

ANO DE 2022

PROC. Nº 03.02.01/2022/13

# **Inspeção Extraordinária ao Município de Vila Franca do Campo**

**RELATÓRIO FINAL**

Volume I (FLS. 1-58)



*Handwritten signature*

## **FICHA TÉCNICA**

### **Título**

**Inspeção Extraordinária ao Município de Vila Franca do Campo**

### **Inspetores**

**João Manuel Branquinho de Freitas Alves de Lima**

**Nelson José Teixeira Alves Henriques**

## **SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS, PLANEAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção**

Avenida Álvaro Martins Homem n. °9, 1.º

9700-017 Angra do Heroísmo

Tel: 295 402 300

E-mail: [iartcc@azores.gov.pt](mailto:iartcc@azores.gov.pt)

---



## TERMO DE CERTIFICAÇÃO

Para efetivo conhecimento, certifica-se que o Processo n.º 03.02.01/2022/13 – “*Inspeção Extraordinária ao Município de Vila Franca do Campo*” é constituído pelos seguintes volumes de numeração independente:

### RELATÓRIO

Volume I – Fls. 1 a 58.

### DOCUMENTOS

Volume I – Fls. 1 a 150

Volume II – Fls. 151 a 300

Volume III – Fls. 301 a 462

Volume IV – Fls. 463 a 621

Volume V – Fls. 622 a 773

Volume VI – Fls. 774 a 922

Volume VII – Fls. 923 a 983.

**Volume VIII – Contraditório – Fls. 984 a 994.**

Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção, em Angra do Heroísmo, em 31 de julho de 2023.

O Corpo de Inspeção e Auditoria afeto:

GOVERNO DOS AÇORES  
Secretaria Regional das Finanças,  
Planeamento e Administração Pública  
Inspeção Administrativa Regional,  
da Transparência e do Combate à Corrupção

João Manuel Branquinho de Freitas Alves de Lima

GOVERNO DOS AÇORES  
Secretaria Regional das Finanças,  
Planeamento e Administração Pública  
Inspeção Administrativa Regional,  
da Transparência e do Combate à Corrupção

Nelson José Teixeira Alves Henriques

(Inspetor)



## ÍNDICES

---

### ÍNDICE DO PROJETO DE RELATÓRIO

Índice Geral .....	1
Índice de Quadros.....	2
Índice de Anexos.....	2
Lista de Siglas e Acrónimos.....	3

### ÍNDICE GERAL

---

#### PARTE I - INTRODUÇÃO

1. Natureza, Âmbito e Objetivos da ação inspetiva .....	5
2. Metodologia e procedimentos adotados .....	6
3. Constrangimentos e colaboração prestada .....	7
4. Identificação dos Responsáveis .....	9
5. Exercício do princípio do Contraditório .....	9
6. Caracterização do Município.....	10

#### PARTE II - DA AÇÃO DE AUDITORIA

##### CAPÍTULO I - ANÁLISE À QUEIXA RELATIVA A PROCESSO DE AJUSTE DIRETO, COM REGISTO DE ENTRADA ENT-IRAT/2022/61

1. Enquadramento.....	11
2. Fracionamento da despesa na adjudicação de empreitadas por ajuste direto.....	12

##### CAPÍTULO II - ANÁLISE À QUEIXA RELATIVA À EXECUÇÃO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE RESTAURANTE, COM REGISTO DE ENTRADA ENT-IRAT/2022/59

1. Enquadramento.....	31
2. Análise.....	33



### CAPÍTULO III – ANÁLISE À QUEIXA RELATIVA A LICENCIAMENTO DE OBRA, COM REGISTO DE ENTRADA ENT-IRAT/2022/60

1. Enquadramento.....	42
2. Análise.....	42

### CAPÍTULO IV – VERIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ÉTICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

1. Enquadramento.....	46
2. Código de Ética e Conduta e Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no MVFC .....	50

### PARTE III – CONCLUSÕES E PROPOSTAS

1. Conclusões.....	53
2. Propostas.....	55

### ÍNDICE QUADROS

---

QUADRO 1 – Responsáveis da Gerência.....	9
QUADRO 2 – Empreitadas objeto de queixa .....	15
QUADRO 3 – Fracionamento de despesa .....	17

### ÍNDICE DE ANEXOS

---

ANEXO 1 – Eventuais responsabilidades financeiras .....	58
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

<b>AD</b>	<b>AJUSTE DIRETO</b>
AL	AUTARQUIAS LOCAIS
AM	ASSEMBLEIA MUNICIPAL
AMVFC	ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE VILA FRANCA DO CAMPO
ANMP	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES
CCP	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS
CM	CÂMARA MUNICIPAL
CMVFC	CÂMARA MUNICIPAL DE VILA FRANCA DO CAMPO
CPA	CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO
CPC	CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO
<b>CPV</b>	<b>VOCABULÁRIO COMUM PARA OS CONTRATOS PÚBLICOS</b>
CRP	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA
DGAL	DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS
DL	DECRETO-LEI
DLR	DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL
DRE	DIÁRIO DA REPÚBLICA
DRR	DECRETO REGULAMENTAR REGIONAL
EEL	ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS
IARTCC	INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL, DA TRANSPARÊNCIA E DO COMBATE À CORRUPÇÃO
IRAT	INSPEÇÃO REGIONAL ADMINISTRATIVA E DA TRANSPARÊNCIA
IVA	IMPOSTO SOBRE VALOR ACRESCENTADO
LOPTC	LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS
MENAC	MECANISMO NACIONAL ANTICORRUPÇÃO
MVFC	MUNICÍPIO DE VILA FRANCA DO CAMPO

*[Handwritten signature]*

PCM	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
PMEPC-VFC	PLANO MUNICIPAL DE EMERGÊNCIA DE PROTEÇÃO CIVIL DE VILA FRANCA DO CAMPO
POCAL	PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS
PPRCIC	PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS
PR	PROJETO DE RELATÓRIO
RAA	REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
RF	<b>RELATÓRIO FINAL</b>
RFALEI	REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS
RJAI	REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE DE INSPEÇÃO
RJALEIAA	REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS, DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS E DO ASSOCIATIVISMO AUTÁRQUICO
RJCPRAA	REGIME JURÍDICO DOS CONTRATOS PÚBLICOS NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
RJPIP	REGIME JURÍDICO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO
RJRDPCP	REGIME JURÍDICO DE REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS E DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA
RJUE	REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO
SNC-AP	SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SRATC	SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES DO TRIBUNAL DE CONTAS
TC	TRIBUNAL DE CONTAS



## PARTE I – INTRODUÇÃO

### 1. NATUREZA ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO INSPETIVA

O presente documento consubstancia o resultado da Inspeção Extraordinária ao Município de Vila Franca do Campo (MVFC), em conformidade com o Despacho de Sua Ex.<sup>a</sup> o Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, de 6 de setembro de 2022, na sequência de pedidos de averiguação dos “vereadores do Partido Social Democrata”, no total de três, do órgão executivo (CM) do Município de Vila Franca do Campo, de 19 de janeiro de 2022<sup>1</sup>.

Inserida no âmbito do exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais na Região Autónoma dos Açores (RAA), a ação revestiu a natureza de uma ação inspetiva extraordinária à matéria constante daqueles pedidos/queixas, nos termos do artigo 8.º, n.º 4 do Decreto-Lei (DL) 276/2007, de 31 de julho<sup>2</sup>, adaptado à Região e aplicado à IARTCC pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 40/2012/A, de 8 de outubro.

A inspeção visou responder ao objetivo específico de verificação extraordinária do cumprimento da legislação aplicável exclusivamente nos seguintes domínios <sup>3</sup>:


1. Análise à queixa relativa a processo de ajuste direto, com registo de entrada ENT-IRAT/2022/61;
2. Análise à queixa relativa à execução de contrato de concessão de restaurante, com registo de entrada ENT-IRAT/2022/59;
3. Análise à queixa relativa a licenciamento de obra, com registo de entrada ENT-IRAT/2022/60;
4. Verificação dos instrumentos de Ética e Prevenção da Corrupção.

Ou seja, a análise e os comentários efetuados respeitam às matérias determinadas pelo membro do Governo Regional competente e à relativa à prevenção da corrupção, não podendo ser extrapoladas para outras áreas da atividade autárquica.

<sup>1</sup> Cfr. docs. a fls. 1 a 43.

<sup>2</sup> Diploma que aprova o Regime Jurídico da Atividade de Inspeção (RJAI) da administração direta e indireta do Estado, com as alterações constantes do DL n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro e do DL n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

<sup>3</sup> De acordo com a Ordem de Serviço n.º 20/2022, de 31 de outubro (cfr. doc. a fl. 44).



O presente Relato apresenta detalhadamente as verificações efetuadas, metodologias utilizadas e conclusões extraídas.

## 2. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS ADOTADOS

A metodologia adotada na realização da presente ação inspetiva engloba, em regra, as fases de planeamento, de trabalho de campo e de consolidação/tratamento da informação recolhida, apresentando-se, de seguida, as tarefas desenvolvidas:

### - Fase de Planeamento.

- Levantamento dos Relatórios de Inspeção do município e análise de informação pertinente constante do sítio da internet do MVFC;
- Solicitação de documentação de suporte com o objetivo de obter informação correta da dimensão e composição do universo objeto de análise, ficando impossibilitada a respetiva análise prévia por remessa da informação, não só tardia, mas também parca, pelo Município<sup>4</sup>;
- Elaboração do Plano Global de Ação Inspetiva, onde constam, entre outros elementos, a calendarização prevista para a realização da ação e os procedimentos inspetivos a adotar e as ações a realizar.

### - Trabalhos de campo

- Os trabalhos de campo decorreram no período de 21 a 25 de novembro de 2022, com cerca de 4 dias de trabalho efetivo, e consubstanciaram-se *in loco*, na sede e demais locais de funcionamento dos serviços camarários, com reunião inicial e final com o Presidente da Câmara Municipal (PCM), além dos contatos com os responsáveis e/ou trabalhadores das áreas em análise;
- Visitou-se ainda, naquele período, com o fiscal municipal, na manhã de 24 de novembro de 2022, o local objeto da queixa em apreço, a confrontar com a Rua dos Foros, freguesia de S. Pedro, concelho de Vila Franca do Campo, sobre a eventual falta de afixação na obra da placa com a "*informação acerca do alvará de licenciamento, dono da obra, empreiteiro, etc.*";

---

<sup>4</sup> Cfr. respetivamente, o ofício SAI-IARTCC.2022/375, de 9 de novembro e email da autarquia de 17 de novembro, percebido pelas 16h54m.

- Observaram-se alguns procedimentos, solicitaram-se documentos e informações necessários ao cumprimento do objetivo da ação extraordinária.

#### - Consolidação e Tratamento da Informação

- Tratamento e consolidação da informação e documentação recolhida junto da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo (CMVFC);
- Elaboração, em 15 dias, do Projeto de Relatório (PR)<sup>5</sup>.
- **Análise do contraditório institucional apresentado pela autarquia local;**
- **Elaboração do Relatório Final (RF).**

### 3. CONSTRANGIMENTOS E COLABORAÇÃO PRESTADA

À partida, salienta-se que as exposições, com os pedidos de averiguação respetivos, formulados pelos vereadores em regime de não permanência da CMVFC (cfr. entradas 59, 60 e 61, de 19 de janeiro de 2022), no sentido da IARTCC promover ação inspetiva para o efeito, não significa que um serviço público, em especial este, opere e sirva para dirimir questões assim apresentadas, sem mais, eventualmente de caráter académico e/ou político, pois se é certo que lhe está atribuída exercer na RAA a tutela de legalidade do Governo Regional sobre as Autarquias Locais também exato é que com tal atribuição se almeja obter efeitos úteis, em prol da proporcionalidade inerente, do interesse público e da boa governança. De facto, os queixosos, também eleitos locais, integram eles próprios o órgão executivo e, *prima facie*, não fundamentaram os respetivos pedidos com evidências das prerrogativas concretizadas, das solicitações efetuadas, das intervenções tidas, dos documentos consultados e/ou percebidos, etc., no sentido de evidenciar o exercício da concreta atividade autárquica exercida pelos mesmos nestas particulares matérias e, em especial, no seio do órgão executivo que integram, com vista a potenciar um juízo mais célere, seguro e oportuno sobre o desenvolvimento da ação inspetiva extraordinária [cfr. o CPA, em especial os artigos 3.º a 5.º e 102.º e ainda o Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), designadamente o artigo 4.º]<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Divergindo com a "Metodologia" e o "Plano Global da Ação Inspetiva" oportuna e previamente submetidos, que apontavam 30 dias para a respetiva elaboração, de forma proporcional.

<sup>6</sup> Inclusive, a este respeito, a jurisprudência do Tribunal de Contas tem vindo à longa data a pugnar que os eleitos locais devem, no exercício das suas funções tomar providências em sede da atividade municipal (*máxime* no órgão que integram, para suprir as insuficiências com que se deparam no imediato ou, ao invés, reconhecer a eventual impreparação para o mandato que exercem, porventura, renunciar ao cargo possibilitando que outro(s) eventualmente mais capaz(es) o exercesse(m) – *vide* entre outros, os Acórdãos n.º 3/2007 e 9/2010, ambos da 3.ª Secção, aludindo em parte Figueiredo Dias – Direito Penal – Parte Geral, Tomo I – *Questões Fundamentais, a Doutrina Geral do Crime*, Coimbra Editora, pág. 445, na "assunção de tarefas ou na aceitação de responsabilidades para as quais o agente não está preparado, porque



Porquanto, sendo determinada a ação extraordinária (na sequência de remessa à autarquia de pedido de esclarecimentos do inspetor regional em 24 de janeiro de 2022, sobre a “Concessão de Restaurante, licenciamento de Obra e Ajuste Direto” e sem respostas, salvo no que concerne à concessão do restaurante (Rotunda dos Frades), rececionada nesta Inspeção em 27 de maio de 2022)<sup>7</sup>, foi a mesma realizada e decorrido *in loco* normalmente, não obstante as condicionantes decorrentes da prestação da informação, por vezes, além dos prazos estabelecidos, com as repercussões no âmbito da conclusão do projeto de relatório.

**Em sede do contraditório apresentado, o Município de VFC alegou que<sup>8</sup>:**

- " 1. No ponto 3 do relatório, relativo aos constrangimentos e colaboração prestada, concretamente no segundo parágrafo surge a menção a pedidos de esclarecimento que são anteriores à ação extraordinária, sobre a qual versa o PR.*
- 2. O exposto no ponto anterior é passível de gerar um erro quanto àquela que foi a intervenção do MVFC no contexto da inspeção extraordinária, que sempre foi de plena colaboração (Cfr. Fls. 47 a 51 dos documentos anexos ao PR).*
- 3. Atente-se a que os pedidos de esclarecimento mencionados são todos anteriores à Ordem de Serviço n.º 20/2022, de 31 de outubro, não integrando a inspeção extraordinária ao MVFC.*
- 4. Assim sendo, considera-se adequado que fique positivado aquela que foi a plena colaboração do MVFC no âmbito da Inspeção extraordinária, sobre a qual versa o relatório, não confundindo os dois momentos, que são distintos, uma vez que os mencionados pedidos de esclarecimento são anteriores ao ato inspetivo.*
- 5. Em face do exposto considera-se que deverá ser suprimido o parêntese que se inicia após o seguinte trecho “Porquanto, sendo determinada a ação extraordinária (...)” na medida em que a realidade nele descrita é, precisamente, anterior à ação extraordinária, não relevando em nada quanto à colaboração na inspeção extraordinária do MVFC que, sublima-se, foi plena, antes, pelo contrário, contribuiu sim para gerar uma ideia errada de não colaboração que em nada se coaduna com a postura assumida pelo MVFC, conforme poderá ser reconhecido, sem qualquer desprimor, pela IARTCC.”.*

O ora alegado em nada contraria o explanado de forma clara, objetiva e concisa, possibilitando as considerações dos inspetores no relato efetuado um (melhor) enquadramento da presente ação, porquanto se mantém na íntegra.

*lhe faltam as condições objectivadas, os conhecimentos ou mesmo o treino necessários ao correcto desempenho de actividades”.*

<sup>7</sup> Vide designadamente os ofícios SAI-IRAT/2022/47, 48 e 49, de 24 de janeiro e o 2835/2022, de 18 de maio, da autarquia (cfr. docs. a fls. 4, 11, 17 e 32 a 34, respetivamente).

<sup>8</sup> Cfr. doc. a fl. 984.

Na vertente pedagógica da presente ação inspetiva, salienta-se o normal relacionamento mantido entre todos os intervenientes, suportados, em regra, por um espírito de colaboração mútua.

#### 4. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

A 26 de setembro de 2021, ocorreram as eleições autárquicas. Em resultado destas, os responsáveis pela gestão em análise (2021), são os membros da CMVFC identificados no quadro infra.

Quadro 1 – Responsáveis da Gestão<sup>9</sup>

Nome	Órgão/Cargo	Período de Responsabilidade
	Presidente da Câmara	01-01-2021 a 31-12-2021
	Vice-Presidente da Câmara	01-01-2021 a 31-12-2021
	Vereador a tempo inteiro	01-01-2021 a 31-12-2021
	Vereadora a tempo inteiro	01-01-2021 a 31-12-2021
	Vereador	01-01-2021 a 31-12-2021
	Vereador	01-01-2021 a 31-12-2021
	Vereadora	01-01-2021 a 31-12-2021

Fonte: Informação remetida pelos serviços, e pela observação das atas da CM de 2021.

#### 5. EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do disposto no artigo 12.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, adaptado à Região Autónoma dos Açores pelo DLR n.º 40/2012/A, de 8 de outubro e no artigo 12.º do Regulamento n.º 42/2006, de 7 de novembro de 2006<sup>10</sup>, o Projeto de Relatório foi enviado aos responsáveis (institucional – município, e individual, ao Presidente da CM) para que, querendo, se pronunciassem sobre os factos insertos no Relatório<sup>11</sup>.

O Município pronunciou-se<sup>12</sup> com as alegações apresentadas pelo atual PCM, tão só, no âmbito da “análise à queixa relativa a processo de ajuste direto, com registo de entrada ENT-IRAT/2022/61”, as quais foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, a azul e em itálico, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

<sup>9</sup> Cfr. docs. a fls. 45 a 46.

<sup>10</sup> Da então Inspeção Administrativa Regional (IAR), in JORAA, 2.ª Série, n.º 45, de 7 de novembro.

<sup>11</sup> Através dos ofícios N.º SAI-IARTCC/2023/105 de 27 de abril de 2023 e N.º SAI-IARTCC/2023/106 de 28 de abril de 2023 (Cfr. docs. a fls. 991 a 994).

<sup>12</sup> Cfr. doc. a fls. 984 a 990.



## 6. CARATERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

As autarquias locais são pessoas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas e dividem-se, na Região Autónoma dos Açores, em freguesias e municípios (*vide* n.º 2 do artigo 235.º, n.º 2 do artigo 236.º, e 250.º, todos da Constituição da República Portuguesa).

