



AUTORIDADE DE AUDITORIA

## Auditoria ao Município de Coimbra

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

**Relatório n.º 2/2024**

Fevereiro de 2024

Proc. n.º 2023/301/A9/209

**1930**  
A DÉCADA DO CENTENÁRIO  
**2030**

Inspeção-Geral de Finanças  
Autoridade de Auditoria





[igf.gov.pt](http://igf.gov.pt)

## FICHA TÉCNICA

### Coordenação da ação

---

Diretor Operacional

*Paula Idalina Garcia Duarte*

### Equipa de auditoria

---

Inspetora

*Daniela Regina Amorim de Bastos*

Inspetor

*André Marques Antunes*

### Homologação / Despacho

### Despacho

Concordo.

Submeta-se à consideração de Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, para efeitos de homologação e com sugestão de envio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

O Inspetor-Geral      António Manuel Pinto  
Ferreira dos Santos  
2024.02.21 11:45:07 Z

### Parecer

Concordo, sublinhando que a análise e o enquadramento dos factos suscetíveis de responsabilização financeira constam da Inf. n.º 124/2004.  
Submeto o presente Relatório e anexos à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças,

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
2024.02.21 11:18:04 Z

### Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Foram identificadas quatro situações de incumprimento do Código dos Contratos Públicos, no valor total de 98,6 mil euros, que são suscetíveis de integrar ilícitos financeiros de natureza sancionatória.

Os procedimentos adotados pelo MC, nas fases pré-contratual e da execução dos contratos públicos, apresentam algumas fragilidades e deficiências que potenciam o aumento do risco de incumprimento do quadro legal.

A maioria das aquisições de serviços e de locação ou aquisição de bens móveis foi adjudicada por ajuste direto (96% dos procedimentos de 2020 a 2022) em detrimento do recurso a procedimentos concorrenciais.

À consideração superior.

Inspetora  
de Finanças  
Diretora

Paula Idalina Garcia  
Duarte  
2024.02.20 14:40:52 Z

Relatório n.º 2/2024

Processo n.º 2023/301/A9/209

## Auditoria ao Município de Coimbra

### SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o Município de Coimbra (MC) observou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência na utilização de recursos públicos na área da contratação pública. Do exame efetuado e do exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 8), obtiveram-se as principais conclusões e recomendações seguintes:

#### 1. Principais conclusões

<b>Ilegalidades em procedimentos de ajustes diretos: 99 mil euros</b>	1.1. Foram identificadas ilegalidades em quatro contratos de aquisição de serviços, no valor total de 98 581 euros, resultantes quer da utilização indevida do procedimento de ajuste direto com recurso a critérios materiais, quer da prestação de serviços realizada sem formalização do devido procedimento e sem autorização prévia de despesa nem publicação no Portal Base, factos que são passíveis de integrar ilícitos financeiros de natureza sancionatória.
<b>Recurso preferencial ao ajuste direto nas aquisições de serviços e bens móveis</b>	1.2. O MC adotou, em regra, o concurso público na contratualização de empreitadas de obras públicas, mas a maioria das aquisições de serviços e da locação ou aquisição de bens móveis foi realizada por ajuste direto, constituindo 96% dos procedimentos ocorridos entre 2020 e 2022.
<b>Irregularidades relativas à fase pré-contratual dos procedimentos</b>	1.3. Na fase pré-contratual dos procedimentos de contratação pública foram detetadas várias irregularidades, destacando-se a falta de fundamentação para a não adoção de adjudicação por lotes, a realização de aquisição de serviços em detrimento da celebração de contratos de trabalho em funções públicas e o uso de fórmulas obscuras e mal construídas nos critérios de adjudicação, em prejuízo da transparência dos processos.
<b>Insuficiências no controlo da execução dos contratos de contratação pública</b>	1.4. Identificaram-se diversas deficiências na fase da execução dos contratos públicos, realçando-se a dispersão e desorganização da informação, erros e atrasos no reporte de informação ao Portal Base, modificações contratuais com insuficiente fundamentação e formalização, ausência de distinção entre o gestor do contrato e o diretor de fiscalização de obra e inexistência de contas finais de empreitadas de obras públicas e dos relatórios de execução e relatórios finais de obra.
<b>Implementação do PCN em fase inicial</b>	1.5. O Plano de Cumprimento Normativo (PCN) encontra-se em fase inicial de implementação, tendo sido aprovado o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações conexas (PPR), estando em revisão o Código de Conduta e em preparação o plano interno de formação nesta matéria. Foi designado como responsável pelo PCN um dirigente de direção intermédia de 3º grau, em

desconformidade com o previsto no RGPC e na solução interpretativa da DGAL homologada pelo membro do Governo que tutela as autarquias locais.

---

**Fragilidades do sistema de controlo interno**

- 1.6. O SCI apresenta fragilidades em matéria de contratação pública, destacando-se a tramitação desigual de procedimentos entre as várias unidades orgânicas, deficiências e desorganização processual, falhas no controlo da execução de contratos, ausência de mecanismo de controlo de histórico de valores acumulados de entidades especialmente relacionadas nas consultas promovidas em procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia.

---

**2. Recomendações**

**Principais recomendações**

2.1. Ao Presidente da Câmara Municipal de Coimbra:

- a) Assegurar que a opção pelo recurso ao ajuste direto por critérios materiais é sempre devidamente fundamentada e respeita integralmente os princípios da legalidade, prossecução do interesse público, transparência, igualdade de tratamento e concorrência;
- b) Promover a implementação de medidas de controlo interno mais eficazes que garantam a realização dos procedimentos pré-contratuais legalmente exigíveis, não permitindo a assunção e pagamento de despesas ilegais;
- c) Proceder à escolha de responsáveis pelo aperfeiçoamento dos procedimentos de organização da informação referente à execução contratual, garantindo a integração adequada e fundamentada das modificações contratuais e respetiva publicitação no Portal Base e, nos contratos de empreitadas de obras públicas, o respeito pela segregação de funções entre o gestor do contrato e o diretor de fiscalização de obra;
- d) Garantir a implementação do PCN, designadamente através da revisão do Código de Conduta, proporcionando formação aos trabalhadores e dirigentes da autarquia nesta matéria e designação de um responsável pelo cumprimento normativo em conformidade com o regime legal;
- e) Robustecer o sistema de controlo interno, promovendo a uniformização de procedimentos, a organização integrada dos processos, adotando práticas de melhoria no controlo da execução dos contratos e na avaliação do desempenho de fornecedores e empreiteiros e operacionalizar o controlo de histórico de valores acumulados em convites a entidades especialmente relacionadas.

