/038	Abastecimento de Água e Rede de Drenagem de Águas Residuais de S. Vicente da Chã	2012	2ª	6ª	144 152,66 €	Gafaestruturas
2015/035	Abastecimento de Água a Vila Nova - Remodelação de Conduta	2015	2ª	6ª	13 500,00 €	
Processo	Caminhos Agrícolas	Ano	Categoria	Subcategoria	Valor s/ IVA	Adjudicatário
2014/050	Caminho Agrícola de Gralhós a Fírvidas - Alargamento	2014	5ª	13ª	148 850,00 €	Altura Dinâmica
2015/077	Caminho Agrícola da E.M. 514 a Fiães do Rio - Beneficiação	2015	2ª	5º	146 890,00 €	
2015/024	Caminhos Agrícolas de Cervos - Beneficiação	2015	5ª	13ª	145 000,00 €	
2016/006	Caminho Agrícola em Fiães do Rio - Reconstrução de Muro de Suporte	2016	1ª	4ª	14 810,00 €	
2017/006	Caminho Rural do Antigo de Sarraquinhos a Arcos - Beneficiação	2017	5ª	13ª	131 827,89 €	José Moreira Fernandes & Filhos, SA
Processo	Arruamentos/Rede viária	Ano	Categoria	Subcategoria	Valor s/ IVA	Adjudicatário
2015/023	Arruamentos de Gralhós - Beneficiação	2015	2ª	1ª	147 550,00 €	Altura Dinâmica
2016/002	Arruamentos da Vila da Ponte - Beneficiação - 2ª Fase	2016	2ª	8ª	149 600,00 €	
2016/004	Arruamentos de Fírvidas - Beneficiação	2016	2ª	8ª	134 706,40 €	
2016/003	Variante à Vila da Ponte - 1ª Fase	2016	5ª	2ª	149 634,53 €	
2014/024	Beneficiação da E.M. 509 (Acessos a Padornelos)	2014	2ª	1ª	147 080,57 €	Combetop
2015/022	Arruamentos de Vilar de Perdizes - Pavimentação - Beneficiação	2015	2ª	1ª	85 583,50 €	
2015/056	Caminho de Carvalho à Cruz de Tabuadela, pela Corneta - Beneficiação e Pavimentação	2015	5ª	13ª	149 636,16 €	
2017/005	Estrada Municipal de Paradela a Cela (Cruzamento) - Beneficiação	2017	2ª	1ª	149 600,00 €	
2012/029	Arruamentos de Padornelos	2012	2ª	8ª	47 349,75 €	Gafaestruturas
2013/027	Arruamentos da Freguesia de Padornelos	2013	2ª	8ª	10 701,00 €	
2013/028	Arruamentos de Ferral	2013	2ª	8ª	24 580,00 €	
2013/029	Arruamentos de Travassos do Rio	2013	2ª	8ª	5 950,00 €	

2015/029	Arruamentos de Salto	2015	2 ^a	8 ^a	27 285,50 €	José Moreira Fernandes & Filhos, SA
2015/059	Arruamentos de Salto - Beneficiação de Largo na Rua Central	2015	2 ^a	8 ^a	119 615,90 €	
2013/019	Arruamentos de Montalegre - Beneficiações Diversas	2013	2 ^a	1 ^a	148 755,80 €	
2013/038	Beneficiação da E.M. de Vilar de Perdizes aos Limites do Concelho por Meixide (do Km 4+630 ao Km 6+840)	2013	2 ^a	1 ^a	126 285,97 €	
2014/011	Beneficiação do Caminho de Padornelos ao Larouco	2014	5 ^a	13 ^a	149 639,31 €	
2014/028	Acesso ao Alto do Larouco - Pavimentação	2014	5 ^a	13 ^a	149 639,31 €	
2015/083	Rede Viária Municipal - Guardas de Segurança	2015	2 ^a	11 ^a	64 009,00 €	
2016/087	E.M. da Lama da Missa aos Limites do Concelho (Alturas de Barroso) - Troço Junto à Ponte - Beneficiação e Pavimentação	2016	2 ^a	1 ^a	5 500,00 €	
2016/088	Estrada de Ligação de Caniçó ao C.M. 1025 (Proximidades de Linharelhos) - Beneficiação e Pavimentação	2016	2 ^a	1 ^a	116 736,20 €	
2016/089	C.M. 1031 da Póvoa (E.R. 311) a Carvalho - Reforço de Pavimento	2016	2 ^a	1 ^a	68 699,95 €	
2017/056	Caminho de Acesso à Corva - Pavimentação	2017	5 ^a	13 ^a	80 216,27 €	Urbanop
2012/005	Arruamentos da Freguesia de Galhas - Pavimentação	2012	2 ^a	1 ^a	17 990,00 €	
2012/006	Arruamentos da Freguesia de Pondras - Pavimentação	2012	2 ^a	1 ^a	6 676,80 €	
2012/007	Arruamentos da Freguesia de Salto - Pavimentação	2012	2 ^a	1 ^a	60 002,20 €	
2012/041	Beneficiação da E.M. 519 de Negrões (Proximidades) a Lamachã	2012	2 ^a	1 ^a	91 120,04 €	
2015/073	Beneficiação da E.M. de Paradela (Cruzeiro) à Barragem de Paradela	2015	2 ^a	1 ^a	107 270,83 €	
2015/075	Beneficiação do Pavimento do Acesso a Lapela	2015	2 ^a	1 ^a	20 223,07 €	
2015/074	Beneficiação do Pavimento da E.M. de Paradela a Outeiro	2015	2 ^a	1 ^a	63 230,16 €	

Anexo 9 – Execução financeira dos contratos

Identificação da empreitada				Valor da Adjud.	Cabimento		Compromisso		Autos de Medição		Fatura			Autorizações de pagamento			
N.º Ordem	Ano	Objeto	Adjudicatário		N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º	Data	Montante c/ IVA	N.º	Data	Montante Pago	Responsável
1	2014	Terraplanagens, drenagem e pavimentação no caminho que liga Padornelos à Serra do Larouco	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	149 639,31	PC: 504 - 14/03/2014	158 617,67	RE: 1142 - 15/05/2014	158 617,67	N.º 1 - 03/06/2014	146 515,13	4/140062	03/06/2014	155 306,04	1425/2014	15/07/2014	155 306,04	B-VPCM David Teixeira
									N.º 2 - 16/07/2014	3 124,18	4/140077	16/07/2014	3 311,63	1943/2014	26/08/2014	3 311,63	
2	2014	Pavimentação da via de acesso ao alto da serra do Larouco	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	149 639,31	PC: 1959 - 14/09/2014	158 617,67	2942 - 27/10/2014	158 617,67	Único - 20/11/2014	149 639,31	140128	20/11/2014	158 617,67	3431/2014	15/12/2014	90 000,00	B-VPCM David Teixeira
													3432/2014	15/12/2014	68 617,67		
3	2014	Pavimentação dos Acessos à povoação de Padornelos	Combetop	147 080,57	PC: 1407 - 03/07/2014	155 905,40	RE: 2095 - 10/07/2014	158 617,67	Único - 16/07/2014	144 553,33	140013	16/07/2014	153 226,53	1944/2014	26/08/2014	138 771,20	B-VPCM David Teixeira
4	2014	Rede viária municipal beneficiadas diversas	Canelas, Pinto & Filhos, Lda.	125 721,23	PC: 1974 - 14/09/2014	133 264,50	3065 - 10/11/2014	133 264,50	Único - 27/11/2014	125 721,23	1/159	27/11/2014	133 264,50	3639/2014	31/12/2014	133 264,50	B-VPCM David Teixeira
5	2014	Reabilitação do pavimento na EM de Vilar de Perdizes aos limites do concelho de Montalegre	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	126 285,97	PC: 3759 - 20/09/2013	133 863,13	RE: 1140 - 15/05/2014	133 863,13	N.º 1 - 03/06/2014	122 138,97	FT 4/140061	03/06/2014	129 467,31	1134/2014	18/06/2014	129 467,31	B-VPCM David Teixeira
							RE: 1106 - 26/05/2015	2 152,50	N.º 2 - 14/07/2015	4 147,00	FT 4/150070	14/07/2015	4 395,82	2430/2015	20/07/2015	4 395,82	B-VPCM David Teixeira
6	2015	Construção da rede de drenagem e tratamento de águas residuais da povoação da Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda	258 510,35	PC: 739 - 14/04/2015	185 000,00	RE: 1155 - 04/06/2015	185 000,00	N.º 1 - 16/07/2015	125 223,70	FAC 1/28	17/07/2015	132 737,12	2925/2015	26/08/2015	132 737,12	B-VPCM David Teixeira
									N.º 2 - 17/08/2015	15 157,30	FAC 1/31	17/08/2015	16 066,74	3302/2015	17/09/2015	16 066,74	B-VPCM David Teixeira
									N.º 3 - 03/11/2015	34 147,30	FAC 1/36	04/11/2015	36 196,14	3782/2015	11/11/2015	36 196,14	B-VPCM David Teixeira
									PC: 51 - 2016		RE: 35 - 06/01/2016	89 020,97	N.º 4 - 16/12/2016	83 982,05	FAC 1/70	16/12/2016	89 020,97

Identificação da empreitada				Valor da Adjud.	Cabimento		Compromisso		Autos de Medição		Fatura			Autorizações de pagamento			
N.º Ordem	Ano	Objeto	Adjudicatário		N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º	Data	Montante c/ IVA	N.º	Data	Montante Pago	Responsável
7	2015	Beneficiação da Rua da Portelada na vila de Salto	Gafaestrutura	147 027,87	PC: 1460 - 16/07/2015	155 849,54	RE: 1590 - 23/07/2015	155 849,54	N.º 1 - 07/08/2015	64 134,00	FACT SEC115/31	07/08/2015	67 982,04	2922/2015	25/08/2015	67 982,04	B-VPCM David Teixeira
									N.º 2 - 03/09/2015	41 604,25	FACT SEC115/34	03/09/2015	44 100,51	3369/205	01/10/2015	44 100,51	B-VPCM David Teixeira
									N.º 3 - 02/10/2015	13 680,00	FACT SEC115/37	02/10/2015	14 500,80	3737/2015	05/11/2015	14 500,80	B-VPCM David Teixeira
									N.º 4 - 16/11/2015	15 533,00	FACT SEC115/39	16/11/2015	16 464,98	4197/2015	03/12/2015	16 464,98	B-VPCM David Teixeira
									N.º 5 - 09/12/2015	12 076,62	FACT SEC115/43	09/12/2015	12 801,22	4420/2015	17/12/2015	13 871,82	B-VPCM David Teixeira
8	2015	Beneficiação de Pavimentos na vila de Salto	Gafaestrutura	119 615,90	PC: 1458 - 16/07/2015	126 792,85	RE: 1589 - 23/07/2015	126 792,85	N.º 1 - 07/08/2015	86 941,00	FACT SEC115/32	07/08/2015	92 157,46				
									N.º 2 - 03/09/2015	11 851,90	FACT SEC115/33	03/09/2015	12 563,01	3370/2015	01/10/2015	12 563,01	B-VPCM David Teixeira
									N.º 3 - 01/10/2015	7 225,00	FACT SEC115/36	01/10/2015	7 658,50	3736/2015	05/11/2015	7 658,50	B-VPCM David Teixeira
									N.º 4 - 16/11/2015	12 588,00	FACT SEC115/38	16/11/2015	13 343,28	4196/2015	03/12/2015	13 343,28	B-VPCM David Teixeira
									N.º 5 - 09/12/2015	1 010,00	FACT SEC115/42	09/12/2015	1 070,60				
9	2015	Remodelação da rede de distribuição do sistema de abastecimento de água à Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda	149 600,00	PC: 1736 - 10/09/2015	75 000,00 83 576,00	RE: 1953 - 01/10/2015	75 000,00	N.º 1 - 03/11/2015	70 754,72	FAC 1/34	04/11/2015	70 754,72	3781/2015	11/11/2015	70 754,75	B-VPCM David Teixeira
							RE: 95 - 19/01/2016	83 576,00	N.º 2 - 29/01/2016	78 845,28	FAC 1/52	01/02/2016	78 845,28	588/2016	09/03/2016	78 845,28	B-VPCM David Teixeira

