

## AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE TORRES NOVAS

---

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

**Relatório n.º 2017/1456**

Proc. n.º 2016/235/A5/584

Dezembro de 2017

**I**ndependência

**I**nte**G**ridade

**C**on**F**iança

**PARECER:**

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo, sublinhando as propostas constantes dos pontos 4.1. e 4.3. deste Relatório.

Subinspetora-Geral

Digitally signed by ANA PAULA  
PEREIRA COSME FRANCO  
BARATA SALGUEIRO  
Date: 2018.02.20 19:11:21 Z

Concordo com este relatório, salientando as conclusões e recomendações, a fls. 19 a 21, e o proposto no ponto 4., a fls. 22.

Chefe de Equipa/  
Diretor de Projetos

Digitally signed by  
BELMIRO AUGUSTO  
MORAIS  
Date: 2018.02.16  
10:49:06 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

Sublinho ainda a importância do Município observar as recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção no domínio da contratação pública. Remeta-se a S.E. o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR  
MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Date: 2018.05.30 17:43:20  
+01'00'

Relatório n.º 2017/1456

Processo n.º 2016/235/A5/584

**AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE TORRES NOVAS  
CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente ação de controlo<sup>1</sup> abrangeu o período de janeiro de 2013 a maio de 2016 e foi realizada com o objetivo de contribuir para o maior rigor da atividade municipal na utilização dos recursos públicos, na área da contratação pública, considerando os referenciais legais e regulamentares aplicáveis e a robustez do sistema de controlo interno.

<sup>1</sup> Esta "Ação de Controlo" configura, sob o ponto de vista substancial, uma inspeção cujos resultados e qualidade foram robustecidos pela adoção dos referenciais, das normas legais e da metodologia próprios das auditorias de conformidade.

Nesta ação foram também analisadas as denúncias, na área da contratação pública, pendentes na IGF, cujas conclusões foram consideradas neste relatório e os respetivos resultados foram encaminhados para os diferentes destinatários, sempre que tal procedimento se justificou.

2. Em função das evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 7) e da análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 8), destacamos os seguintes resultados:

2.1. No triénio 2013/2015, a despesa com contratação pública do Município de Torres Novas ascendeu a 42 M€, representando 50% da despesa municipal, e registou uma redução de 27%.

**Despesa com  
contratação pública:  
42M€**

2.2. Da despesa adjudicada com empreitadas de obras públicas (3,4M€) e com aquisições de bens e serviços (10M€), 79% e 13% respetivamente, foram precedidos de concurso público e a restante despesa foi adjudicada através de ajuste direto.

**Concursos públicos  
Empreitadas:79%  
Aquisições de bens e  
serviços: 13%**

2.3. As aquisições de bens e serviços através de ajuste direto simplificado representaram 25% do valor total da despesa adjudicada relativa a aquisições de bens e serviços, o que indicia um deficiente levantamento das necessidades desses bens e serviços e de planeamento dessas compras, em função do valor estimado para o ano económico.

**Peso significativo da  
despesa realizada  
através de ajuste  
direto simplificado:  
25%**

2.4. A autarquia, para efeitos do cumprimento do impedimento legal em convidar a mesma empresa, nos ajustes diretos sem outras consultas, não instituiu mecanismos no sentido de prevenir a consulta a empresas que só formalmente são distintas, designadamente nos casos em que alguns dos seus responsáveis são comuns.

**Ausência de  
mecanismos que  
previnam o convite a  
empresas só  
formalmente  
diferentes**

2.5. O modelo de avaliação das propostas definido em alguns procedimentos analisados violava manifestamente o princípio da concorrência, por penalizar as propostas que apresentavam preços mais baixos.

**Modelo de avaliação  
de propostas violador  
da concorrência**

2.6. Não foram previstos em projeto de empreitada, trabalhos que, à data do procedimento, eram previsíveis, por serem notórias e conhecidas a degradação e antiguidade do edifício em questão, o que gerou custos adicionais para o Município que não foram submetidos à concorrência.

**Falta de atualização de  
projeto de empreitada,  
com referência a  
deficiências notórias**

2.7. O Sistema de Controlo Interno, que está em fase de revisão, apresenta insuficiências diversas na área da contratação pública, tais como:

- Inexistência de rotação dos trabalhadores para exercício das diferentes funções, em particular nos júris dos concursos;
- Não observância da segregação de funções, ao nível das diferentes fases em que se desenvolvem as empreitadas;

**Fragilidades no  
Sistema de Controlo  
Interno**

- O PGRCIC não prevê o impacto das situações de risco identificadas, nem a calendarização das medidas previstas.

3. As principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Torres Novas são as seguintes:

- a) Maior rigor no levantamento anual das necessidades de bens e serviços e no planeamento da sua aquisição, visando reduzir ao máximo as aquisições avulsas através de ajuste direto simplificado.
- b) Definição de procedimentos que obstem ao convite/consulta de entidades só formalmente distintas.
- c) Nos procedimentos pré-contratuais, aprovar modelos de avaliação das propostas que salvaguardem o princípio da concorrência, eliminando fatores que constituam entrave à concorrência.
- d) Promover, antes da abertura dos procedimentos de empreitadas, a revisão dos projetos, de modo a corrigir eventuais incorreções ou desatualizações, prevenindo a realização de trabalhos não previstos, mas que eram previsíveis.
- e) Reforço do sistema de controlo interno, através da adoção de medidas e procedimentos adequados a prevenir as fragilidades detetadas.

