

AÇÃO DE CONTROLO – MUNICÍPIO DE GONDOMAR

A utilização de recursos públicos na área da contratação pública observou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência?

Relatório nº 2017/1028

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo.

Sublinho as irregularidades detetadas no âmbito da ação de controlo realizada pela IGF, designadamente as que seriam suscetíveis de responsabilização financeira dos seus autores, mas que se encontram abrangidas pela alteração do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC. Não se justifica, assim, a participação dos factos ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2019.01.11 18:35:13 Z

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e recomendações (Ponto 3.), bem como com as propostas formuladas (Ponto 4.).

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES
FERNANDES
2019.01.11 10:33:07 Z

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Ex.ª o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral.



assinatura digitalizada
(Vitor Braz)

Assinado de forma digital

por VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ

Dados: 2019.02.25 13:43:11 Z

Relatório n.º 2017/1028

Processo n.º 2016/235/A5/942

Controlo da contratação pública - Município de Gondomar

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo¹ foi realizada com a finalidade de confirmar se a utilização dos recursos públicos, na área da contratação pública, observou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, ao nível dos procedimentos pré-contratuais e se na execução física e financeira dos

¹ Esta ação configura uma inspeção nos termos legais. Na sua execução, foram observadas as técnicas e as metodologias em uso nesta Inspeção-Geral, as quais têm como base os referenciais das auditorias de conformidade que conferem maior qualidade e robustez aos resultados alcançados.



contratos não se registaram desvios relevantes. De acordo com as evidências obtidas, a análise e a sua avaliação e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 12), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

- 1.1.** Constatámos, em 10 processos de empreitadas, que a diversificação de consulta/adjudicações a diferentes empresas era meramente aparente, uma vez que foram identificadas as mesmas pessoas nos vários órgãos sociais, prática que assume especial gravidade no caso dos ajustes diretos, com subversão da limitação prevista no n.º 2 do art. 113º do CCP. Tal prática deu origem à realização de despesas ilegais no valor de 418 856 €, que correspondem ao montante das adjudicações em que esta situação se verificou.
- 1.2.** O investimento realizado pela Autarquia em obras em infraestruturas desportivas, propriedade de associações desportivas, não se encontrava totalmente suportado em contratos de desenvolvimento desportivo aprovados pelo executivo camarário. Com efeito, os contratos iniciais datavam de 2014, mas apenas foram ratificados pela CMG em 2017, com celebração e aprovação de adendas aos mesmos, também em 2017, de forma a dar cobertura à totalidade do investimento anteriormente realizado. Acresce que estes investimentos tinham subjacente a constituição do direito de superfície sobre as infraestruturas desportivas a favor do Município, o que não se efetivou até setembro de 2017, não obstante todas as obras se encontrarem concluídas e rececionadas provisoriamente. Estas práticas originaram a realização de despesas ilegais no montante de 586 663 €.
- 1.3.** Alguns projetos de obras foram elaborados e aprovados com deficiências instrutórias, insuficiências e fragilidades, o que originou ultrapassagem dos prazos de execução, aumentou o volume de investimento inicialmente previsto e levou à realização de trabalhos complementares.
- 1.4.** Em vários procedimentos de ajuste direto, não foi promovida a consulta a diversos empreiteiros/fornecedores/prestadores, sem que fosse demonstrada a impossibilidade de o fazer.
- 1.5.** Não foi promovida a revisão de preços em diversas obras, tendo-se apurado um montante de 7 359 €, a receber pelo Município.
- 1.6.** A informação relativa à fiscalização da execução das empreitadas, a cargo dos técnicos municipais, era insuficiente para aferir a sua evolução, a que acresce a dispersão dos documentos por vários processos.

Observância, meramente formal, do princípio da concorrência.

Despesas ilegais: 419 milhares de euros

Violação de regras para a celebração de contratos programa de desenvolvimento desportivo.

Despesas ilegais: 587 milhares de euros

Projetos com fragilidades: dilação temporal e aumento da despesa para execução das obras

Ausência de consulta a mais do que um empreiteiro ou fornecedor

Ausência de revisão de preços

Escassa informação da fiscalização da execução das empreitadas

1.7. A despesa associada aos contratos de tarefa e avença, celebrados com pessoas singulares, estava incorretamente classificada, não permitindo evidenciar a efetiva despesa suportada com os contratos desta natureza.

Incorreta classificação da despesa

1.8. A norma de controlo interno encontra-se desatualizada e com conteúdo pouco densificado, ao que acrescem diversas fragilidades detetadas no sistema de controlo interno, sobretudo no âmbito do acompanhamento e fiscalização das empreitadas de obras públicas e controlo dos documentos de despesa

Desatualização da NCI e fragilidades no controlo interno

1.9. O PGRCIC está desatualizado e não identifica nem descreve situações concretas de risco, nem as medidas de prevenção destinadas a mitigar o risco de corrupção associado, para além de não existir evidência da sua regular monitorização.

Insuficiências do PGRCIC

2. As principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Gondomar são as seguintes:

2.1. Seleção fundamentada e criteriosa dos empreiteiros a consultar nos casos de ajuste direto, com o controlo prévio das relações especiais entre os mesmos, em função da estrutura societária e limitação de adjudicações por empreiteiro, promovendo a concorrência, transparência, igualdade e imparcialidade e a limitação de adjudicações em função do empreiteiro.

2.2. Obrigatoriedade de realizar obras públicas em infraestruturas desportivas, propriedade de entidades associativas privadas, suportadas em contratos de desenvolvimento desportivo, previamente autorizados por deliberação do órgão executivo.

2.3. Constituição do direito de superfície sobre as infraestruturas desportivas a favor do MG, conforme previsto nos protocolos que sustentaram a realização das empreitadas de obras públicas em equipamentos que não são propriedade do Município.

2.4. Reforço da qualidade e rigor técnico na elaboração, instrução de projetos e recolha atempada dos pareceres necessários de entidades terceiras, que garantam a execução física e financeira das obras públicas com salvaguarda do interesse municipal.

2.5. Promoção de um adequado controlo da execução física e financeira das empreitadas de obras públicas, elaborando evidências das verificações realizadas à sua execução.

2.6. Diversificação da consulta a vários prestadores nos procedimentos de contratação pública, promovendo os princípios da concorrência e transparência.

Principais recomendações

- 2.7.** Realização atempada do cálculo da revisão de preços nas empreitadas de obras públicas.
- 2.8.** Revisão e correção das fragilidades assinaladas ao nível dos procedimentos contabilísticos, da Norma de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1. FUNDAMENTO.....	7
1.2. QUESTÃO DA AÇÃO E ÂMBITO.....	7
1.3. METODOLOGIA.....	8
1.4. CONTRADITÓRIO	9
2. RESULTADOS.....	10
2.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	10
2.2. COMPETÊNCIAS	11
2.3. ADJUDICAÇÕES DE JANEIRO DE 2014 A NOVEMBRO DE 2016	11
2.4. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	12
2.5. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS.....	20
2.6. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA.....	23
2.7. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	24
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	25
4. PROPOSTAS	28
LISTA DE ANEXOS	29

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD	Ajuste direto
ADS	Ajuste direto simplificado
CCP	Código dos Contratos Públicos
CM	Câmara Municipal
CMG	Câmara Municipal de Gondomar
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
CP	Concurso público
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DFC	Divisão Financeira e Contabilidade
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DOM	Departamento de Obras Municipais
DPDEE	Departamento de Planeamento, Desenvolvimento Estratégico e Equipamento
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOE	Lei de Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MG	Município de Gondomar
NCI	Norma de controlo interno
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
SCI	Sistema de Controlo Interno

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente ação inspetiva enquadra-se no projeto “Contribuir para a melhoria da legalidade e da qualidade da despesa, em matéria de contratação pública e da gestão dos recursos humanos na Administração Local”, previsto no Plano Anual de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

Face à finalidade da ação e à análise realizada, foram identificados como principais fatores de risco, os seguintes:

- ✓ Recurso indevido ao ajuste direto, designadamente ao abrigo de critérios materiais;
- ✓ Convite a fornecedores em situação de impedimento legal;
- ✓ Fragilidades dos projetos e dos cadernos de encargos, bem como insuficiências ao nível do sistema de controlo interno e fiscalização da execução dos contratos.