Identificação da empreitada				Valor da Adjud.	Cabimento		Compromisso		Autos de Medição		Fatura			Autorizações de pagamento			
N.º Ordem	Ano	Objeto	Adjudicatário		N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º	Data	Montante c/ IVA	N.º	Data	Montante Pago	Responsável
10	2015	Beneficiação do pavimento da Estrada Municipal de Paradela	Urbanop Lda	107 270,98	PC: 1735 - 10/09/2015	113 707,08	RE: 1979 - 07/10/2015	113 707,08	Único - 02/11/2015	107 270,83	1FA115/128	03/11/2015	113 707,08	3919/2015	16/11/2015	90 000,00	B-VPCM David Teixeira
														3920/2015	16/11/2015	23 707,08	B-VPCM David Teixeira
11	2015	Beneficiação do Pavimento da EM de Paradela a Outeiro	Urbanop Lda	63 230,16	PC: 1733 - 10/09/2015	67 023,97	RE: 1980 - 07/10/2015	67 023,97	Único - 02/11/2015	63 230,16	1FA115/127	03/11/2015	67 023,97	3921/2015	16/11/2015	67 023,97	B-VPCM David Teixeira
12	2015	Beneficiação do pavimento do C.M. 1361	Dacop, SA	149 600,00	PC: 1731 - 10/09/2015	158 576,00	RE: 2128 - 02/11/2015	158 576,00	Único - 02/12/2015	149 600,00	FPU2015M/53	02/12/2015	158 576,00	4418/2015	17/12/2015	90 000,00	B-VPCM David Teixeira
														4419/2015	17/12/2015	68 576,00	B-VPCM David Teixeira
13	2015	Pavimentação de arruamentos diversos em Vila da Ponte	Pradolégua, Lda	149 600,00	PC: 1760 - 14/09/2015	158 576,00	RE: 2216 - 11/11/2015	158 576,00	Único - 30/11/2015	149 600,00	36	30/11/2015	158 576,00	4205/2015	04/12/2015	158 576,00	B-VPCM David Teixeira
14	2015	Construção de Reservatório de 75 m3 para o sistema de abastecimento de água de Morgade	Pradolégua, Lda	68 693,30	PC: 1717 - 09/09/2015	72 814,90	RE: 2217 - 11/11/2015	72 814,90	Único - 30/11/2015	68 693,30	37	30/11/2015	68 693,30	4205/2016	05/12/2015	68 693,30	B-VPCM David Teixeira
15	2016	Beneficiação de pavimentos na povoação da Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 600,00	PC: 351 - 24/02/2016	158 576,00	RE: 470 - 09/03/2019	158 576,00	Único - 29/07/2016	149 600,00	FAC 1/62	29/08/2016	158 576,00	3645/2016	29/09/2016	90 000,00	B-VPCM David Teixeira
														3646/2016	29/09/2016	68 576,00	B-VPCM David Teixeira
16		Variante à Vila da Ponte	Altura Dinâmica, Lda.	149 634,53	PC: 464 - 11/03/2016	158 612,60	RE: 600 - 06/04/2016	158 612,60	Único - 29/07/2016	149 634,53	FAC 1/61	29/08/2016	158 612,60	3527/2016	22/09/2016	158 612,60	B-VPCM David Teixeira
17	2016	Rede de Drenagem de Águas	Pradolégua, Lda	149 600,00	PC: 878 - 25/05/2016	50 000,00	RE: 1335 - 20/07/2016	50 000,00	N.º 1 - 01/08/2016	28 916,10	FAC 1/6	01/08/2016	30 651,07	3147/2016	11/08/2016	30 651,07	B-VPCM David Teixeira

Identificação da empreitada				Valor da Adjud.	Cabimento		Compromisso		Autos de Medição		Fatura			Autorizações de pagamento				
N.º Ordem	Ano	Objeto	Adjudicatário		N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º	Data	Montante c/ IVA	N.º	Data	Montante Pago	Responsável	
		Residuais de Morgade								N.º 2 - 14/09/2016	14 259,38	FAC 1/9	14/09/2016	15 114,94	3639/2015	28/09/2016	15 114,94	B-VPCM David Teixeira
										N.º 3 - 17/11/2016	3 994,33	FAC 1/11	18/11/2016	4 233,99	4156/2016	30/11/2016	4 233,99	B-VPCM David Teixeira
										N.º 4 - 10/01/2017	38 868,21	FAC 1/15	11/01/2017	41 200,30	86/2017	17/01/2017	41 200,30	B-VPCM David Teixeira
										N.º 5 - 03/03/2017	20 187,71	FAC 1/20	03/03/2017	21 398,97	1065/2017	24/04/2017	36 091,09	B-VPCM David Teixeira
										N.º 6 - 31/03/2017	13 860,49	FAC 1/21	30/04/2017	14 692,12				
										N.º 7 - 26/04/2017	8 781,40	FAC 1/23	26/04/2017	9 308,28	1686/2017	29/05/2017	9 308,28	B-VPCM David Teixeira
										N.º 8 - 13/06/2017	15 292,36	FAC 1/27	13/06/2017	16 209,90	2203/2017	21/06/2017	16 209,90	B-VPCM David Teixeira
										N.º 9 - 05/09/2017	5 440,02	FAC 1/30	05/09/2017	5 766,42	3598/2017	04/10/2017	5 766,42	B-VPCM David Teixeira
										18	2016	Abastecimento de Água a Morgade	Pradolégua, Lda	147 564,43	PC: 879 - 2016/05/25	50 000,00	RE: 1558 - 29/08/2016	50 000,00
N.º 2 - 17/11/2016	9 088,33	FAC 1/12	18/11/2016	9 088,33	4156/2016	30/11/2016	9 088,33	B-VPCM David Teixeira										
N.º 3 - 10/01/2017	41 452,52	FAC 1/17	16/01/2017	41 452,52	386/2017	16/02/2017	41 452,52	B-VPCM David Teixeira										
N.º 4 - 03/03/2017	22 432,60	FAC 1/19	03/03/2017	22 432,60	851/2017	30/03/2017	22 432,60	B-VPCM David Teixeira										
N.º 5 - 31/03/2017	7 309,99	FAC 1/22	31/03/2017	7 309,99	1065/2017	24/04/2017	7 309,99	B-VPCM David Teixeira										

Identificação da empreitada				Valor da Adjud.	Cabimento		Compromisso		Autos de Medição		Fatura			Autorizações de pagamento				
N.º Ordem	Ano	Objeto	Adjudicatário		N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º	Data	Montante c/ IVA	N.º	Data	Montante Pago	Responsável	
										N.º 6 - 27/04/2017	8 685,60	FAC 1/24	26/04/2017	8 685,60	1686/2017	29/05/2017	8 685,60	B-VPCM David Teixeira
										N.º 7 - 25/05/2017	20 513,91	FAC 1/25	25/05/2017	20 513,91	2203/2017	21/06/2017	20 513,91	B-VPCM David Teixeira
19	2016	Aparelhos de iluminação do tipo LED	PEEIE, Lda	72 000,00	PC: 1195 - 11/07/2016	76 320,00	RE: 1660 - 12/09/2016	76 320,00	Único - 30/11/2016	72 000,00	FAC 1/1827	30/11/2016	76 320,00	4384/2016	20/12/2016	76 320,00	B-VPCM David Teixeira	
20	2016	Projetores assimétricos tipo LED	PEEIE, Lda	29 062,00	PC: 1194 - 11/07/2016	30 805,72	RE: 1659 - 12/09/2016	30 805,72	Único - 16/12/2016	29 062,00	FAC 1/1852	16/12/2016	30 805,72	4454/2016	22/12/2016	30 805,72	B-VPCM David Teixeira	
21	2016	Aparelhos de iluminação tipo LED	PEEIE, Lda	31 500,00	PC: 1193 - 11/07/2016	33 390,00	RE: 1658 - 12/09/2016	33 390,00	Único - 30/11/2016	31 500,00	FAC 1/1828	30/11/2016	33 390,00	4382/2016	20/12/2016	33 390,00	B-VPCM David Teixeira	
22	2016	Aparelhos de iluminação tipo LED	PEEIE, Lda	33 500,00	PC: 1192 - 11/07/2016	35 510,00	RE: 1657 - 12/09/2016	35 510,00	Único - 16/12/2016	33 500,00	FAC 1/1851	16/12/2016	35 510,00	4454/2016	22/12/2016	35 510,00	B-VPCM David Teixeira	
23	2017	Fornecimento e aplicação de betão betuminoso a quente	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	131 827,89	PC: 215 - 23/01/2017	139 737,56	RE: 335 - 15/02/2017	139 737,56	N.º 1 - 24/04/2017	121 177,26	FA1 2017/39	24/04/2017	128 447,90	1627/2017	25/05/2017	90 000,00	B-VPCM David Teixeira	
														1628/2017	25/05/2017	38 447,90	B-VPCM David Teixeira	
									N.º 2 - 01/06/2017	10 650,63	FA1 2017/58	01/06/2017	11 289,67					
24	2017	Fornecimento e aplicação de betão betuminoso a quente	Combetop, Lda.	149 600,00	PC: 213 - 23/01/2017	158 576,00	RE: 338 - 15/02/2017	158 576,00	N.º 1 - 06/04/2017	19 268,86	FA 2017/17	05/04/2017	20 424,99	1531/2017	17/05/2017	20 424,99	B-VPCM David Teixeira	
									N.º 2 - 04/05/2017	105 384,03	FA 2017/20	04/05/2017	111 707,07	2188/2017	20/06/2017	90 000,00	B-VPCM David Teixeira	
													2189/2017	20/06/2017	21 707,07	B-VPCM David Teixeira		

Identificação da empreitada				Valor da Adjud.	Cabimento		Compromisso		Autos de Medição		Fatura			Autorizações de pagamento				
N.º Ordem	Ano	Objeto	Adjudicatário		N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º e data	Montante	N.º	Data	Montante c/ IVA	N.º	Data	Montante Pago	Responsável	
										N.º3 - 17/07/2017	24 947,11	FA 2017/32	17/07/2017	26 443,94	3238/2017	25/08/2017	26 443,94	B-VPCM David Teixeira
25	2017	Vedações metálicas na Pista Automóvel de Montalegre	Etril - (...) Equip. Industriais, Lda.	145 730,00	PC: 794 - 27/04/2017	154 473,80	RE: 982 - 24/05/2017	154 473,80	Único - 07/06/2017	145 730,00	FAC 2017/80	07/06/2017	145 730,00	2031/2017	14/06/2017	90 000,00	B-VPCM David Teixeira	
														2032/2017	14/06/2017	55 730,00	B-VPCM David Teixeira	
26	2017	Pista Automóvel - Alargamento do Paddock	Altura Dinâmica, Lda.	147 914,22	PC: 801 - 27/04/2017	156 789,07	RE: 1035 - 01/06/2017		Único - 18/07/2017	147 914,22	FAC 1/81	20/07/2017	147 914,22	3283/2017	30/08/2017	90 000,00	B-VPCM David Teixeira	
														3284/2017	30/08/2017	57 914,22	B-VPCM David Teixeira	
27	2018	Pista Automóvel - Vedações	Etril - (...) Equip. Industriais, Lda.	149 000,00	PC: 744 - 30/04/2018	158 947,00	RE: 919 - 29/05/2018	157 940,00	Único - 12/06/2018	148 900,00	FAC 18/143	12/06/2018	157 834,00	2042/2018	26/06/2018	90 000,00	B-VPCM David Teixeira	
														2043/2018	26/06/2018	67 834,00	B-VPCM David Teixeira	
28	2018	Pista Automóvel - Estabilização e Taludes da Plataforma	Altura Dinâmica, Lda.	149 710,00	PC: 582 - 29/03/2018	158 947,00	RE: 985 - 05/06/2018	158 692,60	Único - 03/07/2018	149 710,00	FAC 1/114	10/07/2018	149 710,00	3161/2018	22/08/2018	90 000,00	B-VPCM David Teixeira	
														3162/2018	22/08/2018	59 710,00	B-VPCM David Teixeira	
29	2018	Pavimentação de Acessos na povoação de Gralhas	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	127 515,27	PC: 1123 - 29/06/2018	136 147,11	RE: 1563 - 07/09/2018	135 166,19	Único - 08/10/2018	127 515,27	FA1 2018/84	08/10/2018	135 166,19	3858/2018	16/11/2018	45 166,19	B-VPCM David Teixeira	
														3857/2018	16/11/2018	90 000,00	B-VPCM David Teixeira	
30	2018	Pavimentação de acessos à povoação da Solveira	José Moreira Fernandes & Filhos, SA	73 261,83	PC: 1169 - 05/07/2018	77 866,56	RE: 1562 - 17/09/2018	77 657,54	Único - 08/10/2018	73 261,83	FA1 2018A/3	08/10/2018	77 657,54	3899/2018	20/11/2018	77 657,54	B-VPCM David Teixeira	

Anexo 10 – Respostas remetidas em sede de Contraditório



TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO-GERAL
2.^a SECÇÃO
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX.1
PROC. N.º 7/2021-AUDIT
(Contraditório Institucional)

EXMA. SENHORA JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA
MUNICÍPIO DE MONTALEGRE, Auditado no âmbito do processo acima identificado, tendo sido notificado do Relato de Auditoria, vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o respetivo **contraditório**, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

(1.) Objeto e considerações de natureza geral:

1. O Relato de Auditoria de **22 de outubro de 2021**, tendo por base a análise dos contratos de empreitada objeto da amostra auditada, enumerou um conjunto de observações sobre vários procedimentos considerados irregulares, propondo a final um conjunto de recomendações aos órgãos e serviços municipais em matéria de procedimentos pré-contratuais e de execução dos contratos de empreitada além de enunciar um conjunto de situações que, no entender dos auditores, poderão constituir indícios de responsabilidade financeira.