Principais  
recomendações

## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO .....	6
1.1. Fundamento .....	6
1.2. Questões e subquestões da ação e âmbito .....	6
1.3. Metodologia .....	7
1.4. Contraditório .....	9
2. RESULTADOS .....	10
2.1. Estrutura e evolução da despesa.....	10
2.2. Procedimentos pré-contratuais.....	10
2.3. Gestão das Compras Públicas.....	12
2.4. Controlo da legalidade na contratação pública.....	14
2.5. Sistema de controlo interno .....	17
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	19
4. PROPOSTAS.....	22

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AD</b>	Ajuste Direto
<b>ADS</b>	Ajuste Direto Simplificado
<b>ANCP</b>	Agência Nacional de Compras Públicas
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CIMT</b>	Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMTN</b>	Câmara Municipal de Torres Novas
<b>CP</b>	Concurso Público
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CPC</b>	Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>DAES</b>	Departamento de Administração Económica e Social
<b>DIT</b>	Departamento de Intervenção Territorial
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EOP</b>	Empreitada de obra pública
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IMPIC, IP</b>	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MTN</b>	Município de Torres Novas
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimentos
<b>SCI</b>	Sistema de Controlo Interno
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

A presente ação de controlo, tendo como objeto a contratação pública, foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), no âmbito do 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”.

### 1.2. Questões e subquestões da ação e âmbito

Nesta ação pretendeu-se dar resposta à seguinte questão de auditoria: *a utilização dos recursos públicos na área da contratação pública respeitou 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?*

Para este efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- i. Os procedimentos pré contratuais adotados foram os adequados?
- ii. Os desvios na execução física e financeira dos contratos, incluindo os prazos de pagamento, são relevantes e estão devidamente justificados?
- iii. Existe evidência da fiscalização dos trabalhos nas empreitadas de obras públicas e da conferência das faturas nas empreitadas e nas aquisições de bens e serviços?
- iv. O sistema de compras públicas instituído no município observou as normas legais e as boas práticas em termos de poupanças e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência?
- v. Os métodos e procedimentos de controlo interno asseguram, nomeadamente, a salvaguarda da legalidade e regularidade na realização das despesas públicas, a transparência e a concorrência no âmbito dos mercados públicos, bem como a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro?
- vi. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), da autarquia, nos aspetos relacionados com a Contratação Pública, inclui os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de monitorização na sua aplicação?

A presente ação incidiu sobre o Município de Torres Novas, com especial destaque no Departamento de Intervenção Territorial (DIT) e no Departamento de Administração Económica e Social (DAES) e reportou-se ao triénio 2013/2015 e ao período de janeiro a maio de 2016.



### 1.3. Metodologia

#### 1.3.1. Fases

A execução da presente ação teve como referência os procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais<sup>2</sup> e no Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais<sup>3</sup>, com as devidas adaptações e atualizações, e desenvolveu-se nos seguintes termos:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação financeira e de outra relevante (procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos) e seleção de amostras;
- ✓ Análise do sistema de controlo interno;
- ✓ Realização, por amostragem, de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os processos relativos à contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas e para os documentos relativos à execução física e financeira dos correspondentes contratos; e
- ✓ Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e da respetiva monitorização.

A seleção da amostra das empreitadas de obras públicas, adjudicadas entre janeiro de 2013 e maio de 2016, e das aquisições de bens e serviços obedeceu à conjugação de critérios de risco, materialidade, tipo de procedimento pré-contratual adotado e, nas adjudicadas por ajuste direto, foi considerado o valor acumulado dos contratos por fornecedor.

A amostra das empreitadas de obras públicas representou 90% do valor total das empreitadas adjudicadas (3 M€) e 37% dos contratos celebrados, num total de 19, conforme é evidenciado no quadro seguinte:

**Quadro 1 – Amostra de empreitadas de obras públicas**

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj	%	Valor Adj (€)	%
Concurso público	2	11%	2 670 499,00	78,9%
Ajuste direto	5	26%	390 533,74	11,5%
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>37%</b>	<b>3 061 032,74</b>	<b>90,4%</b>
<b>Universo: jan2013 a mai2016</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>3 383 232,60</b>	<b>100%</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços camarários

(Anexo 5)

<sup>2</sup> A que se refere a Informação n.º 1827/2010 da IGF, aprovada por despacho de 21/03/2011.

<sup>3</sup> A que se refere a Informação n.º 1833/2009 da IGF, aprovada por despacho de 15/04/2010.

Nas aquisições de bens e serviços, a amostra foi constituída por 19 procedimentos (2 concursos públicos e 17 ajustes diretos, num universo de 211, o que corresponde a 9%)<sup>4</sup>, no montante de 3,5 M€, ou seja, 47% da despesa adjudicada (7,5 M€), não incluindo a relativa a ajustes diretos simplificados.