1.2. QUESTÃO DA AÇÃO E ÂMBITO

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão a que se pretende responder é a seguinte: *A utilização dos recursos públicos observou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, ao nível dos procedimentos pré-contratuais e não se registaram desvios relevantes na execução física e financeira dos contratos?*

De modo a suportar a recolha da evidência necessária à sustentação dos resultados da ação, foram definidas as seguintes subquestões:

- ✓ *Foram utilizados e aplicados os procedimentos pré-contratuais de contratação pública, de acordo com o previsto no Código dos Contratos Públicos?*
- ✓ *Foi respeitada a legalidade na aplicação das reduções remuneratórias nos termos das Leis de Orçamento de Estado nas aquisições de serviços?*
- ✓ *Verificaram-se desvios na execução física e financeira dos contratos e os mesmos têm enquadramento legal e a devida fundamentação?*
- ✓ *Encontra-se instituído um sistema de controlo interno no Município na área da contratação pública e são adotadas boas práticas nas compras públicas geradoras de poupança e ganhos de eficiência?*
- ✓ *Encontra-se aprovado e em aplicação o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, em particular nos aspetos relacionados com a contratação pública?*

O âmbito temporal da presente ação reportou-se ao triénio 2014/2016, incluindo os processos iniciados até 30/11/2016 e que tiveram execução em 2017.

Esta ação inspetiva incidiu sobre o Município de Gondomar (MG), abrangendo, no que respeita às obras municipais, o Departamento de Obras Municipais (DOM), responsável pela supervisão da área das obras



municipais e a Divisão da Habitação Social, nas intervenções específicas em imóveis destinados à habitação social².

Relativamente às aquisições de bens e serviços, abrangeu, em particular, a Divisão de Aquisições e Contratação Pública, integrada no Departamento de Planeamento, Desenvolvimento Estratégico e Equipamento (DPDEE), responsável pela avaliação das necessidades, lançamento e acompanhamento dos procedimentos aquisitivos de bens e serviços³.

Foi, ainda, abrangida a Divisão Financeira e Contabilidade (DFC)⁴, dada a sua intervenção transversal na assunção, autorização, processamento e pagamento das despesas, registos contabilísticos das operações e gestão do relacionamento do MG com clientes, fornecedores e outras entidades.

1.3. METODOLOGIA

O trabalho realizado seguiu a metodologia aplicada pela IGF em ações de idêntica natureza⁵, com a profundidade julgada adequada às circunstâncias, englobando o seguinte:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a ação (organização dos serviços e distribuição de competências, regulamento do controlo interno, mapas de execução orçamental, Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e relação de contratos de empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços);
- ✓ Definição do universo de análise, seleção de amostras, levantamento dos procedimentos utilizados e respetivos intervenientes.

Quanto à seleção das amostras das adjudicações efetuadas entre janeiro de 2014 e novembro de 2016, foi utilizado o método de amostragem aleatória simples, complementado com o método de amostragem baseado em critérios de análise de risco, tendo em conta a materialidade e o tipo de procedimento pré-contratual adotado.

Nas empreitadas de obras públicas, a amostra correspondeu a 10% dos 201 processos de obras adjudicadas e, em termos de valor, representou 15% das adjudicações no montante de 24,5 M€:

² Cfr. o previsto nos artigos 28º e 40º da “Estrutura e Organização dos Serviços do Município de Gondomar”, conforme Despacho n.º 3654-A/2014, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 47, de 07/03/2014.

³ Cfr. artigo 29º da “Estrutura e Organização dos Serviços do Município de Gondomar”.

⁴ Cfr. artigo 42º da “Estrutura e Organização dos Serviços do Município de Gondomar”.

⁵ Tendo como referência os procedimentos de controlo previstos nos guiões “Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais” e “Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais”, com as devidas adaptações e atualizações.

Quadro 1 - Amostra de empreitadas de obras públicas

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj.	%	Valor Adj. (€)	%
Concurso público	7	3%	2 687 827,31	11%
Ajuste direto	14	7%	1 089 246,31	4%
TOTAL	21	10%	3 777 073,62	15%
Universo 2014/ nov.2016	201	100%	24 467 032,17	100%

Fonte: Listagens de empreitadas de obras públicas, fornecidas pelos serviços camarários

(Anexo 1)

Nas aquisições de bens e serviços, a amostra representou, em termos de valor, 14% das adjudicações no período de referência, correspondentes ao montante de 23,3 M€:

Quadro 2 - Amostra de aquisições de bens e serviços

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj.	%	Valor Adj. (€)	%
Concurso público	6	0,06%	2 337 650,54	10,01%
Ajuste direto	19	0,19%	949 152,65	4,07%
Ajuste direto simplificado	35	0,34%	31 982,91	0,14%
TOTAL	60	0,59%	3 318 786,10	14,21%
Universo 2014/nov.2016	10 210	100%	23 347 466,87	100%

Fonte: Listagens de aquisições de bens e serviços, fornecidas pelos serviços camarários

(Anexo 2)

- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos relativamente aos processos de contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas e circularização de saldos de uma amostra de fornecedores.

1.4. CONTRADITÓRIO

Nos termos do disposto no art.º 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07 e dos artigos 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Gondomar das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 10/08/2017, figurando a pronúncia da Autarquia no Anexo 10.

As situações descritas nos pontos 2.4.1., alínea c) e no ponto 2.4.2. deste relatório, foram objeto de contraditório pessoal pelo [REDACTED] sendo que, no caso específico do ponto 2.4.2., foram também objeto de contraditório pessoal pelos restantes Vereadores do executivo camarário, em cumprimento do disposto nos artigos 12.º e 87.º, n.º 3,



da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁶, tendo em vista a eventual promoção de responsabilidade financeira pelo Ministério Público (MP) junto do Tribunal de Contas.

A análise das respostas obtidas, que não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório - não obstante a discordância manifestada pela posição da IGF quanto a vários aspetos, com ênfase no ponto 2.4.1. c) - consta do Anexo 12.

Sem prejuízo disso, introduzimos em pontos específicos do relatório, aspetos que, por revelarem informações e dados complementares, justificam a sua inclusão neste documento.

2. RESULTADOS

2.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM CONTRATAÇÃO PÚBLICA

No triénio 2014/2016, a despesa com contratação pública representou 40,7% da despesa municipal, ascendendo a 77,6 M€, conforme ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 3 – Evolução da despesa com contratação pública (2014/2016)

ANO	2014	2015	2016	TOTAL
Despesa do município	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)
Despesa com contratação pública	26 483 944,65	25 652 175,22	25 438 870,90	77 574 990,77
Despesa total	63 157 167,69	63 484 060,17	63 811 529,36	190 452 757,22
Peso da despesa com contratação pública na despesa total	%	%	%	%
	41,9	40,4	39,9	40,7

Fonte: Mapas de controlo orçamental de execução da despesa - 2014 a 2016

Entre 2014 e 2016, a despesa do MG com contratação pública diminuiu, registando um decréscimo de 4%, bem como o respetivo peso face à despesa municipal (2 pp).

A despesa corrente com contratação pública apresentou, no entanto, uma variação positiva de 15%, destacando-se a evolução referente a aquisições de serviços, com um aumento de 20% no triénio, em contraponto com um ligeiro decréscimo na despesa com aquisição de bens (-1%).

Relativamente às aquisições de serviços, saliente-se que a despesa com avenças e tarefas (010107)⁷ aparece referenciada com valor nulo no triénio. No entanto, e como se verá adiante – cfr. item 2.5.1 -, tal não corresponde, de facto, à inexistência de contratos dessa natureza, celebrados com pessoas singulares,

⁶ Aprovada pela Lei n.º 98/87, de 26/08, com as seguintes alterações: Lei n.º 87-B/98, de 31/12, Rect. n.º 1/99, de 16/01, Lei n.º 1/2001, de 04/01, Lei n.º 55-B/2004, de 30/12, Rect. n.º 5/2005, de 14/02, Lei n.º 48/2006, de 29/08, Rect. 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 61/2011, de 07/12, Lei n.º 2/2012, de 02/01, Lei n.º 20/2015, de 09/03 e Lei n.º 42/2016, de 28/12.

⁷ Cfr. Adaptação da classificação económica das receitas e despesas públicas constante do Decreto-Lei (DL) n.º 26/2002, de 14/02, às autarquias locais pelo SATAPOCAL, disponível em <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/pocal/classificadores/economico/>. Nos termos das notas explicativas a este classificador, as despesas com contratos de tarefa e avença, celebrados com indivíduos, nos termos da legislação em vigor, integram-se na rubrica 010107.

mas antes a uma incorreta contabilização, em termos de rubrica económica, da despesa com tais contratos.

