

# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ALCOCHETE

---

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

Relatório n.º 2016/1364

Independência

InteGridade

ConFiança

**PARECER:**

Concordo com o presente relatório, sublinhando as recomendações formuladas junto da Câmara Municipal de Alcochete na área dos mercados públicos. À consideração superior.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2016.09.26 18:36:18  
+01'00'

**DESPACHO:**

Concordo.  
Remeta-se a S. E. o Secretário de Estado do Orçamento para homologação, sugerindo-se o encaminhamento a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, com vista ao subsequente envio à Câmara Municipal de Alcochete.

O Inspetor-Geral  


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2016.10.26 18:41:40 +01'00'

Relatório n.º 2016/1364

Processo n.º 2014/235/A5/804

**Auditoria ao Município de Alcochete – Controlo da Contratação Pública**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de concluir sobre se a utilização dos recursos públicos, na área da contratação pública, respeitou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência. De acordo com as evidências obtidas, a análise e a sua avaliação e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 9), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

- 1.1. A **despesa municipal** relativa a **contratação pública**, no montante de **M€ 17,23**, representou, nos anos de 2011-2014, **35% do total da despesa municipal**, sendo de assinalar um decréscimo da despesa de 8,9% naquele período.
- 1.2. Entre 2011 e o 1.º semestre de 2015, **43% da despesa com aquisições de bens e serviços** foi executada na sequência de **ajustes diretos simplificados**, sem sujeição à concorrência e indiciando um deficiente levantamento das necessidades anuais de bens e serviços correntes.
- 1.3. Acresce que a **inexistência de um adequado planeamento** das aquisições de bens e serviços correntes **prejudica a adoção dos procedimentos pré-contratuais exigidos** face à estimativa da despesa, verificando-se diversas situações em que o Município recorreu a aquisições avulsas de bens e serviços, mediante ajustes diretos simplificados, quando estava em causa o seu fornecimento contínuo ao longo de um determinado exercício económico, atento o valor das aquisições efetuadas.
- 1.4. Na **maioria dos ajustes diretos**, foi **convidada apenas uma empresa**, sendo de salientar que a consulta a diversos fornecedores potencia a obtenção de propostas mais vantajosas, contribuindo para uma maior concorrência e transparência nos processos de contratação pública, preocupações que não foram evidenciadas neste Município.
- 1.5. Foram fixados nas peças contratuais de diversos processos de contratação pública, **prazos de pagamento de 60 dias** após a receção das faturas, sem qualquer fundamentação, ao invés dos 30 dias previstos como regime regra no CCP. Saliente-se, ainda, que na **maioria das situações analisadas, a CMA não cumpriu os prazos de pagamento definidos contratualmente**.
- 1.6. O **incumprimento dos prazos de pagamento** acordados é refletido na tendência crescente associada aos PMP da autarquia local apurados pela DGAL, sendo de salientar que o referente ao segundo trimestre de 2015 foi de 612 dias.
- 1.7. Detetaram-se **faturas sem registo de entrada na CMA**, o que dificulta ou inviabiliza o início da contagem dos prazos de pagamento e tem efeitos negativos sobre a fiabilidade dos registos contabilísticos da entidade.
- 1.8. A CMA **não reduziu a escrito os critérios gerais e abstratos** a utilizar no preenchimento do conceito "**prestações do mesmo tipo ou idênticas**" para efeitos do controlo legal do limite por fornecedor, sendo, no entanto, de referir que não foi detetada nenhuma situação de ultrapassagem do limite.
- 1.9. A CMA **não dispõe de bases de dados** que permitam o apuramento **de custos unitários de referência**, por tipo de obra, bens e serviços, para garantir e comparar a razoabilidade dos custos associados aos processos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas.

Despesa com  
Contratação Pública:  
M€ 17

Elevado peso da despesa  
com aquisições de bens e  
serviços sem sujeição à  
concorrência: M€ 2,6

Inexistência de  
planeamento das  
compras anuais

Maioria dos ajustes  
diretos com convite  
apenas a uma entidade

Incumprimento de  
prazos de pagamento  
fixados

PMP em 2015: 612 dias

Faturas sem registo de  
entrada na CMA

Não redução a escrito  
dos critérios

Ausência de base de  
dados com custos  
unitários de referência

- 1.10. A **Norma de Controlo Interno**, em vigor desde 2002, está **desajustada** face à atual estrutura orgânica da Autarquia e às alterações legislativas, entretanto, ocorridas, nomeadamente o Código dos Contratos Públicos, LCPA e os Regimes Financeiro e Jurídico das Autarquias Locais.
- 1.11. Em **matéria de controlo interno** são ainda de assinalar diversas **insuficiências**, nomeadamente, a **não redução a escrito** de procedimentos e regras a adotar nas diversas fases dos processos aquisitivos e na própria organização processual, a **ausência de segregação de funções** e de **rotação dos trabalhadores** responsáveis pela execução das diversas operações integradas em processos de contratação pública e a **falta de articulação** entre as **aplicações informáticas** da Autarquia. Saliente-se
- 1.12. O **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, aprovado em 2010, não foi revisto, encontrando-se desajustado face ao atual enquadramento organizacional e legislativo, nem, tão pouco, objeto de monitorização quanto à sua implementação.

Norma de controlo interno desatualizada

Controlo Interno: insuficiências diversas

PGRCIC: desajustado e sem monitorização

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

- a) Que a Autarquia proceda a um adequado planeamento do processo de compras, prevendo as necessidades anuais de bens e serviços de determinado tipo, e adote o procedimento pré-contratual legalmente previsto atendendo à previsão da despesa e recorra a fornecimentos contínuos, quando tal se justifique.
- b) Que a Autarquia promova a consulta a diversos fornecedores, com vista a contribuir para o reforço dos princípios da concorrência e da transparência.
- c) Que a Autarquia inclua nas peças contratuais prazos de pagamento em conformidade com o definido no CCP, ou seja, em regra 30 dias, procedendo à fundamentação de situações em que são fixados prazos mais elevados e que cumpra os prazos de pagamento fixados contratualmente.
- d) Que a Autarquia proceda ao adequado e atempado registo de entrada das faturas na CMA, possibilitando a correta contagem dos prazos de pagamento das faturas e contribuindo para uma maior fiabilidade dos registos contabilísticos e da informação financeira da entidade.
- e) Que a CMA reduza a escrito os critérios gerais e abstratos a utilizar no preenchimento do conceito "*prestações do mesmo tipo ou idênticas*", de modo a potenciar um mais adequado controlo do impedimento legal de convidar a mesma entidade.

Principais recomendações

- f) Adoção de base de dados que permita o apuramento de custos unitários por tipo de trabalho, bem e serviço, de modo a melhor aferir quanto à razoabilidade dos custos associados aos processos de contratação pública.
- g) Que a Autarquia promova a revisão da Norma de Controlo Interno, de forma a adequá-la à atual estrutura orgânica e às alterações legislativas entretanto ocorridas e a suprir as fragilidades identificadas relativamente à sistematização de procedimentos e de regras e em matéria de segregação de funções e rotação de trabalhadores.
- h) Que a CMA proceda à revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, por forma a adequá-lo à atual estrutura municipal e ao quadro legislativo vigente. Deve, ainda, proceder à monitorização regular da sua implementação.

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	6
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
1.1. FUNDAMENTO .....	7
1.2. OBJETIVOS .....	7
1.3. ÂMBITO.....	7
1.4. METODOLOGIA .....	8
1.5. CONTRADITÓRIO.....	9
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>10</b>
2.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA.....	10
2.2. PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS .....	11
2.3. GESTÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	14
2.4. CONTROLO DA LEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	21
2.5. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....	26
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>30</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>35</b>
LISTA DE ANEXOS.....	37

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ANCP</b>	Agência Nacional de Compras Públicas
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMA</b>	Câmara Municipal de Alcochete
<b>CNCP</b>	Catálogo Nacional de Compras Públicas
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>DAOML</b>	Divisão de Ambiente, Obras Municipais e Logística
<b>DAGR</b>	Divisão de Administração e Gestão de Recursos
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DO</b>	Dono de Obra
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DOMRV</b>	Divisão de Obras Municipais e Rede Viária
<b>DRF</b>	Divisão de Recursos Financeiros
<b>DR</b>	Diário da República
<b>ESPAP</b>	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
<b>GCP</b>	Gestão da Contratação Pública
<b>GES</b>	Gestão de Stocks
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LAL</b>	Lei das Autarquias Locais
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>LO</b>	Livro de Obra
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>MA</b>	Município de Alcochete
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>OP</b>	Ordem de Pagamento
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>SCI</b>	Sistema de Controlo Interno
<b>SCP</b>	Setor de Contratação Pública
<b>SGD</b>	Sistema de Gestão Documental
<b>SGS</b>	Sistema de Gestão de Stocks
<b>SNCP</b>	Sistema Nacional de Compras Públicas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças, no âmbito do projeto “Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica”.

### 1.2. Objetivos

**1.2.1.** Esta auditoria tem como **objetivo geral** verificar a atuação do município, em matéria de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas, quanto à legalidade dos respetivos procedimentos e à boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, tendo em conta, designadamente, os seguintes objetivos específicos:

- a) Concluir sobre a evolução e o peso das despesas com a contratação pública (aquisições de bens e serviços e incluindo empreitadas) nas despesas municipais, no quadriénio 2011/2014;
- b) Verificar se foram utilizados e aplicados os procedimentos pré-contratuais, de acordo com o previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP);
- c) Concluir sobre a legalidade da execução dos contratos, bem como se foram aplicadas as reduções remuneratórias nas aquisições de serviços, nos termos das Leis de Orçamento de Estado, e verificar a existência de desvios na execução física (prazos e trabalhos) e financeira dos contratos, bem como a sua justificação;
- d) Avaliar o sistema de controlo interno instituído no Município na área da contratação pública, bem como o uso de boas práticas nas compras públicas geradoras de poupanças e ganhos de eficiência;

**1.2.2.** Para além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) da Câmara Municipal de Alcochete (CMA), nos aspetos relacionados com a área de contratação pública de empreitadas e aquisição de bens e serviços, em cumprimento do Despacho n.º 9/2010, de 13/abr, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

### 1.3. Âmbito

A presente auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Alcochete (CMA), com particular relevância nos serviços que têm a seu cargo a contratação pública, a Divisão de Obras Municipais e Rede Viária (DOMRV) e a Divisão de Recursos Financeiros (DRF) e reportou-se, genericamente, ao período de 1/jan/2011 a 30/jun/2015.