(Anexo 6)

### 1.3.2. Critérios

Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram os seguintes:

- ✓ Quadro legal e contratual aplicável, nomeadamente, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)<sup>5</sup>; o Regime Jurídico das Autarquias Locais<sup>6</sup>; o Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>7</sup>; a Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>8</sup> e as Leis do Orçamento do Estado (LOE), nos anos de 2013 a 2016;
- ✓ Norma de Controlo Interno (NCI) e princípios básicos de controlo interno (designadamente, segregação de funções, controlo das operações, definição de competências, autoridade e responsabilidade, pessoal qualificado, competente e responsável, registo metódico dos factos, rotação periódica, formação do pessoal); e
- ✓ Boas práticas nas compras públicas.

### 1.3.3. Técnicas

No desenvolvimento desta ação foram utilizadas, basicamente, 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 dos trabalhos, no caso das empreitadas de obras públicas;
- ✓ Análise de elementos contabilísticos da autarquia;
- ✓ Análise da Norma de Controlo Interno, do PGRIC e dos respetivos relatórios; e
- ✓ Realização de entrevistas informais com trabalhadores e dirigentes;
- ✓ Visita às obras públicas analisadas e ao armazém municipal.

---

<sup>4</sup> Em que estão incluídos dois procedimentos, com referência à denúncia registada na IGF com o nº QE 2016/522, de 4 de abril.

<sup>5</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

<sup>6</sup> Aprovado pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, revogado parcialmente pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>7</sup> Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

<sup>8</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

#### 1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do nº 2 do artigo 19º e artigo 20º, ambos do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>9</sup>, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio do respetivo projeto de relatório, em 24 de novembro de 2017.

Na resposta daquele eleito local, que constitui o Anexo 8, salienta-se o facto de estar prevista a apresentação, em reunião da Câmara Municipal, de 18 de dezembro de 2017, para conhecimento e eventual aceitação, do documento remetido à IGF com as justificações apresentadas e as medidas propostas pelos Serviços da autarquia local, com referência às conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório. Saliente-se, a este propósito, que não se registam divergências de natureza técnica entre o Município e a IGF.

Refira-se, ainda, que nos itens deste relatório é feita menção expressa ao sentido da resposta da autarquia local, no exercício do contraditório, sempre que, por revelar informações e dados complementares, se justificou a sua inclusão neste documento, para além de se terem efetuado os ajustamentos considerados pertinentes, na sequência da sua reanálise.

(Anexo 8)

---

<sup>9</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Estrutura e evolução da despesa

No triénio 2013/2015, a despesa paga com contratação pública<sup>10</sup> ascendeu a 42 M€, representando cerca de 50% da despesa municipal, conforme ilustrado no quadro seguinte, e registou uma redução de 27% (quase 5 000 euros), ainda que, entre 2014 e 2015, tenha havido um aumento dessa despesa de 29% (cerca de 3 000 euros).

Quadro 2 - Peso da despesa com contratação pública

ANO	2013	2014	2015	TOTAL
<b>Despesa do município</b>	<b>Montante</b>	<b>Montante</b>	<b>Montante</b>	<b>Montante</b>
<b>Despesa com contratação pública</b>	18.326.929,16	10.366.770,34	13.371.847,07	<b>42.065.546,57</b>
<b>Despesa total</b>	33.745.298,26	24.441.808,33	26.367.167,72	<b>84.554.274,31</b>
<b>Peso da despesa com contratação pública na Despesa total</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
	54,3	42,4	50,7	<b>49,7</b>

Fonte: Mapas de controlo orçamental da execução da despesa de 2013 a 2015.

A despesa com aquisições de bens de capital, no triénio 2013/2015, representou 36,4% do total da despesa com contratação pública Município, tendo registado um acréscimo de 34%, entre 2013 e 2015, enquanto os restantes 63,6% respeitam a despesas com aquisição de bens correntes e a aquisição de serviços, incluindo contratos de tarefa e avença, que tiveram uma diminuição de 52%, no mesmo período.

(Anexos 1 e 2)

### 2.2. Procedimentos pré-contratuais

#### 2.2.1. - Empreitadas de obras públicas

Do total de 3,4 M€ da despesa adjudicada com empreitadas de obras públicas, entre janeiro de 2013 e maio de 2016, 2,7 M€ foram precedidos de concurso público (79%) e 0,7 M€, de procedimento pré-contratual de ajuste direto (21%).

Em termos do número de procedimentos, predominou o recurso ao procedimento de ajuste direto, correspondendo a 89% das adjudicações, enquanto os restantes 11% respeitam a concursos públicos, conforme ilustrado no quadro seguinte:

<sup>10</sup> Incluímos aqui, para este efeito, a despesa paga com aquisição de bens e serviços correntes (rubrica 02), contratos de tarefa e avença (rubrica 01.01.07.) e aquisições de bens de capital (rubrica 07.01, excluindo os terrenos (rubrica 07.01.01) e os investimentos incorpóreos (rubrica 07.01.13).