Por sua vez, a despesa com a aquisição de bens de investimento, correspondente a 17% da despesa com contratação pública, registou uma variação negativa de 59%.

(Anexo 3)

2.2. COMPETÊNCIAS

No mandato autárquico 2013/2017, as competências de contratação pública e autorizações de despesa conexas ficaram adstritas ao órgão executivo e ao Presidente da Câmara Municipal (PCM), de acordo com as competências próprias legalmente previstas⁸, tendo este delegado as competências relativas a aquisições de bens e serviços num Vereador a tempo inteiro⁹, de acordo com a distribuição de pelouros efetuada para o mandato.

2.3. ADJUDICAÇÕES DE JANEIRO DE 2014 A NOVEMBRO DE 2016

Entre 2014 e novembro de 2016, foi adjudicado o valor de 24,5 M€ em empreitadas de obras públicas, do qual, 12,8 M€ foi precedido de concurso público e 11,7 M€ do procedimento pré-contratual de ajuste direto, sendo o ano de 2016 o que apresenta maior volume de despesa adjudicada.

Quanto ao número de procedimentos, o ajuste direto é o procedimento pré-contratual claramente dominante, representando 92% das obras adjudicadas, face a 8% de obras adjudicadas na sequência de concurso público, conforme ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 4 - Adjudicações de empreitadas de obras públicas – 2014/novembro 2016

Ano	Concurso público		Ajuste direto		Total	
	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)
2014	4	998 508,30	52	3 059 798,52	56	4 058 306,82
2015	4	1 790 677,92	63	4 220 126,82	67	6 010 804,74
jan/nov 2016	8	10 014 702,53	70	4 383 218,08	78	14 397 920,61
TOTAL	16	12 803 888,75	185	11 663 143,42	201	24 467 032,17
N.º Adj.	8%		92%		100%	
Montante		52%		48%		100%

Fonte: Listagens de empreitadas de obras públicas, fornecidas pelos serviços camarários

No que respeita a aquisições de bens e serviços, o MG efetuou adjudicações de 23,3 M€, sendo igualmente predominante o recurso ao procedimento pré-contratual de ajuste direto (incluindo o ajuste direto “normal” e em regime simplificado), correspondendo a 99,7% do número total de adjudicações.

Em termos de importância relativa no total da despesa adjudicada, predominou igualmente o procedimento de ajuste direto (incluindo o ajuste direto “normal” e em regime simplificado) ao ascender

⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 18º do DL n.º 197/99, de 08/06 e os artigos 36º, 38º e 73º do Código dos Contratos Públicos (CCP) aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, com as alterações sofridas.

⁹ Despacho do PCM de 24/10/2013.



a 12,4 M€, representando 53% daquela despesa, face aos 10,9 M€ adjudicados na sequência de concurso público, conforme ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 5 - Adjudicações de bens e serviços – 2014/novembro 2016

Ano	Concurso público		Ajuste direto		Ajuste direto simplificado		Total	
	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)
2014	10	7 036 494,48	119	3 066 778,44	3 657	1 230 020,42	3 786	11 333 293,34
2015	7	914 435,03	97	2 673 500,25	3 346	1 314 448,35	3 450	4 902 383,63
jan/nov 2016	14	2 977 079,34	107	2 875 722,08	2 853	1 258 988,48	2 974	7 111 789,90
TOTAL	31	10 928 008,85	323	8 616 000,77	9 856	3 803 457,25	10 210	23 347 466,87
N.º Adj.	0,30%		3,16%		96,53%		100%	
Montante		47%		37%		16%		100%

Fonte: Listagens de aquisições de bens e serviços, fornecidas pelos serviços camarários

Entre os ajustes diretos (regime “normal”), regista-se o recurso a 3 adjudicações ao abrigo de Acordos-Quadro vigentes no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP), representando 6% do montante adjudicado e, numa única situação, o recurso a critérios materiais de adjudicação, correspondendo os restantes procedimentos a adjudicações efetuadas pelo critério do valor do contrato e até ao limite legalmente estabelecido¹⁰, conforme resulta do quadro seguinte:

Quadro 6 – Adjudicações de bens e serviços por ajuste direto regime normal

Ajuste direto	N.º	%	Montante (€)	%
Critério valor	319	98,76%	7 736 890,11	89,80%
Critérios materiais	1	0,31%	349 680,00	4,06%
Acordo-quadro	3	0,93%	529 430,66	6,14%
TOTAL	323	100,00%	8 616 000,77	100,00%

Fonte: Listagens de aquisições de bens e serviços, fornecidas pelos serviços camarários

2.4. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.4.1. Procedimento pré-contratual

Em termos de abertura e tramitação do procedimento pré-contratual, da análise efetuada aos processos incluídos na amostra, destacam-se os seguintes aspetos:

- Foram cumpridas as formalidades legais quanto à assunção e autorização de despesa, nas fases de cabimento, compromisso e verificação da existência de fundos disponíveis previamente à celebração do respetivo contrato/adjudicação;
- Ao nível da escolha dos procedimentos pré-contratuais, foram respeitadas as normas legais em matéria de contratação de empreitadas de obras públicas, face à despesa estimada ou ao valor do contrato a celebrar;
- Nos procedimentos de ajuste direto, o controlo do cumprimento do disposto no n.º 2, do art.º 113º do Código dos Contratos Públicos (CCP), pelos serviços municipais, baseou-se no critério do

¹⁰ De acordo com o previsto na alínea a) do artigo 19º do CCP.

valor adjudicado acumulado por número de identificação fiscal do adjudicatário nos dois últimos anos económicos e no ano da abertura dos procedimentos, atenta a categoria de alvará de empreiteiro exigida para a execução das obras¹¹. Tal controlo resultava devidamente evidenciado nas informações de abertura dos processos e correspondente proposta das entidades a consultar, subscritas, em regra, pelo [REDACTED]

Refira-se, no entanto, que sendo o primeiro referencial para este controlo o número de identificação fiscal do adjudicatário, constatou-se que alguns empreiteiros, embora com número de identificação fiscal diferente – correspondendo, portanto, a empresas formalmente com personalidade jurídica distinta – integravam nos seus órgãos sociais e/ou de direção/gestão pessoas com identidade total ou parcialmente similar¹².

Tal situação constitui, no nosso entendimento, uma “fraude à lei”¹³ e determina a nulidade dos referidos contratos celebrados além do limite legal uma vez que, com esse procedimento, só formalmente foi respeitado o impedimento legal em convidar a mesma entidade, considerando o valor adjudicado nos dois anos económicos anteriores e nesse ano.

Considera-se que o objetivo da norma em causa (n.º 2 do artigo 113.º do CCP), de restringir o valor das adjudicações à mesma entidade, deve prevalecer sobre os aspetos formais, de modo a

¹¹ Posição adotada em parecer jurídico, com despacho concordante do Vice-Presidente da Câmara Municipal, de 22/07/2014, no âmbito do Processo de ajuste direto n.º 439/14 (Obra 8), face a entendimento do DOM que sustentava, para o efeito, o critério do acumulado por subcategoria, dentro da mesma categoria de alvará de empreiteiro para a execução das obras.

¹² Caso, designadamente, das empresas adjudicatárias nas obras 10, 13, 15, 17, 19 e 21 e, ainda, nas obras 14, 16, 18 e 20.

¹³ Esta figura tem as suas raízes essencialmente no direito civil, no âmbito do negócio jurídico (artigos 280.º e 281.º do Código Civil), pressupondo uma ilicitude indireta ou oblíqua. Havendo fraude à lei, o negócio ou ato é contrário a ela e é, portanto, nulo (artigos 280.º, 294.º e 295.º do Código Civil).

Ao nível das teorias civilistas esta figura da fraude à lei é abordada em duas perspetivas: a teoria subjetivista, segundo a qual existe fraude à lei quando se consegue um resultado que a lei proíbe, mediante uma conjugação de atos em si lícitos, mas praticados intencionalmente com o fim de obter tal resultado, e a teoria objetivista, segundo a qual existe fraude à lei quando da conjugação dos atos permitidos decorre o resultado proibido, independentemente da intencionalidade (cfr. no sentido desta última o constante do Acórdão do STJ de 25/01/2005, Proc. n.º 04A3915, em que refere que “...*decisivo para afirmar a ilicitude e consequente nulidade do negócio jurídico em fraude à lei é o resultado com ele obtido, não a intenção das partes... Não há fraude juridicamente relevante se o resultado não coincidir com aquele a que a norma imperativa contornada pretende obstar...*” e Acórdão do STJ, de 02/10/2009, Proc. N.º 115/09.OTB.PTL.S1, ao referir que “...*Embora o legislador não tenha tratado genericamente a figura de fraude à lei apenas consagrada para as normas de conflitos (direito internacional privado) a mesma pode e deve estender-se a todo o negócio jurídico, desde que se lance mão de uma norma de cobertura para ultrapassar – ou incumprir – outra norma (a defraudada)... Assim, por via indireta, através da prática de um ou vários atos lícitos, logra obter-se um resultado que a lei previu e proibiu.... É necessário um nexo entre o(s) ato(s) lícitos e o resultado proibido, não sendo essencial a intenção das partes em defraudar a lei, aderindo-se assim a uma conceção objetivista... O negócio jurídico celebrado com fraude à lei é nulo...*”.