## 1.4. Metodologia

A execução da auditoria que obedeceu, com os necessários ajustamentos e atualizações, aos procedimentos de auditoria para controlo das compras públicas e das empreitadas de obras públicas adotados na IGF, e consubstanciados nos respetivos guiões aprovados superiormente, na área das autarquias locais, desenvolveu-se nos seguintes termos:

### 1.4.1. Fases

#### 1.4.1.1 Fase de planeamento, que incluiu, nomeadamente:

- Levantamento e análise preliminar da informação relevante para o desenvolvimento da auditoria, designadamente, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamento de controlo interno, despachos de delegação de competências, mapas de execução orçamental, planos plurianuais de investimentos e relação dos contratos de empreitada de obras públicas celebrados, bem como de aquisição de bens móveis e serviços;
- Identificação do universo a auditar, levantamento e análise dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes e dos respetivos intervenientes e seleção das amostras;
- Realização de reuniões, com os responsáveis das diversas áreas.

#### 1.4.1.2 Execução da ação, que englobou:

- A análise do sistema de controlo interno instituído;
- A realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados particularmente para os processos relativos à contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas e para os documentos relativos à execução física e financeira dos correspondentes contratos.

Na seleção da amostra dos processos de contratação pública (aquisição de bens e serviços e empreitadas), que recaiu sobre o universo das adjudicações desde 01/jan/2011 até 30/jun/2015, a análise de risco realizada permitiu identificar os critérios do valor dos contratos, do tipo de procedimento e do objeto dos contratos.

Neste âmbito, em relação às **empreitadas de obras públicas**, cuja despesa adjudicada, entre entre 1/jan/2011 e 30/jun/2015, ascendeu a M€ 5,1, a **amostra correspondeu a 99% desse valor**, composta por uma empreitada por concurso público, seis por ajuste direto, sendo uma delas realizada ao abrigo do DL n.º 34/2009, de 6/fev, **no total de sete empreitadas, num universo de 11, ou seja, 64% do número de processos.**

No caso das **aquisições de bens e serviços**, foram analisados 20% (33, sendo um concurso público e 32 ajustes diretos, regime geral) dos procedimentos adjudicados, num universo de

163 processos, **representando 54% (M€ 1,9) da despesa contratada (M€ 3,5).**

(Anexos 1 e 2)

#### 1.4.2. Critérios

Os principais **critérios/referenciais** de análise adotados na presente ação foram os seguintes:

- Quadro legal e contratual aplicável;
- Regulamentação interna;
- Princípios básicos, normas de controlo interno e boas práticas aplicáveis na área das compras públicas; e
- Cadernos de Encargos e contratos de empreitadas.

#### 1.4.3. Técnicas

No desenvolvimento da ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- Análise documental, designadamente, a apreciação das peças dos procedimentos pré-contratuais e dos contratos, bem como dos documentos relativos à execução física e financeira dos trabalhos, no caso das empreitadas de obras públicas;
- Tratamento e análise de dados financeiros;
- Realização de testes de procedimento, conformidade e substantivos e preenchimento de questionários; e
- Realização de entrevistas informais.

#### 1.5. Contraditório

Nos termos do disposto no art.º 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul e dos artigos 19º (nº 2) e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>1</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Alcochete das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio do projeto de relatório, em 05/jul/2016.

A pronúncia da entidade auditada, recebida em 20/jul/2016, consta do Anexo 9, resultando da sua análise que a Câmara Municipal de Alcochete no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório.

---

<sup>1</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2.ª Série, de 12 de abril.

Não obstante, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares ou divergências de opinião justificam a sua inclusão neste documento.

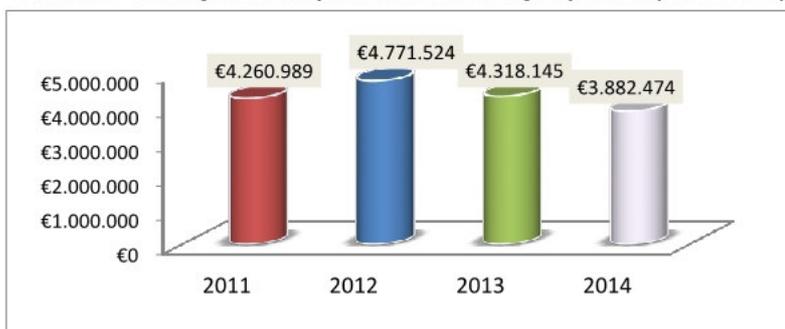
## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. Estrutura e evolução da despesa

No quadriénio de 2011/2014, a despesa com contratação pública<sup>2</sup> no Município de Alcochete (MA) ascendeu a, aproximadamente, **M€ 17,23 e representou 35% da despesa municipal** (33%, em 2011, 38%, em 2012, 35%, em 2013 e 32,5%, em 2014).

Entre 2011 e 2014, a **despesa com contratação pública diminuiu cerca de 8,9%** (€ 378.515), passando de €4.260.989, em 2011, para €3.882.474, em 2014. No período de 2011/2012, aumentou 12%, entre 2012/2013 diminuiu 9,5% e no biénio 2013/2014 diminuiu 10,1%, conforme se evidencia no gráfico seguinte:

**Gráfico 1 - Evolução da despesa com contratação pública (2011-2014)**



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011-2014)

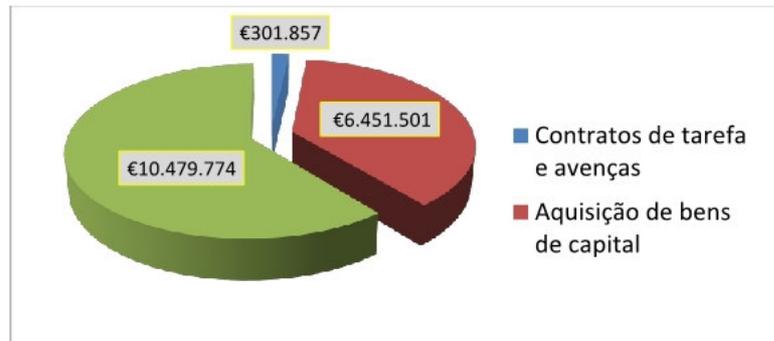
No mesmo período, **as aquisições de bens de capital diminuiram 77%** (a respetiva despesa passou de M€ 2,29 em 2011, para M€ 0,53 em 2014) e **as aquisições de bens e serviços correntes, incluindo tarefas e avenças, registaram um acréscimo de 70%** (de M€ 1,97 em 2011, para M€ 3,35 em 2014).

(Anexos 3 e 4)

Da análise do gráfico infra, verifica-se que, de entre as despesas com contratação pública, as **aquisições de bens de capital**, no montante de € 6.451.501, **representaram, no mesmo período, 37,4% do total das despesas da contratação pública e os restantes 62,6% corresponderam, quase integralmente, a aquisições de bens e serviços correntes**, no montante de € 10.479.744, enquanto os contratos de tarefa e avença ascenderam a apenas 1,8% das despesas com contratação pública.

<sup>2</sup> Inclui a despesa paga com aquisição de bens e serviços correntes (rubrica 02) e de bens de capital (rubrica 07, excluindo apenas os investimentos incorpóreos – 07.01.13).

Gráfico 2 - Estrutura da despesa com contratação pública (2011-2014)



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011-2014)

(Anexos 3 e 4)

## 2.2. Procedimentos pré-contratuais

### 2.2.1. Empreitadas de obras públicas

No quadriénio 2011-2014, o **peso da despesa contratada com empreitadas de obras públicas** neste Município foi de **93%** do total comprometido da rubrica de classificação económica “**aquisição de bens de domínio público – outras construções e infraestruturas**” (070303), **20%** do total das despesas de capital comprometidas e **6%** da despesa total comprometida, conforme quadro seguinte:

Quadro 1 - Peso da despesa contratada com empreitadas de obras públicas

UN: €

Total Despesa Comprometida	2011	2012	2013	2014	Total
Empreitadas	2.812.354,12	1.973.565,49	44.596,80	294.775,97	5.125.292,38
070303 - Bens de Domínio Público - outras construções e infraestruturas	902.287,80	2.050.377,80	1.749.989,07	803.885,71	5.506.540,38
Despesa de capital	6.199.329,42	5.709.896,75	3.779.148,97	10.154.522,65	25.842.897,79
Despesa total	18.894.468,62	21.815.411,92	20.638.787,33	28.644.364,82	89.993.032,69

Peso das empreitadas na aquisição de bens de domínio público	311,7%	96,3%	2,5%	36,7%	93,1%
Peso das empreitadas na despesa de capital	45,4%	34,6%	1,2%	2,9%	19,8%
Peso das empreitadas na despesa total	14,9%	9,0%	0,2%	1,0%	5,7%

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa e mapas de contratação administrativa fornecidos pela CMA

No período auditado, foram **adjudicadas 11 empreitadas de obras públicas**, no valor total de **M€ 5,1**, de acordo com a listagem fornecida pelos serviços do MA, conforme quadro seguinte:

**Quadro 2 - Processos de empreitadas de obras públicas**

Ano	Adjudicações		
	N.º	Valor (€)	%
2011	5	2.812.354,12	54,9
2012	3	1.973.565,49	38,5
2013	1	44.596,80	0,9
2014	2	294.775,97	5,7
jun/2015	0	0,00	0,0
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>5.125.292,38</b>	<b>100</b>

Fonte: Mapas de empreitadas de obras públicas, fornecidos pela CMA

Entre 1/jan/2011 e 30/jun/2015, o **ajuste direto foi o procedimento pré-contratual utilizado com maior peso no conjunto da despesa adjudicada (€3.312.149,47)<sup>3</sup>**, ao representar cerca de **65% do total, repartido por 10 empreitadas<sup>4</sup>**, e o concurso público foi utilizado apenas numa empreitada, no montante de €1.813.142,92 (35% da despesa adjudicada).