Quadro 3 – Procedimentos de empreitadas de obras públicas

Ano	Ajuste Direto		Concurso Público		Total	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante
2013	0	0,00 €	1	185 499,00 €	1	185 499,00
2014	6	113 218,00 €	1	2 485 000,00 €	7	2 598 218,00
2015	11	599 515,60 €	0	0,00 €	11	599 515,60
Janeiro a maio de 2016	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>712 733,60</b>	<b>2</b>	<b>2 670 499,00</b>	<b>19</b>	<b>3 383 232,60</b>
N.º adjudicações (%)	89%		11%		95%	
Montante (%)		21%		79%		100%

OBS: Não incluímos um procedimento (concurso público), em que foi recusado pelo Tribunal de Contas o visto ao contrato, tendo sido aberto novo procedimento, incluído no ano de 2014.

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços camarários

O universo das 19 adjudicações foi distribuído por 9 empresas e 73,5% da despesa adjudicada respeitou a um contrato<sup>11</sup>, no valor 2 485 000 euros, que foi precedido de concurso público.

(Anexo 3)

Refira-se, também, que das 17 empreitadas por ajuste direto, 6 foram adjudicadas ao mesmo empreiteiro, perfazendo 9,4% das contratações por ajuste direto (712 733,60 euros) e que o valor máximo adjudicado ao mesmo empreiteiro, no conjunto dos contratos celebrados, foi de 290 484,31 euros, respeitante a dois contratos.

(Anexo 4)

### 2.2.2. - Aquisições de bens e serviços

Entre janeiro de 2013 e maio de 2016, o MTN efetuou adjudicações de bens e serviços num valor correspondente a cerca de 10 M€ (13%, precedidos de concurso público, e 87%, de ajuste direto, dos quais 25% referentes a ajustes diretos simplificados):

<sup>11</sup> Respeita a contrato celebrado na sequência de novo concurso, em novembro de 2014, o qual obteve visto do TC, em 29 de julho de 2015, depois de ao contrato anterior, de 11 de junho de 2014 (Proc. nº 6/2013), ter sido recusado o Visto pelo Tribunal de Contas, em 23 de setembro de 2014.

**Quadro 4 – Procedimentos de aquisição de bens e serviços**

Ano	Concurso Público		Ajuste Direto		Ajuste Direto Simplificado		Total	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante
2013	0	0,00 €	27	1 092 024,60 €	474	304 260,52 €	501	1 396 285,12
2014	4	617 712,20 €	42	1 184 893,43 €	797	692 369,83 €	843	2 494 975,46
2015	6	346 308,89 €	102	3 621 048,07 €	1144	1 161 709,55 €	1252	5 129 066,51
Janeiro a maio de 2016	1	329 456,36 €	29	316 724,58 €	446	389 237,21 €	476	1 035 418,15
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>1 293 477,45</b>	<b>200</b>	<b>6 214 690,68</b>	<b>2 861</b>	<b>2 547 577,11 €</b>	<b>3 072</b>	<b>10 055 745,24</b>
N.º adjudicações (%)	<b>0,4%</b>		<b>6,5%</b>		<b>93,1%</b>		<b>100%</b>	
Montante (%)		<b>13%</b>		<b>62%</b>		<b>25%</b>		<b>100%</b>

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

A este propósito, saliente-se que a despesa precedida de ajuste direto simplificado (2,5 M€), isto é, não submetida à concorrência, assume uma importância relevante no conjunto da despesa com contratação pública (10,1 M€), situação que indicia alguma falta de planeamento das necessidades dos bens adquiridos, casuística e repetidamente ao longo do ano, que deverá ser objeto de uma análise cuidada, no sentido da redução das aquisições nessas circunstâncias a situações pontuais e excecionais, em reforço da concorrência e da sua aquisição a preços mais vantajosos para o Município.

O Município, no contraditório, apresentou como justificação para os elevados valores de despesa do ajuste direto simplificado, sobretudo em 2015, o facto de, em setembro de 2014, terem sido internalizados as atividades desenvolvidas pela empresa municipal e o aprovisionamento não dispor de informação dos serviços em tempo oportuno no tocante às obras a realizar por administração direta.

Esclareceu também que integrou nas “Normas de Execução Orçamental 2018”, no seu artigo 19º, a assunção de medidas visando reforçar o planeamento das obras por administração direta.

(Anexo 8)

## 2.3. Gestão das Compras Públicas

### 2.3.1. Centralização e política de compras públicas

Na CMTN, a “função compras públicas” está centralizada no setor de aprovisionamento.

Apesar do Município ter celebrado contratos de fornecimento contínuo de diversos bens (por exemplo, inertes e massas betuminosas), o que pressupõe o levantamento das necessidades, 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, 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.

Refira-se, a este propósito, que a despesa realizada através de ajuste direto simplificado, isto é, aquisições avulsas e sem qualquer concorrência, representa, como vimos, cerca de 25% da despesa com aquisição de bens e serviços.

O Município, no contraditório, para além do mencionado no ponto anterior, informou que irá ultimar até final de fevereiro de 2018 um plano anual de compras do qual dará conhecimento à IGF.