## ÍNDICE

---

1. INTRODUÇÃO.....	5
1.1. Fundamento.....	5
1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito.....	5
1.3. Metodologia e condicionantes.....	6
1.4. Contraditório.....	6
2. RESULTADOS.....	7
2.1. Caracterização do objeto da auditoria .....	7
2.2. Estrutura e despesa com contratação pública.....	7
2.3. Amostras de procedimentos de contratação pública.....	9
2.4. Empreitadas de obras públicas .....	9
2.5. Aquisição de serviços e locação ou aquisição de bens móveis.....	12
2.5.1. Aspetos gerais .....	12
2.5.2. Ilegalidades em Ajustes Diretos .....	13
2.6. Fiabilidade da informação contabilística .....	19
2.7. Programa de Cumprimento Normativo e Sistema de Controlo Interno.....	20
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	24
4. PROPOSTAS .....	27

---

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

---

<b>AD</b>	Ajuste Direto
<b>Ads</b>	Ajuste direto simplificado
<b>AIRC</b>	Associação de Municípios Informática da Região Centro
<b>CIMRC</b>	Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CMDN</b>	Centro Municipal de Desportos Náuticos
<b>CP</b>	Concurso público
<b>ConsPrev</b>	Consulta Prévia
<b>DCL</b>	Divisão de Compras e Logística
<b>DEEM</b>	Departamento de Edifícios e Equipamentos Municipais
<b>DEP</b>	Departamento de Espaço Público
<b>DF</b>	Departamento Financeiro
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DPEM</b>	Divisão de Projetos e Edifício Municipal
<b>EOP</b>	Empreitada de obras públicas
<b>GAGRQ</b>	Gabinete de Auditoria, Gestão de Risco e Qualidade
<b>IVA</b>	Imposto sobre o valor acrescentado
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MC</b>	Município de Coimbra
<b>MENAC</b>	Mecanismo Nacional Anticorrupção
<b>NCP</b>	Norma de Contabilidade Pública
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PCN</b>	Programa de Cumprimento Normativo
<b>PPR</b>	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações conexas
<b>ROSCMC</b>	Regulamento de Organização dos Serviços da Câmara Municipal de Coimbra
<b>RGPC</b>	Regime Geral de Prevenção da Corrupção
<b>RI</b>	Requisição interna
<b>SCI</b>	Sistema de controlo interno
<b>SNC-AP</b>	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
<b>TdC</b>	Tribunal de Contas

---

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

Em cumprimento do seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças -Autoridade de Auditoria (IGF) realizou uma auditoria ao Município de Coimbra (MC), enquadrada no Projeto designado “Promover a legalidade e a transparência na contratação pública”, que teve por objetivo o controlo do cumprimento do quadro legal nas empreitadas de obras públicas e nas aquisições de bens e serviços.

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

- Incorreta aplicação de procedimentos pré-contratuais e incumprimento das normas legais em matéria de autorização e realização da despesa;
- Desrespeito pelos termos contratuais na execução dos contratos, insuficiente supervisão e acompanhamento pela entidade adjudicante, inobservância dos procedimentos legais na realização da correspondente despesa e no seu enquadramento contabilístico e financeiro e não acionamento de garantias e sanções no caso de incumprimento pelo adjudicatário;
- Ausência/inadequação da estratégia de controlo interno adotada no âmbito da contratação pública, em prejuízo da eficiência e eficácia da gestão e do modelo organizativo implementados e das regras de legalidade, transparência e concorrência.

### 1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria a que se pretende responder é a seguinte:

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

De modo a sustentar a recolha da evidência necessária à auditoria, foram definidas as seguintes subquestões:

- a) *Foi assegurado o cumprimento das normas legais em matéria de aplicação dos procedimentos pré-contratuais de contratação pública e de autorização e realização de despesa?*
- b) *A execução respeitou os termos contratuais, foi objeto de devida supervisão e acompanhamento pela entidade adjudicante, e, no caso de incumprimento pelo adjudicatário, foram acionadas as garantias e sanções contratualmente previstas?*
- c) *A estratégia de controlo interno adotada assegura a eficiência e eficácia da gestão e do modelo organizativo implementados no âmbito da contratação pública, tendo em vista a observância dos princípios da legalidade, transparência e concorrência e o cumprimento do Código dos Contratos Públicos e demais legislação aplicável?*

A presente ação visa ainda apreciar a implementação do Programa de Cumprimento Normativo (PCN) nas suas diversas vertentes, em especial nas áreas relacionadas com o objeto da auditoria.

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2020 a 2022, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e abrangeu, principalmente, a atuação do Departamento Financeiro (DF), designadamente a Divisão de Compras e Logística (DCL) quanto às compras públicas, o Departamento de Espaço Público (DEP) e o Departamento de Edifícios e Equipamentos Municipais (DEEM) no que respeita às empreitadas de obras públicas (EOP). Refira-se, ainda, a interação com o Gabinete de Auditoria, Gestão de Risco e Qualidade (GAGRQ), no que concerne especialmente ao sistema de controlo interno (SCI) e ao PCN<sup>1</sup>.

### **1.3. Metodologia e condicionantes**

O trabalho realizado seguiu a metodologia aplicada pela IGF em trabalhos de idêntica natureza<sup>2</sup>, com a profundidade julgada adequada às circunstâncias, consistindo no seguinte:

- a) Recolha e análise de informação relevante, nomeadamente a estrutura orgânica da entidade, a delegação e subdelegação de competências, as normas e procedimentos de controlo interno e a relação dos procedimentos de contratação pública;
- b) Definição e seleção das amostras, levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes, análise documental sobre procedimentos aquisitivos e contratos, circularização de fornecedores e realização de outros testes de conformidade e substantivos;
- c) Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com recurso, nomeadamente, a questionários;
- d) Visita aos locais para confirmar a execução física de empreitadas de obras públicas e verificação de fornecimentos contratados.

### **1.4. Contraditório**

Nos termos do disposto no artigo 12º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007, de 31 de julho, e dos artigos 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de Auditoria<sup>3</sup>, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Coimbra das principais asserções, conclusões e recomendações do projeto de relatório, acompanhado dos respetivos anexos, em 27/11/2023, para exercício do contraditório institucional.

Por existirem indícios da prática de infrações financeiras, foram ainda realizados os contraditórios formais pessoais, através do envio, na mesma data<sup>4</sup>, do(s) extrato(s) do projeto de relatório e respetivos anexos aos responsáveis visados.

---

<sup>1</sup> Cf. Regulamento de Organização dos Serviços da Câmara Municipal de Coimbra (ROSCMC), publicado pelo Despacho n.º 13219/2022 no Diário da República (DR), 2ª série n.º 219, de 14/11/2022.

<sup>2</sup> Designadamente, os procedimentos de controlo previstos no “Guião da Contratação Pública – Subsetor Local” aprovado nas Informações n.º 689/2020, n.º 191/2022, n.º 741/2022 e n.º 446/2023.

<sup>3</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril.

<sup>4</sup> A análise dos contraditórios pessoais e o apuramento de indícios de eventuais práticas de infrações financeiras consta de informação autónoma.

A resposta recebida ao contraditório institucional em 28/12/2023, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, dando enfoque apenas nas medidas entretanto adotadas no sentido de ultrapassar as fragilidades identificadas, figurando a pronúncia da entidade auditada no Anexo 8.

Introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares justificam a sua inclusão neste documento.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Caracterização do objeto da auditoria

O Município de Coimbra é uma autarquia local, pessoa coletiva territorial, com órgãos e finanças próprios dotada de autonomia e que defende os interesses da respetiva população, nos termos do previsto no artigo 6º e artigos 235º e ss. da Constituição da República Portuguesa, prosseguindo as competências e atribuições genericamente previstas na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as alterações sofridas.