2. Do Relato de Auditoria a que se responde resultam algumas conclusões de natureza geral, de âmbito estratégico relativas à organização e gestão do Município de Montalegre, que se impõe, desde logo, sublinhar:

(i) O Município de Montalegre aprovou em **06 de agosto de 2020** (antes do início do procedimento de auditoria) e implementou uma norma de controlo interno, oportunamente adaptada às alterações decorrentes da implementação do SNC-AP e da nova estrutura orgânica da autarquia;

(ii) A norma de controlo interno descreve os procedimentos internos a serem observados relativos à contratação pública, mormente à contratação e gestão de obras públicas, definindo os circuitos de comunicação e interação



interfuncional e interdepartamental a cumprir tanto na matéria de cabimentação da despesa, como de processamento e pagamento da despesa;

(iii) A norma de controlo interno impõe, igualmente, a necessidade de observância e respeito pelos limiares trienais de adjudicação, por ajuste direto e consulta prévia, nos termos previstos no artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos, definindo, igualmente, a estação competente, dentro da organização, para a realização de tal controlo e monitorização;

(iv) O Município de Montalegre elaborou e aprovou um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que identifica e concretiza os riscos potenciais que podem suscitar-se no quadro do processo de contratação e gestão dos contratos públicos, plano esse onde se sublinham os riscos e, por isso, os critérios de orientação organizativos que a organização municipal e os seus quadros dirigentes têm de atentar na gestão das tarefas cometidas aos diferentes departamentos.

3. Aos titulares dos vários órgãos das autarquias locais está cometida a missão de promoverem e salvaguardarem os interesses próprios das respetivas populações. Incumbe, por isso, aos titulares dos cargos políticos interpretarem o interesse público e assegurarem a organização e gestão e coordenação da atividade da autarquia, de modo que materialize, através do trabalho técnico e funcional das estruturas municipais, a estratégia política sufragada no processo eleitoral e implementada nos órgãos deliberativos e executivos.

4. Uma vez definidas, implementadas e concretizadas as linhas de orientação e coordenação fundamentais, cabe aos titulares dos órgãos assegurar a concretização da missão e dos objetivos municipais, ouvindo e suportando as suas decisões nas informações, propostas e pareceres das diferentes áreas técnico-disciplinares convocadas para a formação das decisões, sejam elas no campo técnico-financeiro, técnico-jurídico ou de engenharia.

5. Com efeito, os titulares de cargos políticos não são especialistas ou especializados em todas as matérias disciplinares – *diversificadas e complexas* – implicadas na condução dos negócios públicos autárquicos. Têm, necessariamente, de se socorrer das estruturas municipais, técnica e funcionalmente habilitadas, a informar e a esclarecer de forma efetiva e avisada o decisor.



6. Em todas as decisões que, no quadro dos procedimentos de formação de contratos públicos, foram tomadas pelos titulares dos órgãos autárquicas, no quadro das respetivas competências legais, foram ouvidas as pessoas e estruturas municipais que, a par dos comandos e orientações estratégicos condensados nas normas de controlo interno e nos planos de gestão de riscos aprovados, detinham a experiência profissional e o conhecimento técnico a prestar a informação adequada à adoção da decisão financeira, jurídico-financeira ou técnica adequada.

7. Em todas as referidas decisões, prestados os aludidos esclarecimentos, foram adotadas as resoluções consentâneas com os entendimentos e interpretações transmitidas e, em nenhum caso, foi determinada resolução diferente ou divergente de tais propostas, informações e recomendações que foram fornecidas pelos serviços municipais.

8. Em todas as decisões proferidas no quadro dos procedimentos de formação dos contratos públicos, os titulares dos órgãos políticos atuaram de boa-fé, na convicção de que o seu comportamento era conforme com o direito aplicável, crenças na correção técnica dos juízos e propostas formuladas pelos diferentes departamentos, não tendo descurado as preocupações de salvaguarda organizativa do processo de contratação pública, como bem ilustram as medidas constantes da norma de controlo interno e do plano de gestão de riscos aprovados.

9. Assim, os intervenientes diretos nos processos de decisão atuaram sempre no cumprimento do dever objetivo de cuidado, com responsabilidade, e no respeito do princípio da segregação das funções políticas e das funções técnicas.

10. Sem prejuízo do exposto e embora salientando desde já que serão acolhidas por esta autarquia todas as recomendações que venham a ser efetuadas a final, este Município, como é natural, não pode deixar de se pronunciar especificadamente sobre alguns aspetos particulares do relato por forma a contribuir para o restabelecimento da verdade, bem como, sempre que tal de demonstre como relevante para a correta análise das questões suscitadas, promover o adequado enquadramento de direito.



11. A nossa exposição seguirá, na medida do possível, a sistemática adotada no Relato de Auditoria, promovendo-se uma resposta especificada sempre que se venha a exigir uma conduta positiva por parte dos órgãos e serviços municipais (omitindo intencionalmente, por razões de economia processual e inutilidade, as questões suscitadas no relatório para o qual não se propõe qualquer recomendação ou ação futura).

(2.) Da deficiente identificação das empreitadas por ajuste direto nos PPI:

12. Alega-se no Relato de Auditoria que *“os investimentos relativos aos contratos de empreitada de obras públicas [adjudicadas por ajuste direto] examinados estão deficientemente discriminados nos PPI, integrando de forma genérica agregados de Projetos/Ações, pondo em causa a qualidade do planeamento dos investimentos, cujo horizonte temporal deverá ser de 4 anos”* e que os mesmos *“não apresentam informação das despesas realizadas em anos anteriores em relação a 25 dos 30 contratos analisados”* (ponto 2.1.2 do Relato de Auditoria).

13. Desde logo, é verdade que, de acordo com o disposto no ponto 2.3.1 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), o Plano Plurianual de Investimento (PPI) das autarquias locais, de horizonte móvel de quatro anos, deverá incluir todos os projetos e ações a realizar no âmbito dos objetivos estabelecidos pela autarquia local e explicitar a respetiva previsão de despesa, sendo que, *“só podem ser realizados os projetos e ou as ações inscritas no plano plurianual de investimentos e até ao montante da dotação em «Financiamento definido para o ano em curso”*.

14. Sucede que, como este Tribunal certamente não ignora, as empreitadas de obras adjudicadas por ajuste direto representam, em regra, situações onde subsiste uma maior imprevisibilidade na programação das necessidades futuras e na definição dos valores que estão associadas às obras públicas que são adjudicadas por esta (principalmente num horizonte móvel de quatro anos) porque a razão de ser da sua contratualização assenta habitualmente em eventos de carácter inesperado.



15. Por tais motivos a contratação por ajuste direto de obras públicas dificilmente se compagina com uma previsão de despesas muito específica (veja-se, por exemplo, a necessidade de reparação extraordinárias de arruamentos provocados por danos causados por intempéries, uma rutura na rede de saneamento por vícios ocultos ou a necessidade de preparar o acolhimento de um evento, inicialmente não previsto, que projetará o Município de Montalegre além fronteiras, como por exemplo reparar um troço rodoviário para realizar uma etapa da volta a Portugal).

16. Embora, em cada ano, devam ser tidos em consideração os ajustamentos resultantes das execuções anteriores, o PPI é essencialmente um instrumento de natureza previsional, mas, por princípio, só será possível programar o que é possível prever e definir à partida.

17. O que, pela própria natureza da realidade subjacente, escapa a uma lógica de previsibilidade ou certeza absoluta, foi contemplado de forma genérica e residual no PPI de molde a não ocorrer uma paralisação da atividade corrente desta edilidade pela impossibilidade de acudir a quaisquer eventos e necessidades imprevisíveis que nele não tenham o devido enquadramento em termos de despesas.

18. Assim, se para os investimentos programados para um determinado ano era conhecido o respetivo valor com detalhe, o mesmo é devidamente especificado no PPI (por exemplo, nas situações com projeto já elaborado), se, porém, não existia ainda valores concretos dos investimentos a realizar, a prática dos serviços municipais consistia até à data, na consagração no PPI de rubricas genéricas e residuais para acudir a quaisquer eventos e necessidades imprevisíveis (casos de intervenções na rede viária municipal, em arruamentos, nos sistemas de abastecimento de água, nos sistemas de drenagem de águas residuais e outros).

(3.) Das deficiências de controlo na contratação de empreitadas:

19. Invoca-se no Relato que nos procedimentos de ajuste direto examinados, nenhum dos convites remetidos às entidades, em suporte físico ou mail, foi objeto de registo, o mesmo tendo ocorrido relativamente à entrada das propostas, que não foram elaborados os relatórios anuais de execução do



Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e que o Município não aprovou ainda um manual/regulamento de contratação pública (ponto 2.2.1 do Relato de Auditoria).

(3.1.) Da ausência de registos:

20. Desde logo, importa referir que a ausência dos registos melhor descritos no Relato de Auditoria tem como antecedentes históricos a prática e procedimentos adotados pelos serviços municipais antes da entrada em vigor do CCP, em 2008, quando o registo das propostas tinha lugar em lista própria de receção das mesmas, lista essa que era posteriormente assinada pelo júri do procedimento e constituía peça do procedimento.

21. Acerca dos procedimentos de ajuste direto que se iniciaram (contratos listados para os anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, números de ordem 1 a 22) até à entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2018, da atual versão do CCP aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o que está em causa são procedimentos de empreitada por ajuste direto com consulta a **uma única entidade** nos termos da alínea a) do artigo 19.º e do n.º 4 do artigo 115.º do CCP, na redação então em vigor.

22. Como é natural, nestes casos, não se tratando de procedimentos de natureza concorrencial, a existência ou não de registo de envio do convite e de receção da referida proposta nunca poderá ser suscetível de ser qualificada como uma formalidade essencial porque o princípio da concorrência nunca será posto em causa em tais procedimento pela falta de tais registos.

23. Além disso, quer no caso dos convites, quer no caso das propostas estão em causa documentos escritos, datados e assinados pelos respetivos autores materiais nos quais foram cumpridas as formalidades legais **expressamente previstas** nos artigos 57.º, 115.º e no Anexo I do CCP na redação então em vigor, em particular, a regras de forma expressas no n.º 4 do artigo 115.º do CCP, na redação a data em vigor.

24. Por outro lado, o cumprimento de formalidades de registo eletrónico só se encontravam expressamente previstas no CCP na sua redação original nos casos em que o procedimento se encontrava sujeito a tramitação em



plataformas eletrônicas e nos termos previstos no diploma próprio aplicável, cuja utilização é facultativa em quaisquer procedimentos de ajuste direto.

25. Com a entrada em vigor da atual versão do CCP, em 1 de janeiro de 2018, os convites passaram a ser enviados por correio eletrônico, com obrigação de apresentação das propostas pelo mesmo meio (esta situação refere-se já aos contratos datados de 2018, com os números de ordem de 23 a 26), todos referentes a procedimentos de consulta prévia com convite a três entidades.

26. As mensagens de correio eletrônico relativas ao envio dos convites e à recepção das propostas continuaram a não ser registradas formalmente com saída ou entrada de documentação, mas a verdade é que o legislador também não cuidou de exigir expressamente o cumprimento de quaisquer formalidades de registo no artigo 62.º e no n.º 4 do artigo 115.º do CCP.

27. O legislador continuou apenas a exigir o registo da apresentação de proposta no âmbito dos procedimento pré-contratuais sujeitos a tramitação em plataforma eletrônica (artigo 62.º do CCP), tramitação essa que continua a não ser obrigatória nos procedimento de ajuste direto e de consulta prévia (cfr. artigo 115.º, n.º 4 do CCP).

28. Salvo o devido respeito, ainda que se considere que nesses casos tais registos constituíram **uma verdadeira formalidade legal** exigível no contexto dos procedimentos de ajuste direto – o que só por dever de patrocínio e sem conceder se admite –, a nossa jurisprudência administrativa e, mais recentemente o direito positivo (artigo 163.º, n.º 4, do Código de Procedimento Administrativo), têm concluído, de modo generoso, no sentido de que qualquer ilegalidade apenas implicará consequência jurídica no plano da validade ou da eficácia dos atos praticados, nos casos em que a ilegalidade tenha uma influência decisiva no sentido da decisão ou seja efetivamente violada a teleologia que é inerente à formalidade preterida, promovendo-se por essa via a degradação da eventual ilegalidade em mera irregularidade não essencial.