Segundo Manuel de Andrade, In “Teoria Geral da Relação Jurídica”, são fraudulentos os atos que tenham como finalidade “...contornar ou circunvir uma disposição legal, tentando chegar ao mesmo resultado por caminhos diversos dos que a lei designadamente previu e proibiu – aqueles que por essa forma pretendem burlar a lei”, consistindo a fraude à lei numa forma oculta de violação da lei.

Por sua vez, para Castro Mendes, In “Teoria Geral do Direito Civil”, para haver fraude à lei é necessário haver um nexo entre o ato ou atos em si lícitos e o resultado proibido, nexo este que pode resultar: subjetivamente, da intenção de todos os agentes ou objetivamente, da constituição de uma situação jurídica tal que, pelo seu desenvolvimento normal, conduza ao resultado proibido. Sem uma ligação entre o ato em si lícito e o resultado proibido, o primeiro não pode ser tratado como fraudulento.



salvaguardar princípios basilares da contratação pública, tais como a concorrência, a transparência, a igualdade, a imparcialidade e a prossecução do interesse público¹⁴.

Por isso, as entidades adjudicantes deverão tomar medidas que assegurem esses objetivos, utilizando, para o efeito, um critério material e não meramente formal (v.g. o facto de se tratar de pessoas jurídica e fiscalmente diferentes), na definição das entidades a convidar, considerando o conjunto dos contratos celebrados com pessoas jurídicas diferentes, mas cuja propriedade ou domínio sejam comuns, como se fossem uma única entidade.

Em sede de contraditório institucional, veio a CMG manifestar discordância com a posição adotada por esta IGF, considerando não ter sido violado o limite do n.º 2 do artigo 113º do CCP, e que tal interpretação da norma representa, em outros aspetos, uma causa de exclusão não tipificada ou fundamentada dos concorrentes, em contravenção com a jurisprudência comunitária nesta matéria.

A argumentação apresentada quanto a este aspeto pelos eleitos locais notificados, em sede de contraditório pessoal, coincide com o contraditório institucional.

Quanto ao [REDACTED] considera que a posição assumida pela IGF não tem qualquer suporte na lei, não estando devidamente sustentada com indicação da respetiva extensão e efetiva densificação da alegada violação dos princípios da contratação pública invocados, não demonstrando que a intenção da entidade adjudicante (neste caso, a do Município de Gondomar e, mais concretamente, a do Diretor do DOM) foi a de atribuir, por via indireta, ao mesmo adjudicatário de propostas apresentadas em anteriores ajustes diretos que já tinham atingido os limiares estabelecidos, um novo contrato.

A análise das respostas obtidas consta do Anexo 12, mantendo-se a posição adotada, considerando que o convite e adjudicação de contratos pelo MG às entidades referenciadas no Anexo 6, só formalmente distintas, não observa o objetivo da norma em causa e potencia situações de subversão do regime legal.

Realça-se que a preocupação da IGF nesta matéria é aferir do critério adotado pela entidade a este respeito e da respetiva aplicação coerente, com vista à garantia dos princípios da concorrência, da transparência, da igualdade e da proporcionalidade, visando a sinalização de situações de diversos riscos.

Considera-se, aliás, que as despesas realizadas nessas circunstâncias, num montante global apurado de 418 855,80 €, seriam, suscetíveis de, em abstrato, relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória, imputável a quem, atentas as funções exercidas ou à sua intervenção no processo, competia garantir o cumprimento da lei, em especial, prevenir a ocorrência das situações descritas - dirigentes e eleitos que propuseram e promoveram a

¹⁴ Cfr. n.º 4, do artigo 1º do CCP e artigos 6º e 9º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01.

consulta desses empreiteiros, com conseqüente adjudicação, realização e pagamento das referidas empreitadas - nos termos da alínea I), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

No entanto, quanto à eventual imputação de responsabilidade financeira no que aos eleitos locais respeita, há que ter em consideração a alteração introduzida ao n.º 2, do artigo 61.º da LOPTC, pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12¹⁵, que passou a consagrar que a responsabilidade financeira "(...) recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933."

Desta alteração resulta, e em conformidade com jurisprudência do Tribunal de Contas (TC) entretanto emitida nessa sequência¹⁶, que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem os serviços competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente. Ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de uma forma diferente, restringindo a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.

Por outro lado, não obstante os factos aqui em reporte serem anteriores à referida alteração legislativa, a jurisprudência citada do TC tem sido no sentido de que, não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos (anteriores a 01/01/2017), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no n.º 2, do artigo 2.º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

Quanto à eventual responsabilidade financeira imputável a [REDACTED] atendendo à posição adotada relativamente aos eleitos locais, e a alguma dificuldade interpretativa em termos jurídicos quanto à norma em causa, não se consideram reunidos os pressupostos para imputação de responsabilidades de natureza financeira nesta matéria ao DOM, em respeito pelo disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 61.º e artigo 64.º da LOPTC.

Face ao exposto, não se justifica a realização de diligências adicionais sobre esta matéria.

(Anexos 6, 10, 11 e 12)

- d) O critério de adjudicação utilizado nas obras analisadas foi o do preço mais baixo;
- e) Nas obras adjudicadas ao abrigo do procedimento de ajuste direto – como por exemplo, as Obras 9, 12, 18 e 19 – nem sempre foi promovida a consulta a vários empreiteiros, em detrimento do princípio da concorrência¹⁷;

¹⁵ Lei de Orçamento de Estado 2017 (LOE 2017).

¹⁶ Cfr. designadamente Acórdão n.º 5/2017-29.MAR. PL - 3.ª Secção e Acórdão n.º 7/2017 - 3.ª Secção - PL, disponíveis em <http://www.tcontas.pt>.

¹⁷ Cfr. n.º 4, do artigo 1.º do CCP.



- f) Em alguns procedimentos, foram detetadas fragilidades e insuficiências na elaboração e instrução – designadamente com a não promoção atempada de pareceres a emitir por entidades terceiras - dos projetos de execução das obras relativas a infraestruturas desportivas¹⁸, potenciando e gerando impactos negativos e desvios na execução dos contratos daí resultantes, mormente no que respeita à construção de campos/relvados sintéticos.

Com efeito, tal situação gerou a necessidade de recurso a trabalhos complementares de correção dos projetos com vista à sua conformidade legal, sustentados em novos procedimentos de contratação pública efetuados por ajuste direto conexos com os anteriores procedimentos de concurso público, com conseqüente aumento dos prazos efetivos de execução das obras nos locais e dos valores de investimento nas referidas infraestruturas face ao inicialmente planeado - cfr. Obras 6, 21, 7 e 13¹⁹ e ainda alínea b) do item 2.4.3..

- g) No procedimento pré-contratual da Obra 3, a exclusão de concorrente por apresentação de proposta de preço anormalmente baixo não foi reportada ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, IP) nem à Autoridade da Concorrência, em contravenção com o previsto na alínea e), do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 70º do CCP.

(Anexos 4, 5 e 6)

2.4.2. Empreitadas executadas em infraestruturas desportivas propriedade de associações desportivas

Em cinco obras²⁰ relacionadas com a construção dos campos/relvados sintéticos, constatou-se que o MG não era o proprietário dos imóveis, objeto da empreitada de obra pública, tendo sustentado a legitimidade para tal intervenção pública, em protocolos com os clubes desportivos proprietários²¹, nos quais previa a constituição de direito de superfície sobre os prédios por 10 anos. Estes documentos instruíram os pedidos de candidaturas apresentados para efeitos de financiamento comunitário²², no âmbito dos processos adjudicados por concurso público.

Não obstante as obras em causa estarem todas concluídas e recebidas provisoriamente, não havia evidências da efetiva constituição do referido direito de superfície a favor do MG, até setembro de 2017, conforme resulta do teor de contraditórios pessoais apresentados.