### 2.2. Estrutura e despesa com contratação pública

No triénio 2020/2022, a despesa paga pelo MC com contratação pública ascendeu a cerca de 118 M€, correspondendo, em média, a 34% da despesa total, conforme explicitado no quadro seguinte:

**Quadro 1 – Peso da despesa paga com contratação pública na despesa total – 2020/2022**

Un: euro

Descrição	2020	2021	2022	Total
<b>1 - Valor da despesa com contratação pública</b>	32 027 918	42 601 828	43 565 087	<b>118 194 832</b>
<b>2 - Valor da despesa total</b>	96 196 375	126 148 517	124 203 723	<b>346 548 615</b>
<b>3 - Peso da despesa com contratação pública (1/2)</b>	33%	34%	35%	<b>34%</b>

Fonte: Mapas de demonstração de execução orçamental da despesa de 2020, 2021 e 2022

Entre 2020 e 2022, a despesa do MC com contratação pública e o seu peso na despesa municipal aumentaram registando um acréscimo de, respetivamente, 36% e 2%. Da despesa com contratação pública, no referido triénio, 73% tinha natureza corrente e 27% correspondia a despesa com aquisição de bens de capital.

Anexo 1

Nos anos em análise, o MC procedeu à adjudicação de empreitadas de obras públicas no montante total de cerca de 34,5 M€, tendo recorrido preferencialmente ao procedimento pré-contratual de concurso público, cuja despesa adjudicada apresentou maior valor e peso relativo, conforme quadro seguinte:

**Quadro 2 – Adjudicações de empreitadas de obras públicas – 2020/2022**

Ano	Concurso público		Concurso limitado por prévia qualificação		Consulta prévia		Ajuste direto		Total	
	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)
2020	18	8 440 063	1	5 164 253	11	846 876	1	29 488	31	14 480 680
2021	15	7 044 166	0	0	10	806 036	2	42 333	27	7 892 534
2022	11	11 507 203	0	0	10	500 663	4	96 280	25	12 104 147
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>26 991 433</b>	<b>1</b>	<b>5 164 253</b>	<b>31</b>	<b>2 153 575</b>	<b>7</b>	<b>168 100</b>	<b>83</b>	<b>34 477 361</b>
% do total	53,0%	78,3%	1,2%	15,0%	37,3%	6,2%	8,4%	0,5%	100,0%	100,0%

Fonte: Listagens facultadas pelo MC e auditoria da IGF

Relativamente a adjudicações de aquisições de serviços e de locação ou aquisição de bens móveis<sup>5</sup>, prevaleceu o recurso ao procedimento pré-contratual de ajuste direto<sup>6</sup>, representando cerca de 83% do número total de contratos celebrados e cerca de 16% da despesa adjudicada, num montante total de cerca de 63,5 M€.

Não obstante a maior representatividade dos procedimentos concorrenciais (concurso público e concurso limitado por prévia qualificação) em termos de valor de despesa adjudicada (cerca de 5%), os designados procedimentos fechados<sup>7</sup> (ajuste direto e consulta prévia) representam, em número, no seu conjunto cerca de 96% dos procedimentos adotados e correspondem, em média, a cerca de 44% do valor adjudicado no triénio, como se verifica:

**Quadro 3 – Adjudicações de aquisições de serviços e de aquisição ou locação de bens móveis**

Ano	Concurso público		Concurso limitado por prévia qualificação		Consulta prévia		Ajuste direto		Total	
	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)
2020	49	18 489 553	0	0	133	3 720 920	332	2 218 809	514	24 429 283
2021	48	10 638 136	1	25 178	151	8 060 914	309	3 330 099	509	22 054 326
2022	31	6 511 303	0	0	99	5 879 317	1943	4 571 118	2 073	16 961 738
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>35 638 991</b>	<b>1</b>	<b>25 178</b>	<b>383</b>	<b>17 661 151</b>	<b>2584</b>	<b>10 120 025</b>	<b>3 096</b>	<b>63 445 346</b>
% do total	4,1%	56,2%	0,0%	0,0%	12,4%	27,8%	83,5%	16,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Listagens facultadas pelo MC e auditoria da IGF

No contraditório institucional, o MC embora afirme que está a ser dado cabal cumprimento ao artigo 20º do CCP, referiu que se encontra em elaboração uma instrução de trabalho que visa fixar a promoção de consulta a diversas entidades nos processos de consulta prévia de aquisições de serviços e de locação ou

<sup>5</sup> As listagens relativas a adjudicações de aquisições de serviços e de aquisição ou locação de bens móveis fornecidas pelo MC foram alvo de vários pedidos de esclarecimentos que suscitaram várias correções por parte da Autarquia, sendo que os valores que se lograram apurar suscitam, apesar disso, algumas reservas quanto à sua fidedignidade.

<sup>6</sup> Inclui procedimentos de ajuste direto normal (AD) e ajuste direto simplificado (Ads), sendo que, do número total apurado de procedimentos (2584), 2166 correspondem a Ads, mas do total de despesa adjudicada, cerca de 7,9 M€ correspondem a AD.

<sup>7</sup> Na medida em que apenas acedem aos mesmos as entidades escolhidas e convidadas pela entidade adjudicante, não sendo totalmente abertos à concorrência – cf. 112º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

aquisição de bens móveis, além do mínimo legal estabelecido e a adoção preferencial do concurso público em procedimentos cujo preço base seja igual ou superior a 70 000 euros.

Anexo 8

### 2.3. Amostras de procedimentos de contratação pública

A seleção da amostra de procedimentos de empreitadas de obras públicas e de aquisição de serviços e locação ou aquisição de bens móveis obedeceu à conjugação dos critérios de análise de risco, materialidade e diversidade de tipo de procedimentos pré-contratuais adotados, tendo sido objeto de análise os seguintes processos<sup>8</sup>:

**Quadro 4 – Amostra de processos**

Tipo procedimento	Empreitadas				Aquisições de bens e serviços			
	Adjudicações		Materialidade		Adjudicações		Materialidade	
	N.º	%	Valor (€)	%	N.º	%	Valor (€)	%
Concurso público	3	3,6%	2 051 877	6,0%	6	0,2%	4 315 655	6,8%
Concurso limitado por prévia qualificação	1	1,2%	5 164 253	15,0%				
Consulta prévia	3	3,6%	195 402	0,6%	6	0,2%	1 139 761	1,8%
Ajuste direto	2	2,4%	45 267	0,1%	15	0,5%	713 158	1,1%
<b>Amostra</b>	<b>9</b>	<b>11%</b>	<b>7 456 800</b>	<b>22%</b>	<b>27</b>	<b>1%</b>	<b>6 168 574</b>	<b>10%</b>
<b>Universo 2020-2022</b>	<b>83</b>	<b>100%</b>	<b>34 477 361</b>	<b>100%</b>	<b>3096</b>	<b>100%</b>	<b>63 445 346</b>	<b>100%</b>

Fonte: Listagens facultadas pelo MC e auditoria da IGF

Anexo 2

### 2.4. Empreitadas de obras públicas

Da análise aos processos de empreitada incluídos na amostra, destacam-se os seguintes aspetos:

- a) Em regra, a fase pré-contratual encontra-se bem organizada e instruída, no entanto, a informação relativa à fiscalização e acompanhamento da obra apresenta-se dispersa e muitas vezes insuficiente para aferir das vicissitudes ocorridas no seu decurso.

No contraditório, o MC referiu que já foram formulados vários pedidos junto da AIRC<sup>9</sup> no sentido de melhorar as funcionalidades da aplicação informática MyDoc, por forma a que os processos administrativos possam ser organizados com maior rigor. Indicou, ainda, que, a partir de 2024, a AIRC irá assegurar a interligação entre aquela aplicação e as aplicações do SCE e do SNC-AP<sup>10</sup>, o que irá facilitar o trabalho dos técnicos, propiciando uma melhoria da qualidade, da eficiência e da eficácia dos serviços.