29. A mera irregularidade, quando detetada, não determinará qualquer consequência jurídica sobre a vida e efeitos do ato sobre o qual incide, quando muito, aliar-se-á a simples efeitos secundários ou laterais que não



implicam a intromissão na produção de efeitos do ato ou na sua validade, traduzindo-se, na prática, numa degradação ou dissociação do juízo de invalidade e dos efeitos que lhe estão associados [teoria das formalidades (não) essenciais].

30. Em qualquer caso, os procedimentos a adotar pelos serviços em sede de ajuste direto e consulta prévia encontram-se a ser revistos pelo Município, encontrando-se em curso a criação de um endereço único de correio eletrónico, exclusivamente para os procedimentos de contratação pública, que permitirá o registo automático destas comunicações (este procedimento é aplicável não só os procedimentos de empreitada, mas também os procedimentos de aquisição de serviços e fornecimento de bens).

(3.2.) Do manual prático de contratação pública:

31. O Município esclarece, igualmente, que se encontra em curso a elaboração e aprovação de um manual prático de contratação pública contendo a descrição dos procedimentos administrativos a observar e as responsabilidades cometidas aos intervenientes nos respetivos procedimentos que dê cumprimento pleno ao princípio da transparência.

(3.3.) Dos relatório de execução do PGRIC:

32. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas em vigor foi aprovado por deliberação do órgão executivo em 2010/02/01 e o mesmo não contempla uma definição clara e precisa do serviço e órgão responsável pela elaboração dos relatório anuais de execução e do respetivo conteúdo.

33. Informa-se, contudo, que uma nova versão deste plano foi presente para aprovação do órgão executivo em reunião realizada em **01 de abril de 2021** e que esta situação será objeto de correção imediata.

(4.) Das desconformidades verificadas nos procedimentos de contratação:



34. O Relato menciona que foram observadas “*desconformidades nos procedimentos pré-contratuais de empreitas adjudicadas por ajuste direto e consulta prévia relativas: (i) à falta de justificação, no início do procedimento, da necessidade de realização da obra e de identificação do n.º do projeto do PPI; (ii) à falta de fundamentação relativa à escolha das entidades convidadas para apresentação de propostas; (iii) à falta de evidência do meio utilizado para a transmissão dos convites, impossibilitando a aferição do cumprimento dos prazos procedimentais para a apresentação de propostas, dos documentos de habilitação e para o eventual pedido de esclarecimentos; (iv) à ausência de evidência de relatórios de fiscalização da obra ou da emissão de ordens, diretivas ou instruções do dono da obra; (v) à falta de evidência da elaboração da conta corrente, da conta final e do relatório das empreitadas*”, além da ausência de controlo dos preços unitários (ponto 2.2.2 do Relato de Auditoria).

(4.1.) Da falta de justificação:

35. Quanto à falta de justificação, no início do procedimento, da necessidade da obra, importa notar que só com as alterações introduzida ao artigo 36.º do CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, se passou a exigir que fosse expressamente contemplada uma fundamentação qualificada na decisão de contratar que dá início ao procedimento pré-contratual¹.

36. Efetivamente, nos termos da redação atual do n.º 1 do artigo 36.º do CCP, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, determina-se que «*o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada (...)*».

37. É, por isso, perfeitamente compreensível que, não obstante tais decisões estarem naturalmente fundadas na prossecução do interesse municipal e na prossecução das atribuições autárquicas, que não exista, no período compreendido entre 2014 e 2018, um detalhe muito específico a esse propósito, desde logo porque a lei não o exigia.

¹ Quanto à ausência de identificação do número de projeto no PPI, remetemos, por razões de economia, para o referido *supra*.



38. Acresce – como se sublinha, aliás, no Relato de Auditoria – que só em 2019, o Conselho de Prevenção da Corrupção emitiu uma informação técnica que concretiza as vertentes da fundamentação da decisão de contratar, recomendação que, não tendo valor legal, constitui uma oportunidade de melhoria a observar, mas que não era suscetível de retroagir à data das tomadas das decisões.

(4.2.) Dos critérios de escolha das empresas convidadas:

39. Quanto aos critérios de escolha das empresas convidadas a apresentar proposta, cumpre salientar que a escolha efetuada sobre proposta dos serviços recaía sobre:

- a) Empresas detentoras de alvará de empreiteiro de obras públicas contendo a(s) autorização(ões) necessárias para execução das obras, com sede no concelho de Montalegre por razões de economia de custos e de proximidade com o local da obra;
- b) Empresas que não se encontrem limitadas pelo valor máximo trienal referido no CCP e que não sejam titulares de qualquer outro impedimento legal.
- c) Empresas que melhores garantias de execução possam apresentar, face ao respetivo historial.

40. Alguns dos critérios assentam em razões de natureza estritamente discricionária é certo, mas essa discricionariedade é querida e consentida pela ausência de outros critérios previstos na lei, com exceção daqueles que decorrem dos n.ºs 2 a 6 do artigo 113.º do CCP.

41. O que não significa, logicamente, que a escolha das entidades adjudicantes seja acrítica, aleatória ou arbitrária.

42. O n.º 1 do artigo 113.º do CCP estabelece que *«sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 128.º, a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta nos procedimentos de consulta prévia ou de ajuste direto cabe ao órgão competente para a decisão de contratar.»*

43. Ao contrário do que se estabelece no n.º 1 do artigo 36.º do CCP, não se exige que a escolha dos operadores económicos seja fundamentada, como se



aludida, por exemplo, no artigo 130.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, onde se exigia, para o concurso limitado sem publicação de anúncio, que o dono da obra selecionasse as entidades a convidar para a apresentação da proposta, de acordo com o conhecimento e experiência que delas tivesse.

44. O CCP, para procedimentos distintos do concurso limitado por prévia qualificação, proíbe, de forma expressa – e essa constitui jurisprudência do Tribunal de Contas – a avaliação das características pessoais, da idoneidade e da experiência curricular dos concorrentes.

45. Essa apreciação, no caso dos empreiteiros de obras públicas, é efetuada pelo IMPIC, I. P., a entidade reguladora do setor, que, com a atribuição do alvará, garante ao mercado – e, nessa medida, às entidades adjudicantes – a aptidão técnica, económica e a idoneidade dos operadores económicos para a celebração de contratos públicos.

46. Naturalmente, o convite dirigido em sede de procedimento de ajuste direto tem por suporte a experiência que o Município de Montalegre tem da capacidade de gestão da obra por parte dos empreiteiros, a proximidade geográfica e a capacidade de mobilizar recursos humanos e materiais, que oferecem maiores garantias de cumprimento dos contratos, e a oportunidade, evidentemente, de promover a prossecução de políticas sociais e secundárias, também designadas de políticas horizontais.

47. Com efeito, a sustentabilidade ambiental e social do modo de execução do contrato, a promoção da economia local, o apoio ao tecido empresarial do interior e o apoio às pequenas e médias empresas, numa lógica de crescimento inteligente, sustentável, inclusivo e descentralizado, melhorando a competitividade do setor produtivo regional e local, constitui um desafio e uma exigência no quadro do processo de contratação pública.

48. Os princípios horizontais das políticas europeias correspondem a objetivos que se refletem em todas as suas políticas, incluindo a que visa promover o Desenvolvimento Regional, garantindo, subsidiariamente, que se traduzem em ação concreta em todas as fases da realização da despesa pública.



49. Apesar de não ser elaborada uma base de dados formal onde conste a qualidade de execução de obras do mesmo tipo anteriormente adjudicadas a determinada empresa, a qualidade na execução de obras passadas foi sempre tida em conta na tomada de decisões em matéria de escolhas das entidades a convidar.

50. O Município de Montalegre acredita, assim, que a escolha das entidades a convidar para a apresentação de propostas foi devidamente fundamentada e sustentada, podendo, eventualmente, não tendo os aludidos critérios, que presidiram a tal escolha, sido concretizados e documentados devidamente, muito por força da circunstância de o quadro legal aplicável não o exigir explicitamente.

51. Acresce – como se sublinha, aliás, no Relato de Auditoria – que só em 2018, o Conselho de Prevenção da Corrupção e emitiu uma informação técnica apelando à fundamentação da escolha, recomendação que não tendo valor legal, constitui uma oportunidade de melhoria a observar, mas que não era suscetível de retroagir à data das tomadas das decisões.

52. Em qualquer caso, com a entrada em vigor em 2020 da nova Norma de Controlo Interno, na parte referente aos procedimentos de contratação pública, procurar-se-á que sejam produzidos relatórios de cada empreitada, através dos quais seja possível aferir da qualidade de execução e classificar as empresas convidadas de acordo com critérios mais objetivos, criando-se um sistema de qualificação das empresas a convidar adequado à natureza dos procedimentos em causa.

(4.3.) Da ausência de evidência do meio utilizado para a transmissão dos convites e do controlo dos prazos:

53. Quanto à ausência de evidência do meio utilizado para a transmissão dos convites e do controlo dos prazos, remetemos, por razões de economia, para o referido *supra*, onde se explicitou, por um lado, a natureza não essencial da formalidade no contexto dos concretos procedimentos afetados por tal evidência e, por outro, a ausência de incumprimento de qualquer disposição legal expressa.



(4.3.) Da ausência de evidência documental em sede de fiscalização e execução das obras públicas:

54. Quanto ao modo de exercício dos poderes de conformação da relação contratual que competem ao Dono de Obra e à Fiscalização importa notar que a formalidade a cumprir na emissão de ordens, diretivas ou instruções sobre o sentido das escolhas necessárias nos domínios da execução técnica, financeira ou jurídica das prestações contratuais, bem como, a forma de exercício dos poderes de fiscalização técnica, financeira e jurídica do modo de execução do contrato por forma a poder determinar as necessárias correções e aplicar as devidas sanções, depende sempre da dimensão e da natureza do contrato em causa e deve ser temperada por critérios de eficiência, economicidade e celeridade (artigo 5.º do Código de Procedimento Administrativo).

55. Sendo certo que, algumas lacunas que se prendem com a documentação e evidenciação formal de atos relativas à fiscalização do cumprimento dos contratos de empreitada prendem-se, fundamentalmente, com as restrições que, na última década, foram impostas a todas as entidades públicas, na sequência da aprovação e implementação do programa de ajustamento financeiro a que Portugal esteve sujeito, na sequência da intervenção da Troika.

56. Os diversos Orçamentos do Estado desde 2011 restringiram muito seriamente a possibilidade de as autarquias locais recrutarem pessoal, valorizar remunerações ou adquirir serviços e consultadorias, circunstância que degradou muito significativamente a capacitação interna das organizações para desenvolver, com a formalidade necessária, trabalhos especializados, como é o caso particular das empreitadas de obras públicas.

57. Em todo o caso, apesar de alguns atos, de gestão contratual não terem sido objeto de registo formal – dado o reduzidíssimo número de quadros técnicos que integram o quadro de pessoal da autarquia –, é inequívoco que o Município de Montalegre assegurou uma cuidadosa gestão e fiscalização dos contratos de empreitada de obras públicas, evitando desvios de custos se repercutissem na eficiente gestão dos dinheiros públicos.



58. Sem prejuízo dos exposto, a situação será objeto de resolução com a futura elaboração, aprovação e implementação de novas regras e procedimentos nesta matéria a coberto do solicitado manual de contratação pública, que, entre outros aspetos, contemplará igualmente capítulos dedicados aos procedimentos e formalidades a adotar em matéria de execução contratual.

(4.4.) Da ausência de controlo dos preços unitários:

59. Quanto ao controlo dos preços unitários, importa notar que embora exista um comprometimento assumida por parte do Município na construção, na medida do possível, de uma base de dados contendo os preços unitários médios das espécies de trabalhos, com o conseqüente impacto na formação do preço base, a verdade é que cada projeto de obra em particular goza de uma especificidade própria que impossibilita a consideração apenas de tabelas de preços efetuadas de forma geral e abstrata sem o contexto de uma obra individual e concreta.

60. Como se explicitou na resposta casuística às questões formuladas por este Tribunal de Contas sobre cada empreitada em particular por parte dos serviços municipais, muitos dos preços unitários sindicados como reportando-se à mesma realidade, mas com valor diferente, só aparentemente poderão ser considerados como trabalhos da mesma espécie e a executar em condições semelhantes.

61. A execução dos trabalhos das empreitadas não constitui por natureza uma simples tarefa repetitiva facilmente reproduzível de obra para obra, o que dá origem a trabalhos de espécie diferente e a executar em condições diferentes e, portanto, a preços unitários necessariamente diferentes.

62. O preço base global, que deve ser definido pela entidade adjudicante no caderno de encargos, é o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato (artigo 47.º, n.º 1, do CCP).