¹⁸ Em contravenção com o previsto na Portaria n.º 701-H/2008, de 29/07 e, concretamente quanto a este tipo de construções e infraestruturas, o disposto no DL n.º 141/2009, de 16/06, alterado pelo DL n.º 110/2012, de 21/05.

¹⁹ Obra 6 - Construção de campo sintético em Gens - [REDACTED]; Obra 21 - Construção de campo sintético em Gens - Trabalhos complementares; Obra 7 - Construção de campo sintético em Gondomar [REDACTED]; Obra 13 - Construção de relvado sintético - [REDACTED] - Trabalhos complementares.

²⁰ Obra 6 - Construção de campo sintético em Gens - [REDACTED]; Obra 7 - Construção de campo sintético em Gondomar - [REDACTED]; Obra 13 - Construção de relvado sintético - [REDACTED] - Trabalhos complementares; Obra 17 - Construção de campo sintético em Rio Tinto - [REDACTED] - Trabalhos complementares; Obra 21 - Construção de campo sintético em Gens - Trabalhos complementares.

²¹ Concretamente, o [REDACTED] (obras 6 e 21), o [REDACTED] (obras 7 e 13) e o [REDACTED] (obra 17), cujos protocolos foram celebrados, respetivamente, em 21/08/2014, 21/07/2014 e 21/08/2014.

²² A obra 6 foi financiada pelo Programa Operacional Regional do Norte (ON.2), REEID/1/2014-EP IV (*overbooking*), tendo o respetivo contrato de financiamento sido celebrado em 20/03/2015.



Acresce que, constituindo tais empreitadas intervenções em infraestruturas desportivas e em favor de associações privadas, as mesmas têm que ser obrigatoriamente sustentadas na celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo, estipulando devidamente os deveres e direitos das partes²³ e ²⁴. Para além disso, os apoios em espécie concedidos às referidas associações – num total apurado de 585 662,60 € - devem ser precedidos de deliberação da CMG²⁵ que expressamente os autorizem e fundamentem.

Da mesma forma, as deliberações camarárias de abertura dos procedimentos de empreitadas no âmbito dos concursos públicos (Obras 6 e 7)²⁶ – já que na situação dos ajustes diretos, os procedimentos foram abertos por despacho do PCM (Obras 13, 17 e 21) – não se reconduzem nem substituem as deliberações expressas e fundamentadas de atribuição de apoios às associações desportivas a emitir pelo órgão executivo da autarquia, que devem preceder os referidos contratos de desenvolvimento desportivo que os formalizam.

No decurso da execução da ação inspetiva, foram solicitados aos serviços camarários os contratos de desenvolvimento desportivo celebrados, sustentando a totalidade dos apoios concedidos às referidas associações desportivas – abarcando, portanto, todo o investimento efetuado nas 5 obras analisadas – sem que qualquer documento ou indicação da referida existência tenham sido fornecidos.

Já na fase de conclusão do projeto de relatório e no seguimento de reunião da equipa com [REDACTED] [REDACTED] foi informado que teriam sido celebrados contratos de desenvolvimento desportivo com as referidas associações, mas apenas relativamente aos trabalhos inicialmente previstos (abarcando somente as Obras 6 e 7).

Tais contratos, com datas apostas de 27/06/2014, assim como os documentos relativos à legalidade de funcionamento das associações e legitimidade dos respetivos representantes – cuja identificação nominativa, aliás, não resulta dos contratos – foram remetidos à IGF em 01/08/2017, exceto os relativos à aferição da regularidade contributiva e fiscal das entidades à data da celebração dos contratos de

²³ Nos termos previstos nos artigos 8º, n.º 5, 46º e 47º da Lei n.º 5/2007, de 16/01 (Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto), alterada pela Lei n.º 74/2013, de 06/09, conjugada com o DL n.º 273/2009, de 01/10.

²⁴ Cfr. entre outros, artigo 15º do DL n.º 273/2009, de 01/10, em especial o seu n.º 1 ao estabelecer que “... 1 - Sem prejuízo de outras estipulações, os contratos-programa devem regular expressamente os seguintes pontos: a) Objeto do contrato; b) Obrigações assumidas pela entidade responsável pela execução do programa de desenvolvimento desportivo; c) Entidades eventualmente associadas à gestão do programa, seus poderes e suas responsabilidades; d) Prazo de execução do programa; e) Custo previsto do programa e definição das responsabilidades de financiamento; f) Candidatura à realização de eventos internacionais; g) Regime de comparticipação financeira; h) Destino dos bens adquiridos ou construídos ao abrigo do programa e responsabilidade pela sua gestão e manutenção, bem como as garantias de afetação futura dos mesmos bens aos fins do contrato; i) Sistema de acompanhamento e controlo da execução do programa; j) Condições de revisão do contrato e, sendo caso disso, a respetiva fórmula...”.

²⁵ Conforme resulta do disposto na alínea o), do artigo 33º, da Lei n.º 75/2013, de 12/09, com as alterações sofridas.

²⁶ Mais concretamente, por deliberação de 30/06/2014 em que, além das Obras 6 e 7, analisadas na amostra, foi igualmente aberto o concurso público para realização da empreitada de construção de campo sintético em Rio Tinto [REDACTED], objeto de trabalhos complementares integrados na Obra 17, incluída na amostra delimitada.

²⁷ Ocorrida em 27/07/2017.



desenvolvimento desportivo (2014) – verificando-se, no entanto, a respetiva regularidade em 2017 -, atento o previsto no artigo 25º do DL n.º 273/2009, de 01/10.

Não obstante resultar do conteúdo dos contratos a intenção de proceder à respetiva ratificação pelo executivo camarário, o facto é que, até ao final de julho de 2017, tal não tinha acontecido, suscitando alguma perplexidade a omissão de tal deliberação, atendendo a que a abertura dos procedimentos de concurso público para realização das intervenções principais nas referidas infraestruturas desportivas, por deliberação camarária, é de 30/06/2014, portanto, posterior à data de celebração dos referidos contratos subscritos pelo PCM.

Além disso, o PCM procedeu à celebração de adendas aos referidos contratos, com data de 28/07/2017, sustentando, *a posteriori*, os trabalhos complementares realizados nas infraestruturas desportivas e integrados nas Obras 13, 17 e 21.

Em sede dos contraditórios institucional e pessoais apresentados pelos eleitos locais do executivo camarário, foi informado, com junção de documentos comprovativos, que o executivo procedeu à ratificação de tais contratos e respetivas adendas, por unanimidade, em reunião realizada em 02/08/2017, salientando que tal situação se encontra regularizada e que as decisões tomadas nesta matéria se fundaram na convicção do estrito cumprimento da legalidade.

Acresce que, face à previsão de constituição de direito de superfície a favor do Município, pelo período de 10 anos relativamente às referidas infraestruturas desportivas (constante dos protocolos supra referenciados e celebrados para efeitos de instrução de pedido de financiamento comunitário), é fundamental conhecer os termos em que a utilização, gestão e manutenção das referidas infraestruturas desportivas tem sido e será efetivamente realizada.

De facto, pela constituição do direito de superfície, o uso e a fruição dos bens imóveis passam a ser do Município e não das associações desportivas proprietárias, o qual terá, pretendendo manter, de facto, tal uso e fruição por parte dos clubes desportivos, que adequar - designadamente através de cláusulas a inserir nos contratos de desenvolvimento desportivo - os termos da sua colaboração com os mesmos, de forma coerente, o que, até setembro de 2017, não foi efetuado.

Não obstante a “regularização” da situação, promovida *a posteriori* pelos eleitos competentes e o aparecimento de documentos e da deliberação recentes, a assunção e autorização da despesa referenciada nas condições descritas decorreu de forma irregular e nada transparente, sendo passível, em abstrato, de integrar responsabilidade de natureza financeira dos respetivos intervenientes responsáveis, nos termos do previsto na alínea b), do n.º 1, do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26/06.

No entanto, quanto à eventual imputação de responsabilidade financeira, há que ter em consideração a alteração introduzida ao n.º 2, do artigo 61º da LOPTC, pelo artigo 248º da LOE 2017, da qual resulta que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as instâncias competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos

requisitos que conformam a referida responsabilização de uma forma diferente e que restringem a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis²⁸.

Acresce que a referida jurisprudência do TC tem sido, igualmente, no sentido de que, não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos (anteriores a 01/01/2017), não podem agora tais condutas ser puníveis²⁹.

Face ao exposto, não se justifica a realização de diligências adicionais sobre esta matéria.