Anexo 8

- b) Na escolha das entidades convidadas, nos procedimentos de consulta prévia (ConsPrev) e de AD, é efetuado o controlo do histórico dos valores acumulados por empreiteiro, para efeitos do

<sup>8</sup> Nos processos com adjudicação de vários lotes, foi contabilizado, para este efeito, apenas o processo inicial.

<sup>9</sup> Entidade que é responsável pela conceção do sistema informático adotado pelo MC e que presta apoio técnico na utilização e gestão das aplicações informáticas.

<sup>10</sup> Relativas aos sistemas de controlo de empreitadas e contabilístico, respetivamente.

cumprimento do previsto nos n.ºs 2 e 5, do artigo 113º, do CCP<sup>11</sup>, constatando-se que, frequentemente, em procedimentos de ConsPrev, o número de entidades convidadas ultrapassa o mínimo legal estabelecido<sup>12</sup>, em benefício do princípio da concorrência.

- c) A fiscalização da execução dos trabalhos ficou a cargo dos técnicos do MC e a sua evidência está suportada, essencialmente, nos autos de medição, nos livros de obra e em registos fotográficos. No entanto, a informação relativa à execução das empreitadas não está organizada de forma sistematizada e sequencial, a não permitindo aferir de forma imediata sobre o estado e a evolução da execução física e financeira de cada obra e eventuais vicissitudes, alterações ou outros eventos significativos ocorridos no desenvolvimento dos respetivos trabalhos.
- d) Em sede de execução das obras, verificou-se, por vezes, a necessidade de introdução de alterações aos projetos, resultantes de deficiências, erros ou omissões na respetiva elaboração e/ou não promoção atempada de consulta a entidades externas que deveriam ter ocorrido na fase de elaboração, gerando trabalhos complementares, com efeitos dilatatórios nos prazos de execução inicialmente previstos<sup>13</sup>.
- d) Embora, em regra, as informações que sustentam a aprovação de modificações objetivas aos contratos resultantes em trabalhos complementares sejam claras e objetivas, nem sempre se encontra suficientemente evidenciada a sua efetiva necessidade<sup>14</sup> para a conclusão dos trabalhos contratualizados, que constituem o objeto do contrato celebrado e concursado<sup>15</sup>.
- e) A contratualização de trabalhos complementares, em processos mais complexos, é em regra formalizada através de contrato adicional. Porém, em empreitadas menos complexas com situações de trabalhos complementares de valor financeiro menos expressivo, a formalização por escrito em documento assinado pela Autarquia e pelo empreiteiro, com a descrição dos trabalhos, preço e condições, nem sempre é efetuada<sup>16</sup>, não dando, assim, cumprimento ao previsto no n.º 1, do artigo 375º, do CCP.
- f) Omissão da publicitação no Portal Base de contratos na sequência de procedimento de AD<sup>17</sup>, assim como da contratação de trabalhos complementares<sup>18</sup>, afetando a eficácia dos atos administrativos proferidos ou acordos modificativos, nomeadamente para efeitos de quaisquer

---

<sup>11</sup> Com recurso à aplicação informática SCE (Sistema de controlo de empreitadas), em uso na Autarquia.

<sup>12</sup> Como aconteceu, por exemplo, nos Proc. ConsPrev n.º 08-2021-DEEM (obra 5), Proc. ConsPrev n.º 005-22-DEEE (obra 6) e Proc. ConsPrev n.º 004-22-DEEE (obra 7).

<sup>13</sup> Cf. por exemplo, Proc. CP 010-21-DEEQ (obra 1).

<sup>14</sup> De facto, nem sempre se demonstra a utilidade e/ou oportunidade na realização de tais trabalhos e a sua efetiva necessidade e conexão com o objeto contratual por forma a enquadrar o conceito de trabalhos complementares constante do n.º 1, do artigo 370º do CCP.

<sup>15</sup> Cf. por exemplo, Proc. CP 022-21-DEEQ (obra 2).

<sup>16</sup> Sem prejuízo da existência de informação e despacho de aprovação emitidos pelo MC (cf. a título de exemplo o Proc. ConsPrev n.º 08-2021-DEEM (obra 5)).

<sup>17</sup> Como por exemplo, Proc. AD 12A-2021-DEEM (obra 8).

<sup>18</sup> Por exemplo, nos Proc. CP 010-21-DEEQ (obra 1), Proc. CP 001-22-DPH (obra 3), Proc. ConsPrev n.º 08-2021-DEEM (obra 5) a publicitação dos trabalhos complementares só foi concretizada após a interpelação da IGF, já após terem sido efetuados pagamentos de trabalhos dessa natureza.

pagamentos, em desrespeito do previsto, respetivamente, nos artigos 127º e 315º do CCP. No entanto, detetadas as situações pela equipa de auditoria, foram as mesmas prontamente corrigidas, procedendo os serviços municipais às respetivas publicitações.

Em sede de contraditório, a Autarquia indicou estar a elaborar uma instrução de trabalho em que é realçada a obrigatoriedade legal de publicitação das modificações objetivas dos contratos, nos termos consignados no artigo 315º do CCP, sob pena de responsabilização dos dirigentes da unidade orgânica em incumprimento.

Anexo 8

- g) Foram detetados erros e incorreções, na informação publicada no Portal Base, decorrente dos dados reportados pela Autarquia, designadamente na indicação do valor dos trabalhos complementares e nas alterações sequentes dos respetivos prazos de execução, em detrimento do princípio da transparência, situações, entretanto já corrigidas.
- h) Em vários processos, verificou-se que o gestor do contrato coincide com o diretor de fiscalização da obra<sup>19</sup>. Em esclarecimentos prestados, o MC<sup>20</sup>, embora reconhecendo as diferentes funções exercidas pelo gestor do contrato e pelo diretor de fiscalização, realça a relação de estreita dependência, colaboração e articulação entre estas duas figuras, mas alega que em contratos de obras sem especiais complexidades técnica ou financeira, a acumulação de funções revela-se benéfica e potencia uma gestão do contrato mais eficaz e eficiente, considerando que a introdução de mais um elemento no processo<sup>21</sup> contribuiria para a diminuição dos resultados e para a morosidade no respetivo desenvolvimento. Acrescenta, ainda, que face às atuais e crescentes competências a Autarquia não possui, atualmente, no seu mapa de pessoal, recursos humanos que possa afetar em exclusividade a esta função, indicando, no entanto, que já foi objeto de proposta superior a solicitação de um técnico superior, que possa assumir estas obrigações<sup>22</sup>.

Não obstante a validade dos argumentos expendidos pelo MC, o facto é que se trata de duas figuras distintas, com funções diversas, nos termos legalmente configurados pelo n.º 2, do artigo 344º, do CCP, que devem respeitar o princípio da segregação de funções que lhe está subjacente.

O MC, em contraditório, afirmou que o cumprimento do referido princípio será devidamente assegurado na instrução de trabalho que se encontra em elaboração.

Anexo 8

- i) O MC, de um modo geral, cumpriu o prazo de pagamento contratualmente estabelecido, em regra, de 60 dias.

---

<sup>19</sup> Cf., a título de exemplo, os Proc. CP 010-21-DEEQ (obra 1) e Proc. CP 022-21-DEEQ (obra 2).