(Anexo 1)

### 2.2.2. Aquisição de bens e serviços

No período decorrido entre 1/jan/2011 e 30/jun/2015, em termos de pagamentos, o peso da despesa com aquisição de bens e serviços correntes, incluindo avenças e tarefas (010107), no MA, foi de **28,2% do total das despesas com aquisição de bens e serviços correntes e 23,3% da despesa total**, conforme quadro seguinte:

<sup>3</sup> Segundo os valores disponibilizadas nos mapas fornecidos pela CMA.

<sup>4</sup> Das quais, uma foi contratualizada através de ajuste direto (regime excecional) ao abrigo do DL n.º 34/2009, de 6/fev.

**Quadro 3 - Peso da despesa paga com aquisição de bens e serviços correntes**

Un: €

Total Despesa Paga	2011	2012	2013	2014	Até jun-15	Total
<b>Aquisições de bens e serviços correntes+010107</b>	1.973.489,22	2.649.771,24	2.720.897,87	3.353.109,51	4.208.100,59	14.905.368,43
<b>Pessoal em regime de tarefa e avença</b>						
<b>Despesa corrente</b>	9.873.707,07	9.634.107,69	10.135.884,02	10.570.846,43	12.735.056,81	52.949.602,02
<b>Despesa total</b>	<b>12.817.765,84</b>	<b>12.501.389,51</b>	<b>12.377.977,93</b>	<b>11.960.397,03</b>	<b>14.183.683,08</b>	<b>63.841.213,39</b>

<b>Peso das aquisições de bens e serviços, inc. avenças e tarefas na Despesa Corrente</b>	20,0%	27,5%	26,8%	31,7%	33,0%	28,2%
<b>Peso das aquisições de bens e serviços, inc. avenças e tarefas na Despesa Total</b>	15,4%	21,2%	22,0%	28,0%	29,7%	23,3%

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa e mapas de contratação fornecidos pela CMA

Em termos de valores adjudicados, o quadro seguinte<sup>5</sup> identifica, por ano, relativamente a cada tipo de modalidade de procedimento utilizado, o número de procedimentos e os montantes contratados.

**Quadro 4 - N.º e valores das aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2011- 30/jun/2015)**

UN: €

Ano	Ajuste Direto Simplificado		Ajuste Direto Normal		Concurso Público		Total	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante
2011	1.175	706.373,88	54	941.783,97	0	0,00	1.229	1.648.157,85
2012	817	549.003,51	42	728.159,98	0	0,00	859	1.277.163,49
2013	773	431.250,76	29	659.167,02	0	0,00	802	1.090.417,78
2014	931	546.461,20	19	418.707,37	0	0,00	950	965.168,57
Até 30/jun/2015	665	412.535,75	18	449.282,19	1	300.000,00	684	1.161.817,94
<b>Total</b>	<b>4.361</b>	<b>2.645.625,10</b>	<b>162</b>	<b>3.197.100,53</b>	<b>1</b>	<b>300.000,00</b>	<b>4.524</b>	<b>6.142.725,63</b>

Fonte: Listagens fornecidas pela CMA

(Anexo 2)

<sup>5</sup> Obtido com base nas listagens dos procedimentos pré-contratuais de aquisição/locação de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, e ajustes diretos simplificados, fornecidas pelo MA e abertos no período auditado (2011-jun/2015).

Assim, de acordo com o quadro 4, excluindo o ajuste direto simplificado<sup>6</sup>, **o procedimento pré-contratual a que a autarquia recorreu mais frequentemente foi o ajuste direto-regime geral (99%), utilizado em 162 procedimentos, tendo apenas uma aquisição de bens e serviços sido precedida de concurso público (1%).**

Porém, **da despesa total adjudicada, 43%, isto é, € 2.645.625, foi aprovada na sequência de ajuste direto simplificado**, o que, no conjunto das aquisições, representa um valor muito relevante de despesa, sem sujeição à concorrência, e indicia um deficiente levantamento das necessidades dos bens e serviços correntes para cada ano, bem como a contratação sem ter em consideração a despesa estimada no ano com esses bens e serviços, à revelia do procedimento pré-contratual, exigido em função da estimativa dessa despesa.

Da **restante despesa adjudicada em aquisições de bens e serviços, cerca de 52% foi precedida de ajuste direto, regime geral, e 5% de concurso público.**

(Anexo 2)

## 2.3. Gestão da Contratação Pública

### 2.3.1. Competências

As competências para início dos procedimentos e para a realização das respetivas despesas, em matéria de contratação pública, estiveram concentradas, em geral, desde 2009, no PCM em exercício, em cada um dos mandatos abrangidos pela auditoria, de harmonia com as competências próprias conferidas por lei e com as que lhes foram delegadas pela CMA<sup>7</sup>.

Nos procedimentos analisados não detetámos atos viciados por incompetência dos seus autores.

---

<sup>6</sup> Respeitando a aquisições de bens e serviços avulsas, de valor até € 5 000, em relação às quais não existe propriamente um procedimento.

<sup>7</sup> Em matéria de realização de despesas, a competência para autorizar despesas encontrava-se atribuída ao órgão executivo e ao seu presidente, nos termos previstos na alínea q), do n.º 1 do artigo 64.º e nas als. f) e g) do n.º 1 do artigo 68.º, ambos da Lei n.º 169/99, de 18/set (designada por Lei das Autarquias Locais – LAL), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/jan. Atualmente previsto na alínea f), do n.º 1 do artigo 33.º e nas alíneas f) e g) do n.º 1 do artigo 35.º, do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set. e no artigo 18.º do DL n.º 197/99, de 8/jun.

No entanto, a competência da CM foi delegada no presidente daquele órgão, até ao montante de €748.196,84, de acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 29.º do referido DL n.º 197/99; no n.º 1 do artigo 65.º e na alínea g), do artigo 68.º da citada Lei n.º 169/99. No mandato de 2009/2013, a delegação de competências da CM no Presidente foi tomada na reunião de Câmara de 26/out/2009 e no mandato atual, na reunião de 23/out/2013.

Tal competência podia ainda ser subdelegada em quaisquer dos vereadores por decisão e escolha do presidente da autarquia, segundo o previsto no n.º 2 do artigo 65.º da Lei n.º 169/99, alterada pela Lei n.º 5-A/2002 e atualmente previsto no n.º 1 do artigo 34.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

A partir de 17/dez/2013, a autorização das despesas e a aprovação das peças dos procedimentos de aquisição de bens e serviços, até ao valor de €30.000, foram autorizadas por uma Vereadora, no uso da delegação e subdelegação de competências proferia pelo despacho do PCM, n.º 36/2013 de 17/dez.

### 2.3.2. Centralização e política de compras públicas

O processo de compras públicas estava centralizado no Setor da Contratação Pública (SCP), integrado na Divisão de Recursos Financeiros (DRF), o qual, com a entrada em vigor da nova estrutura orgânica do MA, foi integrado na Divisão de Administração e Gestão de Recursos (DAGR), de harmonia com as competências atribuídas a essa Divisão, sendo a contratação de bens e serviços promovida através daquele serviço.

Relativamente à tramitação processual e à apresentação dos documentos e das propostas na CM, os concursos públicos e os ajustes diretos ao abrigo de Acordos-quadro têm decorrido na plataforma electrónica “VortalGOV”, enquanto os ajustes diretos (normais e simplificados) têm decorrido em suporte de papel, com a apresentação dos documentos e das propostas através de transmissão escrita e electrónica de dados, por correio eletrónico, conforme previsto nos convites<sup>8</sup>.

Apesar da referida centralização, não existe qualquer documento a definir a política e a estratégia de compras da autarquia local, nem os procedimentos a adotar sistematicamente pelos serviços ao nível, designadamente, do planeamento anual das compras e da sua execução.

Ora, a gestão das compras públicas deve ser orientada pelos princípios de racionalização, da economia e da eficiência, o que é facilitado, em regra, pela centralização do processo de compras e tem subjacente um adequado conhecimento das necessidades e do planeamento das suas aquisições, bem como uma adequada gestão de *stocks*.

Na verdade, o planeamento das necessidades e uma adequada gestão de *stocks*, associados à centralização do processo de compras, facilitam a programação das aquisições, possibilitam a obtenção de economias de escala e permitem reduzir as aquisições avulsas a casos excecionais e, conseqüentemente, também, os custos administrativos relacionados com os processos de compras.

Apesar da referida falta de definição da sua política e estratégia de compras, a centralização do processo das compras, o recurso frequente a fornecimentos contínuos (vd. item seguinte) e a boa articulação existente entre os vários sectores da DOMRV e o setor de compras públicas, em especial entre este e o serviço de armazém, acabam por se refletir positivamente na gestão das compras públicas, bem como na organização e manutenção atualizada das existências e respetivos inventários.

A contabilidade de custos, instrumento de gestão autárquica que permite também melhorar o controlo dos custos das diversas funções e serviços promovidos pela autarquia e o planeamento das aquisições de bens e serviços necessárias à realização dessas funções, encontra-se em implementação neste Município.

---

<sup>8</sup> Vd. o n.º 1 do artigo 62.º e alínea g) do n.º 1 e n.º 4 do artigo 115.º do CCP.

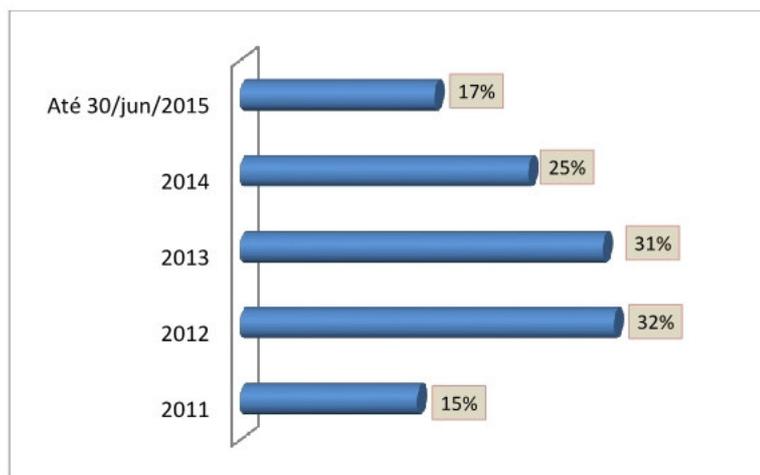
### 2.3.3. Fornecimentos contínuos

O MA tem privilegiado, desde 2011, a aquisição de bens e serviços, relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de todo o ano económico, através de fornecimentos contínuos, isto é, da contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados dentro de determinado prazo<sup>9</sup>, respeitando o *plafond* financeiro estipulado para o efeito.