63. Portanto, é verdade que na organização das peças do procedimento, a entidade adjudicante dispõe da faculdade de definir um preço base, ou seja, um preço máximo global que se disponibiliza a pagar em contrapartida por todas as prestações compreendidas no objeto do contrato.

64. Contudo, os preços unitários incluídos pelos concorrentes, nas suas propostas, resultam, verdadeiramente, de estratégias comerciais próprias, específicas e concretas de cada operador económico, que podem resultar de diversas circunstâncias, tais como acesso a matérias-primas, facilidades de transporte e armazenamento, localização da obra e sede da empresa, edificações envolventes à obra (confrontações), tipos de solos (que diverge no tipo de meios e técnicas construtivas a utilizar, mesmo que os trabalhos a executar sejam similares), expectativas de desvios na execução dos contratos e outras, que ficam à margem da apreciação da entidade adjudicante.

65. Ou seja, não está ao alcance das entidades adjudicantes intervir na forma como os diferentes concorrentes – ou até os mesmos concorrentes em diferentes procedimentos – estruturam a economia e a estrutura de custos das respetivas propostas.

66. Nessa medida, mesmo estando assinalados desvios percentuais em alguns tipos de trabalhos, desde que as propostas se comprimam no preço base global – e este, efetivamente, sempre foi calculado pelos serviços municipais por referência aos preços conjugados de mercado – não tinha, nem tem a entidade adjudicante instrumentos adequados a inviabilizar a estruturação de preços unitários conforme pretenda o concorrente.

(5.)Do fracionamento das despesas na adjudicação de empreitadas por ajuste direto:

67. O Relato de Auditoria imputa ao Município a existência de uma prática, durante os anos de 2014 a 2018, de autonomização meramente formal dos contratos com a intenção de os subtrair ao regime legal de unidade da despesa e de proibição do seu fracionamento, em violação do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho.

68. Salvo devido respeito, tais imputações não correspondem à verdade.



69. A “*locação*” ou a “*aquisição de bens e serviços*”, relativamente a prestações do mesmo tipo, devem observar o princípio da unidade da despesa para o ano económico porquanto o procedimento contratual a adotar deve ter em consideração o “*custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços*”.

70. Visando a observância o princípio da concorrência, a lei estabelece que é “*proibido o fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma*” (cfr. n.º 2 do citado artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho).

71. Em primeiro lugar, importa sublinhar que o principal campo de aplicação de tal disposição legal é, como resulta da letra do n.º 1 do citado preceito, a “*locação*” ou a “*aquisição de bens e serviços*”, prestações essas que, pela natureza da realidade que lhes está subjacente, se propiciam ao fracionamento da despesa.

72. O referido princípio da unidade da despesa consagrado no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho, mesmo na versão original do diploma, só era aplicável às “*empreitadas de obras públicas*” com “*as necessárias adaptações e em tudo o que não contrarie o regime do respetivo contrato administrativo*” (cfr. artigo 16.º, n.º 1, al. a) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho).

73. Ora, esta extensão, limitada e *mutatis mutandis*, de aplicação do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho, às empreitadas de obras públicas veio a ser **expressamente revogada** pela al. f) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Códigos dos Contratos Públicos.

74. Assim, salvo o devido respeito por opinião contrária, não se compreende a posição assumida por quem, de forma contraditória, por um lado assume que, por intenção inequívoca do legislador, o “*CCP revogou o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 197/99*” e, por outro, defende, em simultânea, que o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho, é “*implicitamente*



*reconhecida como aplicável em todo o âmbito de incidência da parte II do CCP*².

75. O artigo 9.º do Código Civil consagra os princípios e as regras que devem ser seguidas em sede de interpretação. O n.º 1 do citado preceito determina que *“a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”*.

76. Se bem que, não pode *“ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso”* e além disso, *“na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”* (cfr. os n.ºs 2 e 3 da mesma disposição).

77. Temos assim os vários elementos da interpretação que nos devem guiar em sede de interpretação do âmbito e alcance da alínea f) do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, a saber: o elemento literal – a *“letra da lei”* –, o elemento histórico – *“as circunstâncias em que a lei foi elaborada”* –, o elemento sistemático – *“a unidade do sistema jurídico”* e o elemento teleológico – ou a finalidade ou justificação social da lei.

78. A alínea f) do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, sob a epígrafe *“norma revogatória”* dispõe claramente *“são revogados: (...) O Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º”*.

79. Assim, tendo sido expressamente revogado o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho (não ressalvado alínea f) do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro), que estendia a aplicação, com as devidas adaptações, de um princípio, por regra geral, apenas aplicável à *“locação”* e à *“aquisição de bens e serviços”*, não existe, à data dos factos narrados no Relato de Auditoria, uma norma legal que determine a aplicação

² Assim, Assis Raimundo, in *“A formação dos Contratos Públicos - Uma Concorrência ajustada ao interesse público”*, pág. 736, citado no Relato de Auditoria, p. 29.



às “*empreitadas de obras públicas*” do princípio da unidade da despesa vertido no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho.

80. Se assim já o é nos termos gerais de direito, mais difícil se tornar defender a manutenção em vigor do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho, em matéria de “*eventual responsabilidade financeira sancionatória*”.

81. A responsabilidade financeira sancionatória encontra-se sujeita aos princípios da legalidade e da tipicidade das condutas qualificadas como ilícitos financeiros de onde se retira que a lei **incriminadora não admite interpretação extensiva, nem as suas lacunas podem ser supridas por recurso à analogia, como sucede noutros ramos de direito**³.

82. Assim sendo, não existe disposição legal que determine a aplicação, ainda que com as devidas adaptações, às “*empreitadas de obras públicas*” do princípio da unidade da despesa vertido no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho.

83. Tenha-se igualmente presente que o princípio da unidade da despesa nunca conviveu bem com a sua aplicação às empreitadas de obras públicas onde se estabelecem obrigações de resultado e não simples obrigações de meios (disponibilização de bens ou serviços) e terá sido por isso que o legislador deixou cair a sua aplicação às empreitadas de obras públicas.

84. Assim, mesmo quando se estabeleceu a aplicabilidade do princípio às empreitadas de obras públicas no quadro do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho, na sua versão original, o legislador não deixou de introduzir ressalvas quanto à forma da sua utilização nesta tipologia de contratos, pois tratava-se sempre de uma aplicação com as “*necessárias adaptações e em tudo o que não contrarie o regime do respetivo contrato administrativo*”.

³Assim, o dispõe o artigo 1.º, n.ºs 1 (“*só pode ser punido criminalmente o facto descrito e declarado passível de pena por lei anterior ao momento da sua prática*”) e 2 (“*não é permitido o recurso à analogia para qualificar um facto como crime, definir um estado de perigosidade ou determinar a pena ou medida de segurança que lhes corresponde*”) do Código Penal, enformado pelo que consta expressamente consagrado no n.º 1 do artigo 29.º da Constituição, aplicável, segundo o entendimento do Tribunal Constitucional, a toda e qualquer tutela sancionatória, incluindo, em matéria de responsabilidade financeira sancionatória, desta feita pela remissão operada no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC para o disposto nos títulos i e ii da parte geral do Código Penal.



85. E tal assim sucedeu porque, desde sempre se reconheceu, que é manifestamente forçado, à luz da sua teleologia – a finalidade ou justificação social da lei – aplicar tal princípio às empreitadas de obras públicas, como, aliás, o revela as situações que são enunciados na Relato de Auditoria a esse propósito como exemplos de situações que consubstanciam, alegadamente, um intenção de fracionamento de despesa.

86. Assim, quanto às empreitadas de “*Beneficiação da E.M. 509 (Acessos a Padornelos)*” e de “*Beneficiação do Caminho de Padornelos ao Larouco*”, as mesmas foram executadas com base em **projetos de execução autónomos**.

87. Com a elaboração destes dois projetos autónomos, proceder a duas intervenções distintas, com trabalhos essenciais de espécie diferente. Concretamente, em relação a cada um dos projetos:

a. O projeto de “*Beneficiação da E.M. 509 (Acessos ao Larouco)*”, reportava-se à beneficiação de um troço da via municipal classificado como E.M. 509, cujo traçado global liga a sede do Concelho de Montalegre a Padornelos, seguindo para a povoação de Sendim, após atravessar parte urbana da povoação de Padornelos. A beneficiação consistiria na aplicação de uma camada de desgaste em betuminoso a quente sobre pavimento betuminoso existente, no troço urbano de travessia da povoação de Padornelos, incluindo um pequeno ramal desta via de acesso a uma área de lazer. Estavam contemplados trabalhos de beneficiação de drenagens, de beneficiação de serventias e de sinalização vertical e horizontal (esta última prolongando-se na E.M. 509 de Padornelos à sede do Concelho de Montalegre). Neste projeto era incluída a necessidade de colocação de barreira física no início da Estrada de Acesso ao Alto do Larouco, de modo a condicionar esse acesso;

b. O projeto de “*Beneficiação do Caminho de Padornelos ao Larouco*”, reportava-se à beneficiação de um caminho agrícola em terra batida, não classificado como via da rede viária municipal, das proximidades da povoação de Padornelos ao Alto do Larouco. A beneficiação consistiria na drenagem e alargamento da plataforma, bem como na execução de uma camada de fundação em material de granulometria extensa. Não se previa qualquer pavimentação betuminosa.



88. Foi sempre entendido pelos serviços municipais que os dois projetos eram efetivamente autónomos e as obras a levar a efeito em função dos mesmos eram independentes e com trabalhos principais de diferentes espécies e a realizar em condições diferentes.

89. Aliás, a circunstância da conceção e elaboração dos respetivos projetos ter sido adjudicado ao mesmo prestador de serviços não contribui por alicerçar qualquer conclusão válida quanto à alegada tentativa de fracionar despesa.

90. A circunstância do autor dos dois projetos ser o mesmo não significa, como é óbvio e natural, que as peças escritas e desenhadas sejam iguais ou se reportem a trabalhos da mesma espécie, a realizar em condições iguais, até porque os seus pressupostos, a sua localização e a obrigação de resultado respetiva, numa e na outra obra, são bem diferentes como o está expresso nos termos de referência do Caderno de Encargos referente à adjudicação dos serviços de conceção dos projetos.

91. Quanto ao alegado fracionamento de despesa em relação aos contratos referentes às empreitadas denominadas “Beneficiação da E.M. de Paradela (Cruzeiro) à Barragem de Paradela” (Processo n.º 2015/073) e “Beneficiação do Pavimento da E.M. de Paradela a Outeiro” (Processo n.º 2015/074), nos valores de 107.270,83 € e de 63.230,16 €, respetivamente, as intervenções são referentes a vias municipais autónomas.

92. Muito embora se iniciem num largo comum da povoação de Paradela (Largo do Cruzeiro), em ponto algum do seu traçado há qualquer coincidência entre ambas.

93. A intervenção referente ao procedimento “Beneficiação da E.M. de Paradela (Cruzeiro) à Barragem de Paradela” consistiu em trabalhos de reforço do pavimento (na totalidade da sua área) da via que liga Paradela à Barragem de Paradela (com continuação para a área do PNPG), na sua quase totalidade constituindo um arruamento da povoação. Este troço de via municipal tem um comprimento ao eixo de 1.351 metros e a empreitada



implicava trabalhos de reforço total do pavimento, correspondendo à reabilitação total do mesmo.

94. A intervenção referente à empreitada “Beneficiação do Pavimento da E.M. de Paradela a Outeiro” consistiu na reparação de vários troços de pavimento betuminoso apresentando degradação, na estrada municipal ligando as povoações de Paradela a Outeiro. Este troço de via municipal tem um comprimento ao eixo de 4.236 metros e a empreitada implicava trabalhos de reparação de áreas pontuais do pavimento, constituindo uma beneficiação do mesmo em apenas algumas áreas.

95. Muito embora a classificação das despesas seja idêntica, para ambos os procedimentos (não constantes do PPI especificamente), pelo facto de estarem em causa intervenções em vias municipais distintas (ainda que com ponto de início próximo), para além de o tipo genérico de trabalhos ser diferente para cada um dos procedimentos (trabalhos de espécie diferente e a executar em condições diferentes e, portanto, com uma lista de preços unitários diferente), os serviços julgaram adequado a autonomização dos procedimentos, cujos valores base permitiriam a sua realização por ajuste direto.

96. Quanto ao alegado fracionamento por diversos contratos das empreitadas denominadas “Rede de Drenagem de Águas Residuais de Morgade/Criande – 1.ª Fase” (Processo n.º 2016/54) e “Abastecimento de Água a Morgade/Criande – Rede de Distribuição - 1.ª Fase” (Processo n.º 2016/055), nos valores de 149.600,00 € e de 147 564,43 €, respetivamente.