<sup>20</sup> Designadamente no âmbito do Proc. CP 022-21-DEEQ (obra 2).

<sup>21</sup> Para além do diretor de fiscalização, dos fiscais das várias especialidades, do coordenador de segurança da obra, do coordenador de projeto e dos projetistas das várias especialidades.

<sup>22</sup> Constatou-se, aliás, que a Autarquia tem designado para o cargo de gestor de contrato recursos humanos internos, não tendo recorrido, nos processos analisados, a contratação externa, não obstante tal possibilidade estar prevista no n.º 6, do artigo 290º-A, do CCP, para casos excecionais e devidamente fundamentados.

- j) Em obras concluídas, constataram-se situações de atraso significativo ou até de omissão na elaboração da conta final de empreitada<sup>23</sup> e do consequente relatório final de obra<sup>24</sup> em incumprimento dos normativos legais aplicáveis<sup>25</sup>.

## 2.5. Aquisição de serviços e locação ou aquisição de bens móveis

### 2.5.1. Aspetos gerais

Da análise dos processos de aquisição de serviços e locação ou aquisição de bens móveis relevam-se os seguintes aspetos:

- a) Em situações de não opção da adjudicação por lotes, a fundamentação apresentada nem sempre se afigura totalmente justificativa das vantagens na eficiência da gestão de um único contrato para a entidade adjudicante, carecendo de maior concretização e densificação às situações fáticas aplicáveis, face ao estabelecido no artigo 46º-A do CCP<sup>26</sup>.
- b) Na escolha das entidades convidadas, nos procedimentos de consulta prévia e de ajuste direto, é efetuado o controlo do histórico dos valores acumulados por fornecedor/prestador, para efeitos do cumprimento do previsto nos n.ºs 2 e 5, do artigo 113º, do CCP<sup>27</sup>, sendo, por outro lado e em regra, aferidas as restrições e condições apostas aos contratos de prestação de serviços estabelecidas nas Leis de Orçamento de Estado que se sucederam no período em análise.
- c) Em contratos de prestação de serviços em regime de avença/tarefa, considera-se insuficiente a demonstração da inconveniência de recurso a uma modalidade de vínculo de emprego público para o efeito, limitando-se as informações de suporte/pareceres prévios à contratação a uma mera adesão à formulação da terminologia legal aplicável e não à sua integração concreta<sup>28</sup>.
- d) Insuficiências e erros na aplicação de fórmulas nos critérios de adjudicação, embora sem consequências ao nível da ordenação das propostas nas situações detetadas<sup>29</sup>, gerando incerteza quanto aos termos da avaliação efetuada.
- e) A fase pré-contratual dos procedimentos encontra-se, em regra, bem organizada e instruída, constatando-se que, em vários procedimentos, no relatório/informação final de proposta de

---

<sup>23</sup> Em incumprimento do previsto nos artigos 399º e ss. do CCP.

<sup>24</sup> De acordo com o previsto no artigo 402º do CCP.

<sup>25</sup> Cf. por exemplo nos Proc. ConsPrev n.º 08-2021-DEEM (obra 5), Proc. ConsPrev n.º 005-22-DEEE (obra 6), Proc. ConsPrev n.º 004-22-DEEE (obra 7), Proc. AD 12A-2021-DEEM (obra 8), Proc. AD n.º 006-22-DIEP (obra 9).

<sup>26</sup> Cf. a título de exemplo o Proc. CPI n.º 1/20. Veja-se, a propósito, o Acórdão n.º 30/2022, de 22/11/2022, 1ª Secção-SS, Processo 1048/2022 do Tribunal de Contas, que refere que "(...) 2. A exigência de fundamentação da decisão de não divisão por lotes visa dar a conhecer o processo deliberativo da entidade adjudicante e publicitar as razões que levaram à adoção da decisão em causa. 3. Por esse motivo, não se pode considerar cumprida com a formulação de considerações vagas e genéricas, aplicáveis a todo e qualquer caso – é necessário que quem leia a fundamentação compreenda o porquê de naquele caso concreto ter a administração tomado tal decisão (...) 12. No que respeita à ilegalidade por falta de fundamentação da decisão de não adjudicação por lotes poderia a mesma levar, eventualmente, à concessão de visto com a formulação de uma recomendação para que no futuro a entidade requerente fundamentasse melhor a não divisão por lotes nas decisões de contratar, mas já não a uma recusa de visto que se estribasse apenas em tal fundamento."

<sup>27</sup> Com recurso à aplicação informática da AIRC em uso na Autarquia.

<sup>28</sup> Por exemplo os Proc. n.º AD 32/20 e Proc. n.º AD 89/21.

<sup>29</sup> Por exemplo: Proc. n.º CP 8/22.

adjudicação, em conformidade com o previsto na Norma de Controlo Interno (NCI), foi integrado um questionário/*check list* em que é aferida a realização e conformidade das várias formalidades e trâmites legais até à celebração do contrato, boa prática que se regista como forma de controlo dos procedimentos.

No entanto, a informação relativa à execução contratual, encontra-se muitas vezes dispersa ou afigura-se insuficiente para aferir, de forma imediata e acessível, as vicissitudes ocorridas no decurso do contrato, designadamente quanto ao cumprimento do respetivo prazo de vigência.

Em sede de contraditório, o MC reiterou que foram, entretanto, formulados vários pedidos junto da AIRC no sentido de melhorar as funcionalidades da aplicação informática MyDoc, por forma a que os processos administrativos possam ser organizados com maior rigor, tal como sucedia quando os processos não estavam desmaterializados, em que eram organizados por ordem cronológica, com a conseqüente melhoria da qualidade, da eficiência e da eficácia dos serviços.

Anexo 8

- f) Foram detetados erros, incorreções e omissões na informação reportada e publicitada no Portal Base<sup>30</sup>, em detrimento do princípio da transparência, cuja correção foi, entretanto, promovida pelos serviços do MC.
- g) Foi estabelecido, em regra, o prazo de pagamento de 30 dias, com incumprimentos pontuais registados em alguns processos<sup>31</sup>.
- h) Ausência de elaboração e reporte no Portal Base do relatório de execução de contrato, em alguns processos, em desconformidade com o preconizado na alínea o), do n.º 1, do artigo 7º, e alínea n), do artigo 8º, da Portaria n.º 57/2018, de 26/02, e em prejuízo dos princípios da legalidade, da transparência e da publicidade da atuação administrativa.

No contraditório, o MC referiu a preparação de uma instrução de trabalho e que dá especial ênfase, designadamente, à necessidade de fundamentação adequada da não contratação por lotes e do preço base, à distinção precisa entre uma consulta preliminar ao mercado e uma prospeção do mercado, ao aperfeiçoamento dos modelos de avaliação das propostas, por forma a que os mesmos sejam claros e inequívocos e à fundamentação do recurso aos contratos de prestação de serviços através de elementos de facto concretos.

Anexo 8

### 2.5.2. Ilegalidades em Ajustes Diretos

Para além das insuficiências e irregularidades referidas, alguns dos processos analisados evidenciaram ilegalidades passíveis de afetar a validade dos atos proferidos, agregados sucintamente no Anexo 3 (para o qual se remete), como se evidencia nos pontos seguintes:

---

<sup>30</sup> Como aconteceu nos Proc. n.º CPI 6/20 e Proc. n.º CPI 1/22.