(Anexos 4, 5, 7, 10, 11 e 12)

2.4.3. Execução física e financeira

Em termos da execução física e financeira das empreitadas analisadas, destacam-se os seguintes aspetos:

- a) A fiscalização da execução dos trabalhos ficou, em regra, a cargo dos técnicos da CMG, suportada em autos de medição e livros de registo de obra;
- b) Em algumas obras, verificou-se a suspensão da execução dos trabalhos, tendo sido devidamente elaborados autos de suspensão e reinício dos trabalhos.

Nalgumas situações, tal resultou de condições climatéricas adversas – cfr. Obras 8, 14 e 18 -, de motivos imputáveis ao empreiteiro por dificuldades na obtenção de materiais a aplicar – Obra 16 – ou fragilidades financeiras e de recursos para prosseguimento da obra – cfr. Obra 4.

Noutros casos, resultou de iniciativa da autarquia, quer por dificuldades de planeamento e coordenação com a realização de trabalhos por outras entidades públicas no mesmo local – Obra 3 – quer (na sequência do referenciado na alínea f) do item 2.4.1.) pela introdução de correções aos projetos de obras em curso, que levaram à realização de trabalhos complementares/de correção integrados em novos procedimentos contratuais entretanto abertos para o efeito, como foi o caso das obras em infraestruturas desportivas – cfr., em particular, as Obras 7 e 13.

Embora a suspensão implique, em termos legais, a prorrogação do prazo de execução da obra por período igual ao prazo inicialmente fixado no contrato para a sua execução³⁰, tal resultou, de facto, num protelamento da conclusão efetiva da obra no local, com conseqüente impacto no respetivo cronograma financeiro e plano de pagamentos, evidenciando-se o caso da Obra 7, com um desvio de 210% face ao prazo inicial projetado, atento o prazo global das várias suspensões determinadas.

Acresce que não se encontravam evidenciados nos processos, os planos de trabalhos e conseqüentes cronogramas financeiros alterados, apresentados e aprovados, decorrentes da

²⁸ Cfr. Acórdão n.º 5/2017-29.MAR. PL - 3ª Secção e Acórdão n.º 7/2017 - 3ª Secção-PL, disponíveis em <http://www.tcontas.pt>.

²⁹ Atento ao disposto no n.º 2, do artigo 2º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67º da LOPTC.

³⁰ Cfr. N.º 2, do artigo 298º do CCP.



alteração às condições de execução da obra face ao previsto. Apesar de verificada a existência de tais documentos, após solicitação da IGF, constatou-se dispersão processual na organização documental da fase de execução da obra, sendo a informação disponibilizada relativa à fiscalização efetuada de conteúdo insuficiente para aferir da evolução na execução física e financeira da obra – não evidenciando o efetivo controlo realizado pela fiscalização - e de eventuais vicissitudes, alterações ou outros eventos significativos ocorridos no desenvolvimento dos trabalhos.

Ora, a suficiência, organização e sustentabilidade de tal informação representa não só evidência do controlo efetuado à execução (física e financeira) das obras, mas permite também fundamentar e suportar adequadamente a determinação, por parte do dono da obra, de eventuais correções e, no limite, a aplicação de sanções contratuais em situações de incumprimento³¹;

- c) Foram fixados como prazo de pagamento contratuais 30, 45 e 60 dias, registando-se algumas situações pontuais de incumprimento (Cfr. Obras 2, 9, 10, 11, 12, 18 e 19);
- d) Em 16 processos analisados, com obras concluídas e rececionadas, não tinha sido promovida a respetiva revisão de preços, nos termos estipulados nos respetivos cadernos de encargos³².

Após solicitação da IGF, e a título exemplificativo, foi promovido o respetivo cálculo em diversas obras – Obras 6, 8, 9, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e 21 - de que resultou um crédito a favor do MG num valor total de 7 358,82 € (relativamente às Obras 14, 16, 18 e 20), cuja cobrança ainda não se encontrava efetivada até março de 2017.

(Anexos 4 e 5)

2.5. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

2.5.1. Aspetos gerais

Da análise dos processos incluídos na amostra destacam-se os seguintes aspetos:

- a) Foram respeitadas as normas legais em matéria de contratação de aquisição de bens e serviços, designadamente, ao nível da escolha dos procedimentos pré-contratuais pelo critério do valor, face à despesa estimada ou ao valor do contrato a celebrar.

A utilização de critérios materiais restringiu-se a uma única situação³³, devidamente justificada;

- b) Foram cumpridas as normas estabelecidas no POCAL e na LCPA em matéria de assunção e autorização de despesa, máxime quanto ao momento do compromisso e verificação de fundos disponíveis;

³¹ Cfr. a propósito o disposto no artigo 305º do CCP.

³² No seguimento do previsto no artigo 382º do CCP e n.º 2, do artigo 1º, artigos 15º a 17º do DL n.º 6/2004, de 06/01.

³³ Processo n.º AD/2014, relativo a “Refeições Escolares às Escolas do 1º Ciclo do EB e aos JI do Município (AJ)”, adjudicado em 07/10/2014, pelo valor de 349 680 € - cfr. Anexo 2.



- c) Nos ajustes diretos realizados ao mesmo fornecedor/prestador foi efetuado o controlo do cumprimento ao disposto no n.º 2, do art.º 113º do CCP³⁴, tendo como critério o acumulado por número de identificação fiscal do fornecedor/prestador, resultando tal informação, em regra, evidenciada nos processos;
- d) Nos procedimentos adjudicados ao abrigo de ajuste direto, nem sempre foi promovida a consulta a vários fornecedores/prestadores, em detrimento do princípio da concorrência;
- e) A despesa com contratos de avença, celebrados com pessoas singulares³⁵, foi integrada na rubrica 020225 – Aquisição de bens e serviços – Outros, e não na rubrica 010107 – Despesas com pessoal – Pessoal em regime de tarefa ou avença, a qual apresenta, incorretamente, valor nulo no triénio³⁶ – cfr. item 2.1.

2.5.2. Contratos de aquisição de serviços – Restrições decorrentes das Leis de Orçamento de Estado

A autarquia tem vindo a proceder à emissão dos devidos pareceres prévios vinculativos, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais de aquisição de serviços, em cumprimento do previsto sucessivamente nas Leis de Orçamento de Estado (LOE) e legislação complementar, no triénio em análise³⁷.

Foi igualmente observada a aferição e aplicação das reduções/limitações remuneratórias na celebração/renovação de contratos de prestação/aquisição de serviços, previstas nas LOE de 2014, 2015 e 2016 e diplomas complementares³⁸, de forma generalizada nos anos abrangidos.

2.5.3. Boas práticas

- a) Planeamento das necessidades e controlo da execução dos contratos: uma boa gestão das compras públicas pressupõe um correto levantamento e planeamento das necessidades de bens e serviços, o que, associado a uma adequada gestão de “stocks” e à centralização do processo de compras, permite obter o máximo de eficiência e economia na aquisição dos bens e serviços.

Na CMG, a “função compras públicas” está, essencialmente, centralizada na Divisão de Aquisições e Contratação Pública.

³⁴ Que impede que, no âmbito do procedimento pré-contratual por ajuste direto com base no critério do valor, seja convidada a mesma entidade a apresentar proposta para aquisição de bens e serviços, se as prestações forem do mesmo tipo ou idênticas às de contratos celebrados no ano económico em curso e nos dois anteriores, na sequência de idêntico procedimento, e cujo valor acumulado já tenha excedido 75 000 €.

³⁵ Caso dos contratos de avença de consultadoria e patrocínio judiciário e de assessoria de imprensa e de serviços informáticos na área de gestão de conteúdos – cfr. Anexo 2.

³⁶ Acresce que, da consulta à informação disponibilizada no SIIAL, relativamente ao “Pessoal ao serviço” na autarquia – que inclui tarefas e avenças com pessoas singulares – resulta a indicação igualmente, no triénio, da inexistência da celebração de contratos dessa natureza, suscitando-se a inexactidão da informação prestada pela autarquia a este respeito.

³⁷ Cfr. o previsto no n.º 11, do artigo 73º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 (LOE 2014), no artigo 7º da Lei n.º 75/2014, de 12/09, no n.º 12 do artigo 75º da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12 (LOE 2015) e no n.º 10 do artigo 35º da Lei n.º 7-A/2016, de 07/03 (LOE 2016).

³⁸ Cfr. artigo 73º da LOE 2014, com a alteração da Lei n.º 75-A/2014, de 30/09, artigo 7º da Lei n.º 75/2014, de 12/09, artigo 75º da LOE 2015 e artigo 35º da LOE 2016.