(Anexo 8)

### 2.3.2. Acordos-quadro

As autarquias locais, apesar de não estarem vinculadas aos acordos-quadro relativos a bens e serviços incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP)<sup>12</sup>, atualmente gerido pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I.P), podem aderir a esses acordos-quadro ou a outros acordos-quadro celebrados no âmbito de outras centrais de compras, depois de ponderados os inconvenientes/vantagens dessa adesão.

Segundo a informação apurada, o MTN aderiu à central de compras da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), tendo contratado, no âmbito dos respetivos acordos-quadro, os serviços de eletricidade, gaz, combustíveis rodoviários e refeições escolares.

### 2.3.3. Promoção da concorrência

Nos processos de compras públicas analisados, a autarquia adotou, em regra, o procedimento pré-contratual adequado ao valor do contrato, tendo em conta a estimativa da despesa prevista ou o valor do contrato a celebrar, e no ajuste direto (regime normal) foi, em regra, consultado mais do que um fornecedor e fundamentada a decisão, nos casos excecionais de consulta a uma entidade<sup>13</sup>.

### 2.3.4. Prazos 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.

---

<sup>12</sup> Nos termos previstos no DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril e DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

<sup>13</sup> Existe uma ordem de serviço da CMTN (1/2015) nesse sentido.

Nos processos analisados, o prazo de pagamento contratual mais frequente foi o de 60 dias, nos termos do previsto no artigo 299º do CCP, tendo sido respeitado, em regra, esse prazo.

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

Da análise efetuada aos procedimentos e contratos da amostra (2 concursos públicos e 5 ajustes diretos, nas empreitadas de obras públicas, 2 concursos públicos e 16 ajustes diretos, nas aquisições de bens e serviços<sup>14</sup>), destacam-se os seguintes aspetos, no que respeita aos documentos pré-contratuais e à execução dos contratos:

- a) Na amostra analisada, não detetámos qualquer situação irregular ao nível da escolha dos procedimentos pré-contratuais, face à despesa estimada ou ao valor do contrato a celebrar, e da assunção e autorização das despesas, incluindo a verificação de fundos disponíveis.
- b) Nos ajustes diretos realizados ao mesmo fornecedor/empreiteiro, foi observado o impedimento legal, tem sido verificado o valor acumulado dos contratos celebrados com o mesmo fornecedor/empreiteiro em função do respetivo número de contribuinte. Embora não tenhamos detetado a existência de qualquer situação nessas circunstâncias, aquele critério não assegura que o Município observe o referido impedimento legal, nos casos em que o mesmo fornecedor/empreiteiro disponha ou participe em mais do que uma empresa, que possam fornecer bens ou prestações de serviços idênticos.
- c) A autarquia procedeu à emissão dos devidos pareceres prévios vinculativos<sup>15</sup>, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais de aquisição de serviços. Não se verificaram contratos sujeitos a redução remuneratória.
- d) O modelo de avaliação das propostas estabelecido em dois dos procedimentos de empreitadas de obras públicas analisados - Remodelação do Convento do Carmo e Remodelação do Mercado do Peixe - não era compatível com o critério de adjudicação adotado – proposta economicamente mais vantajosa – e viola manifestamente o princípio da concorrência. Este modelo, em particular a fórmula matemática utilizada, penalizou as propostas de valor inferior a 90% do preço base (valor correspondente à máxima pontuação atribuída ao fator preço), pois, quanto mais os valores destas propostas se distanciaram, para menos, daquele preço, menor pontuação as mesmas alcançaram.

Em consequência disso, num desses procedimentos – respeitante à Remodelação do Convento do Carmo –, o Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato celebrado, salientando que “(...) o

---

<sup>14</sup> Incluindo dois procedimentos relativos a denúncias registadas na IGF com os n.ºs QE 2016/522, de 4 de abril, e QE 2016/760, de 9 de maio. Da análise destes procedimentos não resultaram evidências de irregularidades nos procedimentos contratuais adotados, nos termos denunciados.

<sup>15</sup> Nos termos sucessivamente previstos no artigo 75º, n.º 3 da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (LOE 2013), no artigo 73º, n.º 3 da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE 2014), no artigo 7º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro e no artigo 75º, n.º 2 da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.



*procedimento se mostra enformado por uma regra atinente ao modelo de avaliação das propostas para o fator “preço” [inclui fórmula matemática indicada e adotada no Programa do Concurso] que, por não assegurar a escolha da proposta economicamente mais vantajosa para o adjudicante e obstar à observância do princípio da concorrência, viola o disposto nos art.ºs 74.º, n.º 1 e 1.º, n.º 4, do C.C.P.”. Aberto novo procedimento sem o referido vício do modelo de avaliação das propostas, foi celebrado contrato com o mesmo objeto, com um valor inferior em cerca de um milhão de euros (27%), em relação ao contrato cujo visto foi recusado pelo Tribunal de Contas.*