<sup>31</sup> Como se verificou nos Proc. n.º CP 1/20, Proc. n.º CPI 6/20 e Proc. n.º ConsPrev 4/20.

### **2.5.2.1. Proc. AD 128/2021 – Aquisição de serviços para elaboração de projetos para “Reabilitação dos Pavilhões do Centro Municipal de Desportos Náuticos (CMDN)”**

Em informação do Chefe da Divisão de Projetos e Edificado Municipal (DPEM), de 5/07/2021, com a concordância da então Diretora do Departamento de Edifícios e Equipamentos Municipais, a 16/07/2021, foi proposta a abertura de um procedimento de ajuste direto por critérios materiais, com consulta a uma única entidade para elaboração de projetos de arquitetura e de especialidades para a reabilitação dos pavilhões do CMDN e área envolvente, alegando a proteção de direitos de autor, associados ao projeto original para o CMDN, incluído no Projeto Global do Parque Verde do Mondego (Programa Polis de Coimbra) e respetivo projeto de arquitetura, com fundamento no previsto na subalínea iii), da alínea e), do n.º 1, do artigo 24º do CCP, remetendo para a DCL.

Anexo 4

Pela DCL, em informação de 05/11/2021, remetendo para a fundamentação expressa na anterior informação da DPEM foi proposta a aprovação das peças do procedimento e demais formalidades e reiterada a proposta de abertura de procedimento de AD, o que seria confirmado pelo então Diretor do DF, com encaminhamento e proposta superior para a sua abertura a 10/11/2021.

Por despacho do Presidente da Câmara Municipal (PCM) foi aprovada a abertura do procedimento a 12/11/2021, nos termos propostos, com adjudicação a 1/12/2021 à empresa MVCC – Mercês Vieira e Camilo Cortesão, Arquitetos, Lda.<sup>32</sup>, pelo valor de 39 500 euros, acrescido de imposto sobre o valor acrescentado (IVA), tendo o contrato sido celebrado a 28/12/2021.

A proteção de direitos exclusivos de autor, invocada no presente procedimento para recurso a AD por critérios materiais, em particular a subalínea iii), da alínea e), do n.º 1, do artigo 24º do CCP, apenas seria aplicável legalmente à aquisição dos serviços referentes à alteração do projeto de arquitetura<sup>33</sup> da obra em causa, cujo projeto inicial era do arquiteto e sócio principal da empresa adjudicatária. O objeto do presente contrato apresenta um âmbito mais alargado, abrangendo também a elaboração dos projetos das especialidades, não cobertos pela proteção dos direitos de autor e não passíveis, assim, de integrar o critério material que fundamentou a escolha do referido procedimento.

Assim, para a elaboração dos projetos das especialidades careceria de ser aberto um procedimento de ConsPrev<sup>34</sup>, o que não tendo acontecido, determina a nulidade do referido procedimento e do respetivo contrato, por preterição do procedimento exigido<sup>35-36</sup>.

Não sendo aplicável no caso concreto a invocada norma da subalínea iii), da alínea e) do artigo 24º do

---

<sup>32</sup> Empresa de que o arquiteto do projeto de arquitetura inicial é sócio principal.

<sup>33</sup> Cf. alínea l), do n.º 1 do artigo 2º, alíneas b) e c), do n.º 2 do artigo 45º, alínea b), do artigo 57º e artigo 60º do DL n.º 176/98, de 2 de julho, que aprova o Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos.

<sup>34</sup> De acordo com o estabelecido na alínea c), do n.º 1, do artigo 20º do CCP, com consulta, pelo menos, a três entidades.

<sup>35</sup> Nos termos da alínea l), do n.º 2, do artigo 161º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro com as alterações sofridas.

<sup>36</sup> Cf. a propósito Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 28/08/2015, Proc. n.º 12178/15, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/02737a79fd9972df80257eb5003f82d2?OpenDocument> quando refere que: “...A adoção do ajuste direto numa situação de desrespeito pelos critérios legais de escolha do procedimento concursal, inquina de nulidade o ato de adjudicação por violação de exigência concorrencial expressamente vertida na lei...”.

CCP, foram igualmente violados os princípios da concorrência, da igualdade de tratamento e da não discriminação dos operadores económicos<sup>37</sup>, situação que é passível de gerar responsabilidade de natureza financeira sancionatória<sup>38</sup> dos intervenientes que propuseram indevidamente o procedimento de AD com base em critérios materiais – o então Chefe da Divisão de Projetos e Edificado Municipal, a então Diretora de Departamento de Edifícios e Equipamentos Municipais e o então Diretor do DF - com consequente adjudicação e celebração do correspondente contrato, por parte do PCM.

A competência para a apreciação e valorização dos factos apurados e, de forma especial, da culpa, é do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (TdC)<sup>39</sup>.

Anexos 3 e 4

Em sede de contraditório, a Autarquia informou que se encontra em elaboração uma instrução de trabalho que clarifica que a aquisição de projetos das especialidades não se pode fundamentar na subalínea iii), da alínea e), do n.º 1, do artigo 24º do CCP.

Anexo 8

#### **2.5.2.2. Proc. AD 141/2021 - Aquisição de três veículos ligeiros usados**

No âmbito de procedimento de concurso público (CP n.º 4/21) para aquisição, por lotes, de oito veículos ligeiros, aberto a 16/04/2021, não foram apresentadas quaisquer propostas para os lotes 1 e 2 até ao término do prazo estabelecido para o efeito (28/04/2021), sendo proferida decisão de não adjudicação dos referidos lotes pelo PCM em funções a 07/07/2021.

Em informação de 11/11/2021, do então Chefe de Gabinete de Gestão da Frota Municipal, é solicitada a autorização para abertura de procedimento de AD para aquisição de três viaturas ligeiras usadas, num valor estimado de 24 410 euros acrescido de IVA, com consulta à Rentlei – Automóveis e Turismo, SA, com base na alínea a), do n.º 1, do artigo 24º, do CCP, atento, designadamente, o facto de não terem sido apresentadas propostas para os lotes 1 e 2 no Procedimento CP n.º 4/21.

Tal informação obteve a concordância do então Diretor do DF a 12/11/2021, que propôs superiormente a abertura do procedimento.

Após o Vereador ██████████ na mesma data, ter questionado sobre o motivo de recurso a procedimento de AD e o referido Diretor do DF ter feito remissão para o enquadramento efetuado na informação do Chefe de Gabinete de Gestão da Frota Municipal, autorizou a abertura do procedimento por despacho de 12/11/2021.

Em informação da DCL de 09/12/2021, remetendo para a fundamentação expressa pelo Gabinete de Gestão da Frota Municipal, foi proposta a aprovação das peças do procedimento e demais formalidades e reiterada a proposta de abertura de procedimento de AD, o que foi confirmado pelo então Diretor do DF, com encaminhamento e proposta superior para a abertura do respetivo procedimento a 10/12/2021.

<sup>37</sup> Cf. n.º 1, do artigo 1º-A do CCP.

<sup>38</sup> Em conformidade com o previsto na alínea l), do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações sofridas (Lei de Organização de Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

<sup>39</sup> Cf. alínea c), do n.º 1, e n.º 2, do artigo 89º, da LOPTC.