A despesa autorizada, entre 01/jan/2011 e 30/jun/2015, através de **contratos de fornecimento contínuo de bens e serviços**, na sequência de procedimentos pré-contratuais, **ascendeu a € 806.197,04, o que representou 23% do total da despesa adjudicada referente a aquisições de bens e serviços (€3.497.100,53)**, naquele período, não incluindo ajustes diretos simplificados.

Por ano, o peso da despesa adjudicada através de contratos de fornecimentos contínuos<sup>10</sup>, respeitantes a aquisição de bens e serviços, variou entre um mínimo de 15% (2011) e um máximo de 32% (2012), conforme ilustra o gráfico seguinte:

**Gráfico 3 - Peso da despesa com a adjudicação de fornecimentos contínuos (2011-30/jun/2015)**



Fonte: Listagens disponibilizadas pela CMA

A adoção de fornecimentos contínuos corresponde a uma boa prática de gestão, porque, por um lado, assegura o fornecimento regular de bens de consumo corrente em função das necessidades dos serviços, e, por outro, permite, nomeadamente em relação aos bens não sujeitos a oscilações bruscas de preços, a redução do seu preço, aproveitando economias de escala.

<sup>9</sup> Em regra, 1 ano.

<sup>10</sup> 3 contratos no valor total de €142.205,00, em 2011; 13 contratos no valor total de €232.447,49, em 2012; 7 contratos no valor total de €204.271,25, em 2013; 5 contratos no valor total de €102.923,30, em 2014; e 2 contratos no valor total de €124.350,00, até 30/jun/2015.

Durante o período de 01/jan/2011 a 30/jun/2015, o Município efetuou diversas **aquisições avulsas de bens e serviços por ajuste direto simplificado**, tais como serviços de reparação auto e fornecimento de bens de economato/consumíveis informáticos/tipográficos, de peças auto/pneus e materiais de construção/ambiente, que tiveram um peso significativo na despesa com aquisição de bens e serviços correntes, como referimos anteriormente, **relativamente aos quais existia uma necessidade contínua ao longo do exercício económico e que, no seu conjunto, nesse período, atingiram o montante de € 5.000,00.**

Atentas as vantagens técnicas e financeiras reconhecidas nos fornecimentos contínuos, também para estas aquisições seria vantajoso a sua contratação através de procedimentos pré-contratuais sujeitos à concorrência e tendo em vista o fornecimento continuado desses bens, para todo o ano, em função dos consumos previstos.

(Anexo 5)

Assinale-se que, em sede de contraditório, a CMA referiu que “persistirá no esforço de reforçar o planeamento dos seus processos aquisitivos”, fazendo ainda alusão à “perceção que o Município tem sobre a vantagem de privilegiar modelos de aquisição estabilizados, em detrimento de aquisições avulsas, designadamente por ajuste direto simplificado.”

(Anexo 9)

#### **2.3.4. Acordos-Quadro**

A CMA aderiu, durante o período auditado, ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), no que concerne à aquisição de combustíveis, pelo que tem vindo a efetuar essas aquisições (5 contratos) ao abrigo do respetivo Acordo-Quadro n.º 2 – Combustível rodoviário ((AQ-CR-2008 (2012) e AQ-CR2012 (2013)) e da Central de Compras Eletrónicas da Área Metropolitana de Lisboa, beneficiando, assim, das economias normalmente associadas a esses Acordos-Quadro.

#### **2.3.5. Promoção da Concorrência**

No MA, para a amostra analisada, foi, regra geral, adotado o tipo de procedimento adequado em função do valor do contrato.

Registe-se, no entanto, o convite a uma única entidade, no caso do ajuste direto (regime geral), sem fundamentar essa decisão, e o recurso muito frequente ao ajuste direto simplificado, que põe em causa o princípio da concorrência e a possibilidade de obter melhores condições contratuais.

Com efeito, **o recurso excecional ao ajuste direto simplificado e o alargamento do ajuste direto – regime geral a outros fornecedores** em condições de concorrer<sup>11</sup>, diversificando as entidades consultadas, **permitiria ao Município beneficiar de preços mais competitivos, no sentido da promoção de uma maior concorrência** e da obtenção de propostas mais vantajosas, com garantia da qualidade dos bens e serviços prestados.

Neste sentido aponta-se, designadamente, **o ponto 5 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7/jan/2015**, sobre a prevenção de riscos de corrupção na contratação pública com a seguinte redação: *“reduzir o recurso ao ajuste direto, devendo quando observado, ser objeto de especial fundamentação e ser fomentada a concorrência através da consulta a mais de um concorrente.”*

A CMA, na pronúncia sobre o projeto de relatório, embora referisse que, abaixo de determinados limiares de valor ponderados e fixados pelo legislador, “...o princípio da concorrência mostrar-se-á fragilizado na devida ponderação com outros princípios que, inexoravelmente, pautam também a atividade administrativa, desde logo, os da prossecução do interesse público, da proporcionalidade e da eficiência”, afirmou estar “ciente das vantagens de alargar a consulta a mais de um fornecedor”.

(Anexo 9)

Face ao que antecede, e atendendo à efetiva complementaridade entre o princípio da concorrência e os demais enunciados, e ao recurso frequente, no período abrangido pela presente auditoria, ao ajuste direto com consulta a apenas um fornecedor, entendemos que as conclusões e recomendações vertidas no projeto de relatório devem ser mantidas.

### **2.3.6. Compras Públicas Ecológicas<sup>12</sup>**

**Na amostra** analisada, abrangendo 33 processos, num universo de 163 (1 concurso público e 162 ajustes diretos) **não há evidência da inclusão**, nos respetivos cadernos de encargos, **de critérios ou especificações técnicas de natureza ambiental**.

Acresce que, até à data das verificações, não foi elaborada pela autarquia qualquer diretriz ou norma a concretizar as especificações técnicas dos bens e serviços a incluir nos cadernos de encargos, nos termos previstos na alínea c), do n.º 2, do artigo 49.º do CCP.

Essa omissão não impede, contudo, que a implementação de critérios ambientais nos procedimentos de aquisição de bens e serviços possa ser um objetivo específico da autarquia, em sintonia com os

---

<sup>11</sup> E relativamente aos quais a autarquia disponha de uma avaliação positiva, face à informação disponível. Com efeito, o convite dirigido a determinados fornecedores deve pressupor, por parte da autarquia local, um conhecimento mínimo desses fornecedores, que assegure tendencialmente o fornecimento atempado dos bens e serviços pretendidos com a qualidade pretendida.

<sup>12</sup> Designam-se como tal as aquisições que se regem não só pelo valor económico da aquisição, mas que integram também os custos ambientais e sociais, podendo afetar decisivamente a competitividade dos mercados.

objetivos do Governo nesta matéria, definidos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, de 7 de maio, que aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010, a qual se encontra em revisão.

Em sede de contraditório, a CMA referiu que o uso incipiente de critérios ambientais tem a sua principal justificação no contexto de crise económico-financeira, não pondo em causa as asserções da IGF quanto a esta matéria.

### **2.3.7. Prazos de Pagamento**

Relativamente à amostra analisada, constatou-se que o MA tem contratualizado, na sua grande maioria, um prazo de pagamento de 60 dias<sup>13</sup>, a contar da data da receção da fatura pelo Município, definindo excecionalmente o prazo de 30 dias, em desconformidade com o legalmente previsto<sup>14</sup>.

Sobre esta matéria a Autarquia, em sede de pronúncia sobre o projeto de relatório, veio referir que “o uso generalizado do prazo de pagamento de 60 dias não revestirá – em particular, à luz do estatuído nos artigos 299.º e 299º-A do Código dos Contratos Públicos – dúvidas de conformidade ao Direito. Neste conspecto, pensa-se que o prazo de 30 dias é fixado pelo legislador com singela natureza supletiva, e não como suposto regime-regra, segundo o qual a fixação de termo diverso assumiria carácter excecional.”

(Anexo 9)

Ora, face a estas considerações da autarquia, há que reforçar a posição anteriormente assumida pela IGF, uma vez que da atual redação do n.º 1 do artigo 299.º ressalta, de forma clara, que o regime regra corresponde aos 30 dias, pelo que a eventual inclusão no contrato de um prazo de pagamento superior deverá ser objeto de fundamentação. Atento o exposto, a IGF mantém a respetiva conclusão e recomendação.

Para além do referido, as verificações efetuadas às faturas referentes a aquisições de bens e serviços a vários fornecedores e aos processos incluídos na amostra, permitiram concluir que o Município, na maioria das situações, não respeitou os prazos de pagamento acordados. O mesmo se verificou nos procedimentos de empreitadas analisados, em que os prazos médios de pagamento foram de 43, 273, 28 e 100 dias, nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, respetivamente.

---

<sup>13</sup> Cfr., a título meramente exemplificativo, os processos I-1/13, I/1/14, 494/2012 e 115/2014.

<sup>14</sup>Cfr. n.º 1 do artigo 299.º-A e n.º 3 do artigo 326.º, ambos do CCP, com as alterações introduzidas pelos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 3/2010, de 27/abr, o prazo de pagamento passou a ser de 30 dias, e só excecionalmente poderá ser acordado um prazo máximo de 60 dias.

O incumprimento dos prazos de pagamento acordados é, de resto, revelado pelo PMP da autarquia local apurado pela DGAL<sup>15</sup> com referência ao 4º trimestre dos anos de 2011 a 2014, respetivamente 235, 257, 353 e 616 dias, e ao 2º trimestre de 2015, 612 dias, prazos que apresentam uma tendência crescente.