No que respeita à aquisição dos bens e serviços relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de todo o ano económico³⁹, constatou-se que, num conjunto diversificado de bens e serviços (v.g. refeições escolares, gasóleo, serviços de limpeza), a Autarquia implementou procedimentos contratuais nesse pressuposto.

Verificou-se, ainda, que o Município efetuou o adequado controlo da execução dos contratos, assegurando o cumprimento das condições contratuais acordadas;

- b)** Catálogo Nacional das Compras Públicas: as autarquias locais, apesar de não estarem vinculadas aos acordos-quadro relativos a bens e serviços incluídos no CNCP⁴⁰, gerido pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP, IP), podem aderir a esses acordos-quadro, potenciando maior simplificação e agilização do procedimento pré-contratual de aquisição de bens e serviços. No período abrangido pela presente ação, o MG celebrou vários contratos com fornecedores/prestadores através desta modalidade, num valor total adjudicado de 0,5 M€ - cfr. item 2.3;
- c)** Prazo de pagamento: o cumprimento dos prazos de pagamento contratualmente estabelecidos, além de contribuir para uma boa imagem da autarquia perante o exterior, é um fator gerador de confiança junto dos fornecedores/prestadores, influenciando a formação do preço dos bens e serviços a adquirir. De facto, os preços das propostas tendem a ser ajustados ao prazo médio de pagamento da entidade adjudicante, pelo que, mesmo que o prestador/fornecedor, perante atrasos ocorridos, não exija o pagamento de juros de mora, não deixa de ser o Município a suportar, através do preço, os correspondentes custos de financiamento e de transação. Nos processos analisados, foram fixados prazos de pagamento contratuais de 30, 45 dias ou de 60 dias⁴¹, em regra, cumpridos, com registos pontuais de alguns atrasos;
- d)** Plataforma eletrónica da contratação pública: em termos de organização processual, a informação relativa ao procedimento pré-contratual encontrava-se, em parte dos processos, na plataforma eletrónica da contratação pública em uso pelo MG, a Vortal, havendo, no entanto, um número significativo de processos – por ajuste direto - que decorreu fora dessa tramitação eletrónica.

Embora tal forma de tramitação seja possível⁴², o uso generalizado da plataforma eletrónica permite não só a desmaterialização procedimental, como promove a transparência nos procedimentos pré-contratuais de contratação pública.

³⁹ Isto é, contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados para determinadas quantidades, dentro de determinado prazo, em detrimento das aquisições avulsas, procurando, desse modo, beneficiar das vantagens normalmente associadas a este tipo de contratos e reduzindo os custos administrativos dos processos.

⁴⁰ Nos termos previstos no DL n.º 37/2007, de 19/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3-B/2010, de 28/04 e DL n.º 117-A/2012, de 14/06.

⁴¹ Nos termos previstos no artigo 299º do CCP.

⁴² A possibilidade de abertura de ajustes diretos do regime normal através de meio de transmissão escrita e eletrónica de dados (v. g. via e-mail ou fax) e não diretamente em plataforma eletrónica encontra-se prevista no n.º 1 do artigo 62.º e alínea g), do n.º 1 do artigo 115.º do CCP.

2.6. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA

Foi efetuada a circularização de fornecedores/empregados intervenientes nos processos analisados, cujos respetivos saldos contabilísticos, com reporte a 31/12/2015, corresponderam a 14% dos saldos contabilísticos totais das dívidas a terceiros relevados pelo MG relativos àquele ano económico, conforme ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 7 – Reconciliação de fornecedores e empregados

DESCRIÇÃO	ANO DE 2015
N.º de entidades circularizadas	23
N.º de respostas	23
% de respostas	100%
Saldos contabilísticos (221, 228, 261 e 26851) das entidades circularizadas	732 954,41 €
Saldos contabilísticos totais (221, 228, 261 e 26851) das dívidas a terceiros	5 243 766,48 €
Representatividade da amostra em montante	14%

Fonte: Balanço de terceiros, contas correntes, respostas dos fornecedores e reconciliação do ROC

Do confronto entre os saldos evidenciados pela contabilidade da Autarquia e os resultantes das contas-correntes dos fornecedores circularizados, foi identificado o montante de 100 575 € relativo a dívida não relevada pela Autarquia em 2015.

No entanto, tendo as faturas e os outros documentos que justificam estas situações, sido relevados contabilisticamente pelo MG em 2016, encontra-se ultrapassada tal situação.

De qualquer forma, as situações detetadas evidenciam, em 2015:

- ✓ Que os documentos de prestação de contas da CMG não refletiam a totalidade da dívida;
- ✓ O incumprimento das regras contabilísticas previstas no POCAL, no que respeita ao registo das faturas nas contas específicas para as faturas em receção e conferência;
- ✓ A omissão de registo contabilístico, em prazo razoável, de algumas faturas e outros documentos, expondo deficiências no funcionamento do sistema de controlo interno e de registo de correspondência da autarquia⁴³.

No contraditório, o Município referiu que, no âmbito da revisão do sistema de controlo interno, serão incluídos e implementados procedimentos e rotinas de circularização e conciliação de saldos de terceiros.

(Anexos 8, 10 e 12)

⁴³ De facto, foi identificada uma fatura que, apesar de ter carimbo de entrada na contabilidade em 2015, apenas foi registada contabilisticamente em 12/02/2016, o mesmo acontecendo com caução apresentada pela empresa em 09/04/2015 e apenas registada em 2016 – Cfr. Anexo 8.



2.7. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.7.1. Norma de controlo interno

A Norma de Controlo Interno (NCI) do MG foi aprovada pela CMG a 3/07/2003, carecendo de atualização e densificação, face às alterações organizacionais (nomeadamente à estrutura orgânica da Autarquia, aprovada em 2014) e legislativas com impacto nesta matéria⁴⁴, entretanto ocorridas, não contendo disposições específicas em termos de empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços.

Os testes realizados permitiram identificar algumas fragilidades no sistema de controlo interno da Autarquia, a carecer de correção e melhoria, sendo de destacar:

- ✓ Insuficiências e dispersão da informação sobre o acompanhamento e fiscalização da execução das obras públicas municipais;
- ✓ Deficiências no controlo e registo de entrada de faturas e outros documentos e respetiva relevação contabilística em prazo razoável;
- ✓ Ausência de circularização periódica de fornecedores, a realizar diretamente pelos serviços camarários;
- ✓ Ausência de medidas de controlo e gestão integrada dos armazéns, com implementação de medidas de verificação periódica das respetivas existências.

(Anexo 9)

2.7.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) foi aprovado em 2009 e remetido para conhecimento ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), não sendo evidenciada, no entanto, a remessa a outras entidades, designadamente a esta Inspeção-Geral.

O MG promoveu a revisão do PGRCIC, aprovada por deliberação do órgão executivo de 11/06/2014, estando disponível para consulta no sítio eletrónico da Autarquia⁴⁵.

O PGRCIC em vigor inclui um “Código de Ética” e procede à identificação de áreas de risco, prevendo um conjunto de matrizes e orientações para identificação, graduação, avaliação e grau de ocorrência dos riscos da organização e da gravidade do impacto da ocorrência das situações de risco, mas não identifica ou descreve em concreto riscos de corrupção da organização e medidas objetivas para a sua prevenção e controlo, atentas as áreas de risco identificadas.

No decurso do desenvolvimento do trabalho de campo, não foi recolhida evidência quanto à elaboração de relatórios de monitorização e avaliação da respetiva execução, contudo, consta no website do MG um relatório reportado ao ano de 2016, com data de 30/04/2017.

⁴⁴ De que se destaca, designadamente, o CCP, a LCPA, atribuições e competências e regime financeiro das autarquias locais.

⁴⁵ Cfr. <http://www.cm-gondomar.pt/pages/66> .

No contraditório, o Município referiu que, no âmbito da implementação do SNC-AP, estão em curso procedimentos de revisão do sistema de controlo interno e do PGRCIC, prevendo-se, desse modo, mitigar as fragilidades e os riscos identificados.