No outro procedimento, relativo à Remodelação do Mercado do Peixe, os resultados da aplicação dos fatores de avaliação feita pelo júri do concurso revelam que a proposta de mais baixo preço (77% do preço base) teria sido a vencedora, se não tivesse sido penalizada, por ter valor inferior a 90% do preço base, e tivesse sido avaliada com a utilização da fórmula matemática aplicada à avaliação do fator preço das outras propostas. A adjudicação foi feita a uma proposta mais cara em 39 685,75 euros e ocorreu antes da celebração do contrato a que foi recusado o visto pelo Tribunal de Contas, com o referido fundamento. A eventual impugnação daquela adjudicação está, contudo, prejudicada, por não ter sido suscitada dentro do prazo legal para o efeito, assim como a eventual responsabilidade financeira pelas despesas assumidas nessas condições, face à alteração introduzida pelo artigo 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, ao artigo 61º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e atenta a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre os efeitos decorrentes dessa alteração, nos Acórdãos n.ºs 5/2017.29.MAR – 3ª Secção/PL (Procº RO nº 9/2016 – 3ª Secção) e 7/2017 – 3ª Secção-PL (Procº nº 5/2013 – JRF-SRA), de acordo com a qual não há lugar à punibilidade das condutas ilegais anteriores a 1/01/2017.

- e) No novo procedimento concursal relativo à empreitada de Remodelação do Convento do Carmo, a adjudicação ocorreu em março de 2015 e só em julho do mesmo ano o contrato foi sujeito a visto do Tribunal de Contas, sem que haja evidência de justificação para esse atraso. Como a consignação dos trabalhos só ocorreu em agosto de 2015 e o prazo contratual para execução da empreitada era de 180 dias, ficou inviabilizada a conclusão da obra até ao fim do prazo (31 de dezembro de 2015), imposto no contrato de financiamento comunitário (aditamento), celebrado entre o MTN e o Programa Operacional Regional do Centro, de que resultou a perda do financiamento aprovado. De acordo com informação prestada, o financiamento da obra foi, contudo, assegurado, com uma taxa ainda mais favorável, em nova candidatura, no âmbito do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano do Quadro Comunitário de Apoio Portugal 2020.
- f) Na empreitada relativa à Remodelação do Mercado do Peixe foram executados trabalhos (construção de novos pilares de apoio à cobertura lateral do Mercado) que não estavam previstos no projeto, mas que eram previsíveis, tendo em conta a antiguidade e a degradação do edifício, visíveis em fotografias anteriores à remodelação e que, por isso, deviam ter sido contemplados no projeto. Em consequência dessa omissão, foram realizados e aprovados trabalhos adicionais, correspondentes a 11% do valor adjudicado (185.499 euros), cuja despesa foi assumida

irregularmente e que era suscetível de responsabilidade financeira, caso esta não estivesse prejudicada, pelas razões mencionadas na alínea d) deste ponto.

- g) As obras relativas à reabilitação de espaços no Edifício do Paço (Sala G.U.R.U. e Bar da B.O.T.) e arranjos exteriores no Largo do Paço foram realizadas, no âmbito da empreitada “ Remodelação do Antigo Mercado do Peixe e do Edifício do Paço”<sup>16</sup>, embora o PPI apenas contemplasse a ação 2013.I.17, respeitante à Remodelação do Mercado do Peixe, pelo que a despesa relativa ao Edifício do Paço é ilegal, por falta de aprovação do respetivo investimento pela Assembleia Municipal. Contudo, a responsabilidade financeira por essas despesas está prejudicada, pelas razões mencionadas na alínea d) deste ponto.
- h) Na empreitada a que se refere o Processo n.º 6/2014, os trabalhos decorreram durante mais de seis meses, após o termo do prazo de execução contratualmente estabelecido, sem que tenha sido formalizado pelo empreiteiro qualquer pedido de prorrogação e a fiscalização tenha apresentado justificação ou proposto sanção por incumprimento do prazo de execução do contrato.

No que se refere à alínea b) deste ponto, o Município, no contraditório, informou que passará a ser da competência do serviço requisitante garantir, por consulta prévia ao Portal do Ministério da Justiça do ato societário, que as entidades propostas convidar, com idêntico objeto no fornecimento de bens ou serviços, não são detidas, participadas ou nelas tenham interesse os mesmos titulares, devendo o serviço requisitante emitir declaração que ateste tal facto.

Quanto à alínea d) deste item, o Município esclareceu que a fórmula matemática adotada para avaliação do fator preço visou minimizar o impacto, bastante comum à época, de apresentação, por grande parte dos concorrentes, de propostas com uma redução de cerca de 40% do valor base das obras postas a concurso, dados os constrangimentos financeiros, então, de muitas empresas.

Não obstante a justificação apresentada, a utilização da mencionada fórmula não assegura a escolha da proposta economicamente mais vantajosa para o adjudicante e constitui uma restrição ao princípio da concorrência, como, aliás, foi observado também pelo Tribunal de Contas.

Quanto à alínea f), o Município referiu que as anomalias que conduziram aos trabalhos a mais não foram detetadas aquando da elaboração do projeto, mas apenas com o rebaixamento do pavimento interior do edifício.