Dispõe o n.º 2 do artigo 5.º, do Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico (doravante designado RJALEI), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>13</sup>, que o município tem como órgão deliberativo a Assembleia Municipal (AM) e a Câmara Municipal (CM) como órgão executivo.

O Município de Vila Franca do Campo apresenta 78 Km<sup>2</sup> de área e 10322 habitantes<sup>14</sup>, subdividido em 6 freguesias – Água de Alto, Ponta Garça, Ribeira da Tainha, Ribeira Seca, São Miguel e São Pedro.

Pelo Aviso n.º 2758/2003 (2.ª série) – AP, publicitado no Diário da República (DRE), Apêndice n.º 56 – II Série – N.º 84 de 9 de abril de 2003, torna publico que nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, que a AMVFC, aprovou por unanimidade, na sessão ordinária de 28 de Fevereiro de 2003, a alteração à organização dos serviços, organigrama e quadro de pessoal, da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, cuja proposta foi aprovada por deliberação da mesma Câmara, na reunião ordinária realizada no dia 17 de Fevereiro do mesmo ano, mantendo-se em vigor esta estrutura.

<sup>13</sup> Diploma que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, atualizada de acordo com: Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro; Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro; Lei n.º 25/2015, de 30 de março, com produção de efeitos desde a data de entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, ou seja a 30 de setembro de 2013; Lei n.º 69/2015, de 16 de julho – início de vigência a 17 de julho de 2015; Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março – início de vigência a 31 de março de 2016, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro com entrada em vigor em 1 de janeiro de 2017, Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto - com entrada em vigor em 17 de agosto de 2018; Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro – entrada em vigor em 5 de novembro de 2020 e produção de efeitos a partir de 26 de outubro de 2020 e Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro - entrada em vigor em 24 de dezembro de 2022.

<sup>14</sup> Censos 2021, INE (-905 habitantes face aos Censos de 2011), *in*

<https://www.pordata.pt/municipios/quadro+resumo/vila+franca+do+campo-822404>



## PARTE II – DA AÇÃO DE AUDITORIA

### CAPÍTULO I – ANÁLISE À QUEIXA RELATIVA A PROCESSO DE AJUSTE DIRETO, COM REGISTO DE ENTRADA ENT-IRAT/2022/61

#### 1. ENQUADRAMENTO

A 19 de janeiro de 2022 deu entrada na Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção (IARTCC) um email remetido por um vereador (redacted) ao Inspetor Regional da Inspeção Regional Administrativa e da Transparência<sup>15</sup>, no qual os vereadores do Partido Social Democrata (redacted), solicitam um pedido de averiguação da conformidade relativo a ajuste direto<sup>16</sup>.

Na sequência do recebimento do pedido de averiguação, através do ofício da Inspeção Regional Administrativa e da Transparência (IRAT)<sup>17</sup> com a referência N° SAI-IRAT/2022/49, de 24 de janeiro de 2022, foi solicitado ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, os esclarecimentos tidos por convenientes sobre dois ajustes diretos que constam da reclamação apresentada por parte de três vereadores<sup>18</sup>, por forma a permitir à IRAT formar uma opinião, facultada esta que não foi exercida pelo município, conforme consta do ofício IRAT com a referência N° SAI-IARTCC/2022/396, de 23 de dezembro de 2022 dirigido ao Subdiretor Geral da SRATC.

No pedido de averiguação dos três vereadores, é alegado que:

*“A Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, realizou obras em diversas vias municipais do concelho. Referimo-nos em particular às obras realizadas nas ruas do Carneiro, Travessa do Carneiro e Fall River na freguesia de São Miguel e nas ruas Pão do Vigário e Carneiro na Freguesia de São Pedro. Estas ruas são contíguas e situam-se na zona alta da Vila. As obras realizadas consistiram na execução de passeios e reparação de vias.*

*Para o efeito, a Câmara Municipal procedeu a dois ajustes diretos: 1) de acordo com a despacho do Sr. Presidente da Câmara de 22 de março de 2021, precedendo de Ajuste Direto, adjudica ao concorrente Marques SA, a Execução em Regime de Empreitada de “Execução de*

<sup>15</sup> Do qual consta a menção de C/C: Tribunal de Contas – Secção Regional dos Açores e à Procuradoria da República da Comarca dos Açores.

<sup>16</sup> Cfr. docs. a fls. 1 a 43.

<sup>17</sup> Atual IARTCC.

<sup>18</sup> Cfr. docs. a fls. 1 a 43.



*Passeios em vários arruamentos no Conselho de Vila Franca do Campo" pelo valor de 147.995.00€ (cento e quarenta e sete mil novecentos e noventa e cinco euros. 2) de acordo com o despacho do Sr. Presidente da Câmara de 14 de setembro de 2021, precedendo de Ajuste Direto, adjudica ao concorrente Marques, S.A. a Execução em Regime de Empreitada de "Grandes Reparações em Vias Municipais na Freguesia de São Miguel" pelo valor de 145.782,01€ (cento e quarenta e cinco mil setecentos e oitenta e dois euros e um cêntimo).*

*Atendendo a que se tratou de obras realizadas na mesma zona territorial, estando, perante obras do mesmo tipo, nada impedia, no nosso entender, em função do objeto contratual, a celebração de um único contrato para abranger as referidas obras que estão previstas nos dois contratos.*

*As referidas obras reconduzem-se à celebração de dois contratos com a mesma empresa, com eventual fracionamento da despesa através da repartição da mesma mediante dois procedimentos por ajuste direto."*

## **2. FRACIONAMENTO DA DESPESA NA ADJUDICAÇÃO DE EMPREITADAS POR AJUSTE DIRETO**

O recurso aos procedimentos nos termos previstos nas medidas especiais de contratação pública, deve ter em conta o respeito pelos limiares da despesa envolvida nos contratos.

Um dos riscos associados ao recurso aos procedimentos nos termos previstos nas medidas especiais de contratação pública, é o de a despesa ser subestimada ou mesmo fracionada através da aplicação de procedimentos menos formalizados, em violação dos pressupostos da aplicação das medidas especiais.

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho<sup>19</sup>, sob a regra em epígrafe "Unidade da despesa", "*É proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma*".

O Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro<sup>20</sup>, doravante designado por Código dos Contratos Públicos (CCP), dispõe no n.º 8 do seu artigo 17.º que "*O valor do contrato não pode ser fracionado*".

<sup>19</sup> Que aprovou o Regime Jurídico de Realização de Despesas Públicas e da Contratação Pública, atualizado pelos seguintes diplomas: Decreto-Lei n.º 245/2003, de 7 de outubro; Decreto-Lei n.º 1/2005, de 4 de janeiro; Decreto-Lei n.º 43/2005, de 22 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro; Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março; Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril; e Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio de 2018, e revogado pelo art.º 14.º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º. Estes artigos estão em vigor por força da alínea f) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP, e da Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, que fez cessar a vigência do Decreto-Lei n.º 40/2011 de 22 de março, o qual revogava os mencionados artigos.

<sup>20</sup> Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. O texto do Código dos Contratos Públicos foi elaborado com base na republicação efetuada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro e atualizada



*com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código".*

Também a Diretiva Europeia com a designação de “*Diretiva 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014*”<sup>21</sup>, refere no n.º 3 do artigo 5.º 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*”.

A Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com início de vigência em 20 de junho de 2021, dá a seguinte redação ao artigo 22.º do CCP:

***“Artigo 22.º Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos***

*1 - Quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam contratadas através de mais do que um procedimento, a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta:*

- a) O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar ocorra em simultâneo; ou*
- b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda 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.*

*2 - As entidades adjudicantes ficam dispensadas do disposto no número anterior relativamente a procedimentos para a formação de contratos cujo valor seja inferior a (euro) 80 000, no caso de bens e serviços, ou a (euro) 1 000 000, no caso de empreitadas de obras públicas, e desde que o*

---

de acordo com os seguintes diplomas: Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, com início de vigência em 1 de setembro de 2010; Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, com entrada em vigor 30 dias após a sua publicação; Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, com início de vigência em 1 de janeiro de 2012; Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, com início de vigência em 11 de agosto de 2012; Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, com início de vigência em 1 de dezembro de 2015; Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, com início de vigência em 1 de janeiro de 2018, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e pela Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30 de novembro; Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, com produção de efeitos desde 1 de janeiro de 2018; Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, com início de vigência em 5 de dezembro de 2019; Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março, início de vigência em 19 de março de 2020; Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com início de vigência em 20 de junho de 2021, retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro - início de vigência em 2 de dezembro de 2022.

<sup>21</sup> Relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE.

*valor conjunto desses procedimentos não exceda 20% do somatório calculado nos termos do número anterior.”*

Da legislação supra apresentada, resulta que é de primordial importância assegurar que contratos cujo objeto corresponda a uma necessidade unitária, sejam sujeitos a um único procedimento de formação, e que a exigência desse procedimento não seja adulterada por “*estratagemas*” que procurem artificialmente apresentar um valor unitário como se fossem vários valores diferenciados.

A subestimação e o fracionamento de despesas são suscetíveis de fazer incorrer eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e l), ambas do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>22</sup>, pela violação das “(...) *normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*”, e pela violação “(...) *de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal;*”.

No ponto n.º 7 do Apêndice ao Ofício da IRATCC com a referência SAI-IARTCC/2022/375, datado de 3 de novembro de 2021 e dirigido ao PCM, foi solicitado de entre outros elementos, a remessa da informação técnico-jurídica e contabilístico-orçamental sobre os contratos (inclusive os procedimentos para a formação dos contratos) realizados em 2021, por ajuste direto, no valor de 147.995,00€ com objeto de “*empreitada de execução de passeios em vários arruamentos no concelho de Vila Franca do Campo*” e ainda no valor de 145.782,01€, respeitante a “*Grandes reparações em vias municipais na freguesia de S. Miguel*”<sup>23</sup>.

Nos elementos remetidos à equipa inspetiva por email datado de 17 de novembro de 2022, não consta a remessa desta informação. No email refere que “*Com efeito e atendendo à dimensão da restante documentação ali mencionada, a mesma será entregue aquando do início da auditoria.*”, o que se veio a verificar aquando da realização dos trabalhos de campo e no período subsequente, de elaboração do presente PR<sup>24</sup>.

As empreitadas objeto de queixa pelos três vereadores da CM, encontram-se sistematizadas no quadro seguinte, quanto aos procedimentos encetados no âmbito de cada um dos respetivos processos<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, atualizada de acordo com os seguintes diplomas: Lei n.º 87-B/98, de 31-12, retificada pela Declaração de Retificação n.º 1/99, de 16-01; Lei n.º 1/2001, de 04-01; Lei n.º 55-B/2004, de 30-12, retificada pela Declaração de Retificação n.º 5/2005, de 14-02; Lei n.º 48/2006, de 29-08, retificada pela Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 06-10; Lei n.º 35/2007, de 13-08; Lei n.º 3-B/2010, de 28-04; Lei n.º 55-A/2010, de 31-12; Lei n.º 61/2011, de 7-12; Lei n.º 2/2012, de 6-01; Lei n.º 20/2015, de 9-03; Lei n.º 42/2016, de 28-12; Lei n.º 2/2020, de 31-03; Lei n.º 27-A/2020, de 24-07, e - Lei n.º 12/2022, de 27-06 (Orçamento do Estado para 2022) - com entrada em vigor a 28 de Junho de 2022.

<sup>23</sup> Cfr. docs. a fls. 47 a 49.

<sup>24</sup> Cfr. docs. a fls. 50 a 51.

<sup>25</sup> Cfr. docs. a fls. 52 a 763.

## Quadro 2 – Empreitadas objeto de queixa

Ajuste Direto n.º 2/21 - Empreitada de Execução de Passeios em vários Arruamentos no Concelho de Vila Franca do Campo		Ajuste Direto n.º 9/21 - Empreitada de Grandes Reparações em Vias Municipais na Freguesia de São Miguel	
<b>Início do Procedimento</b>	Despacho de PCM de 1 de março de 2021.	<b>Início do Procedimento</b>	Despacho de PCM de 1 de setembro de 2021.
<b>Tipo de Contrato</b>	Empreitada de Obras Públicas.	<b>Tipo de Contrato</b>	Empreitada de Obras Públicas.
<b>Tipo de Procedimento</b>	Ajuste Direto Regime Geral, com consulta a 3 entidades.	<b>Tipo de Procedimento</b>	Ajuste Direto Regime Geral, com consulta a 3 entidades.
<b>Descrição</b>	Empreitada de Execução de Passeios em vários Arruamentos no Concelho de Vila Franca do Campo (Troço da Rua da Saudade, Troço da Rua Eng. Artur Canto Resendes, Rua do Carneiro, Travessa do Carneiro e Rua Cidade de Fall River UA Nova e Troço sul da Rua Pão do Vigário).	<b>Descrição</b>	Grandes Reparações em Vias Municipais na Freguesia de São Miguel (Rua da Saudade, Rua Eng. Artur Canto Resendes, Rua do Carneiro, Travessa do Carneiro e Rua Cidade de Fall River UA Nova).
<b>Objeto do Contrato</b>	Empreitada de Execução de Passeios em vários Arruamentos no Concelho de Vila Franca do Campo.	<b>Objeto do Contrato</b>	Grandes Reparações em Vias Municipais na Freguesia de São Miguel.
<b>Fundamentação</b>	Artigo 19.º, alínea a), do DLR n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro.	<b>Fundamentação</b>	Artigo 19.º, alínea a), do DLR n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro.
<b>Local de Execução</b>	Portugal, RAA, Vila Franca do Campo.	<b>Local de Execução</b>	Portugal, RAA, Vila Franca do Campo.
<b>Preço Base</b>	148.000,00€ (cento e quarenta e oito mil euros), acrescidos do IVA à taxa em vigor.	<b>Preço Base</b>	149.200,00€ (cento e quarenta e nove mil e duzentos euros), acrescidos do IVA à taxa em vigor.
<b>Prazo Máximo para a Execução</b>	120 dias (4 meses).	<b>Prazo Máximo para a Execução</b>	60 dias (2 meses).
<b>Entidades Convidadas a Contratar</b>	TECNOVIA AÇORES, SA (Ofício 2239/2021 de 2 de março de 2021). AFAVIAS - Engenharia e Construções Açores S.A. (Ofício 2240/2021 de 2 de março de 2021). MARQUES, S.A. (Ofício 2238/2021 de 2 de março de 2021).	<b>Entidades Convidadas a Contratar</b>	Albano Vieira, SA (Ofício 6585/2021 de 1 de setembro de 2021). AFAVIAS - Engenharia e Construções Açores S.A. (Ofício 6584/2021 de 1 de setembro de 2021). MARQUES, S.A. (Ofício 6583/2021 de 1 de setembro de 2021).
<b>Entidades que apresentaram propostas</b>	MARQUES, S.A., a 12 de março de 2021, com o valor de 147.995,00€ (cento e quarenta e sete mil novecentos e noventa e cinco euros, acrescidos do IVA à taxa em vigor, com o prazo de realização de 120 dias).	<b>Entidades que apresentaram propostas</b>	MARQUES, S.A., a 10 de setembro de 2021, com o valor de 145.782,01€ (cento e quarenta e cinco mil setecentos e oitenta e dois euros e um centímo), acrescidos do IVA à taxa em vigor, com o prazo de realização de 60 dias.
<b>Jurí do Procedimento</b>		<b>Jurí do Procedimento</b>	
<b>Adjudicação da Obra</b>	Despacho de PCM de 22 de março de 2021.	<b>Adjudicação da Obra</b>	Despacho de PCM de 14 de setembro de 2021.
<b>Comunicação da Adjudicação</b>	22 de março de 2021 (Ofício 2850/2021).	<b>Comunicação da Adjudicação</b>	14 de setembro de 2021 (Ofício 6967/2021).
<b>Data do Contrato</b>	31 de março de 2021.	<b>Data do Contrato</b>	20 de setembro de 2021.
<b>Entidade Adjudicante</b>	Câmara Municipal de Vila Franca do Campo (512043701).	<b>Entidade Adjudicante</b>	Câmara Municipal de Vila Franca do Campo (512043701).
<b>1.º Autorgente</b>	[REDACTED], na qualidade de PCM, nos termos da alínea f), do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.	<b>1.º Autorgente</b>	[REDACTED], na qualidade de PCM, nos termos da alínea f), do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.
<b>Entidade Adjudicatária</b>	Marques, S.A. (512005761).	<b>Entidade Adjudicatária</b>	Marques, S.A. (512005761).
<b>Valor do Contrato (Trabalhos Previstos)</b>	147.995,00€ (cento e quarenta e sete mil novecentos e noventa e cinco euros, acrescidos do Imposto sobre o Valor Acrescentado à taxa em vigor), que perfaz o montante de 153.914,80€.	<b>Valor do Contrato (Trabalhos Previstos)</b>	145.782,01€ (cento e quarenta e cinco mil setecentos e oitenta e dois euros e um centímo, acrescidos do Imposto sobre o Valor Acrescentado à taxa em vigor), que perfaz o montante de 151.613,29€.
<b>Compromisso</b>	N.º 45214/2021, com data de registo 22 de março de 2021.	<b>Compromisso</b>	N.º 47207/2021, com data de registo 14 de setembro de 2021.
<b>Classificação Orgânica</b>	01.02 - Câmara Municipal.	<b>Classificação Orgânica</b>	01.02 - Câmara Municipal.
<b>Classificação Económica</b>	07.03.03.01 - Viadutos, arruamentos e obras complementares.	<b>Classificação Económica</b>	07.03.03.01 - Viadutos, arruamentos e obras complementares.
<b>GOP</b>	3 330 2021/331 Ac. 4 Grande Reparação em Vias Municipais.	<b>GOP</b>	3 330 2021/331 Ac. 1 Parques e Arruamentos.
<b>Prazo de Execução</b>	120 dias (4 meses).	<b>Prazo de Execução</b>	60 dias (2 meses).
<b>Gestor do Contrato</b>		<b>Gestor do Contrato</b>	
<b>Diretor Técnico da Obra</b>		<b>Diretor Técnico da Obra</b>	
<b>Fiscalização</b>		<b>Fiscalização</b>	
<b>Diretor de Fiscalização da obra</b>		<b>Diretor de Fiscalização da obra</b>	
<b>Coordenador de Segurança e Saúde</b>		<b>Coordenador de Segurança e Saúde</b>	
<b>Projetista</b>		<b>Projetista</b>	
<b>Data da Publicação no Portal Base</b>	31 de maio de 2021.	<b>Data da Publicação no Portal Base</b>	28 de outubro de 2021.
<b>Total dos Trabalhos Previstos</b>	147.995,00€ (cento e quarenta e sete mil novecentos e noventa e cinco euros).	<b>Total dos Trabalhos Previstos</b>	145.782,01€ (cento e quarenta e cinco mil setecentos e oitenta e dois euros e um centímo).
<b>Total da Faturação de Trabalhos Previstos</b>	146.225,54€ (cento e quarenta e seis mil duzentos e vinte e cinco euros e cinquenta e quatro centímos).	<b>Total da Faturação de Trabalhos Previstos</b>	145.782,01€ (cento e quarenta e cinco mil setecentos e oitenta e dois euros e um centímo).
<b>Total dos Trabalhos a Menos</b>	1.769,46€ (mil setecentos e sessenta e nove euros e quarenta e seis centímos).	<b>Total dos Trabalhos a Menos</b>	-
<b>Total dos Trabalhos Complementares</b>	-	<b>Total dos Trabalhos Complementares</b>	-
<b>Total da Faturação dos Trabalhos Complementares</b>	-	<b>Total da Faturação dos Trabalhos Complementares</b>	-
<b>Total da Faturação de Trabalhos Previstos + Trabalhos Complementares</b>	146.225,54€ (cento e quarenta e seis mil duzentos e vinte e cinco euros e cinquenta e quatro centímos).	<b>Total da Faturação de Trabalhos Previstos + Trabalhos Complementares</b>	145.782,01€ (cento e quarenta e cinco mil setecentos e oitenta e dois euros e um centímo).
<b>Revisão de Preços</b>	0,00 €	<b>Revisão de Preços</b>	0,00 €
<b>Total da Faturação de Revisão de Preços</b>	-	<b>Total da Faturação de Revisão de Preços</b>	-
<b>Total da Faturação</b>	146.225,54€ (cento e quarenta e seis mil duzentos e vinte e cinco euros e cinquenta e quatro centímos).	<b>Total da Faturação</b>	145.782,01€ (cento e quarenta e cinco mil setecentos e oitenta e dois euros e um centímo).
<b>Data de Aprovação do Plano de Segurança e Saúde</b>	28 de maio de 2021.	<b>Data de Aprovação do Plano de Segurança e Saúde</b>	29 de setembro de 2021.
<b>Data de Conclusão</b>	24 de setembro de 2021.	<b>Data de Conclusão</b>	30 de novembro de 2021.
<b>Auto de Consignação da Obra</b>	30 de abril de 2021.	<b>Auto de Consignação da Obra</b>	4 de outubro de 2021.
<b>Data do Auto de Receção Provisória da Obra</b>	30 de agosto de 2021.	<b>Data do Auto de Receção Provisória da Obra</b>	3 de dezembro de 2021.