97. Foi inicialmente determinada a execução da 1.ª fase de construção da rede de drenagem de águas residuais da povoação de Morgade, correspondente à bacia de drenagem da área urbana mais antiga da povoação. O projeto de execução foi elaborado pelos serviços municipais competentes. O projeto foi aprovado por despacho do Presidente da Câmara de 30 de maio de 2016, conjuntamente com a decisão de abertura de um procedimento de empreitada por ajuste direto com consulta a uma entidade e autorização da despesa, anteriormente cabimentada, mais concretamente em 2016/05/25. Este investimento constava autonomamente do PPI de 2016. A despesa foi cabimentada pelo Tipo ICEG-Imob. Curso – Esgotos, com a classificação



orgânica 02, a classificação económica 07030302 e do Plano 2015 I 2 – Esgotos Domésticos – Saneamento a Morgade.

98. Posteriormente, verificou-se a necessidade de reabilitação da rede existente de abastecimento de água, investimento para o qual havia sido elaborado pelos serviços municipais competentes um projeto contemplando a substituição integral da rede existente. Este investimento encontrava-se previsto no PPI de 2016, como projeto autónomo.

99. O projeto foi aprovado por despacho do Presidente da Câmara de 20 de junho de 2016, conjuntamente com a decisão de abertura do procedimento e autorização da despesa, anteriormente cabimentada, mais concretamente em 2016/05/25. Este investimento constava autonomamente do PPI de 2016. A despesa foi cabimentada pelo Tipo ICTA-Imob. Curso – Captação, Trat. E Dist. água, com a classificação orgânica 02, a classificação económica 07030307 e do Plano 2015 I 25 – Abastecimento de Água - Água Morgade.

100. Dado estarem em causa projetos autónomos previstos autonomamente no PPI de 2016, os serviços julgaram adequado a adoção de procedimentos autónomos por ajuste direto com consulta a uma entidade.

101. Quanto ao alegado fracionamento por diversos contratos das empreitadas denominadas “Eficiência Energética na Iluminação Pública - Negrões” (Processo n.º 2016/82), “Eficiência Energética na Iluminação Pública – Vilarinho de Negrões” (Processo n.º 2016/083), “Eficiência Energética na Iluminação Pública – Envolvente do Castelo” (Processo n.º 2016/084) e), “Eficiência Energética na Iluminação Pública – Tourém” (Processo n.º 2016/085), nos valores de 33.500,00 €, de 31.500,00 €, de 29.062,00 € e de 72.000,00 €, respetivamente.

102. As quatro intervenções reportam-se a intervenções em locais distintos, consistindo na substituição das armaduras de iluminação pública por armaduras com luminárias LED e respetivos braços, das povoações de Negrões, Vilarinho de Negrões, Tourém e Envolvente do Castelo de Montalegre, com sistemas de iluminação pública autónomos. Sendo os sistemas de iluminação pública das povoações de Negrões, Vilarinho de Negrões e Tourém parte da concessão à EDP deste serviço, houve



necessidade de celebrar protocolos de intervenção para cada uma das três povoações, entre o Município de Montalegre e a EDP.

103. Relativamente à intervenção na Envolvente do Castelo de Montalegre, a iluminação pública é garantida por instalação privativa do Município de Montalegre, em conjunto com o abastecimento de eletricidade ao Castelo de Montalegre. Ou seja, este sistema de iluminação pública não se encontra concessionado à EDP. Trata-se de trabalhos de tipo e espécie diferente dos trabalhos nas povoações de Negrões, Vilarinho de Negrões e Tourém.

104. Dado, no caso das intervenções nas povoações de Negrões, Vilarinho de Negrões e Tourém, se tratar de sistemas de iluminação autónomos, com protocolos de intervenção com a EDP também autónomos, julgou-se conveniente autonomizar os procedimentos de empreitada. Por outro lado, o investimento na área envolvente do Castelo de Montalegre, para além de ser autónomo em termos de propriedade das infraestruturas, consistia na substituição de luminárias existentes em projetores de pavimento por luminárias LED, com eventual substituição de projetores. Tratava-se, pois, de uma intervenção completamente diferente da intervenção nas três povoações referidas.

105. Pelo facto de, no entendimento dos serviços municipais, nos encontrarmos perante obras diversas, os serviços municipais, nos exemplos aqui citados e nos demais enumerados no Relato de Auditoria, optaram por levar a efeito procedimentos autónomos de contratação pública.

106. Assim sendo, não cuidando os referidos contratos de empreitada da mesma obra – “*considera-se obra pública o resultado de quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis executados por conta de um contraente público*”; cfr. artigo 343.º, n.º 2 do CCP – o somatório de todos os respetivos preços nunca obrigaria à realização, atentos os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência da contratação pública e ao disposto no artigo 19.º do CCP, de um concurso público.



107. Sendo certo que muitas das empreitadas identificadas no Relato de Auditoria respeitem a contratos aparentemente com a mesma natureza – obras públicas na via pública – a generalidade delas localizava-se em áreas geográficas distintas, envolvendo a mobilização de estaleiros próprios, constrangimentos rodoviários específicos e uma calendarização de execução autónoma.

108. A opção dos serviços técnicos de autonomizar as respetivas empreitadas prendeu-se, seguramente, com uma opção de gestão de recursos humanos e com a disponibilidade de afetação de meios ao acompanhamento e fiscalização, bem como evitar uma sobreposição temporal de intervenções no Concelho, minimizando os transtornos para a população e para a atividade económica em geral.

109. Em nenhum momento teve o Município de Montalegre – e muito menos os respetivos decisores, que, para o efeito, decidiram com base nas propostas e recomendações técnicas – como objetivo fracionar deliberadamente a despesa ou procurar mecanismos para não observar as prescrições do CCP.

110. A verdade é que a aferição de aspetos como a identificada ou unidade do objeto contratual e a conexão entre prestações do mesmo tipo, constituem juízos técnicos muito específicos e concretos, no plano da arquitetura e da engenharia, que não estão ao alcance do homem médio, comum, responsável e avisado, mas que não detém especiais qualificações e especializações no domínio da elaboração de projetos e de gestão de empreitadas de obras públicas.

111. Por isso, as decisões proferidas pelos órgãos competentes para as decisões de contratar foram formuladas com boa-fé, cautela e prudência, mas necessariamente limitadas e circunscritas ao enquadramento técnico fornecido.

112. É, portanto, falso que tenha existido qualquer intenção, por parte dos serviços municipais ou dos titulares dos órgão, de subtrair os referidos contratos ao regime legal de unidade da despesa e de proibição do seu fracionamento, em violação do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho.



(6.) Da alegada não observância do limite trienal:

113. Alega-se que foram celebrados contratos de empreitada em violação do limite trienal estabelecido no n.º 2 do artigo 113.º do CCP para o convite a entidades às quais já tinham sido adjudicados no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto cujo objeto compreendia prestações do mesmo tipo/idênticas (2014/2016, 2015/2017, 2016/2017) ou de consulta prévia (2018/2019), cujo valor acumulado já era superior ao limite previsto na lei (ponto 2.2.4 do Relato de Auditoria).

114. Em **primeiro lugar**, “no cômputo do referido limite não entra o valor do contrato que se pretende celebrar, mas apenas o valor dos contratos já celebrados com o operador económico em causa”⁴, não se compreendendo à luz da síntese conclusiva exarada nos quadros a páginas 37 e 38 do Relato de Auditoria como foi, em concreto, apurado, à luz da regra citada, a adjudicação que, em cada situação concreta, marca a ultrapasse do limite trienal.

115. Em **segundo lugar**, salvo o devido respeito, ficou por demonstrar em face das teses defendidas e do que laconicamente vem alegado no Relato de Auditoria que estejam em causa, efetivamente, de forma clara e inequívoca, “*prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar*” nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 113.º CCP e que o melhor critério a utilizar para agrupar um conjunto de “*prestações*” análogas seja, na realidade, os códigos do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos.

116. O n.º 2 do artigo 113.º do CCP, na redação anterior ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, apenas dispunha que “*não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste directo adoptado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a*

⁴ Nesse sentido, Gonçalo Guerra Tavares e Nuno Monteiro Dente, Código dos Contratos Públicos Comentado, Vol. I, 2009, p. 347.



*celebração de contratos cujo objecto seja constituído por **prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar**, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas”.*

117. O Vocabulário Comum para os Contratos Públicos constitui um sistema de classificação único para os contratos públicos que visa normalizar os termos utilizados pelas autoridades e entidades adjudicantes para descrever a natureza dos contratos⁵.

118. A utilização de códigos normalizados facilita a aplicação das regras de publicitação e o acesso à informação, permitindo melhorar a transparência dos contratos públicos, reduzir os erros involuntários de tradução dos anúncios, simplificar a tarefa das autoridades e das entidades adjudicantes na elaboração dos anúncios quanto à descrição do objeto dos contratos.

119. O CPV contém um vocabulário principal para a definição do **objeto de um contrato** e um vocabulário suplementar para se acrescentar qualquer informação qualitativa⁶. O vocabulário principal assenta numa estrutura de códigos em árvore de até 9 algarismos (um código de 8 algarismos e um algarismo de controlo) associados a uma designação que descreve o tipo de fornecimentos, obras ou serviços “*objeto do contrato*”⁷.

120. Os primeiros 2 algarismos identificam as divisões (XX000000-Y), os primeiros 3 algarismos identificam os grupos (XXX00000-Y), os primeiros 4 algarismos identificam as classes (XXXX0000-Y), os primeiros 5 algarismos identificam as categorias (XXXXX000-Y), cada um dos 3 algarismos finais acrescenta um grau de precisão suplementar dentro de cada categoria, o nono algarismo serve para a verificação dos algarismos precedentes e o vocabulário suplementar pode ser utilizado para completar a descrição do “*objeto dos contratos*” (é constituído por um código alfanumérico, ao qual corresponde uma designação que permite acrescentar

⁵ Cfr. considerando (3) do Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Novembro de 2002 relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV).

⁶ Vide os n.ºs 1, 2 e 3 do Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Novembro de 2002 relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV).

⁷ Vide os n.ºs 1, 2 e 3 do Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Novembro de 2002 relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV).



precisões adicionais sobre a natureza ou o destino específicos do bem a adquirir)⁸.

121. Assim sendo, o CPV tem por objetivo definir o objeto **genérico** de cada “*categoria*” de contratos para efeitos de publicação e divulgação do objeto dos contrato junto dos operadores económicos e, portanto, não visa categorizar o conjunto vasto e diverso de “*prestações*” suscetíveis de se inserir em cada contrato particular a celebrar nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 113.º CCP.

122. Importa, portanto, concluir que para se alcançar o conteúdo concreto das “*prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar*” nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 113.º CCP haverá que ir bem mais longe do que a categoria genérica definida para cada contrato através do CPV.

123. Isto é, para se lograr chegar às “*prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar*” que constituem objeto do contrato importa analisar o respetivo “*caderno de encargos*”, a “*lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução*” onde se encontram definidos a “*espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objeto do contrato a celebrar*” e o conteúdo da proposta que no “*caso de se tratar de procedimento de formação de contrato de empreitada ou de concessão de obras públicas*” deve conter “*os preços parciais dos trabalhos que se propõe executar correspondentes às habilitações contidas nos alvarás ou nos certificados de empreiteiro de obras públicas, ou nas declarações emitidas pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P., nos termos da portaria referida no n.º 2 do artigo 81.º*” (artigos 42.º, n.ºs 2 e 3, 50.º, n.º 2, al. b), 57.º, n.º 2, al. a) e artigo 60.º, n.º 4, do CCP).

124. Assim sendo, salvo o devido muito respeito, o recurso, como defendido pelos serviços, à utilização das subcategorias contidas nas habilitações contidas nos alvarás ou nos certificados de empreiteiro de obras públicas, ou nas declarações emitidas pelo Instituto dos Mercados Públicos, do

⁸ Vide os n.ºs 1, 2 e 3 do Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Novembro de 2002 relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV).



Imobiliário e da Construção, I. P. consagrado no Anexo II do regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção⁹ para preencher o conteúdo da “*prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar*” afigura-se bem mais consentâneo com a correta interpretação sistemática do CCP– “*a unidade do sistema jurídico*” a que alude o artigo 9.º do Código Civil – do que a utilização de um vocabulário externo, exógeno e estranho ao próprio Código, que visa apenas normalizar e categorizar de forma genérica os contratos público ao nível da União Europeia para efeitos de divulgação dos concursos públicos.

125. Efetivamente, o n.º 1 do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos estabelece limitações para a adjudicação de prestações do mesmo tipo ou idênticas, no período de três anos, na sequência de ajuste direto e consulta prévia.

126. O Município de Montalegre tem presente a necessidade de controlar tais limites e observar os critérios de procedimentos concretizados naquele normativo legal, tanto mais que incluiu precisamente essa preocupação nas suas normas de controlo interno, a serem observadas, como critérios, na escolha das entidades a convidar.