(Anexos 9, 10 e 12)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da ação de controlo, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal de Gondomar, são as seguintes:

Conclusão		Ponto do Relatório	Recomendação	
C1	<p>Em 10 processos de empreitadas de obras públicas adjudicados por ajuste direto, verificou-se que a diversificação de consulta/adjudicações por diferentes empresas era aparente, face à identidade de pessoas que integravam os seus órgãos sociais e/ou de direção/gestão, com efetiva subversão da limitação prevista no n.º 2 do artigo 113º do CCP, geradora da ilegalidade da despesa assumida nessas condições, no montante de 418 855,80 €.</p> <p>A eventual imputação de responsabilidade de natureza financeira dos responsáveis intervenientes encontra-se prejudicada, atenta a alteração introduzida pela LOE 2017 ao n.º 2, do artigo 61º da LOPTC e a jurisprudência do Tribunal de Contas no sentido de aplicabilidade dessa alteração mesmo a condutas praticadas em data anterior a 01/01/2017.</p>	2.4.1. c)	R1	<p>A seleção dos empreiteiros a consultar no âmbito dos ajustes diretos deve ser precedida do controlo prévio das relações especiais entre os mesmos, em função da estrutura societária, promovendo a concorrência, transparência, igualdade e imparcialidade e a limitação de adjudicações em função do empreiteiro.</p>
C2	<p>O investimento na realização de obras em infraestruturas desportivas propriedade de associações privadas, pela Autarquia, não se encontrava totalmente suportado em contratos de desenvolvimento desportivo previamente aprovados pelo executivo camarário, os quais, formalizando apoios em espécie concedidos a essas associações, careciam de aprovação pela CMG.</p> <p>Estes apoios em espécie, consubstanciados em investimentos realizados pelo MG, tinham</p>	2.4.2.	R2	<p>Celebração obrigatória de contratos de desenvolvimento desportivo, autorizados por prévia deliberação do órgão executivo, que sustentem a atribuição de tais apoios públicos às entidades associativas privadas.</p> <p>A Autarquia deverá apresentar documentos comprovativos da formalização da constituição do direito de superfície sobre tais equipamentos desportivos, nos</p>

Conclusão		Ponto do Relatório	Recomendação
	<p>subjacente a constituição do direito de superfície sobre as infraestruturas desportivas a favor do Município, o que não se efetivou até setembro de 2017, não obstante todas as obras se encontrarem concluídas e rececionadas provisoriamente.</p> <p>Foram, entretanto, celebradas adendas aos contratos de desenvolvimento desportivo, em 28/07/2017, com essas associações e aprovada a ratificação dos contratos iniciais, datados de 2014, e das respetivas adendas, pelo executivo camarário, em deliberação de 02/08/2017.</p> <p>Não obstante a omissão do cumprimento atempado de tais formalidades legais ser passível de gerar a ilegalidade da despesa assumida e paga com tais obras públicas, correspondente a 585 662,60 €, atenta a alteração introduzida pela LOE 2017 ao n.º 2, do artigo 61º da LOPTC e a jurisprudência do Tribunal de Contas nesta matéria, não se justifica a realização diligências adicionais.</p>		<p>termos preconizados nas candidaturas ao financiamento comunitário daquelas obras.</p>
C3	<p>Alguns projetos de obras públicas apresentavam deficiências instrutórias, insuficiências e fragilidades na respetiva elaboração e aprovação, o que levou ao aumento dos prazos de execução das respetivas obras e do volume de investimento inicialmente previsto, tendo gerado a necessidade de realização de trabalhos complementares de correção, integrados em novos procedimentos contratuais abertos para o efeito.</p>	<p>2.4.1. f) e 2.4.3. b)</p>	<p>R3 Reforço da qualidade e rigor técnico na elaboração, instrução de projetos e recolha atempada dos pareceres necessários de entidades terceiras para garantir uma execução física e financeira das obras públicas com salvaguarda do interesse público.</p>
C4	<p>Nos procedimentos de ajuste direto, predominantes no MG, em várias situações não foi promovida a consulta a diversos empreiteiros/fornecedores/prestadores.</p>	<p>2.4.1. e) e 2.5.1. d)</p>	<p>R4 Garantia de que a consulta a mais do que um prestador, nos processos de contratação pública por ajuste direto, é concretizada, sempre que possível, promovendo, assim, os princípios da concorrência e da transparência.</p>

Conclusão		Ponto do Relatório	Recomendação	
C5	Não foi promovida a revisão de preços em 16 obras públicas, tendo-se apurado, após cálculo solicitado pela IGF, um montante de 7 358,82 €, ainda a receber pelo MG relativo a 4 obras incluídas na amostra.	2.4.3. d)	R5	Realização atempada do cálculo da revisão de preços nas empreitadas de obras públicas, para garantia da salvaguarda do erário municipal.
C6	Constatou-se dispersão processual na organização documental da fase de execução das empreitadas de obras públicas, sendo a informação disponibilizada relativa à fiscalização camarária de conteúdo insuficiente para aferir da efetiva evolução na execução física e financeira da obra.	2.4.3. b)	R6	Elaboração de evidências, pelos serviços de fiscalização municipal, relativas às verificações realizadas na execução de obras públicas, sistematizando e organizando a informação referente à fase da execução física e financeira das empreitadas de obras públicas.
C7	Em 7 obras públicas não foram cumpridos os prazos de pagamento contratualmente acordados, tendo-se verificado situação semelhante em alguns processos de aquisições de bens e serviços.	2.4.3. c) e 2.5.3. c)	R7	Definição de procedimentos que assegurem o cumprimento rigoroso dos prazos de pagamento legal e contratualmente estabelecidos.
C8	A incorreta classificação, na respetiva rubrica económica, de contratos de tarefa e avença celebrados com pessoas singulares, não permite evidenciar a despesa suportada no triénio, com contratos desta natureza, que aparece referenciada com valor nulo, sendo igualmente inexata a informação prestada à DGAL sobre esta matéria.	2.1. e 2.5.1. e)	R8	Alteração da classificação da despesa correspondente a contratos de tarefa e avença, com pessoas singulares, para a rubrica 010107, de forma a evidenciar a efetiva despesa com contratos dessa natureza e correção da informação prestada à DGAL.
C9	Quanto ao sistema de controlo interno e ao PGRIC: a) A Norma de Controlo Interno apresenta-se pouco densificada e desatualizada; b) Identificaram-se algumas fragilidades no SCI da autarquia, designadamente ao nível do acompanhamento e fiscalização das empreitadas de obras públicas, registo e controlo de documentos, e circularização de fornecedores;	2.7.	R9	Atualização da Norma de Controlo Interno e correção das fragilidades identificadas no Sistema de Controlo Interno, assim como no PGRIC, assinalando em detalhe as situações de risco de corrupção, as medidas concretas para a sua prevenção e correção, bem como a sua monitorização, de forma regular e a respetiva avaliação.

Conclusão		Ponto do Relatório	Recomendação
	<p>c) O PGRIC, revisto no ano de 2014, embora indique áreas de risco, não identifica nem descreve, em concreto, situações de risco e, conexamente, medidas de prevenção de corrupção a elas associadas, limitando-se a estabelecer, em abstrato, um conjunto de matrizes e orientações visando a sua identificação, graduação e avaliação;</p> <p>d) Não foi efetuada, de forma regular, a monitorização da implementação das medidas previstas no PGRIC nem a avaliação da sua execução.</p>		

4. PROPOSTAS

Em resultado do descrito, propomos:

4.1. O envio do presente relatório a Sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento, nos termos do n.º 1 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07;

4.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Gondomar, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto na alínea o), do n.º 2, do art.º 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09;

4.3. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pela Inspetora Daniela Bastos e pela Chefe de Equipa Helena Fonseca, que a coordenou, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.

Pela equipa

Chefe de Equipa

MARIA HELENA AMARAL
FONSECA
2019.01.10 10:34:47 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Amostra de empreitadas de obras públicas
Anexo 2	Amostra de aquisições de bens e serviços
Anexo 3	Evolução da despesa e indicadores orçamentais com contratação pública – Anos 2014 a 2016
Anexo 4	Empreitadas de obras públicas – concursos públicos
Anexo 5	Empreitadas de obras públicas – ajustes diretos
Anexo 6	Empreitadas de obras públicas – ajustes diretos - Violação do limite do n.º 2, do art.º 113º CCP
Anexo 7	Empreitadas de obras públicas realizadas em infraestruturas desportivas propriedade de associações desportivas privadas
Anexo 8	Resumo da reconciliação de fornecedores e empreiteiros – Ano de 2015
Anexo 9	Fragilidades detetadas no sistema de controlo interno e no plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas
Anexo 10	Contraditório institucional
Anexo 11	Contraditório pessoal do Diretor do Departamento de Obras Municipais (DOM)
Anexo 12	Análise das respostas no âmbito do contraditório institucional e pessoal do DOM