Fonte: Elaboração própria, resultante dos procedimentos da autarquia relativos às empreitadas.



Da sua observação resulta, pois, que o ajuste direto foi o procedimento de formação de contrato de empreitada de obras públicas selecionado pelo MVFC, para ambas as obras a realizar.

Para o efeito, a alínea a), do artigo 19.º do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro<sup>26</sup>, dispõe que *“A escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior a (euro) 150.000,00;”*.

O n.º 1 do artigo 44.º do mesmo diploma estabelece que *“O ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspetos da execução do contrato a celebrar.”*.

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, nos termos do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos<sup>27</sup>, doravante designado por CCP, na redação da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com início de vigência em 20 de junho de 2021. Para este efeito, foram convidadas a apresentar proposta as firmas TECNOVIA AÇORES, S.A., AFAVIAS - Engenharia e Construções Açores S.A., e MARQUES, S.A., para a Empreitada de Execução de Passeios em vários Arruamentos no Concelho de Vila Franca do Campo, e as firmas Albano Vieira, S.A., AFAVIAS - Engenharia e Construções Açores S.A., e MARQUES, S.A., para a Empreitada de Grandes Reparações em Vias Municipais na Freguesia de São Miguel, tendo em ambos os procedimentos, apenas a firma MARQUES, S.A., apresentado proposta.

Ambos os contratos se referem a obras realizadas pelo mesmo adjudicatário (MARQUES, S.A.), na mesma localidade, decorrendo das plantas constantes da Memória Descritiva e justificativa, que a área a intervencionar foi a mesma, acrescentando na Empreitada de Execução de Passeios em vários Arruamentos no Concelho de Vila Franca do Campo apenas o Troço sul da Rua Pão do Vigário.

Os trabalhos foram executados no mesmo período anual, apresentando a Empreitada de Execução de Passeios em vários Arruamentos no Concelho de Vila Franca do Campo a Receção Provisória da Obra em 30 de agosto de 2021 e o início do procedimento da Empreitada de Grandes

<sup>26</sup> Que aprova o Regime Jurídico dos Contratos Públicos na Região Autónoma dos Açores, atualizado de acordo com: Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril - com produção de efeitos desde 1 de janeiro de 2017.

<sup>27</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e atualizado de acordo com: Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, com início de vigência em 1 de setembro de 2010; Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, com entrada em vigor 30 dias após a sua publicação; Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, com início de vigência em 1 de janeiro de 2012; Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, com início de vigência em 11 de agosto de 2012; Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, com início de vigência em 1 de dezembro de 2015; Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, com início de vigência em 1 de janeiro de 2018, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e pela Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30 de novembro; Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio - com produção de efeitos desde 1 de janeiro de 2018; Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro - com início de vigência em 5 de dezembro de 2019; Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março - início de vigência em 19 de março de 2020; Lei n.º 30/2021, de 21 de maio - início de vigência em 20 de junho de 2021, retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho, e Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro - início de vigência em 2 de dezembro de 2022.

Reparações em Vias Municipais na Freguesia de São Miguel com o Despacho de PCM de 1 de setembro de 2021.

Em ambos os procedimentos, o valor da adjudicação de cada empreitada é similar (147.995,00€ e 145.782,01€) e situam-se no limiar do ajuste direto.

A totalidade das duas adjudicações ascendeu a 293.777,01€ (duzentos e noventa e três mil setecentos e setenta e sete euros e um cêntimo).

Do exame dos processos relativos aos contratos de empreitada objeto da queixa, verificou-se que foram efetuados procedimentos pré-contratuais de ajuste direto em detrimento da realização de um procedimento de concurso público, conforme se observa no quadro infra.

### Quadro 3 – Fracionamento de despesa

Ano	Objeto	Adjudicatário	Valor da adjudicação	Prazo de execução	Data da adjudicação	Contrato
2021	Empreitada de Execução de Passeios em vários Arruamentos no Concelho de Vila Franca do Campo (Toço da Rua da Saudade, Troço da Rua Eng. Artur Canto Resendes, Rua do Carneiro, Travessa do Carneiro e Rua Cidade de Fall River UA Nova e Troço sul da Rua Pão do Vigário).	Marques, S.A. (512005761).	147 995,00 €	120 dias (4 meses).	Despacho do PCM de 22 de março de 2021, com comunicação ao adjudicatário a 22 de março de 2021 (Ofício 2850/2021).	31 de março de 2021.
	Grandes Reparações em Vias Municipais na Freguesia de São Miguel (Rua da Saudade, Rua Eng. Artur Canto Resendes, Rua do Carneiro, Travessa do Carneiro e Rua Cidade de Fall River UA Nova).	Marques, S.A. (512005761).	145 782,01 €	60 dias (2 meses).	Despacho do PCM de 14 de setembro de 2021, com comunicação ao adjudicatário a 14 de setembro de 2021 (Ofício 6967/2021).	20 de setembro de 2021.
Total			293 777,01 €			

Fonte: Processos administrativos dos Ajustes Diretos n.ºs 2/2021 e 9/2021

Dos factos apresentados resulta, em síntese, que:

- I. Os procedimentos pré-contratuais foram iniciados sucessivamente ao longo de um período inferior a um ano, porquanto, num curto período de tempo;
- II. Respeitam a prestações do mesmo tipo/conexas;
- III. As obras foram realizadas nas mesmas vias de comunicação, com outra contígua e na mesma localidade;
- IV. O adjudicatário é o mesmo;
- V. Os trabalhos foram executados dentro do mesmo período temporal (ano); e
- VI. Os valores adjudicados estão no limiar do ajuste direto (150.000,00€), não tendo sido evidenciados, apesar de solicitados, mais esclarecimentos para a não realização do concurso público.

Importa agora, aferir sobre a legalidade dos procedimentos adotados na adjudicação das empreitadas identificadas no quadro supra, designadamente sobre a observância do princípio da unidade da despesa e de proibição do seu fracionamento.

Dispõe a alínea a) do artigo 19.º do CCP, na redação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, com início de vigência em 1 de janeiro de 2018, que a escolha do ajuste direto apenas permite a celebração de contratos de empreitada de valor inferior a 30.000,00€ (trinta mil euros) e dispõe na alínea a), do artigo 19.º do DLR n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro, regime seguido pela Autarquia, que *“A escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior a (euro) 150.000,00.”*

Por seu turno o artigo 16.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99<sup>28</sup> 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”.

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 concorrência<sup>29</sup>.

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 as duas empreitadas identificadas no quadro supra.

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 CCP<sup>30</sup>):

- 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 em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano<sup>31</sup>, desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes, o que manifestamente ocorreu porque se encontravam previstos nas GOP.

Nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do CCP, o procedimento de formação de qualquer contrato se inicia com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para

<sup>28</sup> 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”.

<sup>29</sup> Sucessivamente previstos no n.º 4 do artigo 1.º e no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.

<sup>30</sup> Redação que se mantém atualmente com a epígrafe “Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos”

<sup>31</sup> Sublinhado nosso.



autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última.

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”*.

De acordo com Assis Raimundo<sup>32</sup> 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”*.

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.”*.

Deste modo, as situações identificadas no quadro supra consubstanciam prestações do mesmo tipo por existir identidade ou unidade do objeto contratual.

De igual forma, o facto de empreitadas previstas em ações diferentes da mesma GOP, não condiciona a abertura de apenas um procedimento pré-contratual, desde que exista identidade do objeto contratual, como ocorreu, de facto, nas situações identificadas.

Ademais, atendendo à identidade do objeto dos contratos que decorre das respetivas memórias descritivas e justificativas poderia e deveria ter sido considerado um único projeto, para a execução dos passeios e reparação das respetivas vias.

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.

Conclui-se, assim, que os contratos identificados no quadro supra, 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

---

<sup>32</sup> A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público, 2013, pág. 742.



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.

Como refere Assis Raimundo<sup>33</sup>, *“(...) 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”*.

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.

Ainda de acordo com Assis Raimundo *“(...) com o recurso ao fraccionamento 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”*<sup>34</sup>.

Refira-se, finalmente, quanto aos contratos de empreitada “Empreitada de Execução de Passeios em vários Arruamentos no Concelho de Vila Franca do Campo”, no valor de 147.995,00€ e “Empreitada de Grandes Reparações em Vias Municipais na Freguesia de São Miguel”, no valor 145.782,01€, que ambos foram adjudicados à MARQUES, S.A., respetivamente, em 22 de março de 2021 (ajuste direto) e em 14 de setembro de 2021 (ajuste direto), consubstanciando esta situação, de igual modo, o fracionamento da despesa.

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 CCP<sup>35</sup>, o qual ascendeu a 293.777,01€ (duzentos e noventa e três mil setecentos e setenta e sete euros e um cêntimo).


Do exposto, resulta que não foi observado o princípio da unidade da despesa, uma vez que se procedeu ao fracionamento da despesa, em violação do preceituado 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 d) do artigo 19.º do CCP e na alínea a), do artigo 19.º do DLR n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro,

<sup>33</sup> Obra cit. pág. 735.

<sup>34</sup> Obra cit. pág. 734.

<sup>35</sup> Mantendo a epígrafe “Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos”.





para a realização, de procedimentos de ajuste direto, porquanto o valor total dos contratos excedia os 150.000,00€.

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.

As ilegalidades apuradas são suscetíveis de configurar a prática de infração financeira, 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.

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.

A partir de 2017, com a alteração introduzida pelo artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, 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 de fevereiro de 1933.

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.

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”.

Por seu turno, a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2019 (artigo 12.º), aditou à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, 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 9 de março, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou,

*[Handwritten signature]*

*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".*

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.

Todavia, nas situações em apreço, a decisão de contratar está suportada, apenas, em despachos do PC, dos quais resultou o fracionamento da despesa pelo que em concreto, tal responsabilidade recai sobre o responsável que se identifica no Anexo I, que autorizou as despesas, ou seja, o Presidente da CMVFC, no ano de 2021, cujos montantes se identificam no referido Anexo I<sup>36</sup>.

**O Município em sede do contraditório apresentado veio tecer as seguintes considerações<sup>37</sup>:**

*"A) Da insusceptibilidade das prestações em causa constituírem objeto de um único contrato*

- 6. O quadro 2, inserto no ponto 2 do Capítulo do RP, é totalmente omissa quanto ao CPV subjacente a cada uma das empreitadas os quais são, sublinhe-se, distintos.*
- 7. O CPV corresponde a um sistema único de classificação aplicável aos contratos públicos para caracterizar o seu objeto.*
- 8. Da descrição dos objetos constante do mencionado quadro 2 decorre, como igualmente decorre da análise das peças dos procedimentos, que o AD n.º 2/21 se destinava à execução de passeios enquanto o AD n.º 9/21 tem por objeto a reparação das vias municipais.*
- 9. Os dois tipos de obras referidos correspondem a dois CPV's distintos, logo a dois objetos contratuais distintos, o primeiro procedimento corresponde à Pavimentação de vias para peões (CPV 45233253-7), que se enquadra no CPV 45233250-6 - "Obras de pavimentação excepto para estradas" já o segundo procedimento corresponde a obras de pavimentação e asfaltagem (CPV 45233222-1) enquadrado no CPV 45233220-7 - "Pavimentação de estradas".*
- 10. A Diferenciação de objetos entre pavimentação de vias para peões e de estradas, além de ficar evidenciada pelos próprios CPV's, é no caso concreto ainda mais nítida pelo facto de nas situações em análise o tipo de revestimento nas vias de peões e nas estradas ser ostensivamente distinto.*

<sup>36</sup> Cfr. docs. a fls. 764 a 832.

<sup>37</sup> Cfr. doc. a fls. 984 a 989.

11. Não se rejeita que os procedimentos tenham sido iniciados ao longo do mesmo período anual, no entanto não se aceita que correspondam a prestações do mesmo tipo/conexas, pois correspondem a CPV's distintos e consequentemente a objetos contratuais distintos.
12. É igualmente falso que as obras foram realizadas nas mesmas vias de comunicação, na medida em que importa diferenciar aquilo que é a mesma via para peões onde decorreu a empreitada resultante do primeiro procedimento das estradas onde decorrem os trabalhos de asfaltagem, inexistindo qualquer sobreposição ou duplicação entre as vias.
13. Importa frisar que o alegado supra não consubstancia uma mera fundamentação jurídico-legal elaborada para efeitos do presente exercício do direito ao contraditório, mas é sim o reflexo da posição pública assumida desde o início dos procedimentos pelo órgão executivo do MVFC, conforme decorre das Atas das Reuniões Ordinárias Públicas da Câmara Municipal realizadas a 23 de junho de 2021, 27 de outubro de 2021 e 24 de novembro de 2021, cujos trechos relevantes se transcrevem infra:

#### ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA PÚBLICA DO DIA 23-06-2021

"Depois de declarar aberta a reunião e de se ter procedido à assinatura da ata da última reunião, o presidente da Câmara Municipal deu a palavra ao vereador [REDACTED] que pediu esclarecimentos sobre o início da obra de repavimentação desde a Rua de Santo Amaro, passando pela Rua do carneiro, Fall River (toda aquela zona norte da Vila que tem calçada na via), a que o presidente da Câmara Municipal respondeu que, nesta fase, está em curso uma empreitada para a requalificação dos passeios na referida zona a que se seguirá uma outra empreitada para a repavimentação da via, sendo que esta continuará a ser calçada, com a colocação de um tipo de cimento na "juntas" para melhorar as suas condições de circulação e manter o pavimento na posição correta, à semelhança do que está a ser feito, por exemplo, em ruas de Ponta Delgada.---

O presidente da Câmara Municipal explicou que a opção se deve ao facto de aquelas ruas necessitarem de obras de saneamento básico, projeto a candidatar ao próximo quadro comunitário de apoio, pelo que será mais fácil recuperar as ruas e os próprios paralelepípedos que nelas existem. -----

O vereador [REDACTED] perguntou se a durabilidade da obra no tempo constaria do caderno de encargos, tendo o presidente da Câmara Municipal esclarecido que a segunda empreitada (relativa à repavimentação das vias) não está ainda adjudicada nem a concurso, existindo, sim, a previsão de custos". -----





#### **ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA PÚBLICA DO DIA 27-10-2021**

*"Mais explicou que, as obras na Rua do Carneiro e Fall River foram objeto de dois concursos públicos, um primeiro que diz respeito à execução dos passeios e está finalizado e um segundo, que diz respeito à asfaltação da via, sendo os incómodos daí provenientes, consequência natural da empreitada de melhoria da via". -----*

#### **ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA PÚBLICA DO DIA 24-11-2021**

*"O presidente da Câmara Municipal indicou que foram feitos dois contratos, um primeiro para requalificação dos passeios e um segundo para a repavimentação da Rua do Carneiro e da Rua Cidade de Fall River e recordou que se resolveu avançar com a requalificação dos passeios, enquanto se discutia com que materiais seria feita a repavimentação das vias, se em paralelepípedos, se em betuminoso, optando pela segunda opção, após auscultação da população. Mais acrescentou que esta explicação permite também que se perceba que nunca foi uma obra pensada na totalidade ou como "obra única". -----*

14. *Pelo exposto as prestações em causa apesar de serem do mesmo tipo são insuscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, na medida em que correspondem a objetos contratuais diferenciados cuja execução teve lugar em vias distintas, assim sendo ao AD n.º 9/21 que visava a reparação de vias municipais não era aplicável o disposto no n.º 1 do artigo 22.º, consequentemente se não verificou qualquer fracionamento do valor do contrato com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais constantes do CCP.*

***B) Da não aplicação do n.º 1 do artigo 22.º do CCP por força da norma excecional constante do n.º 2 do mesmo artigo***

15. *Sem prejuízo do exposto em a), ainda que se considere erroneamente que as prestações decorrentes de ambos os Ajustes Diretos eram suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, o que apenas se assume para efeitos meramente expositivos, ainda assim, atenta a factualidade subjudice, não se verifica um fracionamento ilegal da despesa à luz do CCP, diploma de suma relevância para as questões levantadas pelo RP.*
16. *Decorre no n.º 8 do artigo 17.º do CCP 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.", que significa a contrário que o valor do contrato pode ser fracionado, sem que tal mereça qualquer tipo de censura, se tal fracionamento não tiver o intuito de excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais;*