Por despacho do Vereador ██████████, de 17/12/2021, foi autorizada a abertura do procedimento nos termos propostos, sendo enviado o convite à entidade selecionada a 20/12/2021, com consequente adjudicação a 18/02/2021 por despacho do mesmo eleito local, pelo valor de 24 410 euros acrescido de IVA, estando o contrato totalmente realizado e pago.

Os serviços municipais, quando questionados sobre o fundamento para o recurso ao procedimento de AD pelo critério material previsto na alínea a), do n.º 1, do artigo 24º do CCP<sup>40</sup>, reconheceram o incumprimento do prazo de seis meses estabelecido para o efeito<sup>41</sup>, invocando ter havido erro na interpretação da norma em causa, uma vez que iniciaram a respetiva contagem do prazo a partir do ato de não adjudicação dos lotes 1 e 2 no CP n.º 4/21, proferido a 07/07/2021 (70 dias), e não da data da receção das propostas no âmbito daquele procedimento de CP a 28/04/2021 (197 dias).

O desconhecimento ou erro na interpretação da lei não exclui ou justifica o seu incumprimento, especialmente nas situações que o quadro legal não suscita qualquer dúvida na sua aplicação, pois é muito claro quando precisa que o referido prazo de seis meses para a tomada de decisão da escolha do AD por critério material deverá ser contado a partir do termo do prazo fixado para apresentação da proposta do anterior procedimento de concurso público, caducando essa possibilidade se durante esse período não for formulado o convite à apresentação de nova proposta<sup>42</sup>.

A situação descrita determina a nulidade dos atos proferidos<sup>43</sup>, por preterição do procedimento exigível<sup>44</sup>, integrando a violação dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da transparência, da igualdade de tratamento e da concorrência, expressamente consagrados no n.º 1, do artigo 1º-A do CCP.

Tal facto é, ainda, passível de gerar responsabilidade de natureza financeira sancionatória<sup>45</sup> de quem propôs indevidamente a abertura do procedimento com o fundamento descrito – o então Chefe de Gabinete de Gestão da Frota Municipal e o então Diretor do DF<sup>46</sup> – com a consequente adjudicação

---

<sup>40</sup> Que, à data, definia que “Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: a) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta, e desde que o caderno de encargos e, se for o caso, os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não sejam substancialmente alterados em relação aos daquele concurso;”, estabelecendo em complemento, o n.º 5, que “O disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 é também aplicável nos casos em que a falta de apresentação de candidaturas ou propostas ou a exclusão de todas as propostas apresentadas, consoante o caso, se verifique em relação a algum dos lotes em que se houvesse desdobrado o anterior concurso.”

<sup>41</sup> Prazo que, à data, estava previsto na alínea a), do n.º 3, do artigo 24º, do CCP (redação introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio ao CCP), a qual previa que “A decisão de escolha do ajuste direto só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar do termo do prazo fixado para a apresentação de candidatura ou proposta, caducando se, durante esse prazo, não for formulado convite à apresentação de proposta...”, atualmente constante da alínea b) do n.º 2 do referido artigo na redação introduzida pelo DL n.º 78/2022, de 7 de novembro, com formulação idêntica.

<sup>42</sup> No caso concreto, o convite ocorreu a 20/12/2021, perfazendo assim um período de 235 dias entre aqueles dois momentos.

<sup>43</sup> Cf. alínea l), do n.º 2, do artigo 161º do CPA. Estando o contrato totalmente cumprido, fica prejudicada a utilidade de respetiva sindicância judicial junto do Tribunal Administrativo competente.

<sup>44</sup> Atento o valor, deveria ter sido promovida a consulta prévia com base na alínea c), do artigo 20º, do CCP. Cf. jurisprudência citada na nota 35.

<sup>45</sup> Em conformidade com o previsto na alínea l), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC.

<sup>46</sup> Atento o especial dever de, como dirigentes, terem de aferir a legalidade das propostas efetuadas pelas respetivas unidades orgânicas – cf. alínea b), do artigo 34º e artigo 15º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, com as alterações sofridas (Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração pública).

aprovada por despacho do Vereador ██████████ de 18/03/2022, nos termos a apurar pelo Ministério Público junto do TdC.

Anexos 3 e 5

### **2.5.2.3. RI n.º 639/2022 - Aquisição de serviços, na modalidade de avença, de coordenação do grupo de trabalho responsável pela candidatura de Coimbra a Capital Europeia da Cultura 2027**

Em deliberação da Assembleia Municipal de Coimbra de 23/06/2017 foi aprovada a intenção de apresentar a candidatura de Coimbra a Capital Europeia da Cultura 2027 e a constituição de uma comissão de acompanhamento para o efeito. A equipa de trabalho responsável foi apresentada em junho de 2018, sendo celebrado um contrato de prestação de serviços com ██████████, para a coordenação do grupo de trabalho, na modalidade de avença a 28/09/2018, com término previsto para 31/12/2020.

O prazo máximo para apresentação da candidatura foi fixado a 23/11/2021, tendo, nesse ano sido celebrado um novo contrato para prestação de serviços de coordenação<sup>47</sup>, com previsão de duração até 31/12/2021.

Em 13/02/2022<sup>48</sup>, foi celebrado outro contrato<sup>49</sup>, pelo prazo de um ano ou até à data em que fosse conhecida a exclusão de Coimbra como candidata a Capital Europeia da Cultura, decisão que se verificou a 11/03/2022, determinando, assim, a cessação do referido contrato.

No entanto, já após essa data, os serviços de apoio à presidência, detetaram que entre 01/01/2022 e 15/02/2022 (período não abrangido pelos contratos referidos), continuaram a ser prestados serviços por parte do grupo de trabalho e designadamente pelo seu coordenador, tendo sido faturada despesa no valor total de 6 306,45 euros (acrescido de IVA). Tendo considerado que se mantinham os fundamentos e critérios dos contratos anteriormente celebrados quanto à necessidade da prestação, foi determinada a instrução dos procedimentos necessários para o designado “*sancionamento de despesa*”, com emissão de requisição interna, cabimento e compromisso, procedimento formalmente aprovado pelo PCM a 06/06/2022 e cujo pagamento se concretizou a 29/08/2022, não se registando qualquer publicitação no Portal Base<sup>50</sup>.

No caso em análise, verifica-se uma ausência absoluta do procedimento exigível para a contratação destes serviços<sup>51</sup>, com incumprimento das normas de assunção, autorização e pagamento de despesa pública<sup>52</sup>,

<sup>47</sup> No âmbito do Proc. AD n.º 6/2021.

<sup>48</sup> Mas com efeitos previstos à data da respetiva publicitação no Portal Base (16/02/2022).

<sup>49</sup> No âmbito do Proc. AD n.º 7/2022.

<sup>50</sup> Em esclarecimentos prestados no âmbito da execução da ação de controlo foi referido que “...os alegados serviços não foram publicitados no Portal Base, porque estamos perante um sancionamento de despesa, da qual só tivemos conhecimento, quando o Município de Coimbra já tinha sido excluído da candidatura de Coimbra a Capital Europeia da Cultura 2027, e para o qual não foi efetuado nenhum procedimento de aquisição.”

<sup>51</sup> Embora, neste caso concreto, atento o valor em causa, fosse possível o recurso ao ajuste direto pelo critério do valor (alínea d), do n.º 1, do artigo 20º, do CCP), verifica-se uma ausência total e prévia à prestação dos serviços das normas que estabelecem a tramitação do procedimento pré-contratual – entre outros, artigos 36º, 38º e 112º e ss. do CCP –, culminando na inexistência de qualquer publicitação deste contrato, sem a qual o mesmo carece de eficácia, designadamente para efeitos dos respetivos pagamentos (artigo 127º do CCP).