(Anexo 6)

Assim, no MA, **o prazo médio de pagamento apurado pela DGAL não evidencia uma boa prática de contratação pública**, não permitindo aproveitar as vantagens decorrentes do estabelecimento de prazos de pagamento reduzidos e do pagamento atempado aos fornecedores, não contribuindo para uma imagem positiva da autarquia perante o exterior e para a desejável transparência na fixação de preços nem para a liquidez das empresas.

Com efeito, uma imagem negativa da autarquia em termos de prazos de pagamento tende a repercutir-se, negativamente, nos preços das propostas apresentadas pelos concorrentes, tornando-as mais onerosas.

Note-se que os preços das propostas são, naturalmente, ajustados em função do prazo médio de pagamento da entidade adjudicante, pelo que, mesmo quando não é exigido pelos fornecedores o pagamento de juros de mora<sup>16</sup> pelos atrasos ocorridos, não deixa de ser o município a suportar, através do preço, os correspondentes custos de financiamento e de transação.

### **2.3.8. Gestão dos Procedimentos de Empreitadas de Obras Públicas**

A **promoção dos procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas**, designadamente, a preparação das peças do procedimento, o lançamento dos concursos, a prestação de esclarecimentos aos concorrentes, a análise dos processos de erros e omissões, a elaboração dos relatórios de análise das propostas e as propostas de adjudicação, bem como o acompanhamento da execução física e financeira das empreitadas, têm estado a cargo **da Divisão de Obras Municipais e Rede Viária (DOMRV)**<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt). Esse apuramento é efetuado com base na fórmula constante da Resolução de Conselhos de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no DR, I Série, n.º 38, de 22/fev/2008, alterada pelo Despacho n.º 9.870, do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública, publicado em 13/abr/2009, cujo resultado pode ser influenciado, porém, por operações que deturpam o PMP apurado – v.g aumentos de imobilizado decorrentes da inventariação de imobilizado não incluído no inventário inicial ou realizado por administração direta; aquisições gratuitas, etc., que ao não serem eliminados, contribuem em regra, para um PMP inferior ao real.

<sup>16</sup> Vd. artigo 299º do CCP e o DL n.º 62/2013 de 10/mai, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2011/7/EU que estabelece medidas contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais.

<sup>17</sup> No âmbito das suas competências, cfr. previsto no artigo 20.º da estrutura orgânica do MA - Regulamento da Organização dos Serviços Municipais de Alcochete, aprovado pela AM, em sessão de 21/dez/2010, publicado no DR, 2ª série n.º 5, de 7/jan/2011 e com as alterações/adaptações referidas no artigo 14.º do regulamento da nova estrutura orgânica do MA, aprovado pela AM, em sessão de 27/dez/2012 e publicado no DR, 2ª série, N.º 8, de 11/jan/2013.

**A partir de ago/2013<sup>18</sup>**, com a aprovação da 1ª alteração ao novo Regulamento da Estrutura Orgânica do Município de Alcochete, **a promoção dos procedimentos relativos a empreitadas são da competência da Divisão de Administração e Gestão de Recursos (DAGR)**, cabendo à DAOML (ex-DOMRV), apenas as tarefas de controlo da execução física e financeira dos contratos e fiscalização das empreitadas.

Saliente-se, no entanto, que na **DAOML e na DAGR não existem bases de dados, com os preços unitários dos artigos, correntes, para empreitadas de obras públicas**, tipificados por projetos de obras, de edifícios, de arranjos exteriores, de infraestruturas ou de arruamentos, que permitam através do tratamento estatístico da sua informação efetuar comparações, entre os custos unitários de obras semelhantes.

Por outro lado, a DAOML e a DAGR não dispõem de informação sistematizada e atualizada sobre custos médios de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que resultem da experiência acumulada pelos serviços no lançamento de empreitadas e que pudessem vir a ser utilizados na estimativa do valor do contrato de obras novas.

De facto, quando é lançada uma empreitada, nos casos de projetos realizados pela CMA, os serviços consultam os processos das últimas empreitadas executadas do mesmo tipo e, sempre que necessário, os fornecedores de material, equipamentos e mão-de-obra, para obter os preços médios do mercado. Nos casos de projetos realizados por empresas externas ao município, os valores propostos são os estimados pelos projetistas.

Contudo, este processo é desenvolvido casuisticamente, obra a obra, em vez de resultar da recolha organizada de dados com preços correntes do mercado, por tipo de obra, que permitiria, por um lado, ter um registo dos custos históricos e, por outro, dos custos atualizados de referência, por tipo de obra ou tipo de trabalhos, e que tornaria possível um planeamento proativo na realização de projetos futuros.

## **2.4. Controlo da legalidade na contratação pública**

### **2.4.1. Ajuste Direto – Limitações aos convites à mesma entidade**

Na CMA tem sido efetuado o controlo do limite fixado no n.º 2, do artigo 113.º do CCP<sup>19</sup>, relativamente a contratos de empreitada, de locação ou aquisição de bens móveis e serviços, adjudicados na sequência

---

<sup>18</sup> 1ª alteração, ao novo Regulamento da Estrutura Orgânica da Câmara Municipal de Alcochete, publicado no DR 2ª série, N.º 134 de 15/jul/2013.

<sup>19</sup> Dispõe este normativo que *“Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído*

de ajuste direto, **não obstante a ausência de critérios escritos a utilizar no preenchimento do conceito “prestações do mesmo tipo ou idênticas”, previsto na norma citada.**

Para controlo desses limites por fornecedor, a CM dispõe de aplicações informáticas de Sistema de Gestão de Stocks (SGS) da , que gerem administrativamente o circuito das aquisições de bens e serviços e disponibilizam um mapa designado de “Ajuste Direto – Controlo dos Limites por Fornecedor”, que indica o total adjudicado ao mesmo fornecedor por ajuste direto (no regime geral e simplificado), discriminando os valores relativos às requisições emitidas e aos contratos celebrados<sup>20</sup>. As referidas aplicações também emitem relatórios “Resumo da situação de acumulados de ajustes diretos” com indicação dos valores totais das adjudicações e dos convites ao mesmo fornecedor, para as empreitadas e para as aquisições de bens e serviços, realizadas no ano económico em curso e nos últimos dois anos. Deste modo, os serviços dispõem dos elementos necessários para indicar na informação que fundamenta a abertura dos procedimentos se os fornecedores a consultar estão ou não em situação do impedimento previsto no artigo 113º do CCP.

Os testes realizados relativamente a alguns fornecedores<sup>21</sup> permitiram-nos verificar que nas situações em que se desencadeou o procedimento contratual por **ajuste direto, não incluindo o regime excecional, em função de critérios materiais**, a autarquia **não convidou qualquer fornecedor em situação do aludido impedimento legal.**

(Anexos 1A e 2A)

No que respeita à não fixação de critérios escritos a utilizar no preenchimento do conceito “prestações do mesmo tipo ou idênticas”, previsto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP, a Autarquia, embora tenha feito alusão à dificuldade na definição de critérios para a densificação do conceito, referiu que iria ponderar “a possibilidade de desenvolver um modelo de densificação de tais conceitos”.

(Anexo 9)

#### **2.4.2. Procedimento pré-contratual e execução dos contratos**

Na análise dos processos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços, incluídos na amostra, não se registaram, em geral, situações de desconformidade legal relevantes, quer ao nível da tramitação processual, contratação ou ao nível da execução física e financeira dos contratos.

---

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

<sup>20</sup> Permitindo fazer a destriça entre os valores relativos a aquisições de bens e serviços, de acordo com as designações constantes, respetivamente, nas alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 16.º do CCP.

<sup>21</sup> Selecionados com base no critério do valor acumulado (do ano económico de 2015 e dos dois anos económicos anteriores) de aquisições de bens e serviços mais elevados.

(Anexos 7 e 8)

Sem prejuízo disso, importa referir as seguintes insuficiências:

- a) Os autores dos despachos não se encontravam devidamente identificados, conforme exigido na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do CPA<sup>22</sup>;
- b) Os documentos que compõem os processos, em suporte de papel, das aquisições de bens e serviços não se apresentavam devidamente organizados, nem as respetivas folhas se encontravam numeradas e rubricadas. Quanto aos processos de empreitada, para a amostra analisada, também se verificou que as folhas não se encontravam numeradas e rubricadas;
- c) Nas informações que fundamentaram a abertura de alguns procedimentos de empreitadas<sup>23</sup>, por ajuste direto (regime normal), bem como em 23 procedimentos de aquisições de bens e serviços, apenas foi indicada uma entidade a convidar, sem qualquer fundamentação da sua escolha, em vez da identificação de um conjunto de outras entidades em condições de concorrerem, para escolha pelo órgão com competência para autorizar a despesa e para contratar;
- d) Nos cadernos de encargos das empreitadas, processos I-04/12 e I-02/10, fixam-se nas especificações técnicas, de determinados artigos<sup>24</sup>, marcas de fabricantes e modelos comerciais, embora contenham a sigla, do “tipo” ou “equivalente”, para os quais, era possível definir e parametrizar as suas especificações técnicas<sup>25</sup>, sem a necessidade da referência a marcas ou a modelos comerciais, do “tipo”. Para esses artigos, correspondem características e especificações técnicas próprias, e não de referência, porque não existem dois materiais iguais, no mercado, contrariando-se, por isso, o disposto no n.º 2 do artigo 49.º do CCP. As especificações técnicas deveriam ter sido fixadas, por forma a permitir a participação dos

---

<sup>22</sup> Atualmente previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 151.º do novo CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7/jan.