17. Ignorando, nesta frase, a dimensão subjetiva da norma, que exige a demonstração da intenção de exclusão do cumprimento de regras legais e centrando a análise unicamente no plano objetivo, da disposição normativa decorre que inexistindo impedimento legal, por exemplo, à celebração num mesmo ano de dois Ajustes Diretos com um mesmo objeto ou objeto conexo, então não é possível alegar a ocorrência de um fracionamento ilegal da despesa.
18. A posição assumida pela Inspeção Administrativa no RP sintetiza-se nos seguintes termos: (i) os ajustes direto em causa correspondem a prestações do mesmo tipo suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato; (ii) assim sendo, a escolha do procedimento a adotar no caso da 2.ª empreitada deveria ter sido efetuada tendo em consideração o preço contratual da 1.ª empreitada, de acordo com a alínea b), do n.º 1 do artigo 22.º; (iii) deste modo, deveria ter sido considerado o valor de 297.195,00€, que corresponde ao somatório do preço contratual da 1.ª empreitada (147.995,00€) com o preço base (149.200,00€), o que impediria a adoção de um procedimento por Ajuste direto para a celebração do 2.º contrato de empreitada e impunha a celebração de um Concurso Público.
19. Não obstante o exposto, a posição vertida no RP não tem em atenção o estatuído no n.º 2 do artigo 22.º do CCP, de onde decorre que “As entidades adjudicantes ficam **dispensadas do disposto no número anterior relativamente a procedimentos para a formação de contratos cujo valor seja inferior a (euro) 80 000, no caso de bens e serviços, ou a (euro) 1 000 000, no caso de empreitadas de obras públicas, e desde que o valor conjunto desses procedimentos não exceda 20 /prct. do somatório calculado nos termos do número anterior.**”
20. Tendo em consideração a factualidade decorrente do RP à situação em análise é plenamente aplicável a exceção decorrente do n.º 2 do artigo 22.º do CCP, tendo em consideração o seguinte:
21. A 1 de março de 2021 foi iniciado o procedimento de AD n.º 1/21 referente à “Empreitada de Execução de Passeios em vários Arruamentos no Concelho de Vila Franca do Campo” adjudicada pelo valor contratual de 147.995,00€.
22. A 1 de março de 2021, após adjudicação do AD n.º 1/21, foi iniciado o procedimento de AD n.º 9/21 referente à “Empreitada de Grandes Reparações em Vias Municipais na Freguesia de São Miguel”, com um preço base de 149.200,00€.
23. O Valor da empreitada correspondente ao AD n.º 9/21 e do AD n.º 1/21 não excede em 20% o somatório calculado nos termos da al. B) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP (297.195,00€), i.e, não excede o montante de 356.634,00€.
24. Do exposto decorre que aquando da escolha do procedimento para a adjudicação da segunda empreitada a entidade adjudicante, in caso, o MVFC encontrava-se dispensado das regras constantes do n.º 1 do artigo 22.º do CCP, por força do n.º 2 do mesmo artigo, pelo que o valor a entender na escolha do procedimento era apenas o de 149.200,00€, o que permitia a

*adoção do AD, nos termos da al. A) do artigo 19.º do Decreto-Legislativo Regional n.º 27/2015/A.*

25. *À luz do exposto torna-se evidente que não havia qualquer impedimento legal \*a adoção de um procedimento de AD para a segunda empreitada, na medida em que, na situação subjudice a regra constante do n.º 1 do artigo 22.º era desaplicada por força do n.º 2 do mesmo artigo.*

*Em face do supra alegado cumpre concluir que o fracionamento que se pretende imputar ao MVFC no PR em análise, (i) não só não se verifica por não ocorrer a identidade dos objetos das empreitadas de ambos os procedimentos, (ii) como, mesmo considerando que as prestações eram suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, o que se rejeita, aquele suposto fracionamento não seria ilegal, na medida em que por força do n.º 2 do artigo 22.º do CCP, no contexto do segundo procedimento, não havia nenhuma condicionante legal à escolha do AD pela entidade adjudicante.”.*

Quanto às alegações apresentadas pelo Município relativamente ao CPV nos pontos 6 a 11 do contraditório apresentado, é importante referir que:

1. O Regulamento (CE) n.º 2195/2002 estabeleceu o Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV)<sup>38</sup>, um sistema único de classificação aplicável aos contratos públicos, com o objetivo de normalizar as referências que as autoridades e entidades adjudicantes utilizam para caracterizar o objeto dos seus contratos enquanto ferramenta eficiente nos contratos públicos efetuados por via eletrónica, devendo a estrutura, os códigos e as descrições do CPV ser adaptados ou alterados, à luz da evolução do mercado e das necessidades dos utilizadores nos termos dos pontos 1 e 2 do Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão, de 28 de novembro de 2007<sup>39</sup>;
2. O CPV foi adotado pelo Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão, sendo a sua utilização obrigatória na União Europeia desde 1 de fevereiro de 2006. Contém um vocabulário principal para a definição do objeto de um contrato e um vocabulário suplementar para se acrescentar qualquer informação qualitativa.
3. No n.º 6 do Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão, de 28 de novembro de 2007, vem reforçar que a estrutura do CPV deve permitir uma descrição completa do objeto de um contrato e ao reduzir o número de códigos do vocabulário principal, o vocabulário suplementar deve igualmente ser enriquecido com características de produtos e serviços.

<sup>38</sup> Common Procurement Vocabulary

<sup>39</sup> Que altera o Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV), e as Directivas do Parlamento Europeu e do Conselho 2004/17/CE e 2004/18/CE, relativas aos processos de adjudicação de contratos, no que respeita à revisão do CPV.

O vocabulário principal assenta numa estrutura de códigos em árvore, até nove algarismos, aos quais corresponde uma designação que descreve os fornecimentos, as obras ou os serviços objeto do contrato, enquanto o vocabulário suplementar pode ser utilizado para completar a descrição do objeto dos contratos.

Da documentação remetida dos Ajustes Diretos n.ºs 2/2021<sup>40</sup> e 9/2021<sup>41</sup> é possível observar, que em ambos os casos, apenas no Portal Base consta a referência do CPV genérico 45000000-7 – Construção, em ambas as situações<sup>42</sup>, não tendo sido elaborada a sua desagregação por forma a permitir a descrição completa do objeto de ambos os contratos, nos termos do previsto no n.º 6 do Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão, de 28 de novembro de 2007. Tão pouco o MVFC demonstra, com evidência alguma, em sede de contraditório, que atribuiu CPV's distintos nas empreitadas adjudicadas.

Do apresentado, resulta, que o código CPV consiste como ferramenta para caracterizar o objeto dos contratos públicos efetuados por via eletrónica através de um sistema único de classificação, não tendo relação direta com o tipo de procedimento a adotar pela entidade na formação dos contratos, nem tão pouco o CCP (e demais legislação conexa) preconiza, como a autarquia alega que a CPV's distintos correspondem, consequentemente, a objetos contratuais diversos.

Relativamente ao ponto 12 do contraditório, salientamos, que quando é referido no PR que as obras foram realizadas nas mesmas vias de comunicação, com outra contígua e na mesma localidade, nos referimos às ruas intervencionadas em ambos os AD. Conforme consta da memória descritiva e justificativa do AD n.º 2/2021, no ponto 2.1 – Zonas de intervenção<sup>43</sup>, são referidos os arruamentos (Rua do Carneiro, Rua Cidade de Fall River, Troço de Rua Eng. Artur Canto Resendes, Travessa do Carneiro, Troço sul da Rua Pão do Vigário e Troço da Rua da Saudade), enquanto que na memória descritiva e justificativa do AD n.º 9/2021, no ponto 2.1.1<sup>44</sup> são referidas as ruas (Rua da Saudade, Rua Eng. Artur Canto Resendes, Rua do Carneiro, Travessa do Carneiro e Rua Cidade de Fall River UA Nova).

Confrontando a planta dos trabalhos/pormenores do AD n.º 2/2021 (cfr. doc. a fl. 462), com a planta das ruas a intervir no AD n.º 9/2021 (cfr. doc. a fl. 638), permite confirmar a situação relatada no PR, pelo que se mantém o relato dado.

No que diz respeito aos pontos 13 e 14 do contraditório, na ata da reunião ordinária pública da CMVFC de 24/11/2021 citada no contraditório, refere que *“O presidente da Câmara Municipal indicou que foram feitos dois contratos, um primeiro para a requalificação dos passeios e um*

<sup>40</sup> Processo administrativo (Cfr. docs. a fls. 52 a 462) e Conta corrente financeira (Cfr. docs. a fls. 764 a 808).

<sup>41</sup> Processo administrativo (Cfr. docs. a fls. 463 a 763) e Conta corrente financeira (Cfr. docs. a fls. 809 a 832).

<sup>42</sup> Cfr. docs. a fls. 103 e 482.

<sup>43</sup> Cfr. docs. a fls. 458 e 460 a 462.

<sup>44</sup> Cfr. docs. a fls. 637 e 638.

*segundo para a repavimentação da Rua do Carneiro e da Rua Cidade Fall River e recordou que se resolveu avançar com a requalificação dos passeios, enquanto se discutia com que materiais seria feita a repavimentação das vias, se em paralelepípedos, se em betuminoso, optando pela segunda opção, após auscultação da população. Mais acrescentou que esta explicação permite também que se perceba que nunca foi uma obra pensada na totalidade ou como “obra única”.*

Fica demonstrada a intenção que existia de na sequência da realização da obra de requalificação dos passeios (AD n.º 2/2021), ser realizada a repavimentação (AD n.º 9/2021) das mesmas vias intervencionadas no primeiro contrato celebrado.

Ademais, é de referir, que esta afirmação do PC, surge na sequência da dúvida levantada pelo vereador [REDACTED] relativamente a um possível fracionamento de despesa, quando refere que “(...) se se tratar de uma obra única, de toda a requalificação da rede viária da parte norte da vila, no entender da oposição, se poderá estar perante um fracionamento de despesa.”; na certeza de – como bem resulta dos extratos das atas das reuniões ordinárias públicas dos dias 23 de junho, 27 de outubro e 24 de novembro, todas de 2021, ora recordadas pela autarquia no exercício do contraditório – na certeza de ser o próprio Presidente da Autarquia que ao referir-se às duas empreitadas “obra de requalificação de passeios” e “obra de repavimentação”), as identifica com o mesmo âmbito geográfico (“desde a rua de Santo Amaro, passando pela Rua do Carneiro, Fall River”, “Rua do Carneiro e Fall River” e “Rua do Carneiro e da Rua Cidade de Fall River”), respetivamente<sup>45</sup>.

Relativamente à “não aplicação do n.º 1 do artigo 22.º do CCP por força da norma excecional constante do n.º 2 do mesmo artigo”, constante dos pontos 15 a 25, a autarquia pretende agora inculcar a ideia de que a posição da IARTCC se reconduz à impossibilidade de adoção de um procedimento por ajuste direto para a celebração de um segundo contrato de empreitada e uma consequente imposição de celebração de um concurso público para este segundo procedimento. No entanto, assim não sucede dado que a IARTCC pugnou (e continua a defender), no caso vertente, que deveria ter sido aberto um único procedimento pré-contratual em função do valor do contrato a celebrar – o concurso público – para as duas empreitadas identificadas, dado que se tratavam de prestações do mesmo tipo e com identidade do objeto contratual, nos termos do disposto no artigo 16.º do DL 197/99, do artigo 19.º, alínea c), do CCP, artigo 19.º, alínea a), do DLR 27/2015/A e ainda do artigo 1.º-A do CCP.

<sup>45</sup> E “resolveu avançar com a requalificação dos passeios, enquanto se discutia com que materiais seria feita a repavimentação das vias, se em paralelepípedos, se em betuminoso, optando pela segunda opção, após auscultação da população.”, em ata de 24 de novembro de 2021, sem juntar-se qualquer evidência da referida auscultação, do quando, como e onde; na certeza que antes, em momento prévio, na ata de 23 de junho de 2021 se refere que a empreitada para a repavimentação (...) continuará a ser de calçada, com a colocação de um tipo de cimento nas “juntas” (...), à semelhança do que está a ser feito, por exemplo, em ruas de Ponta Delgada.”





De facto, as alusões feitas ao artigo 22.º do CCP procuraram salientar que também tal não se verificava na situação presente, dado que, não nos encontramos no âmbito do regime da divisão de contratos em lotes separados.

Ademais, a considerar, num exercício meramente hipotético, como a autarquia alega, sempre se dirá que o órgão competente para a escolha do procedimento pré-contratual- se funda numa interpretação não consentânea com a exceção prevista no n.º 2 do artigo 2.º do CCP, dado que no exemplo da autarquia tal permitiria que por via de um fracionamento fosse violado o limiar previsto no artigo 19.º do CCP.

Bem se conhece a complexidade que envolve a interpretação do artigo 22.º do CCP, em particular do n.º 2, excepcionando o regime de agregação (procedimentos e contratos) estabelecido nas no n.º 1, tendo por base uma interpretação conforme à diretiva 2014/24/UE (e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia), que não permite o fracionamento mas, quando existir, porque essa opção se possa revelar válida, vão aplicar-se necessariamente as regras de agregação de valores das frações, de forma a evitar situações ilegais e/ou de fraude à lei.

Assim que, quanto à equipa, não se vislumbra – numa ótica de coerência interna do CCP, a razão atendível para se chegar à conclusão da autarquia (conferir em especial os pontos 23 e 25 do contraditório), de que a regra constante do n.º 1 do artigo 22.º deixa de ser aplicada por força do n.º 2 do mesmo preceito e artigo.

No seguimento, ao substituir-se através da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio<sup>46</sup> na parte final do artigo 22.º, n.º 2, a referência ao “deste limite”, por “do somatório calculado nos termos do número anterior”, pretendeu-se alinhar o preceito com aquele sentido que, em conformidade com a Diretiva, sempre deveria ter sido o seu alcance e que só uma intervenção menos cuidada do legislador de 2017 subverteu.

Assim, excepcionando o regime de agregação estabelecido no n.º 1 a propósito do cálculo do valor para efeitos de seleção das regras de escolha dos procedimentos, o n.º 2 do artigo 22.º exclui dessa agregação os - assim conhecidos - lotes residuais; ou seja, procedimentos que, em tese, até deveriam ser somados para efeitos e nos termos do n.º 1, mas que dessa soma escapam por conta da sua menor expressão económica e, por isso do seu menor peso no conjunto. Para que tal aconteça determina a Diretiva referida (cfr. o artigo 5.º, n.º 10), que é necessário que se reúnam dois requisitos: (i) que cada um desses lotes residuais, isoladamente considerado, não supere o valor de 80.000,00€ (bens/serviços) ou 1.000.000,00€ (obras); e (ii) que o conjunto desses lotes residuais não corresponda a mais de 20% do total do resultado da agregação operada nos termos

---

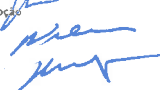
<sup>46</sup> Com entrada em vigor a 20 de junho de 2021 (artigo 28.º) e com aplicação, tão só, aos procedimentos de formação de contratos públicos que se iniciem após a sua data de entrada em vigor, bem como os contratos que resultem desses procedimentos (artigo 27.º, n.º 1).



do n.º 1 do artigo 22.º. Interessa pois que o valor total dos lotes residuais não exceda 20% do valor total de todos os lotes que a obra prevista tenha sido dividida.

Em consequência, o procedimento 1 (ajuste direto 2/21 – Empreitada de Execução de passeios em vários arruamentos no concelho de VFC, poderia não ser o concurso público, mas antes o ajuste direto se o valor estimado fosse – como é – inferior a 1.000.000,00€ e não excedesse 20% daquele limite. Sucede, porém, que a dispensa prevista no n.º 2 do artigo 22.º não se aplica porque no caso vertente excede em 50% daquele limite =  $(\text{valor do ajuste direto 2/21}) / (\text{valor do ajuste direto 2/21} + \text{valor do ajuste direto 9/21})$ , ou seja  $147.995,00€ / (147.995,00€ + 145.782,01€) = 50,38\%$ .

Em suma, mantém-se o relato dado em sede do projeto de relatório mantendo-se a eventual infração financeira constante do anexo I do presente relato.



## CAPÍTULO II – ANÁLISE À QUEIXA RELATIVA À EXECUÇÃO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE RESTAURANTE, COM REGISTO DE ENTRADA ENT-IRAT/2022/59

### 1. ENQUADRAMENTO

Ainda a 19 de janeiro de 2022 deu igualmente entrada na IARTCC um correio eletrónico de vereador ( ) da CMVFC no atual mandato<sup>47</sup>, onde, conjuntamente, com demais vereadores em regime de não permanência ( ), requer a averiguação em sede da concessão firmada pela autarquia à Associação Amigos da Vila para exploração de espaço destinado a restauração – Rotunda dos Frades, por a autarquia poder "(...) não estar a fazer cumprir com as obrigações do contrato de concessão e respetivo caderno de encargos."

Para o efeito, alegam os vereadores subscritores que:

*"- O respetivo procedimento concursal não foi submetido a aprovação na Assembleia Municipal, conforme estipula o artigo 25º, alínea p) da Lei nº75/2013;*

*- O estipulado no número dois da cláusula 6ª do caderno de encargos, obriga o adjudicatário a manter o estabelecimento aberto ao público pelo período indicado na proposta, o qual não poderá ser inferior a 4 meses, correspondendo este período aos meses de junho a setembro inclusive;*

*- Face à situação de pandemia que vivemos desde 2 de março de 2020, o referido restaurante encerrou a atividade;*

*- Após a o primeiro período de confinamento que tinha determinado o encerramento de quase toda a atividade económica, incluindo a restauração e bebidas, o referido restaurante não retomou a sua atividade de acordo com a cláusula 6ª do caderno de encargos, encontrando-se encerrado até à presente data;*

*- O senhor presidente da Câmara Municipal em reunião da Assembleia Municipal realizada em junho de 2021 foi questionado se tinha havido alguma alteração na concessão do restaurante considerando que toda a restauração reabriu ao público a partir de maio de 2020 e aquele restaurante não. Assim sendo, poderia eventualmente, estar em incumprimento com o caderno de encargos. O senhor presidente da Câmara Municipal, no uso da palavra conferida, referia que não tinha havido qualquer alteração e que tudo se mantinha igual;*

*- Nas reuniões ordinárias da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, realizadas no dia 27 de outubro e 24 de novembro de 2021, o senhor presidente da Câmara Municipal foi interpolado novamente acerca deste assunto. Nós, vereadores do Partido Social Democrata, alertamos,*

---

<sup>47</sup> Também com menção de conhecimento ao TC - Secção Regional dos Açores e ainda à Procuradoria da República da Comarca dos Açores.



*novamente, para o fato de o concessionário do “restaurante d’Vila” continuar, eventualmente, em incumprimento face às exigências do caderno de encargos. Que aquele espaço deveria ter reaberto a partir de junho de 2020 e por um período mínimo anual de quatro meses, não tendo a Câmara Municipal feito cumprir aquela obrigação. O senhor presidente da Câmara Municipal lembrou que havia sido anunciado pela Câmara Municipal que, até ao final de dezembro de 2021, atendendo à pandemia, havia uma excecionalidade de comportamento dos concessionários, que envolveu quer o restaurante junto à rotunda, quer o aquaparque. Assim, manteve-se as duas concessões nas mesmas condições, não existindo nenhuma ilegalidade, mas sim uma situação excecional de prorrogação do estado destas duas concessões, concedida pelo executivo que estava vigente;*

*- Relativamente ao regime de excecionalidade, referido pelo senhor presidente da Câmara Municipal, não consta das atas de reunião de Câmara, desde fevereiro de 2020, nenhuma deliberação em que se criasse um regime de exceção para que o restaurante localizado no espaço acima referido não funcionasse a partir de maio/junho de 2020. No que se refere ao aquaparque o regime de excecionalidade foi concedido pelo Governo Regional.”(cfr. docs. a fls. 12 a 14).*

Na sequência, aquele pedido de averiguação motivou o inspetor regional a solicitar de imediato ao representante do município, pelo ofício SAI-IRAT/2022/048, de 24 de janeiro, “(...) os esclarecimentos tidos por convenientes, de forma a esta inspeção poder formar opinião”, o qual se pronunciou através do ofício com a referência 2835/2022, datada de 18 de maio, pugnando pela inexistência de “(...) qualquer violação do contrato em causa, nem a violação de obrigação dos deveres do Município de Vila Franca do Campo, enquanto entidade concedente do uso privativo de bem do domínio público municipal.” (cfr. docs. a fls.17 e 31 a 34).