Quanto à alínea h), o Município informou que foi aprovada em reunião da CMTN, de 27 de setembro de 2016, nos termos da alínea b) do artigo 365º do CCP, o pedido de prorrogação de prazo até 31 de outubro de 2016, precedendo pedido do empreiteiro e Informação Técnica dos Serviços<sup>17</sup>, pelo que fica prejudicada a observação da IGF quanto a este aspeto.

---

<sup>16</sup> Proc. nº 1/2013.

<sup>17</sup> Informação DIT nº I/10756/2016, de 19 de setembro.

(Anexo 8)

## 2.5. Sistema de controlo interno

2.5.1. A Norma de Controlo Interno (NCI) do MTN foi aprovada pela CMTN em 19/02/2002, quando da implementação do POCAL, tendo sido objeto das alterações aprovadas a 31/01/2010 e 10/09/2013.

As verificações efetuadas permitem salientar os seguintes aspetos:

- ✓ Existe um plano estratégico do Município (2006/2015) a definir as políticas de desenvolvimento da autarquia;
- ✓ As responsabilidades funcionais decorrentes da realização das diferentes tarefas e os circuitos dos documentos na área financeira estão definidos na NCI (versão inicial). Porém, não é adotada *checklist* para efetuar o acompanhamento e controlo da realização e respeito pelos procedimentos legais em matéria de aquisição de bens e serviços;
- ✓ Também não existem manuais ou instruções escritas sobre os procedimentos a adotar na área das empreitadas e das aquisições de bens e serviços, incluindo sobre a organização dos processos administrativos;
- ✓ Não existe rotação dos trabalhadores para exercício das diferentes funções, dentro da mesma unidade orgânica, incluindo na constituição dos membros dos júris, nem segregação de funções, pois, por exemplo, o mesmo trabalhador intervém, sucessivamente, na indicação das entidades a convidar, nos ajustes diretos, ou como membro do júri nos procedimentos pré-contratuais e na fiscalização das obras.
- ✓ Os processos administrativos, despachos e informações e documentos do sistema contabilístico identificam de forma legível, em regra, os eleitos, dirigentes e trabalhadores que intervêm nos procedimentos e a qualidade em que o fazem

O Município, no contraditório, refere que, embora os procedimentos a adotar na contratação pública não constem do Regulamento de Controlo Interno, que se encontra em fase de revisão, os mesmos estão plasmados na Ordem de Serviço nº 1/2016 – Utilização da Plataforma Eletrónica. Refere, ainda, quanto ao júri dos procedimentos, o recurso a entidades externas (trabalhadores de municípios limítrofes ou pessoas de reconhecido mérito).

(Anexo 8)

2.5.2. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), aprovado pela CMTN, foi enviado ao Conselho da Prevenção da Corrupção (CPC) e à Inspeção Geral de Finanças, em 3 de fevereiro de 2014. A revisão desse Plano foi aprovada por deliberação da CMTN, de 4/07/2016, estando disponível para consulta no sítio eletrónico da autarquia.

Relativamente ao conteúdo do PGRCIC e respetiva aplicação pela CMTN, realçam-se os seguintes aspetos:

- ✓ O Plano não identifica a missão, nem as atribuições do Município e não enuncia os recursos humanos e financeiros afetos à sua aplicação;
- ✓ Os riscos associados estão classificados segundo uma escala, embora a mesma não considere o impacto previsível das situações de risco identificadas;
- ✓ As medidas propostas não estão calendarizadas, salvo as legalmente exigidas; e
- ✓ O Plano prevê a sua monitorização e a elaboração de um relatório anual, o último dos quais respeita ao ano de 2015.

(Anexo 7)

A CMTN, no contraditório, refere que as insuficiências do PGRCIC serão supridas com identificação da missão, atribuições da autarquia, identificação dos riscos e recursos humanos e financeiros necessários.

(Anexo 8)