<sup>23</sup> V.g. Processos I-08/12 e I-01/13

<sup>24</sup> A título de exemplo:

- No caderno de encargos referente ao *processo I-04/12*, na Requalificação da av. D. Manuel I (operação 3) e da rua do Norte e largo da Misericórdia (operação 5), no mapa de quantidades de trabalho, faz-se referência: no artigo 1.13.1– mobiliário urbano bancos” tipo                    modelo                    ” e no artigo 3.14.3- grelhas,”                    , na Reparação da Ponte Cais (operação 4), no artigo VII.4.1.3-tapete betuminoso                    , no artigo VII.2.1.3-argamassa                    e no capítulo VII.5.6 e n.º 9, da memória descritiva, a referência a colunas de iluminação, do                    e luminárias”

- No CE do processo I-02/10, no mapa de quantidades de trabalho no cap. 06-complexo de telas (6.1), faz-se referência ao tipo                    ou equivalente, a materiais de isolamentos (6.2), tipo                    ou equivalente, a isolamentos acústicos (6.4),”                    40mm e também no cap. 07, a tetos falsos, tipo                    600x600 ou equivalente, e, a equipamentos de cozinha, no cap.14, tipo                    ou equivalente, e no cap-18, a equipamentos de brincar, tipo                    ou equivalente.

<sup>25</sup> Por exemplo, no caso das luminárias, os parâmetros característicos do rendimento luminoso, de durabilidade, de temperatura de cor e de fotometria, classe de isolamento elétrico, potência, tensão de funcionamento e tipo de montagem.

concorrentes em condições de igualdade e promoção da concorrência, na consulta aos mercados (cf. n.º 1 do artigo 49.º). Também na fase de execução do(s) contrato(s), inviabiliza-se que as entidades executantes apresentem produtos, materiais e equipamentos, alternativos, que melhor satisfaçam as necessidades da CM/entidades executantes, dificultando-se, por isso, também a participação dos fornecedores em circunstâncias de igualdade.

Ora, o n.º 12 do artigo 49.º do CCP, proíbe a fixação de especificações técnicas que façam referência a um fabricante ou a uma proveniência determinada, a um processo específico de fabrico, a marcas, patentes ou modelos e só permite a título excecional (cfr. n.º 13 do artigo 49.º) a fixação de especificações técnicas por referência, acompanhada da menção “ou equivalente”, quando haja impossibilidade de descrever, de forma suficientemente precisa e inteligível, as prestações objeto dos contratos a celebrar, o que se afigura não serem os casos;

- e) Também nos Cadernos de Encargos relativos aos processos 557/2015 e 964/201, para a aquisição de bens, as especificações técnicas de determinados equipamentos<sup>26</sup>, indicam-se as marcas dos fabricantes com referência aos modelos dos equipamentos, embora contenham, a sigla “tipo” ou “equivalente”, para os quais era possível fixar as suas especificações técnicas<sup>27</sup>, sem a necessidade do uso da marca ou do modelo comercial, seguida da sigla do “tipo”. As marcas referidas têm características e especificações técnicas próprias e não de referência. Ora, a omissão nas especificações técnicas, dos parâmetros de referência, para esses equipamentos, inviabiliza a comparação de equipamentos de séries do mercado de fornecedores diferentes. Decorre do que antecede, que o pretendido nas consultas, era apenas e só, os modelos referidos nos cadernos de encargos, impedindo-se que as empresas convidadas, pudessem escolher, todo e qualquer outro fabricante que, detendo equipamentos com características semelhantes, estivessem em condições de os fornecer, condicionando-se, assim também, a participação dos fornecedores em igualdade de concorrência e de participação no acesso aos mercados (cf. n.º 1 do artigo 49.º do CCP);
- f) Relativamente ao caderno de encargos, do processo 255/2012, referente ao fornecimento e montagem de material para adaptação de
- |no âmbito do programa de Ação da Frente Ribeirinha de Alcochete, nas especificações técnicas, do artigo 5, faz-se referência a “Lanterna de estilo sextavada modelo , e nos artigos 1, 2 e 4, a

---

<sup>26</sup> Respetivamente, para a aquisição de uma eletrobomba, faz-se referência a ou equivalente e, de um grupo submersível, indica-se ou equivalente e num medidor de caudal a “marca , ou equivalente.

<sup>27</sup> Por exemplo, no caso da(s) bomba(s), os parâmetros de referência: potência da bomba, rendimento, caudal a bombar, altura piezométrica, tensão, tipo de arranque, característica do material, diâmetro da tubagem, instalação elétrica, etc..

, sem inclusão da menção “ou equivalente”. Ora, a **fixação de marcas/modelos nas especificações técnicas dos bens a adquirir contraria o nº 12, do artigo 49.º do CCP<sup>28</sup> e o respeito pelo princípio da concorrência, da igualdade e da imparcialidade** no acesso aos mercados públicos;

- g) A atividade de coordenação de segurança, em projeto e em obra, é exercida por técnicos superiores de segurança no trabalho e por técnicos de segurança no trabalho, qualificações atribuídas nos termos previstos na Lei n.º 42/2012, de 28/ago. **Nos processos I-1/13 e I-1/14, não recolhemos evidência de os técnicos responsáveis pelos projetos de segurança e saúde serem detentores da qualificação profissional exigida para acesso e exercício das referidas profissões.** O que se verifica é que as qualificações profissionais daqueles técnicos são apenas compatíveis com as exigidas pela Lei n.º 31/2009, de 03/jul. Ora, este diploma legal estabelece a qualificação profissional exigível para a elaboração e subscrição de projetos que não esteja sujeita a legislação especial, como sucede, precisamente, quanto à elaboração e subscrição de projetos de segurança e saúde<sup>29</sup>;
- h) Não recolhemos evidência do controlo verificativo da qualidade dos materiais e dos equipamentos aplicados e do controlo efetivo dos ensaios previstos nos cadernos de encargos dos projetos das empreitadas processos I-8/12 e I-1/14<sup>30</sup>. **Não se comprovou, o cumprimento do previsto no n.º 3 do artigo 304.º e n.º 3 do artigo 305.º do CCP. Também não ficou demonstrado documentalmente, o exercício da atividade dos técnicos responsáveis<sup>31</sup>,** quer, por parte da Diretor de Obra, o acompanhamento assíduo dos trabalhos quer por parte do Diretor de Fiscalização e do Coordenador de Segurança, o efetivo controlo técnico, controlo de qualidade, controlo dos resíduos de construção e controle das medidas de segurança (a registar, na compilação técnica, adotada, na fase de obra, e, futura, durante a fase da sua vida útil), descritas nos cadernos de encargos nos planos de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição e nos planos de segurança e saúde. No entanto, consta nos autos de receção provisória destas empreitadas que os trabalhos se encontram executados em conformidade com os cadernos de encargos e que os empreiteiros cumpriram com todas as suas obrigações contratuais e legais, tendo sido executados corretamente os planos de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, nos termos da legislação aplicável;

---

<sup>28</sup> Atento o decurso do tempo, encontra-se prejudicada a impugnação do ato de adjudicação, anulável por inobservância da norma dos Código dos Contratos Públicos referida.

<sup>29</sup> vd. artigo 5.º da Lei 42/2012, de 28/ago e n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 1.º da Lei n.º 31/2009, de 03/jul.

<sup>30</sup> Compulsados os processos destas empreitadas, inexistência de relatórios, de reuniões ou de Livro(s) de Obra, ou comunicações entre as partes, Entidade Executante/Fiscalização, sobre o desenvolvimento dos trabalhos em obra.

<sup>31</sup> Cf. previsto nos contratos, no CCP, na Lei 31/2009 de 3/jul e no DL 273/2003 de 29/out.

- i) Existem faturas<sup>32</sup> sem registo de entrada no MA. Ora, a falta da data de registo dificulta ou inviabiliza o início da contagem dos prazos em que vencem juros moratórios, pelo atraso no cumprimento dos prazos de pagamento dessas faturas<sup>33</sup> e pode ter efeitos na fiabilidade da prestação de contas da Autarquia;
- j) Inexistência de uma base de dados, com os preços unitários correntes do mercado, para artigos de referência, já validados, em obras ou fornecimentos, executados em anos anteriores.

(Anexos 7 e 8)

### 2.4.3. Aquisições de serviços – Parecer Prévio e Redução Remuneratória

As aquisições de serviços, incluindo renovações, ocorridas nos anos de 2011 a jun/2015, que integram a amostra, foram precedidas de parecer vinculativo do órgão executivo e de redução remuneratória, sendo caso disso, nos termos das LOE de 2011 a 2015<sup>34</sup>.

Com efeito, foi emitido parecer prévio sobre o cumprimento do requisito da alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008<sup>35</sup>, de 27/fev “(...) *se está em causa a execução de trabalho não subordinado, para o qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público*” (cfr, n.º 4 do referido artigo 35.º e n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, na redação dada pela Lei n.º 3-B/2010), bem como sobre a confirmação da declaração de cabimento orçamental e a aplicação da redução remuneratória.

## 2.5. Sistema de Controlo Interno

### 2.5.1. Norma de Controlo Interno

O MA aprovou a Norma de Controlo Interno (NCI) por deliberação da CMA de 5/jun/2002, não tendo sido aprovado pela Assembleia Municipal, nem objeto de qualquer revisão.

Compete à Câmara Municipal elaborar e aprovar a NCI, mas está sujeita a aprovação da Assembleia Municipal<sup>36</sup>. Trata-se de um ato integrativo de aprovação, pelo qual a Assembleia Municipal exprime a

---

<sup>32</sup> Vd. faturas 1298/2011 e 35/2012, da empresa [redacted] referente a trabalhos executados na empreitada -*processo I-2/10*; fatura 34000056, da empresa [redacted] referente a trabalhos executados na empreitada -*processo I-3/12*; fatura FT 2015/5, da empresa [redacted] referente à aquisição de bens – processo 156/2015.

<sup>33</sup> Artigos 1.º e 3.º da Lei 3/2010, de 27/abr.

<sup>34</sup> Nos termos previstos nas LOE de 2011 a 2015 (cfr. artigo 22º da LOE de 2011, 26.º da LOE de 2012, artigo 75.º da LOE de 2013 e artigo nº 73.º da LOE de 2014, e artigo n.º 75 da LOE de 2015).

<sup>35</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008 de 31/dez, 3-B/2010 de 28/abr, 34/2010 de 2/set, 55-A/2010 de 31/dez, 64-B/2011 de 31/dez, 66-B/2012 de 31/dez e Decreto-Lei 47/2013 de 5/abr. Atualmente, alínea a) do n.º 1 do artigo 32.º do Anexo I à Lei n.º 35/2014, de 20/jun, que revogou a lei n.º 12-A/2008, de 27/fev.