De forma sumária, sustenta a autarquia que estamos “(...) perante uma concessão de uso privativo de bem do domínio público”, porquanto o respetivo contrato não carece de autorização da Assembleia Municipal.

Refere ainda que “A concessão do uso privativo de bem dominial pode ser por simples licença, porém, no caso concreto, o Município de Vila Franca, em obediência aos princípios da transparência, fê-lo por contrato de concessão, precedido de procedimento concursal, por forma a garantir a concorrência.” e acrescenta “No que toca ao alegado incumprimento da cláusula 6.º do Caderno de Encargos (...) Atendendo às conhecidas circunstâncias provocadas pela Pandemia da COVID 19, o Município de Vila Franca (...) deliberou dispensar os mesmos da obrigação de abertura e de isenção de pagamento das respetivas rendas, assim como taxas municipais, tendo essas deliberações sido prorrogados até 31 de dezembro de 2021 (cfr. Deliberação 91/2020, ata de 23 de dezembro de 2020; Deliberação 2/2021, ata de 20 de janeiro de 2021 e deliberação n.º 46/2021, ata de 26 de maio de 2021).

Mais adianta a autarquia na sua resposta, designadamente que *"No que toca ao ano de 2021, foram concedidos regimes excecionais para o Aquaparque e para o Restaurante da Rotunda dos Frades, este último, e que constituiu o objeto da presente queixa, porque tendo sido concebido essencialmente para apoio às Festas do São João da Vila, cuja zona de restauração, vulgo "barraquinhas", se desenvolvia naquele local, não se tendo realizado as festas naquele ano, foi suspensa a obrigatoriedade de abertura do mesmo nos termos da citada cláusula sexta do caderno de encargos."*, colmatando com a referência que o *"referido restaurante (...) retomará o cumprimento dessa obrigação [de funcionar 4 meses por ano] no presente ano [2022] com a retoma das Festas do São João da Vila."*

## 2. ANÁLISE

Em causa está, pois, para os autarcas queixosos, a CMVFC não fazer o concessionário cumprir a obrigação de manter o estabelecimento aberto ao público por um período mínimo de 4 meses/ano, a partir de maio/junho de 2020 e até 2021, constante do estabelecido no contrato e respetivo caderno de encargos.

Ora, apesar da presente ação não incidir sobre a análise do respetivo procedimento contratual e, por isso, não visar aferir a sua conformidade com as normas aplicáveis<sup>48</sup>, há que atender, ainda assim, ao contrato de concessão de exploração de espaço destinado a restauração – rotunda dos frades, celebrado entre a autarquia<sup>49</sup> e a Associação Amigos de Vila Franca do Campo, em 23 de maio de 2018, pela contrapartida financeira anual de 36.100,00€ (acrescidos do IVA à taxa em vigor<sup>50</sup>) e, no que ora eventualmente releva, com a possibilidade da autarquia poder rescindir

<sup>48</sup> Até porque não engloba o objeto da queixa (delimitado na IARTCC como incidindo exclusivamente, em sede da respetiva execução, na análise da eventual (i)legalidade da extensão alegada do regime de excecionalidade para que o restaurante deixasse de funcionar a partir de maio/junho de 2020 ao final de 2021) e, bem assim, por sobre o mesmo procedimento ter recaído, já em sede jurisdicional, um juízo, *a latere* é certo mas ainda assim formulado, no âmbito da decisão instrutória, com despacho de não pronúncia, no processo n.º 1261/18.4T9PDL, referência 54526943, que corria/corre contra responsáveis autárquicos à data dos factos da concessão, no Juízo de Instrução Criminal de Ponta Delgada do Tribunal Judicial da Comarca dos Açores; com referência a um procedimento concorrencial, com o publicitar da intenção de celebrar um contrato a fim de propiciar o aparecimento de candidatos num concurso público nos termos do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto, e com atuação da entidade adjudicante num quadro de cumprimento de princípios básicos que norteiam a atuação pública (cfr. doc. a fls. 833 a 848).

<sup>49</sup> Representada pelo (então) Vice-Presidente da Câmara Municipal Carlos Manuel de Melo Pimentel, no exercício das competências delegadas em reunião ordinária de 2 de novembro de 2017.

<sup>50</sup> Adjudicação efetuada a 30 de abril de 2018, também beliscada pelos queixosos quando alegam *ab initio* que o respetivo procedimento não foi submetido a aprovação na AM apesar de determinado no artigo 25.º, alínea *p)*, do RJAL constante, também, da Lei n.º 75/2013. Porém, os "contratos de concessão" aqui referidos, na lei, conduzem-nos às concessões administrativas e não abrange, como aqueles edis eventualmente pretendem, as concessões de utilização privativa de bens de domínio público como aqui parece encontrarmos, para possibilitar a instalação de um estabelecimento de restauração. De facto, estando em causa um contrato (administrativo) de utilização privativa do domínio público municipal, com base num título jurídico individual, o órgão competente para atribuir direitos de utilização (privativa) será a CMVFC por força do disposto no artigo 33.º, n.º 1, alínea *qq)* do RJAL, que detém competência própria para administrar o domínio público municipal. Ora, certo é que a atribuição de concessões de utilização do domínio público insere-se nessa competência (material) de administração própria e exclusiva da CM, porquanto não dependendo ou estando condicionada

unilateralmente o contrato se no decurso da sua execução a concessionária "(...) infringir gravemente as obrigações a que fica sujeita por causa que lhe seja imputável"<sup>51</sup> – vide, respetivamente as cláusulas 3.º e 4.º. Ademais, implica ainda a titularidade de poderes e prerrogativas de autoridade da administração concedente, tais como a possibilidade de extinção da concessão por motivos de interesse público antes do decurso do prazo fixado<sup>52</sup> (cfr. doc. a fls. 849 a 851).

No seguimento, de acordo com as cláusulas do caderno de encargos que fazem parte e, por isso, integram o respetivo contrato, a autarquia obrigou-se, no essencial, a disponibilizar o espaço e a não fazer concorrência, por si ou por terceiros autorizados, num raio de 250m do espaço concessionado (cláusula 9.ª); enquanto sobre a concessionária impendem os deveres de pagar um preço anual (cláusula 4.ª), de efetuar investimentos obrigatórios (cláusula 6.ª), de praticar um horário de funcionamento e abertura ao público de acordo com a legislação aplicável para estabelecimentos do género (para a restauração, bares e similares)<sup>53</sup>, durante 5 dias semanais e das 12h às 22h e por um período não inferior a 4 meses (de junho a setembro) nos termos da cláusula aludida na queixa (6.ª) e ainda das constantes da cláusula 8.ª<sup>54</sup>, merecendo destaque a obrigação de dar a conhecer imediatamente à autarquia todo e qualquer evento que possa vir a prejudicar ou a impedir o cumprimento pontual e atempado de qualquer uma das obrigações e que possa constituir causa de resolução e, bem assim, de dar a conhecer (também) de imediato, desta feita através de relatório circunstanciado, toda e qualquer evento que altere o normal desenvolvimento da sua atividade, etc. (cfr. doc. a fls. 853 a 864).

Assim, além da entidade concessionária ter ficado constituída nos deveres acessórios de conservação do bem dominial, no dever de submeter a autorização prévia a transmissão ou

---

pela existência de qualquer autorização prévia da AM. Na sua condição de órgão municipal responsável pela administração do domínio público, a CM pode praticar, sem necessidade de autorização, atos de administração dos bens que integram esse domínio, como sucede em apreço, no caso, das concessões de utilização privativa.

Ademais, competindo ao PCM "praticar os atos necessários à administração corrente do património do município e à sua conservação", nos termos da alínea h) do n.º 2 do artigo 35.º, certo é que a competência de administração de bens se reconduz, forçosamente, à atribuição de direitos de utilização privativa, nos termos do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP) constante do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto, na redação atual da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, em especial os artigos 15.º e 52.º [sobre o âmbito aplicativo do regime da contratação pública estabelecido na Parte II do CCP, que pressupõe uma distinção entre os contratos que tenham por objeto bens do domínio privado ou bens do domínio público, assim como assinala especiais dificuldades consoante o tipo de entidades adjudicantes em causa, vide Ana Gouveia Martins, Comentário ao artigo 27.º e artigo 30.º do RJPIP, in João Miranda e al., Comentário, páginas 167-168 e página 192 e segs.. Sobre a natureza administrativa do contrato de concessão e regime aplicável, vide *idem*, páginas 169-170].

De resto, tal posição – recordamos, de que a atribuição de direitos de utilização privativa de bens do domínio privado corresponde a um ato de administração e que a administração desses bens é da competência das câmaras municipais – é acompanhada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses - ANMP, em informação do Gabinete Jurídico n.º 98/06/2015, de 24 de junho, disponível em <https://www.anmp.pt/wp-content/uploads/2020/03/PJ2015254.pdf>. Resulta do exposto que ao contrário do alegado, "o respetivo procedimento" não tinha de ser submetido a aprovação da AM, por inaplicabilidade da alínea p) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL à concessão do uso privativo do espaço destinado a restauração - Rotunda dos Frades.

<sup>51</sup> Sublinhado nosso.

<sup>52</sup> Vide Pedro Gonçalves, A concessão de serviços públicos, pág. 68 e segs.

<sup>53</sup> Com alvará de utilização n.º 40/2018, para "serviços de restauração e bebidas" (cfr. doc. a fl. 852).

<sup>54</sup> Reiterando, inclusive, na alínea f) do parágrafo 2.º a obrigatoriedade de cumprir com o horário de funcionamento e período anual de atividade definidos na cláusula 6.ª.

oneração do direito de utilização privativa ou das obras edificadas (aliás concretizada, com autorização camarária, atento o disposto no n.º 3 do artigo 28.º do RJPIP) e no dever de pagamento de uma taxa (n.º 1 do artigo 28.º do RJPIP, ficou ainda a concessionária adstrita, nos termos do título concessório, a outros deveres especiais, designadamente o dever de utilização efetiva do bem dominial no horário e período anual de atividade definidos.

Sucede, porém, que no período em apreço, o país – Região Autónoma dos Açores inclusive, com as especificidades decorrentes da sua realidade arquipelágica - vivia uma situação pandémica por COVID-19 (SARS-CoV2), declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 30 de janeiro de 2020, bem como à classificação do vírus como uma pandemia, no dia 11 de março de 2020, no decurso do estado de emergência e do subsequente estado de calamidade, na sequência da declaração do estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e respetivas renovações, das sucessivas declarações de situação de calamidade, contingência e alerta e do estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020, de 6 de novembro e sucessivas renovações.

Desde o início da pandemia, o Governo da República adotou uma série de medidas de combate à pandemia, quer numa vertente sanitária quer numa perspetiva de apoio social e económico às famílias e às empresas, com o objetivo de mitigar os respetivos efeitos adversos<sup>55</sup> e, no contexto do reconhecimento do relevante papel das AL neste domínio, foram adotadas uma série de medidas legislativas específicas e excecionais para a promoção da capacidade de resposta pelas mesmas, designadamente a Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, que estabeleceu um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal e de endividamento das AL, no âmbito da pandemia da doença COVID-19; a Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, que criou um regime excecional para promover a capacidade de resposta das AL no âmbito da pandemia da doença COVID-19 e a Lei n.º 35/2020 de 13 de agosto, que alterou as regras de endividamento das AL para os anos de 2020 e 2021<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Num total de 101 diplomas, desde o DL n.º 10-A/2020, de 13 de março ao DL n.º 30-E/2022, de 21 de abril.

<sup>56</sup> Especial destaque merecem as referências à prorrogação do prazo para realização de reuniões obrigatórias dos órgãos executivos e deliberativos dos municípios (freguesias e das entidades intermunicipais) e a possibilidade de realizar as reuniões por videoconferência ou outro meio digital; bem como a prorrogação do prazo de submissão de documentos ao TC, sempre que tivessem de ser aprovadas por um órgão colegial (respetivamente, nos termos dos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março).

De igual forma, há que atender ao **regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal** (a que se encontram sujeitos 13 municípios, inclusive o de Vila Franca do Campo) onde são excecionadas dos limites de despesa dos planos de reequilíbrio orçamental as despesas em apoios sociais destinadas: (i) a municípios afetados pelo surto da COVID-19; (ii) à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública; (iii) e outras medidas de combate aos efeitos da pandemia, ou seja, este regime de excecionalidade permite a implementação de medidas de apoio ao rendimento das famílias e empresas, com destaque para redefinição de prazos de pagamento das rendas mensais de habitação social e para isenções (totais ou parciais) de: (i) taxas, tarifas e licenças relacionadas com a atividade económica; (ii) tarifas da água e saneamento; (iii) tarifas de resíduos aplicada às empresas do concelho e, outro assim, à possibilidade legal de todos os municípios poderem ultrapassar o limite da dívida (1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores) e ser afastada a responsabilidade financeira em resultado de despesas destinadas aos municípios afetados pelo surto da COVID-19 e à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública - essas mesmas despesas não relevam para efeitos de redução do excesso de



Também a RAA fez aprovar pelos órgãos próprios, *máxime* o Governo Regional, atentas as suas atribuições e as competências dos respetivos membros, um conjunto de medidas traduzidas num número significativo de despachos, resoluções e/ou DRR desde 2020 ao longo do período pandémico, em sede do estado de emergência, calamidade e/ou alerta no arquipélago, ilhas, concelhos, freguesias, etc., até ao desenvolvimento da situação epidemiológica num sentido positivo observado nos últimos meses de 2022<sup>57</sup>.

endividamento nem ao nível da utilização da margem (cfr., respetivamente, os artigos 2.º e 5.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril).

Por fim, importa referir a simplificação administrativa na aprovação de benefícios fiscais pelos municípios através da dispensa de aprovação pela AM do regulamento com as condições para isenção de impostos ou outras receitas municipais (cfr. o artigo 14.º, designadamente a alínea j) do RFAL e o artigo 11.º e segs. do Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas e Outras Receitas do Município de Vila Franca do Campo, *in* Aviso n.º 20207/2010 constante do DR, 2.ª Série – N.º 198 – de 12 de outubro) e ainda a simplificação na atribuição de apoios a pessoas em situação de vulnerabilidade, com tal competência de aprovação de apoios a ser atribuída ao PCM, nos termos dos artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 6/2020, respetivamente.

<sup>57</sup> Com medidas de contingência, tais como o Despacho n.º 331/2020, de 5 de março (fixou o prazo de 5 úteis para os empregadores públicos elaborarem um plano de contingência para o Coronavírus (COVID-19), alinhado com as orientações emanadas pela Direção Regional da Saúde (DRS); o Despacho n.º 409/2020, de 17 de março (declarou a situação de contingência em todo o território da Região Autónoma dos Açores, até ao dia 31 de março, não sendo de excluir a prorrogação deste prazo ou a passagem à fase seguinte prevista no Regime Jurídico do Sistema de Proteção Civil da Região Autónoma dos Açores); a Resolução n.º 63/2020, de 17 de março (Declarou a situação de contingência em todo o território da Região Autónoma dos Açores, até ao dia 31 de março); a Resolução n.º 76/2020, de 25 de março (determinou um conjunto de medidas a aplicar a todo o Arquipélago dos Açores, no âmbito da monitorização permanente à evolução da pandemia COVID-19); a Resolução n.º 88/2020, de 31 de março (declarou a prorrogação da situação de contingência em todo o território da Região Autónoma dos Açores, até ao dia 30 de abril); a Resolução n.º 94/2020, de 3 de abril (determinou, designadamente, o estabelecimento de cercas sanitárias em cada um dos concelhos da Ilha de São Miguel, ficando interditadas as deslocações entre concelhos, bem como interditar a circulação e permanência de pessoas na via pública na referida ilha); a Resolução n.º 141/2020, de 18 de maio (aprovou, designadamente, a declaração de situação de calamidade pública nas ilhas de São Miguel e Terceira, com o fim de prevenir o contágio e a propagação da pandemia do COVID-19); a Resolução n.º 165/2020, de 15 de junho (aprovou a declaração da situação de calamidade pública para as Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial); a Resolução n.º 185/2020, de 1 de julho (prorrogou a declaração de situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial); a Resolução n.º 198/2020 de 15 de julho (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial); a Resolução n.º 206/2020, de 31 de julho (aprovou a prorrogação da declaração da situação de calamidade pública para as Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial); a Resolução n.º 231/2020, de 12 de agosto (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial); a Resolução n.º 233/2020, de 1 de setembro (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial); a Resolução n.º 239/2020, de 15 de setembro (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial); a Resolução n.º 262/2020, de 1 de outubro (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial, até às 24:00 horas, de dia 15 de outubro de 2020); a Resolução n.º 265/2020, de 15 de outubro (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial, até às 24:00 horas, de dia 23 de outubro); a Resolução n.º 275/2020, de 23 de outubro (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial, até às 24:00 horas, de dia 6 de novembro); a Resolução n.º 278/2020, de 7 de novembro (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial, bem como a passagem da declaração de situação de alerta para situação de contingência, nas Ilhas Graciosa, São Jorge, Flores e Corvo, determinando ainda um conjunto de medidas a aplicar a todo o Arquipélago); a Resolução n.º 290/2020 de 2 de dezembro (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial, e determina a passagem da declaração de situação de alerta para situação de contingência, nas Ilhas Graciosa, São Jorge, Flores e Corvo, determinando ainda um conjunto de medidas a aplicar a todo o Arquipélago); o DRR n.º 27-A/2020/A, de 2 de dezembro (regulamentou a aplicação do Decreto do Presidente da República n.º 59-A/2020, de 20 de novembro, que renovou o estado de emergência); a Resolução n.º 293/2020, de 9 de dezembro (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas Ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial e a declaração da situação de contingência, nas Ilhas Graciosa, São Jorge, Flores e Corvo, no período entre as 00:00 horas do dia 9 de dezembro e as 23:59 horas do dia 23 de dezembro); o DRR n.º 27-C/2020/A, de 9 de dezembro (regulamentou, na Região Autónoma dos Açores, a aplicação do Decreto do Presidente da República n.º 61-A/2020, de 4 de dezembro, que renova o estado de emergência); a Resolução n.º 295/2020, de 22 de dezembro (prorrogou a declaração da situação de calamidade pública, nas ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial bem como prorroga a declaração da situação de contingência, nas Ilhas Graciosa, São Jorge, Flores e Corvo); o DRR n.º