127. Certo é que os critérios para a interpretação do que deve ser entendido como prestações do mesmo tipo ou prestações da mesma natureza, são muito discutidas, muito discutíveis, de natureza puramente técnica e, portanto, suscetível de distintas interpretações.

128. Ora, o juízo técnico adotado pelos serviços técnicos do Município de Montalegre teve por base a natureza da obra, a tipologia de intervenção, a especificidade técnica associada ao tipo de trabalhos associados à sua execução, formulado de boa-fé, cautela e na convicção da sua justeza e adequação técnica.

129. Também neste particular, sublinha-se que aferição de aspetos como prestações do mesmo tipo ou identidade económica, constituem juízos técnicos muito específicos e concretos, no plano da arquitetura e da engenharia, que não estão ao alcance do homem médio, comum, responsável

⁹ Aprovado pela Lei n.º 41/2015, de 03 de Junho,



e avisado, mas que não detém especiais qualificações e especializações no domínio da elaboração de projetos e de gestão de empreitadas de obras públicas.

130. Por isso, as decisões proferidas pelos órgãos competentes para as decisões de contratar foram formuladas com boa-fé, cautela e prudência, mas necessariamente limitadas e circunscritas ao enquadramento técnico fornecido.

131. Acrescente-se ainda, como se reconhece no Relato de Auditoria, que só em 2019 foi emitida, sobre esta matéria, uma Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, o que assinala e sublinha bem as dúvidas e divergências de entendimentos que, até esse momento, se verificava na interpretação do n.º 2 do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos, e da divergência de posições e entendimentos que ia subsistindo.

132. Em **terceiro lugar**, com entrada em vigor, em **01 de janeiro de 2018**, da atual versão do CCP aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o âmbito objetivo do limite trienal foi objeto de alteração substantiva: passou a abranger os procedimentos de **consulta prévia ou ajuste direto** adotados nos termos da nova redação das alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º e passou a reportar-se à entidade contratada e não às prestações contratadas.

133. Sucede que, tal limitação legal, com a nova redação, apenas se aplica, em razão do tempo, *“aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a sua data de entrada em vigor, bem como aos contratos que resultem desses procedimentos”* (cfr. artigo 12.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto).

134. Ora, o Relato de Auditoria não cuidou de separar as águas entre as situações ao qual era aplicável a redação do artigo 113.º, n.º 2 do CCP, na versão anterior ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, e na versão posterior a esse diploma, contabilizando os montantes globais trienais das adjudicações por inteiro, de 2014 a 2019 (vide o Quadro 8) sem qualquer interregno a partir de **01 de janeiro de 2018** por consideração pela lei aplicável em razão do tempo.



135. A aprovação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, e a consequente introdução de uma nova redação no artigo 113.º, n.º 2 do CCP implica uma reinício do zero em termos de montantes na contabilização do limite trienal ao abrigo da nova redação da norma (um “reset” quanto ao limite trienal aplicável, utilizando-se aqui um anglicanismo típico de outras áreas de saber)

136. Ora, não tendo o Relato de Auditoria considerado esse “restart” na contabilização do limite trienal por virtude da referida alteração legislativa há que concluir que o Senhores Auditores violaram expressamente a regra inserta no artigo 12.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, do qual se extrai um reinício do zero na contabilização do limite trienal ao abrigo da nova redação da norma (um “reset” quanto ao limite trienal aplicável, utilizando-se aqui um anglicanismo típico de outras áreas de saber).

137. Trata-se, *in casu*, de uma **aplicação retroativa da nova lei** em termos que, claramente, não são admitidos em sede de responsabilidade financeira sancionatória (artigo 2.º, n.º 1 do Código Penal e no artigo 29.º, n.º 1 da Constituição, aplicável *ex vi* do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC).

138. Assim sendo, é convicção dos serviços municipais que não se encontra concretizado ou evidenciado no Relato de Auditoria a existência de qualquer infração quanto à alegada não observância do limite trienal.

139. Quanto às alegadas ligações entre sócios/acionistas das empresas, como foi informado pelos serviços, à data dos procedimentos em causa não era usual proceder à verificação de eventuais ligações familiares ou outras entre os sócios ou gerentes das empresas convidadas.

140. Os serviços municipais consideravam, à data dos procedimentos em causa, como sendo apenas relevante o facto de se tratar de empresas diferentes, com NIPC’s e alvarás autónomos.

141. Portanto, não era do conhecimento dos serviços municipais a existência dessas relações familiares, sendo certo que, esta situação foi, entretanto,



corrigida, sendo feita a verificação prévia dos beneficiários das empresas a convidar em procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia para evitar, de forma preventiva, suspeitas sobre alegadas situações menos claras e transparentes.

142. Acerca das situações que indiciam o falseamento da concorrência em dois procedimentos pré-contratuais de consulta prévia, os serviços municipais também desconhecem se tal corresponde à verdade pois não foi detetado previamente.

143. Importa, em qualquer caso, eliminar a referência a uma alegada falta de competência do Vice-Presidente para adjudicar empreitadas nos termos expressados no ponto 2.2.3 do Relato de Auditoria (pag. 42) por tal afirmação enfermar de lapso ou erro evidente sobre os pressupostos.

144. De acordo com o com o n.º 3 do artigo 57.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro (estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias), compete ao presidente da câmara municipal designar, de entre os vereadores, **o vice-presidente a quem cabe substituir o primeiro nas suas faltas e impedimentos, para além de outras funções que lhe sejam distribuídas.**

145. Assim sendo, o Senhor Vereador em Regime de Tempo Inteiro e Vice-Presidente da Câmara, está legalmente habilitado a exercer as competências do Senhor Presidente da Câmara, isto é, substituindo o titular do órgão normalmente competente nos casos da sua ausência, falta ou impedimento, no qual passa a exercer, como competência própria e exclusiva, os poderes do titular do órgão substituído (cfr. os artigos 42.º e 43.º do Código de Procedimento Administrativo).

146. Sublinhe-se, adicionalmente, que o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Montalegre, quanto atuou em substituição do Presidente, atuou no estrito dever das suas obrigações funcionais, decidindo as matérias que lhe foram submetidas com base nas informações técnicas produzidas pelos serviços municipais, em que confiou, não tendo formação ou especialização



técnica suficiente que lhe permitisse colocar em crise as propostas e recomendações que nelas vinham vertidas.

147. Também sempre que autorizou a realização de pagamentos ao abrigo dos contratos de empreitada celebrados em vigor – atos esses, portanto, de execução de decisões já proferidas e assumidas pelo Município de Montalegre – o Vice-Presidente da autarquia limitou-se a dar cumprimento à execução de contratos que tinha e tem como válidos, eficazes e adequadamente celebrados, tendo autorizado os respetivos pagamentos com suporte nas propostas e informações dos serviços municipais responsáveis pela gestão, fiscalização e acompanhamento de tais contratos.

(7.) Da cabimentação posterior:

148. Por último, alega-se, em síntese, no Relato de Auditoria, que nos anos de 2014 a 2018 foi cabimentada despesa em data posterior à decisão de contratar e/ou mesmo à data de adjudicação com referência aos contratos de empreitada celebrados nesses anos.

149. O n.º 1 do artigo 36.º do CCP determina que “*o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa **decisão** estar implícita **nesta última**”.*

150. A decisão de contratar é, pois, um ato jurídico, unilateral, pelo qual, é constatada a necessidade ou a conveniência de adquirir certos bens ou serviços, o órgão com competência para comprometer a entidade adjudicante decide abrir um procedimento para determinar com quem e em que condições será celebrado o correspondente contrato.

151. Conforme decorre, aliás, da associação que é feita no n.º 1 do artigo 36.º do CCP entre a decisão de contratar e a competência para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, a decisão de contratar envolve a realização de uma despesa, mas as **duas decisões não se confundem entre si e nem sempre confluem na prática de um mesmo ato.**



152. Portanto, o CCP, por si, não estabelece o momento em que deve ter lugar o cabimento orçamental da despesa, não determinando expressamente, nomeadamente, se esse cabimento deve ter lugar no momento em que é tomada a decisão de contratar.

153. Por outro lado, o ponto 2.6.1. do POCAL, dispõe que o «*cabimento*» corresponde à “*cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa*” e o «*compromisso*» a “*assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa*”.

154. 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*” (ponto 2.6.1. do POCAL).

155. À luz do determinado no ponto 2.6.1. do POCAL e à data de início dos procedimentos em causa, tinham os serviços do Município um entendimento segundo o qual a cabimentação da despesa poderia processar-se até à celebração do contrato (isto é, até se iniciar a “*fase de compromisso*”), muito embora na maioria dos procedimentos, quer de empreitada, quer de prestação de serviços e de fornecimento de bens, se procedesse à cabimentação da despesa em data anterior à data de abertura do procedimento.

156. A alínea d) do n.º 2.3.4.2. do POCAL apenas “*determina que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente*”, isto é, mais uma vez a lei não é clara sobre se esse cabimento deve ter lugar no momento em que é tomada a decisão de contratar.

157. Acresce que, os artigos 37.º a 39.º da Norma de Controlo Interno, aprovada em **19 de novembro de 2012**, aplicável à data dos factos, apenas se previa, relativamente ao processamento e pagamento da despesa, que é elaborada proposta, ainda que com valor estimado, que após validação do responsável do respetivo serviço é objeto de cabimento nos serviços financeiros



158. A situação só foi devidamente clarificada, mais tarde, na Norma de Controlo Interno que vigora atualmente no Município, onde se estabelece expressamente no seu artigo 69.º, relativamente aos procedimentos de empreitada, que a proposta de abertura do procedimento é remetida ao Serviço de Contabilidade para se proceder à cabimentação orçamental e que após esta "*dá-se início ao procedimento*".

159. Entretanto, com a entrada em vigor da referida Norma de Controlo Interno na parte referente aos procedimentos de contratação pública, a cabimentação processa-se sempre anteriormente à data de abertura do procedimento, ou na mesma data.

160. A esse propósito, há que ter presente que os titulares dos órgãos do município que autorizaram a despesa no âmbito do referidos procedimentos de contratação só no âmbito do pedido de esclarecimento e da informação prestada em sede de Auditoria é que se inteiram, com conhecimento de causa, da prática adotada pelos serviços e da razão de ser de tais procedimentos.

161. Os titulares dos órgãos do município que autorizaram a realização das despesas no âmbito do referenciados processos de contratação, sempre atuaram convencidos de que o cabimento da despesa se encontrava a ser efetuado com respeito integral por todas as normas legais e regulamentares aplicáveis.

(8.) Das evidências de responsabilidades financeiras:

162. Apesar de não ser possível, no prazo concedido, exercer um contraditório especificado e esclarecido quanto a todas as questões suscitadas que possam conduzir a eventual responsabilidade financeira, importa desde já esclarecer, com o devido respeito por opinião contrária, que os factos alegados não devem conduzir a qualquer processo de responsabilização financeira (v. g. a alegada não realização de procedimentos concorrenciais, fracionamento da despesas, violação do limite trienal e falta de cabimentação em data anterior à decisão de contratar).



163. A responsabilidade financeira traduz-se ou subdivide-se (cfr. arts. 57.º e segs. da LOPTC) em:

- a) **responsabilidade sancionatória** - a qual determina a aplicação de uma multa ao(s) agente(s) que autorizaram a despesa de modo ilegal, podendo a sanção variar entre metade do vencimento líquido mensal e metade do vencimento líquido anual, consoante a gravidade e a culpa, e;
- b) **responsabilidade reintegratória** - a qual implica a reposição dos montantes ilegalmente pagos, caso exista dano para o município por a despesa não ter contraprestação específica.

164. No caso *sub judice*, não se verificam *in casu* os pressupostos da responsabilização financeira reintegratória porque a mesma só existe quando sejam efetuados pagamentos ilegais que causarem dano à autarquia por não terem contraprestação específica.

165. Os contratos celebrados referidos na amostra recolhida em sede de auditoria (Anexo 3 do Relato de Auditoria) **compreenderam sempre uma contraprestação específica para o Município**, não se verificando os pressupostos legais da responsabilidade financeira reintegratória.

166. Quanto à responsabilidade sancionatória, as situações enunciadas apenas serão suscetíveis de ser enquadradas, em abstrato, nas als. b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que determina que “*o Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das **normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos**” (...) l) **Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal**”.*

167. São pressupostos legais da responsabilidade financeira de natureza sancionatória a prática de uma conduta por parte do titular de órgão, funcionário ou agente a quem esteja especialmente cometida a guarda e o manejo de fundos públicos que seja suscetível de integrar a violação de uma norma de natureza financeira punível com multa (tipicidade normativa) e culposo, independentemente da produção de qualquer resultado danoso ou prejuízo para o serviço.