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C1.</b> No triénio 2013/2015, a despesa relativa a contratação pública (42 M€) representou 50% da despesa municipal, sendo o concurso público o procedimento pré-contratual com maior peso (79%) na despesa adjudicada com empreitadas (3,4 M€).</p> <p>Nas aquisições de bens e serviços, o ajuste direto foi utilizado em 87% da despesa adjudicada (10,1 M€). Ainda assim, a despesa realizada por ajuste direto simplificado (2,5 M€), isto é, sem ter sido submetida à concorrência, teve um peso relevante no conjunto da despesa com aquisição de bens e serviços (25%).</p> <p>(vd. pontos 2.1. e 2.2.)</p>	<p><b>R1.</b> Maior rigor no planeamento das necessidades de bens e serviços para cada ano, visando reduzir ao máximo as aquisições avulsas através de ajuste direto simplificado.</p>
<p><b>C2.</b> Não existe uma definição clara da política e estratégia de compras, nem um documento com os procedimentos a adotar pelos serviços, designadamente, ao nível do planeamento anual das compras.</p> <p>(vd. ponto 2.3.1.)</p>	<p><b>R2.</b> Emitir orientações e aprovar documento que defina a política e a estratégia de compras públicas da Autarquia e os procedimentos a adotar no levantamento das necessidades e no planeamento anual das compras.</p>
<p><b>C3.</b> Nos ajustes diretos, a inexistência do impedimento legal em convidar a mesma entidade foi verificada considerando o valor acumulado dos contratos celebrados com o mesmo fornecedor/empreiteiro em função do número de contribuinte. Este procedimento não previne, contudo, os casos em que o mesmo titular disponha ou participe em mais</p>	<p><b>R3.</b> Criar mecanismos que assegurem que o cumprimento do impedimento legal em convidar a mesma entidade não seja meramente formal, considerando, para esse efeito, como mesma entidade, as detidas, participadas ou em que tenham interesse os mesmos titulares, com idêntico objeto.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>do que uma empresa, que possam fornecer prestações do mesmo tipo ou idênticas.</p> <p>[(vd. ponto 2.4. alínea b)]</p>	
<p><b>C4.</b> O modelo de avaliação das propostas definido em dois dos procedimentos analisados violava manifestamente o princípio da concorrência, ao penalizar as propostas que apresentavam preços mais baixos.</p> <p>[vd. ponto 2.4. alínea d)]</p>	<p><b>R4.</b> Nos procedimentos pré-contratuais, devem ser estabelecidos modelos de avaliação das propostas que salvaguardem o princípio da concorrência, eliminando os fatores que constituam um entrave à concorrência, como o da penalização das propostas que apresentem preços mais baixos.</p>
<p><b>C5.</b> No âmbito da empreitada de remodelação do Mercado do Peixe, houve trabalhos resultantes de deficiências de projeto, que, à data do procedimento, eram previsíveis, por serem notórias e conhecidas a degradação e antiguidade do edifício, o que gerou custos adicionais para o Município, que não foram submetidos à concorrência.</p> <p>[vd. ponto 2.4. alínea f)]</p>	<p><b>R5.</b> Promover, antes da abertura dos procedimentos de empreitadas, a revisão dos projetos, de modo a corrigir eventuais incorreções ou desatualizações, prevenindo a ocorrência de trabalhos não previstos, mas que eram previsíveis.</p>
<p><b>C6.</b> No âmbito do sistema de controlo interno, foram identificadas algumas fragilidades, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não existe rotação dos trabalhadores para exercício das diferentes funções, em particular no júri dos concursos, nem observância do princípio da segregação de funções ao nível das diferentes fases em que se desenvolvem as empreitadas, desde o início do procedimento até à sua fiscalização;</li> <li>✓ Não existem manuais ou instruções escritas sobre os procedimentos a adotar na área das empreitadas e das aquisições de bens e serviços, nem sobre a</li> </ul>	<p><b>R6.</b> Proceder à revisão da Norma de Controlo Interno, de forma a suprir a falta de manuais ou instruções escritas sobre os procedimentos a adotar na área das empreitadas e das aquisições de bens e serviços, e sobre a organização dos processos administrativos e assegurar a rotação de trabalhadores e a segregação de funções, de acordo com os recursos existentes.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>organização dos processos administrativos.</p> <p>(vd. ponto 2.5.1.)</p>	
<p><b>C7.</b> O PGRIC não considera, na escala de graduação dos riscos, o impacto previsível das situações de risco identificadas, nem prevê os recursos humanos e financeiros necessários, sendo caso disso, à implementação das medidas previstas e estas não estão calendarizadas.</p> <p>(vd. ponto 2.5.2.)</p>	<p><b>R7.</b> Suprir as insuficiências do PGRIC, designadamente, a previsão dos recursos humanos e financeiros necessários e do impacto das situações de risco identificadas na escala de graduação dos riscos, bem como a calendarização das medidas previstas.</p>

#### 4. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas:

4.1. A remessa do presente relatório e anexos a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento tendo em vista o seu envio a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais;

4.2. A subsequente remessa, pela IGF, deste relatório e anexos, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos previstos na alínea o), do nº 2, do artigo 35º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro; e

4.3. Que o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, nos termos do n.º 6 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, dê conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões adotadas na sequência das recomendações formuladas no ponto 3.2. deste relatório, juntando, para o efeito, evidências documentais.

A Equipa,

O Inspetor

MANUEL FRANCISCO  
MONGE SALVADOR  
2018.02.15 19:35:03  
Z

Chefe de Equipa

Digitally signed by  
ANTÓNIO MANUEL DE  
MOURA FERNANDES  
PEGA  
Date: 2018.02.15  
20:45:18 Z



## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Evolução da despesa com contratação Pública – Anos 2013 a 2015
<b>Anexo 2</b>	Indicadores Orçamentais - Contratação Pública – Anos 2013 a 2015
<b>Anexo 3</b>	Distribuição de adjudicações por empreiteiro
<b>Anexo 4</b>	Distribuição das adjudicações, por ajuste direto, por empreiteiro
<b>Anexo 5</b>	Amostra de empreitadas de obras públicas
<b>Anexo 6</b>	Amostra de Aquisições de Bens e Serviços
<b>Anexo 7</b>	Questionário de Apreciação do Plano de Gestão de riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>Anexo 8</b>	Contraditório Institucional - Resposta da Entidade