28-D/2020/A, de 24 de dezembro (regulamentou, na Região Autónoma dos Açores, a aplicação do Decreto do Presidente da República n.º 66-A/2020, de 17 de dezembro, que renova o estado de emergência); o DRR n.º 1-A/2021/A, de 7 de janeiro (regulamentou, na Região Autónoma dos Açores, a aplicação do Decreto do Presidente da República n.º 6-A/2021, de 6 de janeiro, que renova o estado de emergência); o DRR n.º 1-B/2021/A, de 14 de janeiro (regulamentou, na Região Autónoma dos Açores, a aplicação do Decreto do Presidente da República n.º 6-B/2021, de 13 de janeiro, que renova o estado de emergência. Retificado pela Declaração de Retificação n.º 1/2021/A, de 22 de janeiro); o DRR n.º 1-C/2021/A, de 22 de janeiro (regulamentou, na Região Autónoma dos Açores, a aplicação do Decreto do Presidente da República n.º 6-B/2021, de 13 de janeiro, que renova o estado de emergência. Retificado pela Declaração de Retificação ao Diário da República n.º 2/2021/A, de 29 de janeiro); o DRR n.º 1-D/2021 /A, de 29 de janeiro (regulamentou, na Região Autónoma dos Açores, a aplicação do Decreto do Presidente da República n.º 9-A/2021, de 28 de janeiro, que renova o estado de emergência); o DRR n.º 1-E/2021 /A de 5 de fevereiro (regulamentou a aplicação, na Região Autónoma dos Açores, do Decreto do Presidente da República n.º 9-A/2021, de 28 de janeiro); o DRR n.º 1-F/2021/A, de 12 de fevereiro (regulamentou, na Região Autónoma dos Açores, a aplicação do Decreto do Presidente da República n.º 11-A/2021, de 11 de fevereiro, que renova o estado de emergência. Retificado pela Declaração de Retificação ao Diário da República n.º 3/2021/A, de 24 de fevereiro); o DRR n.º 2-A/2021/A, de 26 de fevereiro (regulamentou a aplicação, na Região Autónoma dos Açores, do Decreto do Presidente da República n.º 21-A/2021, de 25 de fevereiro); o DRR n.º 2-B/2021/A, de 12 de março (regulamentou a aplicação, na Região Autónoma dos Açores, do Decreto do Presidente da República n.º 25-A/2021, de 11 de março, que renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública); o DRR n.º 2-C/2021/A de 31 de março (regulamentou a aplicação, na Região Autónoma dos Açores, do Decreto do Presidente da República n.º 31-A/2021, de 25 de março, (renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública); o DRR n.º 3-A/2021/A, de 15 de abril (regulamentou a aplicação, na Região Autónoma dos Açores, do Decreto do Presidente da República n.º 41-A/2021, de 14 de abril, que renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública) e a Resolução n.º 8/2022, de 10 de fevereiro (reconheceu a existência de transmissão comunitária nas ilhas de São Miguel, Terceira, Faial, Pico e São Jorge e declara que todas as ilhas do arquipélago dos Açores se encontram em situação de contingência). Bem assim, com medidas para as situações de alerta, designadamente o Despacho n.º 385/2020, de 13 de março (declarou situação de alerta em todo o território da Região Autónoma do Açores, até ao dia 31 de março de 2020, inclusive, tendo em consideração a situação de emergência de saúde pública, de âmbito internacional, relativa ao surto da doença COVID-19, classificado, pela Organização Mundial de Saúde, como pandemia); a Resolução n.º 60/2020, de 13 de março (tendo em consideração a situação de emergência de saúde pública, de âmbito internacional, relativa ao surto da doença COVID-19, classificado, pela Organização Mundial de Saúde, como pandemia, declarou a situação de alerta em todo o território da Região Autónoma dos Açores, até ao dia 31 de março de 2020, inclusive); a Resolução n.º 62/2020, de 16 de março (o Governo Regional resolveu determinar um conjunto de medidas, ao abrigo do estado de alerta, decretado nos Açores pela Resolução do Conselho do Governo n.º 60/2020, de 13 de março, em relação a todos os estabelecimentos de ensino da Região, estabelecimentos de utilização pública e espaços de visitação públicos); a Resolução n.º 93/2021, de 30 de abril (declarou a ilha de São Miguel em situação de calamidade pública e as restantes ilhas do arquipélago em situação de alerta); a Resolução n.º 102/2021, de 7 de maio (declarou o concelho de Vila Franca do Campo em situação de calamidade, os concelhos de Lagoa, Ribeira Grande e Povoação em situação de contingência, e os restantes concelhos do arquipélago se encontram em situação de alerta); a Resolução n.º 112/2021, de 14 de maio (declarou os concelhos de Nordeste e da Ribeira Grande, em situação de contingência e os concelhos de Vila Franca do Campo e de Lagoa, em situação de alerta. Retificada pela Declaração de Retificação n.º 8/2021, de 15 de maio); a Resolução n.º 125/2021, de 22 de maio (declarou os concelhos de Vila Franca do Campo e de Nordeste, em situação de calamidade pública, o concelho da Ribeira Grande, em situação de contingência e o concelho de Povoação em situação de alerta); a Resolução n.º 129/2021, de 28 de maio (declarou os concelhos de Vila Franca do Campo, da Ribeira Grande e do Nordeste, em situação de calamidade pública regional, o concelho de Ponta Delgada, em situação de contingência e o concelho de Lagoa em situação de alerta); a Resolução n.º 146/2021, de 11 de junho (declarou o concelho da Ribeira Grande, em situação de calamidade pública regional, o concelho de Ponta Delgada em situação de contingência e os concelhos de Lagoa e Vila Franca do Campo, em situação de alerta); a Resolução n.º 158/2021, de 25 de junho (declarou os concelhos da Ribeira Grande e Lagoa, em situação de calamidade pública, o concelho de Ponta Delgada em situação de contingência e os concelhos de Vila Franca do Campo, Nordeste e Povoação, bem como os restantes concelhos da Região Autónoma dos Açores, em situação de alerta); a Resolução n.º 170/2021, de 9 de julho (declarou que os concelhos da Ribeira Grande e Lagoa se encontram em situação de calamidade pública regional, o concelho de Ponta Delgada se encontra em situação de contingência, e os restantes concelhos da Região Autónoma dos Açores se encontram em situação de alerta, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2021, de 9 de julho); a Resolução n.º 183/2021, de 23 de julho (declarou que os concelhos de Ponta Delgada e de Lagoa, na ilha de São Miguel, bem como os concelhos de Angra do Heroísmo e da Praia da Vitória, na ilha Terceira, se encontram em situação de calamidade pública regional, bem como os concelhos de Ribeira Grande e de Vila Franca do Campo, na ilha de São Miguel, se encontram em situação de contingência, determinando ainda um conjunto de medidas a aplicar a todo o Arquipélago); a Resolução n.º 185/2021, de 6 de agosto (reconheceu a existência de transmissão comunitária nas ilhas São Miguel e Terceira, declarando estas ilhas em situação de alerta, aplicando-se-lhes as medidas previstas para as ilhas de baixo risco, constantes do anexo à presente resolução e que dela faz parte integrante. Retificada: Declaração de Retificação n.º 16/2021, de 6 de agosto); a Resolução n.º 209/2021, de 20 de agosto (reconheceu a existência de transmissão comunitária nas ilhas São Miguel e Terceira, declarando estas ilhas em situação de contingência e alerta respetivamente); a Resolução n.º 212/2021, de 27 de agosto (reconheceu a existência de transmissão comunitária na ilha de São Miguel e declara que a mesma se encontra em situação de contingência, as ilhas Terceira e Flores encontram-se em situação de alerta); a Resolução n.º 238/2021, de 29 de setembro (reconheceu a existência de transmissão comunitária na ilha de São Miguel, declarando esta ilha em

O acervo legislativo-regulamentar enunciado e demais leis conexas neste cenário de pandemia - por todos conhecido!<sup>58</sup> - evidencia bem o regime excecional vivido e com múltiplas medidas de reação à pandemia acolhidas na “legislação COVID”, com regras autorizadoras excecionais que visaram promover a celeridade operativa da administração pública (do Estado, Regional e/ou Local) e conferir maior rapidez às decisões no contexto da resposta aos efeitos da crise.

Neste contexto, dentro dos condicionalismos legais descritos e previstos, foi atribuído às entidades públicas a possibilidade de concretizar ações de salubridade e de apoio social e económico, a prestar aos cidadãos e às empresas, na conjugação do imperativo de rapidez da ação pública (suportada pela simplificação e desburocratização) com as exigências de transparência, a que não ficou alheia a atuação administrativa da CMVFC<sup>59</sup>.

De facto, no que ora concerne, através das deliberações – todas unânimes! - do órgão executivo, a saber: n.º 65/A/2020, *in* ata da reunião ordinária de 2 de setembro; n.º 91/2020, *in* ata da reunião ordinária de 23 de dezembro; 2/2021, *in* ata da reunião ordinária de 20 de janeiro e 46/2021, *in* ata da reunião ordinária de 26 de maio; foram suspensos e isentados os pagamentos de “rendas” pelos concessionários desde março de 2020 e sucessivamente prorrogados até 31 de dezembro de 2021, entre outras medidas de apoio municipal no âmbito do COVID-19 (cfr. docs. a fls. 865 a 870)<sup>60</sup>.

Alegam, pois, os vereadores queixosos que não ocorreu *modus operandi* similar do órgão executivo, nomeadamente que não existiu desde fevereiro de 2020 qualquer deliberação

situação de alerta); a **Resolução n.º 245/2021, de 12 de outubro** (reconheceu a existência de transmissão comunitária na ilha de São Miguel, declarando esta ilha em situação de alerta); a **Resolução n.º 250/2021, de 27 de outubro** (reconheceu a existência de transmissão comunitária na ilha de São Miguel, declarando esta ilha em situação de alerta); a **Resolução n.º 257/2021, de 10 de novembro** (reconheceu a existência de transmissão comunitária na ilha de São Miguel, declarando esta ilha em situação de alerta); a **Resolução n.º 278/2021, de 2 de dezembro** (declarou que todas as ilhas se encontram em situação de alerta); a **Resolução n.º 294/2021, de 22 de dezembro** (declarou a ilha de São Miguel em situação de contingência e as restantes ilhas em situação de alerta); a **Resolução n.º 299/2021, de 28 de dezembro** (reconheceu a existência de transmissão comunitária nas ilhas de São Miguel e Terceira e declara todas as ilhas do arquipélago dos Açores em situação de contingência); a **Resolução n.º 8/2022, de 10 de fevereiro** (reconheceu a existência de transmissão comunitária nas ilhas de São Miguel, Terceira, Faial, Pico e São Jorge e declara que todas as ilhas do arquipélago dos Açores se encontram em situação de contingência) e a **Resolução n.º 27/2022, de 9 de março** (declarou que todas as ilhas do arquipélago dos Açores se encontram em situação de alerta).

<sup>58</sup> Queixosos inclusive, com o especial dever de tal conhecer (cfr. EEL, artigo 4.º).

<sup>59</sup> Ademais, considerando as competências municipais em sede da **Lei de Bases da Proteção Civil**, a CMVFC elaborou em 11 de março de 2020, no seguimento das recomendações das autoridades de saúde pública, um “*Plano de Contingência no âmbito do novo coronavírus - COVID-19*”; bem assim ativou, na sequência da declaração de Situação de Contingência anunciada pelo Presidente do Governo Regional para todo o território da Região Autónoma dos Açores e consequente ativação do Plano Regional de Emergência”, o PCM determinou em 14 de março de 2020 a ativação do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Vila Franca do Campo (PMEPC-VFC) para todo o concelho de Vila Franca do Campo, com efeitos imediatos e ainda promoveu, por despacho do PCM de 16 de março de 2020 (“*ao abrigo das competências que por lei lhe foram conferidas e na sequência da ativação do Plano Regional de Emergência de Proteção Civil, e tendo por base o disposto no n.º 3 do artigo 6.º da Lei 65/2007 de 12 de novembro, na sua atual redação, no âmbito da ativação do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Vila Franca do Campo, a ATUALIZAÇÃO DO PLANO DE CONTINGÊNCIA da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo para o novo Coronavírus / COVID-19, com efeitos a partir das 00h00 de amanhã [17 de março] e até data a anunciar*”, com um conjunto de medidas.

<sup>60</sup> Uma vez analisadas as respetivas atas, pode afirmar-se que, de um modo geral, existiu preocupação camarária em justificar e enquadrar os apoios (isenções) com a pandemia, não obstante a exteriorização das fundamentações ter sido caracterizada por alguma vaguidão ou contenção, assentando, essencialmente, na invocação genérica da emergência que decorreu da ambiência pandémica.



camarária que permitisse ao concessionário fechar e deixar de funcionar desde maio/junho de 2020. E, atendendo ao preceituado no artigo 3.º, n.º 1, do CPA, nem deveria!

De facto, num cenário de pandemia, perante acontecimentos imprevisíveis para a autarquia e para a entidade concessionária - para todos! -, a adequação da (intensidade da) resposta às necessidades evidenciadas competia não à autarquia mas ao Governo Regional dos Açores, que a exerceu plenamente, circunscrito pelo âmbito territorial de competência e decretando situações de alerta, de contingência e de calamidade regional - consoante as diversas fases do período pandémico e as incidências diversas no arquipélago, adotando um âmbito territorial inframunicipal (freguesia), municipal (concelho), supra municipal (ilha) ou regional - correspondendo ao reconhecimento da adoção de medidas adequadas e proporcionais à necessidade de enfrentar graus crescentes de risco<sup>61</sup>.

Fácil de explicar e, em princípio, aprender<sup>62</sup> a flagrante imprevisibilidade dos acontecimentos, seguramente subsumível ao regime excecional das situações de alerta, contingência e calamidade e do nexo com a pandemia, levou o Governo Regional a reconhecer a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação; de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal e de adotar medidas de caráter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos, respetivamente<sup>63</sup>.

Assim, entre tais medidas, desde o primeiro trimestre da pandemia, desde março de 2020 e nas fases subsequentes, em especial no decurso de 2021, com períodos em que estavam mitigadas as disrupções que afetaram as pessoas e empresas, a identificação dos níveis de risco de transmissão aplicáveis aos concelhos da RAA (e, consequentemente, às respetivas ilhas) efetuada pela Autoridade de Saúde Regional levou a restrições impostas a atividades comerciais como a desenvolvida pela entidade concessionária do espaço para restauração e bebidas (e outras entidades com o mesmo código de atividade económica) e que conduziram - por determinação legal, do Governo Regional - direta ou indiretamente, ao fecho, também daquela tipologia de espaços decorrente do encerramento (total ou horário) de todos os estabelecimentos de restauração, bebidas e similares; da limitação a um número máximo de pessoas por mesa com respeito por lotação máxima, à limitação de ajuntamentos na via pública, à proibição de venda de

<sup>61</sup> Vide resoluções emanadas e supra identificadas, em nota de rodapé 44.

<sup>62</sup> Inclusive pelos queixosos.

<sup>63</sup> Cfr. a alínea c) do n.º 2 do artigo 59.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 66.º, bem como as alíneas a), b), d), e) e l) do n.º 1 do artigo 90.º, todos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, e, ainda, do n.º 2 do artigo 2.º da Lei de Bases da Proteção Civil, da Base 34 da Lei de Bases da Saúde, dos Capítulos IV e V do Regulamento Sanitário Internacional, aprovado, para ratificação, pelo DL n.º 299/71, de 13 de julho, conjugados com os artigos 11.º do DLR n.º 26/2019/A, de 22 de novembro, e com as alíneas a), e) e f) do n.º 1 do artigo 4.º, bem como com as alíneas c), d) g) e l) do artigo 7.º, todos do DRR n.º 11/2001/A, de 10 de setembro,



bebidas alcoólicas, à proibição de circulação pedonal, automóvel, motorizada ou similar na via pública, etc.<sup>64</sup>.

Resulta, pois, do exposto que o encerramento do espaço concessionado, bem como de outros de restauração, bebidas e similares, resultou da necessidade de cumprimento, num quadro pandémico, do estipulado em resoluções governamentais completas e robustas, e não decorrente de uma qualquer vontade da CMVFC postergar o cumprimento pelo concessionário de uma obrigação contratual.

Ao invés, pretendesse a autarquia que a concessionária cumprisse com o disposto na cláusula 6.<sup>a</sup> do caderno de encargos, no pressuposto da maximização contratual, a mesma se revelaria indesejável, acarretando riscos reais e conduziria a pugnar-se exclusivamente por um interesse público local assente na rentabilização financeira<sup>65</sup> daquele bem dominial em detrimento de um interesse público mais relevante e essencial, o que não se concede sobretudo pela necessária preservação da saúde pública neste quadro emergencial decorrente da pandemia.

Assim sendo, no âmbito desta queixa, por um lado a concessionária ter-se-á limitado a cumprir as determinações emanadas a nível regional e, por outro lado, a Autarquia Vilafranquense teve um comportamento no seguimento das resoluções e orientações que foram difundidas pelas entidades competentes (Governo Regional e Autoridade Regional de Saúde) no quadro epidemiológico emergencial e procedeu com boas práticas dirigidas à igualdade de tratamento (na isenção de taxas, rendas, contraprestações, etc. <sup>66</sup>) e à transparência da atuação pública, através da publicitação das suas deliberações.

Aliás, sempre se refira que no âmbito da pandemia da doença COVID-19, a ambiência havida poderia mesmo, já nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do CPA, preencher os pressupostos do regime do estado de necessidade: *“perigo eminente e atual, para um interesse público essencial, causado por uma circunstância excecional, não provocada pelo agente, só contornável ou atenuável pela inaplicação da regra estabelecida”* <sup>67</sup>.

Assim, ocorreram circunstâncias extraordinárias, inclusive suportadas em determinações do Governo Regional dos Açores, que conduziram, por um lado, à impossibilidade objetiva do concessionário cumprir com uma das suas obrigações, de se manter aberto e, por outro lado, de

<sup>64</sup> Vide, com atenção, os Anexos às Resoluções referidas na nota de rodapé 44.

<sup>65</sup> Cujo órgão executivo tinha decidido, por unanimidade, prescindir.

<sup>66</sup> Tendo as isenções em 2020 e 2021 relativas à contraprestação da concessionária sido objeto dos registos contabilísticos, sem que o contexto emergencial tivesse afetado a sua total integridade e exatidão, tendo em conta as normas legais, máxime as do referencial contabilístico aplicável - DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro (e alterações subsequentes) que instituiu o Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL) e o Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro (e alterações subsequentes) que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) - cfr. docs. a fls. 871 a 881.

<sup>67</sup> Vide Sêrvulo Correia, em “Revisitando o estado de necessidade”, contributo para os Estudos em homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral, Abril de 2010, página 23, disponível *on line*, em <https://www.servulo.com/pt/investigacao-e-conhecimento/Revisitando-o-Estado-de-Necessidade/2428/>.



fazer com que a autarquia, suportada em leis da República, num esforço encetado para mitigar as consequências nefastas da pandemia no tecido económico local e nas famílias vila-franquenses, não usasse da faculdade de rescindir o contrato de concessão, justamente por a causa não ser diretamente imputável ao concessionário, nos termos gerais de direito.