168. Ora, importará, em sede de tipicidade, verificar se os factos imputados são suscetíveis de integrar a violação de uma norma de natureza financeira punível com multa (tipicidade normativa) e, designadamente, se são respeitados o princípio da legalidade que rege a tipicidade da conduta e o princípio da não retroatividade da lei.

169. Como referimos supra, é muito duvidoso, ou, pelo menos, tal não é concretizado de forma assertiva, que a alegada não realização de procedimentos concorrenciais, o alegado fracionamento das despesas, a alegada violação do limite trienal e a falta de cabimentação em data anterior à decisão de contratar constituam verdadeiras situações de incumprimento de normas legais aplicáveis vigentes em data anterior à prática dos factos.

170. As alegadas infrações imputadas aos eventuais responsáveis não assentam na maioria da vezes em previsões ou estatuições consagradas de forma clara e evidente em quaisquer normas legais aplicáveis em vigor em momento anterior à data dos factos relatados.

171. Acresce que, são pressupostos legais da responsabilidade financeira de natureza sancionatória, além da tipicidade da conduta, a existência de culpa por parte dos agentes na *“violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”*.

172. Ora, compulsado o teor do Relato de Auditoria constatamos que não se pode retirar dos factos que vem alegados quaisquer indícios da prática de quaisquer atos culposos por parte dos eventuais responsáveis.

173. A prática dos factos que vem imputados aos eventuais responsáveis melhor identificados no Relato de Auditoria ocorreu, sob proposta técnica dos serviços, **na convicção que haviam sido praticadas todas as formalidades necessários e com pleno desconhecimento da prática de qualquer irregularidade ou procedimento menos correto.**

174. Na realidade, não foi estabelecido no relatório qualquer nexos de causalidade entre o comportamento dos eventuais responsáveis e a possibilidade de representação pelos mesmos da violação de quaisquer



normas financeiras.

175. Efetivamente, os eventuais responsáveis praticaram tais atos de acordo com propostas submetidas a apreciação superior por parte dos serviços municipais competentes, **na convicção de que se havia dado cumprimento a todas as formalidades necessárias.**

176. Assim sendo, em matéria de culpa, podemos concluir de modo inequívoco que dos factos enumerados no Relato de Auditoria não resulta, por si, indiciado a prática de quaisquer factos culposos por parte dos eventuais responsáveis.

177. Em face de todo exposto, salvo melhor opinião, é possível concluir, quanto ao alegado nos Anexo 1 e 2 do Relato, que o substrato material invocado não importará a plena efetivação de responsabilidade financeira em qualquer uma das suas modalidades.

(9.) Das recomendações:

178. A parte final do Relato de Auditoria condensa um conjunto de recomendações da mais variada índole, abrangendo os procedimentos a adotar futuramente em matéria de elaboração e execução de instrumentos previsionais; assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos; e, principalmente, em matéria de contratação pública.

179. Em face do teor das referidas recomendações, os titulares do órgão executivo do Município de Montalegre não podem deixar de assumir expressamente, no presente articulado, o compromisso sério e firme de contribuir proactivamente, na medida do que for financeira e fisicamente possível e de acordo com as suas competências e atribuições, para acatar todas as recomendações veiculadas ao longo do Relato.

180. Na concretização efetiva do referido compromisso foi já efetuado um esforço significativo no sentido de promover antecipadamente o cumprimento de algumas dessas recomendações.



181. Como paradigma do esforço empreendido importa salientar que está em curso a implementação de um plano estratégico para a contratação pública onde são preconizadas um conjunto muito vasto de melhorias, ponderando-se ainda o recurso a uma assessoria permanente e especializada nessa matéria.

182. O Município de Montalegre propõe-se suportar-se no Relato de Auditoria, que estudou e analisou criteriosamente, e implementar um projeto de melhoria contínua do processo de contratação pública e gestão de contratos públicos, projeto esse assente nas recomendações traçadas pelo Tribunal de Contas e no desenvolvimento das vertentes a seguir indicadas:

a) Revisitação do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas em vigor no Município e realizar um diagnóstico das fragilidades detetadas na sua implementação, mormente na realização dos relatórios anuais de acompanhamento;

b) Conceber e organizar um manual prático de contratação pública, visando:
(i) *Estruturar e sintetizar o processo da contratação pública, em particular no que concerne à fase de formação de contratos, de modo a permitir aos seus utilizadores uma fácil e correta interpretação e aplicação do Código dos Contratos Públicos, bem como evidenciar outras obrigações legais conexas, designadamente, as decorrentes da lei orçamental - de natureza financeira, ou a emissão de pareceres prévios necessários à instrução dos procedimentos pré-contratuais;*

(ii) *Elaborar uma lista de verificação do cumprimento dos aspetos essenciais relacionados com:*

- *Fracionamento de despesa;*
- *Verificação do controlo de valores acumulados (artigo 113.º);*
- *Escolha de entidades a convidar;*
- *Realização de despesa pública - competência, cabimentação e autorização;*
- *Consulta Preliminar ao Mercado;*
- *Formação de preços base;*
- *Escolha de procedimento pré-contratual;*
- *Deteção e arguição de impedimentos e conflitos de interesse;*
- *Roteiro de procedimentos administrativos a observar na contratação de empreitadas;*

c) Desenhar uma matriz de riscos associados à gestão de procedimento pré-contratuais;



d) Desenhar uma matriz de risco associados à fiscalização da execução dos contratos de empreita de obras públicas.

183. Na concretização efetiva do referido compromisso, entre as propostas de melhoria conta-se a:

a) Criação e implementação de plano de formação especializada em contratação pública para os intervenientes nos processos de formação e gestão de execução de contratos públicos. O processo de formação será ainda integrado por divulgação adequada e informada de legislação pertinente, acompanhada de instruções de trabalho orientadoras da atuação conforme ao enquadramento legal aplicável;

b) Criação e implementação do estatuto do Gestor do Contrato tendo em vista assegurar que os gestores do contrato conheçam o sentido, alcance e responsabilidades subjacentes à sua atuação enquanto tal, designadamente, as competências, as regras de atuação e os impedimentos que possam surgir e a forma como devem ser tratados;

c) Divulgação de um Manual de Boas Práticas dos Intervenientes dos processos de formação de contratos bem como dos Gestores do contrato que esclareça quais os comportamentos a adotar nos contactos com os interessados e/ou concorrentes na fase pré-contratual, de execução, controlo e avaliação do procedimento de contratação;

d) Implementação e renovação, com recurso a consulta pública, de uma base de dados de fornecedores de suporte à escolha das entidades a convidar. A inclusão nesta lista de fornecedores, incluindo empreiteiros, deverá realizar-se mediante a apresentação de candidatura devidamente documentada, analisada em função de critérios de habilitação dos mesmos e conformada permanentemente em função da avaliação da prestação dos fornecedores;

e) Implementação de um sistema eletrónico que permita realizar o sorteio de entidades aprovadas a convidar, mediante estatística sobre o número de convites já endereçado, o volume de obras em concretização no momento do sorteio e o valor dos serviços já adjudicados para efeitos de verificação do limite à contratação;

f) Promoção da consulta sistemática ao mercado identificando, a natureza do contrato a celebrar, um limite mínimo de entidades a convidar, sendo que não poderá ser inferior a três convidados, fomentando, assim, a transparência e tirando vantagem dos mercados concorrenciais como um instrumento de transparência potenciador da concorrência de mercado;



- g) Recolha e tratamento estatístico da informação, designadamente a recolha, análise e publicitação de casos relevantes de contratos de obras públicas (*case study*), para efeitos de melhoria futura da respetiva gestão (*lessons learned*), designadamente para a definição de metodologias de boas práticas que permitam melhorar a produção de obras públicas e apoiar os respetivos intervenientes ao longo do ciclo produtivo;
- h) Inscrição, em tempo útil, de toda a informação relevante num Registo / Observatório Municipal de Obras Públicas e envio ao IMIPIC, IP, promovendo a transparência na contratação e a partilha de informação com os demais donos de obras públicas, designadamente registando:
- i. Entidade Adjudicante;
 - ii. Descrição sucinta da empreitada;
 - iii. Alvará exigido;
 - iv. Preço base da empreitada / valor do contrato;
 - v. Tipo de procedimento adotado:
 - ✓ Concurso público;
 - ✓ Concurso limitado por prévia qualificação;
 - ✓ Ajuste direto;
 - ✓ Consulta prévia;
 - vi. Identificação da(s) entidade(s) a convidar;
 - vii. Plano de consignação / data estimada para a consignação da empreitada;
 - viii. Relatório de contratação:
 - ✓ Identificação do empreiteiro selecionado;
 - ✓ Especificação do valor do contrato;
 - ✓ Especificação do prazo contratual;
 - ix. Relatório final:
 - ✓ Data da receção provisória;
 - ✓ Valor dos trabalhos complementares:
 - Percentagem de responsabilidade do empreiteiro;
 - Percentagem de responsabilidade do dono da obra;
 - Percentagem de responsabilidade do projetista;
 - ✓ Avaliação de desempenho do fornecedor e sua classificação.
 - x. Ocorrências relevantes:
 - ✓ Não apresentação de documentos de habilitação;
 - ✓ Não prestação de caução;
 - ✓ Não comparência à outorga do contrato;
 - ✓ Incumprimento de obrigações contratuais;



- ✓ Sanções aplicadas;
- ✓ Contencioso existente.
- i) Definição de metodologias de avaliação *ex ante* dos contratos ou das ações a tomar, explicitando designadamente a razão da sua prioridade face às demais;
- j) Definição e implementação de linhas de orientação sobre boas práticas a seguir nas fases de planeamento, de execução e de controlo e avaliação dos contratos de obras públicas, em consonância com a criação de um modelo de custo/benefício para cada investimento em obras públicas. Sugere-se assim que se preceda os investimentos em infraestruturas públicas de estudos prévios que incluam várias vertentes, designadamente análises de custo-benefício dos projetos, indicação expressa da taxa prevista de utilização, estimativa dos custos de manutenção ou impactos previsíveis no desenvolvimento ou reconversão da região. Pode, ainda, tomar-se em consideração, no juízo de avaliação do projeto público, o custo global relativo ao seu ciclo de vida, com especificação dos custos estimados para a exploração e manutenção da obra, durante a sua vida útil;
- k) Revisão das previsões dos custos globais e de prazos de conclusão de cada contrato, bem como de novas soluções e metodologias construtivas, de molde a introduzir rigor e credibilidade nas estimativas apresentadas, identificando, especificamente, para cada uma das etapas do ciclo de vida de um projeto público, o tempo necessário para cada parte e o respetivo custo. Suportar estas previsões nos estudos de mercado e consulta preliminares ao mercado bem como nos relatórios de contratos anteriores;
- l) Integrar no plano de auditorias internas a fiscalização permanente da conformidade legal do procedimento de formação de contratos públicos bem como da sua execução contratual;
- m) Implementar um procedimento de fiscalização prévia interna dos procedimentos pré-contratuais, por forma a validar o cumprimento das regras legais e regulamentares aplicáveis à formação dos contratos públicos.

Nestes termos, requer-se, à luz dos argumentos expostos, a reformulação do Relato de Auditoria, com as devidas consequências legais.

*



Confiados no alto espírito de Justiça de V. Exa. , respeitosamente,

*

JUNTA: procuração forense.

*

E.D.
O ADVOGADOⁱ

Digitally signed by
Hugo Correia
Date: 2021.12.10
20:22:59 GMT

HUGO CORREIA
Advogado
Responsabilidade Limitada
Avenida Sidónio Pais, n.º 16, 4.º Dto.
1050-215 Lisboa

ⁱ Assinado digitalmente.



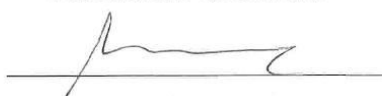
MUNICÍPIO DE MONTALEGRE
CÂMARA MUNICIPAL
N.I.P.C 506 149 811

PROCURAÇÃO FORENSE

MUNICÍPIO DE MONTALEGRE, pessoa coletiva de direito público número 506149811, com sede na Praça do Município, n.º 1, 5470-214 Montalegre, freguesia e concelho de Montalegre, aqui representada pelo Presidente da Câmara Municipal, o Prof. Manuel Orlando Fernandes Alves, com poderes para o ato, constitui como seu procurador HUGO CORREIA, advogado, com domicílio profissional na Avenida Sidónio Pais, n.º 16, 4.º Dto., 1050 – 215 Lisboa, a quem, individualmente e com faculdade de substabelecer, confere os poderes forenses gerais no âmbito do processo n.º 7/2021-Audit que corre termos na 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

Lisboa, 24 de novembro de 2021

O Presidente da Câmara



Manuel Orlando Fernandes Alves