<sup>36</sup> Nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 64º da LAL, na versão inicial da Lei nº 169/99, de 18/set, mais tarde, “a submeter à apreciação e votação do órgão deliberativo”, segundo a alínea e) do n.º 2 do mesmo artigo, conforme alteração feita pela Lei nº 5-A/2002, de 11/jan. Atualmente, também deve tal norma de controlo interno ser submetida à apreciação e votação da Assembleia Municipal, cf. previsto na alínea i) do n.º 1 do art.º 33º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12/set.

sua concordância com o ato praticado pela Câmara Municipal. A sua falta gera um vício de violação de lei, sancionado com a anulabilidade, no entanto já sanado pelo decurso do tempo.

A NCI foi enviada ao Tribunal de Contas, IGF e IGAL, em 2/jul/2002, e publicitada, através de edital, em 16/jul/2002, cf. ponto 2.9.9 do POCAL<sup>37</sup>.

O Município ainda não promoveu a atualização da NCI, que urge, atendendo a que a mesma já foi aprovada há quase catorze anos e que, por conseguinte, desde 2002 que não lhe são introduzidas atualizações, apesar da realidade autárquica ter registado significativas transformações a vários níveis, não só na modificação da sua estrutura orgânica, como na atribuição de novas competências, na introdução de novos procedimentos e circuitos documentais, em resultado, entre outras, de alterações normativas e da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3/set) e do Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12/set).

Para além disso, da análise da NCI e do trabalho de campo realizado, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, importa salientar as seguintes insuficiências, algumas delas já mencionadas neste relatório, com reflexos na gestão e controlo interno na área da contratação pública:

- A falta de elaboração e aprovação de documento a definir a política e estratégia de compras públicas da autarquia local, bem como os procedimentos a adotar sistematicamente ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução (vd. ponto 2.3.2.);
- A falta de articulação entre as aplicações informáticas existentes na CMA (GES, GCP e SGD) e a falta de atualização com outros módulos adicionais, que potenciem a fiabilidade da informação e a eficiência ao nível da circulação digital dos documentos no âmbito dos procedimentos de empreitadas e aquisições de bens e serviços.
- A inexistência de regras escritas sobre a organização dos processos de contratação pública e a falta de numeração sequencial das folhas dos processos em suporte de papel, omissões que dificultam a sua análise e consulta e facilitam o extravio das peças processuais (vd. ponto 2.4.2.);
- A não indicação por escrito dos critérios gerais utilizados para preenchimento do conceito “*prestações do mesmo tipo ou idênticas*”, bem como dos procedimentos adotados para verificação da existência ou não de impedimento legal em convidar a mesma entidade (vd. ponto 2.4.1.);

---

<sup>37</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/fev.

- A falta de fundamentação no ajuste direto do convite a uma única entidade (vd. ponto 2.4.2.);
- A indicação nas propostas de abertura de procedimento por ajuste direto (regime normal), em geral, de uma única entidade a convidar, sem que haja, por isso, possibilidade de escolha pelo órgão com competência para autorizar a despesa e contratar (vd. ponto 2.4.2.);
- Embora a avaliação da qualidade dos bens e serviços adquiridos e dos respetivos fornecedores/empregados, tendo em conta, designadamente, o *curriculum* e o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia, seja ponderada aquando da escolha das entidades a convidar no âmbito dos procedimentos de ajuste direto, de acordo com as informações que nos foram prestadas no decurso da auditoria, não há, contudo, evidência dessa avaliação, que deve ser acessível para consulta em qualquer momento.
- A inexistência de base de dados que permita, designadamente, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras, bens e serviços semelhantes (vd. pontos 2.3.8 e 2.4.2.); e
- Ausência de segregação de funções, bem como de rotação de trabalhadores na mesma função, quanto às operações de consulta a fornecedores de bens, de registo de quantidades, de conferência e controlo físico das existências.

### 2.5.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

O Município dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), aprovado pela CMA por deliberação de 1/set/2010<sup>38</sup>.

O MA promoveu a divulgação do PGRIC, através da publicação da ata da reunião em que foi aprovado, na página do sítio da internet da entidade.

No que respeita à sua remessa aos órgãos de superintendência, tutela e controlo, constatou-se que o Plano apenas foi enviado ao Conselho de Prevenção de Corrupção<sup>39</sup>.

O Plano identifica os principais riscos das diferentes áreas de atividade da autarquia e a respetiva frequência e indica as medidas propostas adotar para a sua prevenção, bem como os responsáveis pela sua implementação.

---

<sup>38</sup> Cfr. ata de reunião do executivo n.º 19 de 1/set/2010.

<sup>39</sup> Ofício de 8/nov/2010.

Ao nível das medidas específicas relacionadas com o objeto da auditoria e destinadas a prevenir os riscos nessa área (contratação pública), afiguram-se adequadas, desde que à sua concretização e controlo sejam afetos meios específicos, materiais e financeiros.

Relativamente à respetiva monitorização, o PGRCIC prevê a elaboração de um relatório anual de execução do plano, da responsabilidade de um Gabinete independente ou dos próprios responsáveis das Unidades Operativas. Contudo, até à data da auditoria, a autarquia não tinha aprovado qualquer relatório de execução anual, não sendo possível extrair conclusões sobre a implementação das medidas propostas<sup>40</sup> e sobre os resultados obtidos em cada área e/ou serviço em matéria de redução, transferência ou eliminação dos riscos identificados no Plano.

Com efeito, decorridos mais de 5 anos após a data de aprovação do Plano, a **CMA não procedeu à criação de um serviço próprio ou unidade de Auditoria Interna para monitorização da aplicação do Plano e com responsabilidade pela elaboração de um relatório com as conclusões desse trabalho, nem essa tarefa foi concretizada através dos responsáveis das Unidades Operativas**, possibilidade também prevista no PGRCIC.

De salientar, por último, que o PGRCIC, aprovado a 1/set/2010, não foi objeto de qualquer revisão, encontrando-se desajustado face à atual estrutura orgânica do MA e ao quadro legal atualmente vigente.

---

<sup>40</sup> Contudo, de acordo com a informação prestada pela Chefe da DAGR, 1/3 das medidas previstas no Plano encontram-se implementadas, situação que não foi possível confirmar.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do atrás exposto, afigura-se pertinente destacar as seguintes conclusões e recomendações:

ASPETOS GERAIS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>C.1. A despesa paga com contratação pública, no montante de M€ 17,23, representou, no quadriénio de 2011-2014, 35% da despesa municipal e evidenciou uma redução de 8,9%.</b>	2.1	
<b>C.2. Nas empreitadas, no período auditado (2011-jun/2015), o ajuste direto foi o procedimento pré-contratual utilizado com maior peso no conjunto da despesa adjudicada, representando 65% do total, repartido por 10 empreitadas, enquanto o concurso público, referente a 35% da despesa adjudicada, foi utilizado apenas numa empreitada.</b>	2.2.1	
<b>C.3. No mesmo período, da despesa total adjudicada em aquisições de bens e serviços, cerca de 52% foi precedida de ajuste direto e 5% de concurso público. Os restantes 43% foram efetuados na sequência de ajustes diretos simplificados, o que, no conjunto das aquisições, representa um valor muito relevante da despesa, sem sujeição à concorrência (M€ 2,6), e indicia uma deficiente identificação e programação das necessidades dos bens e serviços correntes por cada ano. Revela, ainda, que não teve em consideração a despesa estimada no ano com esses bens e serviços, à revelia, eventualmente, do procedimento pré-contratual exigido em função da estimativa da despesa.</b>	2.2.2 e 2.3.3	<p><b>R.1.</b> Que a autarquia planeie as suas necessidades para cada exercício económico e reforçar o recurso a fornecimentos contínuos de bens e serviços.</p> <p><b>R.2.</b> Que a autarquia opte pelo procedimento pré-contratual adequado, em função da despesa estimada para o ano, em detrimento das aquisições avulsas e por ajuste direto simplificado, privilegiando, sempre que se justifique, o procedimento pré-contratual para fornecimentos contínuos.</p>

<p><b>C.4.</b> Na maioria dos casos, <b>nos ajustes diretos foi convidada uma única empresa.</b> Quanto à opção tomada, importa referir que <b>a consulta ao mercado a várias entidades poderá possibilitar a obtenção de propostas mais vantajosas</b> e contribuir para a promoção de uma maior concorrência e maior transparência nos processos de contratação pública.</p>	<p>2.3.5 e 2.4.2</p>	<p><b>R.3.</b> Que a Autarquia proceda à consulta a vários fornecedores, com vista a promover o cumprimento dos princípios da concorrência e da transparência, tendo em vista assegurar uma afetação mais económica das verbas públicas.</p>
<p><b>C.5.</b> Da amostra analisada, não resulta que a autarquia tenha efetuado qualquer aquisição de bens ou serviços, com inclusão de <b>critérios de natureza ambiental.</b></p>	<p>2.3.6</p>	<p><b>R.4.</b> Que a autarquia, nos termos do CCP, elabore diretrizes ou normas de forma a efetuar aquisições de bens e serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental.</p>
<p><b>C.6.</b> Nos processos abrangidos pela amostra, relativamente aos quais a CMA fixou nas peças dos procedimentos de contratação <b>prazos de pagamento de 60 dias</b>, não foi fundamentada a <b>excecionalidade ou motivo atendível para os prazos fixados.</b></p>	<p>2.3.7</p>	<p><b>R.5.</b> Que a autarquia cumpra os prazos de pagamento previstos no CCP, ou seja, em regra, 30 dias, e, se tal não suceder, que proceda à adequada fundamentação da exceção, não podendo esta constituir uma prática habitual.</p>
<p><b>C.7.</b> Relativamente aos processos analisados, verificou-se que a CMA, na maioria das situações, <b>não cumpriu com os prazos de pagamento fixados nos contratos.</b> Essa situação reflete-se nos <b>PMP apurados pela DGAL</b>, os quais apresentam uma <b>tendência crescente</b>, sendo de assinalar que o referente ao 2.º trimestre de 2015 era de 612 dias.</p>	<p>2.3.7.</p>	<p><b>R.6.</b> Que a autarquia efetue os pagamentos aos fornecedores dentro dos prazos acordados.</p>