Por fim, não obstante o disposto no capítulo IV, ponto 2, sempre se adiantará que as intervenções havidas pela autarquia nesta sede, afiguram-se reveladoras da necessidade de incorporar no respetivo Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas os riscos (identificados e/ou potenciais) que resultem especificamente de uma situação de emergência e, bem assim, as respetivas medidas de resposta que garantam uma melhor fundamentação das deliberações e um maior rigor na documentação produzida na sua execução e, claro está, na execução dos próprios contratos, designadamente de concessão<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Cfr. cláusula 2.ª do contrato e pontos 4 a 7 da cláusula 8.ª do caderno de encargos respetivo.

CAPÍTULO III - ANÁLISE À QUEIXA RELATIVA A LICENCIAMENTO DE OBRA, COM REGISTO  
DE ENTRADA ENT-IRAT/2022/60

## 1. ENQUADRAMENTO

Relativamente ao pedido de averiguação respeitante, desta feita, a licenciamento de obra, aqueles vereadores (em funções no presente e atual mandato do órgão executivo – recordamos!), ainda por email e na mesma data, 19 de janeiro de 2022, vieram expor o seguinte: *“Um grupo de moradores autodenominados “Moradores Amigos da Rua dos Foros e Santo Amaro” deram-nos [vereadores] conhecimento de uma carta (...) relativamente ao pedido de esclarecimento/vistoria referente a uma obra que está a decorrer na rua dos Foros, freguesia de São Pedro, concelho de Vila Franca do Campo.”* e que *“Confirmamos [os vereadores], no local onde decorre a referida obra a inexistência de qualquer placa fixada onde pudesse constar a informação acerca do alvará de licenciamento, dono da obra, empreiteiro, etc.”*, para adiante referirem que *“Em reunião ordinária da Câmara Municipal, realizada no dia 27 de outubro do corrente ano [de 2021], questionamos o Presidente da Câmara Municipal (...) relativamente a este assunto. O presidente da Câmara Municipal afirmou que as obras feitas no concelho têm todas as mesmas regras, estando abrangidas pelo Plano Diretor Municipal, pelo que a Câmara não tem poder discricionário sobre a localização das obras, que ou são legais ou ilegais, sendo que a obra em concreto se encontra legalizada.”*<sup>69</sup>

No seguimento, aqueles referem ainda que *“No dia 24 de novembro do corrente ano [de 2021], na reunião ordinária da Câmara Municipal, voltamos a alertar a Câmara Municipal, que a referida placa não se encontrava afixada, situação que se mantém até ao dia de hoje.”*<sup>70</sup> e, por isso, solicitam a averiguação acerca da conformidade da situação (cfr. doc. a fls. 7 a 8A).

## 2. ANÁLISE

Aqui chegados, tendo presente a proporcionalidade subjacente e a definição, aclarada e confirmada, do objetivo em sede da presente averiguação se reportar, por isso, à eventual falta de afixação na obra da *“respetiva placa identificativa do que lá está a ser feito”*, numa alusão – assim se compreendeu com segurança nesta IARTCC! - à necessidade de cumprimento, para os particulares, dos deveres de publicitação de informações impostos legalmente, como é o caso de

<sup>69</sup> Cfr. antepenúltimo parágrafo da folha 6 da ata da reunião ordinária pública do dia 27 de outubro de 2021, disponível *on line*, em <https://www.cmvfc.pt/wp-content/uploads/2021/11/Ata-2021-10-27-Camara-Municipal.pdf>.

<sup>70</sup> Cfr. 4.º parágrafo da folha 8 da ata da reunião ordinária pública do dia 24 de novembro de 2021, disponível *on line*, em <https://www.cmvfc.pt/wp-content/uploads/2021/12/Ata-2021-11-24-Camara-Municipal.pdf>.

avisos ou painéis relativos à legislação de licenciamento de obras e, em especial, à verificação das competências da autarquia em matéria de fiscalização municipal, importa salientar os seguintes aspetos:

- A autarquia possui em vigor um Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Tabela de Taxas e Licenças Devidas pela Realização de Operações Urbanísticas do Município de Vila Franca do Campo<sup>71</sup>. Publicado em 17 de março de 2010, o mesmo não reflete as alterações introduzidas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16 de dezembro<sup>72</sup>, desde então, designadamente no que respeita ao procedimento de comunicação prévia, que foi objeto de significativas alterações, e às medidas de tutela da legalidade urbanística, com a tipificação de novas medidas, que necessitam de concretização e execução em regulamento municipal;
- A competência em matéria de fiscalização municipal é assegurada pelo Serviço de Fiscalização na alçada da Seção de Expediente, Taxas e Licenças, da Divisão Administrativa Operacional, que reporta ao PCM<sup>73</sup>;
- As competências em matéria urbanística, próprias do PCM e da CM, não foram delegadas e subdelegadas na vereação e/ou em chefe daquela divisão, à data da inspeção sem direção intermédia nomeada;
- A autarquia dispõe de um fiscal afeto não só à área de urbanismo como às restantes áreas municipais;
- O município não dispõe de Regulamento Municipal de Fiscalização a definir o quadro orientador e disciplinador dos procedimentos a adotar, indispensáveis à eficácia da fiscalização;
- Foi efetuada uma visita da equipa inspetiva com o fiscal municipal em 22 de novembro de 2022 ao prédio que confronta (a poente) com a rua dos Foros e sobre o qual recaiu a queixa por falta de alvará de licença da operação de loteamento urbano com as obras de urbanização n.º 2/2021, para aferir do cumprimento dos deveres de publicitação de informações impostos legalmente.

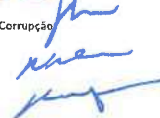
Assim, em conformidade com disposto no artigo 78.º do RJUE, o titular do alvará deve no prazo de 10 dias após a respetiva emissão<sup>74</sup>, publicitar o mesmo, colocando no prédio/local objeto da operação urbanística, de forma visível do exterior, o respetivo “aviso”, segundo modelo aprovado

<sup>71</sup> Disponível *on line*, em [https://www.cmvfc.pt/wp-content/uploads/2021/12/Regulamento\\_Urbanismo.pdf](https://www.cmvfc.pt/wp-content/uploads/2021/12/Regulamento_Urbanismo.pdf).

<sup>72</sup> Na redação atual da Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro.

<sup>73</sup> Cfr. organograma da CMVFC disponibilizado *on line*, em <https://www.cmvfc.pt/municipio/camara-municipal/organograma/>.

<sup>74</sup> Na certeza que procedeu ao pagamento das referidas taxas, inclusive de emissão de alvará e publicação, conforme evidenciado nas guias de recebimento do município (cfr. docs.a fls. 894 a 898 ).



e anexo à Portaria nº 228/2015, de 3 de agosto, o qual deve permanecer até à conclusão das obras.

Tal terá ocorrido em 16 de agosto de 2021, atento o respetivo auto de receção provisória da obra que confirmou encontrarem-se os trabalhos (de empreitada) da operação de loteamento - alvará n.º 2/2021, recordamos! - nas condições de serem recebidos definitivamente pela autarquia (cfr. docs. a fls. 882 a 885).

Em consequência, estando as obras concluídas, tanto à data da queixa (19 de janeiro de 2022) como à data das reuniões referidas pelos mesmos vereadores (27 de outubro e 24 de novembro, ambos de 2021), já não impenderia sobre o titular do alvará a necessidade de manter visível um aviso, como resulta *a contrário* do n.º 1 no artigo 78.º do RJUE<sup>75</sup>.

No entanto, persistiu obrigatoriedade de publicitação da emissão do respetivo alvará (de loteamento) para a CMVFC nos termos do disposto nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 2 do referido artigo 78.º do RJUE, a qual cumpriu através da publicação de aviso na página da internet do município<sup>76</sup> e, bem assim, de similar publicação num jornal de âmbito local face ao número de (9) lotes ser inferior a 20; porquanto a autarquia evidenciou a publicitação que lhe era exigida, nos termos da lei (cfr. docs. a fls. 886 a 888).

Mais se salienta que da visita efetuada à obra pelo Corpo de Inspeção e Auditoria afeto com o fiscal municipal, foi possível observar a afixação de aviso, visível do exterior, nos lotes objeto das operações urbanísticas de construção (em curso) de habitações familiares, atestando a promoção da publicidade exigida no n.º 1 do artigo 78.º do RJUE.

*A latere*, sempre se salienta que daquela visita resultou ainda a constatação de que o acesso ao novo arruamento municipal resultante do respetivo loteamento se encontra condicionado com um pórtico e respetivo portão, com comando elétrico e ainda com camaras de vigilância, com se de um condomínio se tratasse (inclusive com placa assim o assinalando), à revelia do aprovado oportunamente na autarquia; porquanto instado a pronunciar-se sobre as diligências promovidas para o efeito, o fiscal municipal referiu apenas ter dado nota ao PCM através de informação, sem seguimento superior (cfr. docs. a fls. 899 a 901).

No entanto, considerando a inexistência de um plano de ações de fiscalização previamente aprovado<sup>77</sup> e - recordamos! - também de um regulamento municipal de fiscalização, tal evidencia

<sup>75</sup> Porém, caso viesse a ficar demonstrado, com segurança, que as obras haviam continuado, o referido alvará teria de ter permanecido visível do exterior até à sua conclusão, dado que a ausência da publicitação referida é punível com coima, nos termos do artigo 98.º do RJUE.

<sup>76</sup> Disponibilizada *on line* em [https://www.cmvfc.pt/wp-content/uploads/2021/04/Aviso-eduardo\\_15042021135756.pdf](https://www.cmvfc.pt/wp-content/uploads/2021/04/Aviso-eduardo_15042021135756.pdf). Não possuindo, para o mesmo efeito, boletim municipal.

<sup>77</sup> Potenciando, por um lado insuficiências e fragilidades diversas no Sistema de Controlo Interno existente (em especial, para fazer face às alterações legislativas entretanto introduzidas na atividade autárquica e ainda sem contemplar procedimentos de controlo na temática do urbanismo) e, por outro lado, apontando para uma falta de monitorização do



uma fiscalização insuficiente e predominantemente reativa<sup>78</sup> bem como a falta do exercício de funções de fiscalização municipal na fase de execução das obras, situação que urge colmatar pois recorda-se que devido à desburocratização (e maior simplicidade) dos procedimentos administrativos nesta sede (com diminuição das operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio), torna-se necessário o exercício efetivo de funções de fiscalização municipal na fase de execução das obras e exige-se uma atuação planeada, oportuna, eficaz e consequente da administração municipal no escrupuloso cumprimento da lei<sup>79</sup>.

---

Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) nesta área (o Plano aprovado em 2014 e em vigor no município, apesar de estar a ser objeto de revisão aquando da deslocação *in loco*), que nada salienta em sede da fiscalização municipal de obras particulares (cfr. doc. a fls. 947 a 964).

<sup>78</sup> No caso da queixa, a fiscalização (subsequente e reativa) parece ter sido mesmo inexistente dado não ter sido observada, apesar de solicitada ao fiscal, evidência alguma de uma intervenção da ação municipal no sentido de averiguar o alegado, inclusive pelos "Moradores amigos" a que os vereadores aludem como suporte documental da sua queixa, que deu entrada na autarquia a 8 de setembro de 2021 e uma vez submetida a despacho do PCM, ficaram os seus autores sem resposta, à revelia do princípio da decisão consagrado no artigo 13.º, n.º 1, do CPA (cfr. docs. a fls. 902 a 906).

<sup>79</sup> Assim, uma vez detetada ou denunciada uma obra ilegal, leva a que seja iniciado/instruído dois processos distintos - um de fiscalização urbanística e um de contraordenação, nos termos do RJUE.

Enfatiza-se, pois, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, que a fiscalização administrativa, no sentido de assegurar a conformidade entre as operações em causa e as disposições legais e regulamentares aplicáveis e a prevenir os perigos que da sua realização possam resultar para a saúde e segurança das pessoas, quando na presença de situações em que é necessário aplicar as medidas de tutela adequadas para a reposição da legalidade urbanística e, bem assim, de factos consubstanciares de ilícitos de natureza contraordenacional, o Município, através do PCM encontra-se na presença de poderes vinculados, que devem ser exercidos em respeito pelo princípio da legalidade (e, em sede contraordenacional, pelo princípio da tipicidade constante dos artigos 2.º e 43.º do respetivo regime legal) da atuação administrativa, não podendo agir-se, neste campo com base em critérios de conveniência e de oportunidade, sob pena de violação dos princípios da igualdade e da imparcialidade, com as eventuais consequências daí advenientes, designadamente em sede de eventual ilicitude penal, para o(s) autarca(s), e/ou eventual responsabilidade disciplinar, para os trabalhadores responsáveis nos procedimentos - cujo grau de responsabilização cabe ao órgão executivo ponderar no campo das medidas que tem ao seu alcance no conjunto do respetivo catálogo legal. Cfr., respetivamente, a Lei n.º 34/87 (artigo 11.º; a Lei n.º 49/2012 (artigo 15.º) e a Lei geral do Trabalho em Funções Públicas (artigos 73.º e 176.º).





## CAPÍTULO IV - VERIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ÉTICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

### 1. ENQUADRAMENTO

No que diz respeito ao combate à corrupção, a Assembleia da República, pela Resolução n.º 47/2007, de 21 de setembro de 2007, aprovou a Convenção Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003.

No ano seguinte, pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, foi criado o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), enquanto "(...) entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, que desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas", nos termos do disposto no artigo 1.º desse diploma.

O CPC, no âmbito da sua atividade emitiu um conjunto de recomendações<sup>80</sup> dirigidas à generalidade das entidades do setor público<sup>81</sup>, cuja atividade envolva a utilização e gestão de dinheiros, valores e património públicos. Apesar da ausência de força vinculativa das recomendações, estas têm relevância jurídica, uma vez que são utilizados para interpretação de atos jurídicos, para além de criarem uma certa previsibilidade na ação da administração.

No âmbito da prevenção dos riscos de corrupção, o CPC aprovou a 1 de julho de 2009, a recomendação com a designação de "Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas", doravante designados por PPRCIC.

Nesta recomendação, para além de "*Os órgãos máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, contendo nomeadamente, os seguintes elementos:*

- a) *Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infrações conexas;*
- b) *Com base na identificação dos riscos, identificação das medidas adotadas que previnam a sua ocorrência (por ex., mecanismos de controlo interno, segregação de funções, definição prévia de critérios gerais e abstractos, designadamente na concessão de benefícios públicos e no recurso a especialistas externos, nomeação de júris diferenciados para cada concurso, programação de acções de formação adequada, etc.);*

<sup>80</sup> Previstas no Código do Procedimento Administrativo, o refere este tipo de atos no artigo 136.º, n.º 4, onde se determina que a sua aprovação não está sujeita ao regime previsto nesse código para os atos regulamentares, embora careçam de lei habilitante.

<sup>81</sup> Publicitadas no sítio da internet [Recomendações do CPC \(tcontas.pt\)](http://Recomendações do CPC (tcontas.pt)).

- c) *Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direcção do órgão dirigente máximo;*
- d) *Elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano.*"

Foi também solicitado aos organismos de inspeção, controlo e auditoria, que procedessem nas suas ações, à verificação da existência e aplicação efetiva destes planos de gestão de riscos.

A partir 7 de abril de 2010, pela Recomendação n.º 1/2010 do CPC, os planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas passam a ter de ser publicitados nos sítios da Internet das respetivas entidades.

Decorridos mais de cinco anos sobre a primeira das recomendações, durante o qual o CPC acompanhou de forma permanente os PPRCIC, através da análise dos riscos elencados e das medidas destinadas à sua prevenção, foi emitida a Recomendação de 1 de julho de 2015 sobre os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, com o objetivo de as entidades investirem no aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido. Neste sentido, foi solicitado que:

1. Os PPRCIC, "(...) *devem identificar de modo exaustivo os riscos de gestão, incluindo os de corrupção, bem como as correspondentes medidas preventivas*";
2. "*Os riscos devem ser identificados relativamente às funções, ações e procedimentos realizados por todas as unidades da estrutura orgânica das entidades, incluindo os gabinetes, as funções e os cargos de direção de topo, mesmo quando decorram de processos eletivos*";
3. "*Os Planos devem designar responsáveis setoriais e um responsável geral pela sua execução e monitorização, bem como pela elaboração dos correspondentes relatórios anuais, os quais poderão constituir um capítulo próprio dos relatórios de atividade das entidades a que respeitam*";
4. "*As entidades devem realizar ações de formação, de divulgação, reflexão e esclarecimento dos seus Planos junto dos trabalhadores e que contribuam para o seu envolvimento numa cultura de prevenção de riscos*";
5. "*Os Planos devem ser publicados nos sítios da internet das entidades a que respeitam (...), de modo a consolidar a promoção de uma política de transparência na gestão pública*";
6. "*O CPC reitera o pedido aos organismos de controlo interno do Setor Público que, nas suas ações, se verifique a existência e aplicação dos PPRCIC e a elaboração dos respetivos relatórios anuais de execução*".

Por virtude do surto pandémico da COVID-19, o CPC emitiu a recomendação intitulada "Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no âmbito das medidas de resposta ao



surto pandémico da Covid-19", datada de 6 de maio de 2020, para a mitigação dos riscos de fraude e corrupção associados às medidas adotada no contexto da pandemia.

Nestes termos, ao abrigo do art.º 2º da lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, em reunião de 6 de maio de 2020, o CPC deliberou recomendar a todos os órgãos e entidades públicas e a todas as demais entidades, independentemente da sua natureza, que intervenham na gestão ou controlo de dinheiros e outros valores públicos, que:

1. *"Assegurem o controlo necessário para garantir a inexistência de conflitos de interesses, a transparência dos procedimentos de contratação pública e a integridade na execução dos contratos públicos, em especial, nas áreas da saúde e das infraestruturas.*
2. *Reforcem os meios e instrumentos necessários para garantir a transparência, imparcialidade e integridade na atribuição de auxílios públicos e de prestações sociais, com o eventual recurso a plataformas de informação digital ou a portais de transparência.*
3. *Garantam a criação de instrumentos de monitorização e de avaliação concomitante da aplicação dos auxílios públicos, em obediência ao princípio da eficiência e da eficácia na aplicação de dinheiros públicos.*
4. *Exerçam um controlo efetivo sobre as operações de intervenção pública no Setor Empresarial e noutras Entidades Privadas beneficiárias, considerando, em especial, os sinais de alerta de risco de irregularidades, por forma a salvaguardar a legalidade, a correta aplicação dos recursos e a sua afetação às finalidades previstas."*

Dada a relevância dos riscos de corrupção associados à contratação, o CPC emitiu a recomendação de 7 de janeiro de 2015, sobre Prevenção de Riscos de Corrupção na Contratação Pública, tendo esta, sido revogada em 2019 pela recomendação de 2 de outubro, que visou reforçar a atuação das entidades, 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 a decisão de contratar, a escolha do procedimento, a estimativa do valor do contrato e a escolha do adjudicatário.

Em matéria dos riscos de corrupção associados à existência de Conflitos de Interesses no setor público, o CPC emitiu a recomendação de 7 de novembro de 2012, posteriormente revogada pela recomendação n.º 3/2020, de 8 de janeiro de 2020, e na qual todas as entidades do setor público e a todas as demais entidades, independentemente da sua natureza, que tomam decisões, movimentam dinheiros ou valores e intervêm na gestão do património público, *"criem e apliquem mecanismos de acompanhamento e de gestão de conflitos de interesses, devidamente publicitados, designadamente manuais de boas práticas e códigos de conduta que incluam, também, os períodos que antecedem e sucedem o exercício de funções públicas, em conformidade com o quadro legal e os valores éticos da organização"*.



O Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), criado pelo DL n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, estabeleceu também o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), no anexo a este diploma.

Apesar daquele regime ter entrado em vigor a 7 de junho de 2022 e do MENAC suceder ao CPC, até à instalação definitiva do MENAC, nos termos do artigo 5.º da Portaria n.º 164/2022, de 23 de junho, o CPC manter-se-á em funções conjuntamente com o MENAC. Uma vez concluída a instalação definitiva do MENAC, o CPC será extinto.

Nos termos do disposto na alínea a), do artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, o MENAC é uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas, com a missão a promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas (n.º 1 do artigo 2.º), e com as atribuições elencadas no n.º 3 do artigo 2.º.

O âmbito de aplicação do RGPC está disposto no artigo 2.º que estabelece que:

- 1. “O presente regime é aplicável às pessoas coletivas com sede em Portugal que empreguem 50 ou mais trabalhadores e às sucursais em território nacional de pessoas coletivas com sede no estrangeiro que empreguem 50 ou mais trabalhadores.*
- 2. O presente regime é também aplicável aos serviços e às pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores, e ainda às entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e ao Banco de Portugal, sem prejuízo do disposto no n.º 4.*
- 3. As pessoas coletivas, as sucursais e os serviços abrangidos pelos números anteriores são abreviadamente referidos como entidades abrangidas.*
- 4. O Banco de Portugal não se encontra sujeito ao disposto no presente regime no que respeita às matérias referentes à sua participação no desempenho das atribuições cometidas ao Sistema Europeu de Bancos Centrais.*
- 5. Os serviços e as pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que não sejam considerados entidades abrangidas adotam instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas adequados à sua dimensão e natureza, incluindo os que promovam a transparência administrativa e a prevenção de conflitos de interesses.”*

No artigo 20.º do Capítulo IV – Regime sancionatório, estão previstas as situações cuja violação é punível como contraordenação

A Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro, aprovou as medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção, tendo alterado o Código Penal, do Código de Processo Penal e de leis conexas.

## 2. CÓDIGO DE ÉTICA E CONDUTA E PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS NO MVFC

Na documentação apresentada pelo Município<sup>82</sup>, consta a referência que “*Nos termos do Regime Geral de Prevenção da corrupção, aprovado pelo Decreto-lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, e tendo em vista prevenir, detetar e sancionar os atos de corrupção e infrações conexas, a Câmara Municipal de Vila Franca do Campo implementou um programa de cumprimento normativo que inclui, para além do Código de Ética e Conduta, o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.*”.

O Código de Ética e Conduta estabelece um conjunto de princípios, valores e regras em matéria de ética profissional que devem ser observados para um adequado desempenho da CMVF e dos seus trabalhadores e colaboradores, quer no relacionamento recíproco, quer nas relações que são estabelecidas com os particulares e outras entidades (artigo 1.º), e se aplica aos trabalhadores e colaboradores ao serviço da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, e as suas normas princípios vinculam todos os membros da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, respetivos eleitos, bem como todas as pessoas que têm um vínculo de emprego público por contrato de trabalho, nomeação ou comissão de serviço, ou contrato de prestação de serviço com a CM e empresas municipais (artigo 2.º).

Nos termos da alínea i), do n.º 1 do artigo 2.º, e pela alínea c) do n.º 2 do artigo 19.º, ambos da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho<sup>83</sup>, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, e da alínea k), do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o órgão executivo aprovou na reunião extraordinária da CM realizada no dia 29 de novembro de 2022, por unanimidade o Código de Ética e Conduta do Município de Vila Franca do Campo<sup>84</sup>.

O n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, dispõe que os Códigos de Conduta aprovados devem ser publicados no Diário da República e nos respetivos sítios na Internet, para desenvolvimento, entre outras, das matérias relativas a ofertas institucionais e hospitalidade. O

<sup>82</sup> Cfr. docs. a fls. 907 a 922.

<sup>83</sup> Na redação da Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro - com início de vigência no primeiro dia da XV Legislatura.

<sup>84</sup> Cfr. docs. a fls. 923 a 936.



Código de Ética e Conduta do MVFC foi publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 12, Parte H, página 282, de 17 de janeiro de 2023, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho e do artigo 56.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>85</sup>.

O Código de Ética e Conduta do MVFC encontra-se referido na página da internet do município ([Município – CMVFC](#)), no Índice Transparência Municipal – A) Informação sobre organização, composição social e funcionamento do Município – A3. Informação sobre organização e funcionamento do município – A.3.2 Publicação do Código de Ética do Município, embora não seja possível a sua visualização<sup>86</sup>. Do apresentado, resulta do cumprimento parcial pelo Município do dever da publicitação do Código de Ética e Conduta, nos termos do definido no artigo 56.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Durante os trabalhos de campo, foram presentes à equipa inspetiva as evidências do PPRCIC<sup>87</sup> do MVFC em vigor, o qual foi aprovado por unanimidade em ata de reunião ordinária da CMVFC realizada a 28 de março de 2014<sup>88</sup>, e pelo órgão deliberativo na ata da Sessão ordinária de 26 de junho de 2014<sup>89</sup>. O PPRCIC não se encontra publicitado<sup>90</sup> na página da internet do município, verificando-se o não acatamento da recomendação I, inscrita na Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril do CPC.

O Município não evidenciou a existência de qualquer atualização verificada ao PPRCIC de 2014<sup>91</sup>.

No PPRCIC de 2014 remetido, contém o compromisso Ético (Ponto I), organograma da CM (Ponto II), procede à identificação das áreas e atividades, riscos de corrupção e infrações conexas, qualificação da frequência dos riscos e das medidas e dos responsáveis (Ponto III), é estabelecido o controlo e a monitorização do plano (Ponto IV), assim como são identificadas 4 propostas.

Relativamente ao controlo e monitorização do Plano, consta a referência que este seja levado “(...) a cabo por uma comissão, constituída para o efeito, nomeada pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, numa lógica de aproveitamento de recursos.”

*A comissão deverá ser constituída até final do mês de Janeiro de cada ano civil a que respeite, no sentido de permitir à mesma o encetar todos os esforços, para garantir a correta e adequada aplicação das medidas contempladas no Plano, devendo reunir de forma ordinária trimestralmente.”*

<sup>85</sup> Cfr. docs. a fls. 937 a 945.

<sup>86</sup> Cfr. doc. a fl. 946.

<sup>87</sup> Cfr. docs. a fls. 947 a 964.

<sup>88</sup> Cfr. docs. a fls. 965 a 970.

<sup>89</sup> Cfr. docs. a fls. 971 a 981.

<sup>90</sup> À data da elaboração do projeto de relatório (3 de fevereiro de 2023).

<sup>91</sup> Nem na resposta ao ofício SAI-IARTCC/2022/375 de 3 de novembro de 2022, no n.º 9 do Apêndice, que foi remetida a 17 de novembro de 2022 por email (cfr. docs. a fls. 50 a 51), nem durante os trabalhos de campo.



Mais refere que *“O processo de monitorização tem necessariamente uma natureza dinâmica, sendo que os relatórios anuais devem sempre incidir sobre a última das realidades e não se focarem, “ad eternum”, no ponto em que começou a ser implementado o Plano.”*

Ademais, na proposta n.º 3 – Elaboração de um relatório anual sobre a execução do Plano, dispõe que *“(…) decorre da Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção que o Município Vila Franca do Campo deverá efetuar um relatório anual sobre a execução do Plano, seguindo as orientações acima identificadas, o qual deve ser remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção e ao Tribunal de Contas.*

*Deverá ser constituída uma comissão anualmente, nos termos supra aludidos, que promoverá a recolha, até ao dia 31 de Outubro de cada ano civil, junto de cada uma das unidades orgânicas responsáveis pelos relatórios parciais de execução, para permitir a elaboração do citado relatório anual, por parte da comissão, até ao dia 20 de Novembro de cada ano civil, para posterior envio ao Conselho de Prevenção da Corrupção.”*

Não obstante constar no Plano as medidas supra, a se verificarem no controlo e monitorização do Plano, não foram apresentadas quaisquer evidências neste sentido.

Do apresentado, resulta que o Município de Vila Franca do Campo limitou-se a penas a cumprir a recomendação relativa à elaboração do PPRCIC e sua aprovação pelos órgãos competentes (CM e AM). Não evidenciado qualquer atualização realizada ao Plano de 2014, e respetivos relatórios parcelares e de execução anual elaborados, assim como da menção do responsável pelo cumprimento do Plano no Município e a comissão estabelecida para 2022 e respetivas evidências do cumprimento para periodicidade trimestral para a sua reunião.

A Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2009, determina a remessa do PPRCIC ao Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

Uma vez solicitadas estas evidências, os serviços apresentaram<sup>92</sup> o Ofício com a referência 1741/2014 de 16 de abril de 2014, dirigido ao CPC, com o assunto “PROC. N.º 3165/GSP/2013 – Plano de Gestão de Risco de Corrupção e infrações conexas”, assim como o Ofício com a referência 1743/2014 de 16 de abril de 2014, dirigido ao Tribunal de Contas (TC), com o mesmo assunto.

Não foi evidenciada a remessa do PPRCIC do MVFC à IRAT (atual IARTCC), enquanto entidade de controlo interno da RAA. Assim, resulta do cumprimento parcial do disposto na Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2009, relativamente à remessa do PPRCIC aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

---

<sup>92</sup> Cfr. docs. a fls. 982 a 983.

## PARTE III – CONCLUSÕES E PROPOSTAS

---

### 1. CONCLUSÕES

Da análise empreendida ao longo do Relatório, salientam-se as seguintes conclusões, sem prejuízo de todas as demais que decorrem diretamente da análise efetuada:

#### **Análise à queixa relativa a processo de ajuste direto, com registo de entrada ENT-IRAT/2022/61**

1. Em 2021 não foi realizado procedimento pré-contratual de concurso público para a adjudicação das empreitadas objeto de queixa, 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.

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.

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.

#### **Análise à queixa relativa à execução de contrato de concessão de restaurante, com registo de entrada ENT-IRAT/2022/59**

2. Decorrente da ambiência pandémica, ocorreram circunstâncias extraordinárias, inclusive suportadas em determinações do Governo Regional dos Açores, que conduziram, por um lado, à impossibilidade objetiva do concessionário cumprir com uma das suas obrigações, de se manter aberto e, por outro lado, de fazer com que a autarquia, suportada em leis da República, num esforço encetado para mitigar as consequências nefastas da pandemia no tecido económico local e nas famílias vila-franquenses, não usasse da faculdade de rescindir o contrato de concessão, justamente por a causa não ser diretamente imputável ao concessionário, nos termos gerais de direito.
3. Caso se pretendesse, como os queixosos inculcam, que a autarquia levasse a que a concessionária cumprisse com o disposto na cláusula 6.ª do caderno de encargos, no pressuposto da maximização contratual, a mesma se revelaria indesejável, acarretando riscos reais e conduziria a pugnar-se exclusivamente por um interesse público local assente na rentabilização financeira daquele bem dominial em detrimento de um interesse público mais

relevante e essencial, o que não se concede sobretudo pela necessária preservação da saúde pública neste quadro emergencial decorrente da pandemia.



#### **Análise à queixa relativa a licenciamento de obra, com registo de entrada ENT-IRAT/2022/60**

4. À data do pedido de averiguações (e das reuniões camarárias enunciadas pelos queixosos), a necessidade de cumprimento, para o particular, dos deveres de publicitação de informações impostos legalmente, como é o caso de avisos ou painéis relativos à legislação de licenciamento de obras já não existia porque as obras relativas à operação de loteamento já se encontravam concluídas, como atesta o respetivo auto de receção provisória da obra pela autarquia, datado de 16 de agosto de 2021.
5. A autarquia cumpriu a obrigatoriedade de publicitação da emissão do respetivo alvará (de loteamento) exigida por lei, através da publicação de aviso na página da internet do município e da respetiva publicação num jornal de âmbito local;
6. Da visita da equipa inspetiva com o fiscal municipal em 22 de novembro de 2022 ao prédio que confronta (a poente) com a rua dos Foros e sobre o qual recaiu a queixa por falta de alvará de licença da operação de loteamento urbano com as obras de urbanização n.º 2/2021, para aferir do cumprimento dos deveres de publicitação de informações impostos legalmente, foi possível observar a afixação de aviso, visível do exterior, nos lotes objeto das operações urbanísticas de construção (em curso) de habitações familiares, atestando a promoção da publicidade exigida por lei.

#### **Verificação dos Instrumentos de Ética e Prevenção da Corrupção**

7. O Código de Ética e Conduta do Município não se encontra publicitado na página da internet, verificando-se o incumprimento do artigo 56.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
8. O PPRCIC aprovado em 2014 encontra-se em vigor, não se tendo registado qualquer atualização desde então;
9. O PPRCIC não se encontra publicitado na página da internet do Município, verificando-se o não acatamento da recomendação I, inscrita na Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril do CPC.
10. O PPRCIC não foi remetido à IRAT (atual IARTCC), à revelia do disposto na Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2009 e, bem assim, no n.º 6 do artigo 6.º do Anexo ao DL n.º 109-E/2021 de 9 de dezembro;
11. Não foram elaborados os relatórios anuais de execução do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.



### Responsabilidade Financeira

- As situações passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória constantes do presente relato encontram-se resumidas no Anexo I - *Mapa das Responsabilidades Financeiras*, para o qual (mais) se remete.

## 2. PROPOSTAS

No contexto das matérias expostas no Relatório e resumidas nas conclusões da inspeção, propõe-se a remessa imediata do presente Relato a apreciação tutelar de Sua Excelência o Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, para os devidos efeitos homologatórios consignados na lei, com proposta de reencaminhamento para o respetivo serviço executivo competente em matéria de autarquias locais e, em especial, para o Tribunal de Contas - Seção Regional dos Açores, para conhecimento e, bem assim, para a eventual promoção da responsabilidade financeira assinalada.

Relativamente ao município, seus órgãos e serviços competentes, propõe-se:

- Análise à queixa relativa a processo de ajuste direto, com registo de entrada ENT-IRAT/2022/61
  1. Adotar 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. 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.
- Análise à queixa relativa à execução de contrato de concessão de restaurante, com registo de entrada ENT-IRAT/2022/59
  3. Uma vez ultrapassada a (necessária) preservação da saúde pública no quadro emergencial decorrente da pandemia por COVID-19, o município deve pugnar, no exercício das suas prerrogativas (legais e/ou contratuais) pelo cumprimento das obrigações contratuais pelo concessionário e, ocorrendo alguma situação de impedimento contratual diretamente imputável a este, pode a autarquia concedente usar da faculdade de rescindir o contrato de concessão, nos termos gerais de direito;





- Análise à queixa relativa a licenciamento de obra, com registo de entrada ENT-IRAT/2022/60
- 4. O município deverá promover o exercício efetivo de funções de fiscalização municipal na fase de execução das obras e garantir, através do serviço de fiscalização municipal, uma atuação planeada, oportuna, eficaz e consequente da administração municipal no escrupuloso cumprimento da lei, com a definição de um plano de ações de fiscalização previamente aprovado e um regulamento municipal de fiscalização, por forma a pugnar pelo exercício efetivo de funções de fiscalização municipal, com recursos humanos adequados;
- 5. Relativamente ao constatado pela fiscalização e equipa inspetiva, designadamente que o acesso ao novo arruamento municipal resultante do respetivo loteamento se encontra condicionado com um pórtico e respetivo portão, com comando elétrico e ainda com câmaras de vigilância, com se de um condomínio se tratasse (inclusive com placa assim o assinalando), à revelia do aprovado oportunamente na autarquia, deve o PCM, caso não o tenha ainda feito, determinar a imediata fiscalização administrativa no sentido de assegurar a conformidade entre as operações em causa e as disposições legais e regulamentares aplicáveis, com eventual aplicação das medidas de tutela adequadas para a reposição da legalidade urbanística, dado o município, através do PCM, se encontrar na presença de poderes vinculados, que devem ser exercidos em respeito pelo princípio da legalidade (e, em sede contraordenacional, pelo princípio da tipicidade constante dos artigos 2.º e 43.º do respetivo regime legal) da atuação administrativa;
- 6. Os autores da queixa devem obter resposta do PCM, no cumprimento do dever de decisão consagrado no artigo 13.º, n.º 1, do CPA;
- Verificação dos Instrumentos de Ética e Prevenção da Corrupção
- 7. Proceder à publicitação do O Código de Ética e Conduta do Município na página da internet;
- 8. Proceder à atualização do PPRCIC do Município aprovado em 2014 e sua posterior publicitação no sítio da internet;
- 9. Remessa das atualizações a se verificarem ao PPRCIC aos órgãos de superintendência, tutela e controlo, incluindo a IARTCC, enquanto entidade de controlo interno da RAA.
- 10. Inscrever medidas no Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas respeitantes à contratação pública prevenindo o fracionamento da despesa;
- 11. Proceder à elaboração anual do relatório relativo à execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, respetiva submissão ao Conselho de Prevenção da Corrupção.

Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção, em Angra do Heroísmo, em 31 de julho de 2023.

O Corpo de Inspeção e Auditoria afeto:

GOVERNO DOS AÇORES  
Secretaria Regional das Finanças,  
Planeamento e Administração Pública  
Inspeção Administrativa Regional,  
da Transparência e do Combate à Corrupção  
*João Manuel Branquinho de Freitas Alves de Lima*  
(Inspetor)

GOVERNO DOS AÇORES  
Secretaria Regional das Finanças,  
Planeamento e Administração Pública  
Inspeção Administrativa Regional,  
da Transparência e do Combate à Corrupção  
*Nelson José Teixeira Alves Henriques*  
(Inspetor)

## ANEXOS

### ANEXOS I - EVENTUAIS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Ponto	Descrição dos factos	Normas violadas	Eventuais responsáveis	Responsabilidade financeira sancionatória
Capítulo I Ponto 2	Fracionamento da despesa respeitante aos dois contratos de empreitada objeto de queixa, celebrados no ano de 2021 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 8 de junho; Art.º 19.º, alínea c), do CCP e Art. 19.º, alínea a), do DLR 27/2015/A de 29 de dezembro; Art.º 1.º-A do CCP.	<b>Pelas autorizações da despesa</b> Presidente da CMVFC Montante: 305.528,09€ (153.914,80€ +151.613,29€) <b>Pelas autorizações do pagamento</b> Presidente da CMVFC Montante: 303.687,82€ (151.613,29€+152.074,53€)	Art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC, passível de multa.