**CONTROLO DA LEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>C.8.</b> A CMA não reduziu a escrito os critérios gerais e abstratos a utilizar no preenchimento do conceito “prestações do mesmo tipo ou idênticas”, para efeitos do controlo do limite por fornecedor previsto no n.º 2, do artigo 113º do CCP. Apesar disso, não foi detetada qualquer situação abrangida pelo referido impedimento legal.</p>	2.4.1.	<p><b>R.7.</b> Para efeitos de controlo do impedimento legal em convidar a mesma entidade, deve a autarquia local fixar, por escrito, os critérios gerais e abstratos, a utilizar no preenchimento do conceito “prestações do mesmo tipo ou idênticas”.</p>
<p><b>C.9.</b> Os autores dos despachos incluídos nos processos de empreitadas e de aquisições de bens e serviços analisados nem sempre se encontravam devidamente identificados.</p>	2.4.2	<p><b>R.8.</b> Que a CM implemente as medidas que garantam a identificação dos autores dos despachos e dos gestores dos processos.</p>
<p><b>C.10.</b> Nas informações que fundamentaram a abertura dos procedimentos de ajuste direto (regime geral), foi indicada apenas uma entidade a convidar, em diversas situações, sem qualquer fundamentação da sua escolha, em vez da apresentação de um conjunto de outras entidades em condições de concorrerem, para escolha pelo órgão com competência para autorizar a despesa e para contratar.</p>	2.4.2	<p><b>R.9.</b> Que a CMA assegure que as informações que sustentam a abertura e o tipo de procedimento propõem, de forma devidamente fundamentada, e sempre que possível, mais do que uma entidade a convidar.</p>
<p><b>C.11.</b> Em alguns procedimentos de empreitadas de obras públicas, os Cadernos de Encargos, nas suas especificações técnicas, indicam em determinados artigos, marcas de fabricantes e modelos comerciais. Situação idêntica foi verificada para alguns procedimentos de aquisição de bens, o que pode comprometer as condições de igualdade e de imparcialidade a que os procedimentos devem obedecer.</p>	2.4.2	<p><b>R.10.</b> Que a CMA não inclua nos Cadernos de Encargos a referência a marcas comerciais/modelos ou fazê-lo, excecionalmente, com a menção “ou equivalente”.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>C.12.</b> Nos processos de empreitadas I-1/13 e I-1/14, recolhemos evidência de que os técnicos responsáveis pelos projetos de segurança e saúde não detinham a qualificação profissional exigida para acesso e exercício da referida profissão.</p>	<p>2.4.2</p>	<p><b>R.11.</b> Que a CM promova a regularização da situação dos técnicos autores dos projetos de segurança e saúde garantindo que sejam detentores da qualificação profissional exigida (CAP) e que garanta essa competência certificada em todos os processos futuros.</p>
<p><b>C.13.</b> Não recolhemos evidência do controlo verificativo da qualidade dos materiais e dos equipamentos aplicados e do controlo efetivo dos ensaios previstos nos Cadernos de Encargos das empreitadas – processos I-8/12 e I-1/14. Não foram recolhidas evidências do cumprimento das regras relativas à direção do modo de execução das prestações e à fiscalização do modo de execução do contrato.</p>	<p>2.4.2</p>	<p><b>R.12.</b> Que a CMA documente em autos, atas, relatórios e/ou livros de obra, o exercício das atividades de fiscalização, de coordenação de segurança e de direção de obra.</p>
<p><b>C.14.</b> Detetaram-se <b>faturas sem registo de entrada na CMA</b>, o que dificulta ou inviabiliza o início da contagem dos prazos de pagamento e tem efeitos negativos sobre a fiabilidade dos registos contabilísticos da entidade.</p>	<p>2.4.2.</p>	<p><b>R.13.</b> Que a Autarquia proceda ao adequado e atempado registo de entrada das faturas na CMA, possibilitando a correta contagem dos prazos de pagamento das faturas e contribuindo para uma maior fiabilidade dos registos contabilísticos e da informação financeira da entidade.</p>
<p><b>C.15.</b> <b>Ausência de bases de dados</b> que permitam, através de tratamento estatístico da informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras, bens e serviços semelhantes.</p>	<p>2.4.2 e 2.3.8</p>	<p><b>R.14.</b> Que a CM adote bases de dados com os preços unitários correntes do mercado, tendo em vista aferir quanto à razoabilidade dos custos unitários associados aos processos de contratação pública.</p>

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>C.16. A Norma de Controlo Interno (NCI) em matéria de despesas públicas:</b></p> <p><b>a)</b> Não está ajustada às alterações legais entretanto ocorridas, particularmente, quanto ao CCP, à LCPA e dos Regimes Financeiro e Jurídico das Autarquias Locais.</p> <p><b>b)</b> Regista-se um conjunto de insuficiências com reflexos na gestão e controlo interno na área da contratação pública, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> A não redução a escrito dos procedimentos a adotar ao nível da contratação de bens e serviços, da gestão do armazém, da receção de bens e seleção e avaliação e qualificação dos fornecedores;</li> <li><input type="checkbox"/> A inexistência de regras escritas sobre a organização dos processos de contratação pública e a falta de numeração sequencial das folhas dos processos em formato de papel;</li> <li><input type="checkbox"/> A inexistência de um registo histórico das entidades que já executaram trabalhos para a autarquia, com a respetiva avaliação em função do desempenho nas relações com o Município;</li> <li><input type="checkbox"/> Ausência de segregação de funções, bem como a rotação de trabalhadores na mesma função, quanto às operações de consulta a fornecedores de bens, de</li> </ul>	<p>2.5.1</p>	<p><b>R.15.</b> Que a autarquia promova a revisão da NCI, de forma a adequar o seu conteúdo à atual estrutura orgânica e a atualizá-la em função das alterações legais ocorridas.</p> <p><b>R.16.</b> Que a autarquia local providencie a implementação de medidas tendo em vista suprir as insuficiências apontadas, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> A inclusão na norma de controlo interno de procedimentos específicos relativos às diferentes etapas de processos de contratação de bens e serviços;</li> <li><input type="checkbox"/> A adequada sistematização de regras referentes à organização de processos de contratação pública;</li> <li><input type="checkbox"/> O respeito pelo princípio da segregação de funções e introdução de mecanismos de rotação dos trabalhadores afetos às unidades que têm a seu cargo a contratação pública;</li> <li><input type="checkbox"/> Uma maior interoperabilidade entre as aplicações informáticas em</li> </ul>

<p>registo de quantidades, de conferência e controlo físico das existências; e</p> <p><input type="checkbox"/> A falta de articulação entre as aplicações informáticas existentes na CMA (GES, GCP e SGD) e a falta de atualização com outros módulos adicionais, com efeitos negativos ao nível da fiabilidade da informação e na eficiência da circulação digital dos documentos no âmbito dos procedimentos de empreitadas e aquisições de bens e serviços.</p>		<p>utilização nas áreas da contratação pública e o reforço dos mecanismos de validação da informação, de modo a incrementar a fiabilidade da mesma e a conferir maior eficiência à circulação dos documentos.</p>
<p><b>C.17.</b> A CMA aprovou, em 1/set/2010, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), o qual ainda não foi objeto de revisão, nem de envio à IGF.</p>	<p>2.5.2</p>	<p><b>R.17.</b> Deverá a autarquia local proceder à revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção, por forma a adequá-lo à atual estrutura municipal e às alterações legislativas que entraram em vigor.</p>
<p><b>C.18.</b> Não foi elaborado qualquer relatório de acompanhamento da execução do PGRCIC, resultante da falta de monitorização da sua aplicação.</p>	<p>2.5.2</p>	<p><b>R.18.</b> Que a CMA proceda à monitorização regular da aplicação do PGRCIC, bem como à elaboração dos respetivos relatórios de acompanhamento.</p>

#### 4. PROPOSTAS

Em face dos resultados obtidos propomos:

**4.1.** O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, para efeitos de homologação, com sugestão de encaminhamento para o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais.

**4.2.** A remessa deste relatório e respetivos anexos ao Presidente da Câmara Municipal de Alcochete, 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 no n.º 2, al. o), do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/set.

**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.

Trabalho realizado pela equipa constituída pela Inspetora Margarida Ribeiro e pelo Técnico Superior José Duque Gaspar, sob a coordenação da Chefe de Equipa Anabela Bastos e Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior,

Chefe de equipa com  
direção de projetos

Assinado de forma digital  
por MARLENE LOPES  
FERNANDES  
Dados: 2016.09.26  
11:07:12 +01'00'

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Universo e amostra de empreitadas de obras públicas, adjudicadas entre 1/jan/2011 e 30/jun/2015
<b>Anexo 1 A</b>	Relação de contratos de empreitada, por NIF de empreiteiro, adjudicados por ajuste direto nos triénios: 2011-2013, 2012-2014 e 2013-2015
<b>Anexo 2</b>	Universo e amostra dos procedimentos pré-contratuais de aquisição/locação de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, contratualizados entre 01/jan/2011 e 30/jun/2015.
<b>Anexo 2 A</b>	Relação dos ajustes diretos relativos a procedimentos pré-contratuais de aquisição/locação de bens e serviços, por NIF de fornecedor, adjudicados por ajuste direto nos triénios- 2010-2012, 2011-2013, 2012-2014, 2013-2015
<b>Anexo 3</b>	Despesa com contratação pública – 2011 - 2014
<b>Anexo 4</b>	Indicadores orçamentais – contratação pública – 2011 - 2014
<b>Anexo 5</b>	Fornecimentos contínuos de bens e serviços adjudicados, entre 1/jan/2011 e 30/jun/2015
<b>Anexo 6</b>	Prazo de pagamento das faturas
<b>Anexo 7</b>	Empreitadas de obras públicas – Principais resultados
<b>Anexo 8</b>	Aquisições de bens e serviços – Principais resultados
<b>Anexo 9</b>	Contraditório Institucional