<sup>52</sup> Norma de Contabilidade Pública (NCP 26), em particular o respetivo ponto 4 (ciclo orçamental), do Anexo II do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro que aprovou o SNC-AP (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas).

implicando a respetiva nulidade<sup>53</sup>, situação suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória<sup>54</sup>, de quem autorizou e pagou a despesa nestas condições, ou seja o PCM, em detrimento dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da tutela da confiança, da publicidade e da transparência na formação e execução deste contrato<sup>55</sup>, nos termos a apurar pelo Ministério Público junto do TdC.

Anexos 3 e 6

No contraditório, a Autarquia refere que a instrução de trabalho a que já aludiu também visa assegurar que os gestores dos contratos informem fundamentadamente sobre a necessidade de assegurar a continuidade dos serviços contratualizados, devendo garantir que o pedido de instrução do adequado procedimento pré-contratual é realizado, no mínimo, com 45 dias de antecedência, relativamente ao termo contratual inicialmente estabelecido.

Anexo 8

#### **2.5.2.4. RI n.º 1028/2022 - Aquisição de serviços de comunicação especializada no âmbito da candidatura de Coimbra a Capital Europeia da Cultura 2027**

Para a preparação da candidatura de Coimbra a Capital Europeia da Cultura 2027, foi aberto um procedimento de ConsPrev<sup>56</sup>, com consulta a três entidades, visando a aquisição de serviços com o objetivo de desenvolver um Plano Global de Comunicação para a referida candidatura.

Decorridos os respetivos termos procedimentais, foi adjudicada a prestação de serviços à empresa [REDACTED], pelo valor de 74 850 euros acrescido de IVA, por despacho do então PCM de 10/02/2021, formalizado em contrato celebrado a 12/02/2021 e publicitado no Portal Base a 15/02/2021, com duração até 23/11/2021<sup>57</sup>.

A 24/03/2022, foi emitida uma informação pela gestora do referido contrato<sup>58</sup>, indicando que, não obstante a ocorrência de caducidade do contrato anteriormente celebrado, a [REDACTED] continuou a prestar os serviços no período compreendido entre 24/11/2021 e 11/03/2022, propondo o “*sancionamento da despesa*”, transitando o processo dos serviços da presidência para a DCL para instrução dos procedimentos necessários. Depois de determinado o valor dos serviços a pagar, no montante 28 364,21 euros acrescido de IVA, foi emitida a requisição interna e registados o cabimento e o compromisso, procedimento formalmente aprovado pelo PCM a 06/06/2022, tendo o pagamento concretizado a 29/08/2022, não se registando qualquer publicitação no Portal Base.

---

<sup>53</sup> Nos termos do previsto na alínea l), do n.º 2, do artigo 161º do CPA. Estando as prestações integralmente realizadas, fica prejudicada a utilidade da sua eventual impugnação visando a declaração da respetiva nulidade junto do Tribunal Administrativo competente.

<sup>54</sup> Cf. alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC.

<sup>55</sup> Cf. artigo 1º-A do CCP.

<sup>56</sup> Proc. n.º ConsPrev 2/2021.

<sup>57</sup> Data prevista como término para apresentação da candidatura de Coimbra a Capital Europeia da Cultura.

<sup>58</sup> Que, até outubro de 2021 prestou serviço no Departamento de Cultura e Turismo, passando, posteriormente, a trabalhar no Gabinete de Apoio à Presidência.

A preterição total do procedimento exigível para esta aquisição destes serviços<sup>59</sup>, gera a respetiva nulidade<sup>60</sup> e evidencia o incumprimento das normas de assunção, autorização e pagamento de despesa pública<sup>61</sup>, sendo passível de fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória<sup>62</sup> quem assumiu, autorizou e pagou esta despesa nestas condições (o(s) responsável (eis) funcionais pelo acompanhamento da execução destes serviços do Departamento de Cultura e Turismo) e quem os autorizou e pagou nestas circunstâncias (o PCM), integrando uma violação dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da tutela da confiança, da concorrência, da publicidade e da transparência, a apurar pelo Ministério Público junto do TdC.

Anexos 3 e 7

Neste âmbito, em sede de contraditório, a Autarquia repete o indicado no ponto anterior.

Anexo 8

## 2.6. Fiabilidade da informação contabilística

Do trabalho realizado<sup>63</sup> de circularização de fornecedores/empregados intervenientes, nos processos analisados na amostra, resultaram correções no montante total de 114 480 euros, entre 2020 e 2022, conforme se detalha:

**Quadro 5 - Síntese das correções efetuadas aos fornecedores**

Un: euro

Anos	2020		2021		2022	
	Valor	% da amostra	Valor	% da amostra	Valor	% da amostra
Fornecedores	2 087,72	0,21%	7 297,72	0,43%	20 907,63	0,79%
Empreiteiros	58 953,35	5,99%	0,00	0%	25 233,60	0,95%
<b>TOTAL</b>	<b>61 041,07</b>	<b>6,20%</b>	<b>7 297,72</b>	<b>0,43%</b>	<b>46 141,23</b>	<b>1,75%</b>

Fonte: Documentos contabilísticos e auditoria da IGF

As correções efetuadas correspondem a dívida omitida relativa a:

- a) Entidades fornecedoras de serviços nos anos 2020, 2021 e 2022, nos montantes de 2 088 euros, 7 298 euros e 20 908 euros, respetivamente;
- b) Empreiteiros, em 2020 e 2022, nos montantes de 58 953 euros e 25 234 euros, respetivamente.

<sup>59</sup> No caso concreto, atento o valor, seria pelo menos exigível um procedimento pré – contratual de consulta prévia, nos termos previstos na alínea c), do n.º 1, do artigo 20º do CCP.

<sup>60</sup> Nos termos do previsto na alínea l), do n.º 2, do artigo 161º do CPA. Estando as prestações integralmente realizadas, carece de utilidade a sindicância visando a declaração da respetiva nulidade junto do Tribunal Administrativo competente, no atual momento.

<sup>61</sup> NCP 26, em particular o respetivo ponto 4 (ciclo orçamental), do Anexo II do SNC-AP.

<sup>62</sup> Cf. alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC.

<sup>63</sup> Para efeitos da confirmação externa de saldos, com referência ao final dos exercícios de 2020/2022, foram circularizadas as entidades adjudicatárias dos contratos objeto de análise, abrangendo 19 fornecedores e 8 empreiteiros, cujos créditos totalizavam, respetivamente, 985 mil euros, 1,7 M € e 2,6 M€, tendo-se obtido 93% de respostas.

As diferenças apuradas decorrem, essencialmente, do facto de existir alguma morosidade no registo da correspondência da Autarquia, potenciando um atraso significativo na sua relevação contabilística. As faturas ou outros documentos equivalentes em causa foram relevados nos exercícios seguintes aos que diziam respeito, regularizando, assim, a situação.

Nos anos de 2020 a 2022, as diferenças apuradas são materialmente pouco significativas (em 2022, 46 141 euros e 1,75% da amostra) o que indicia que o passivo dos balanços refletia, com significativa fiabilidade, as dívidas com contratação pública do MC.

## **2.7. Programa de Cumprimento Normativo e Sistema de Controlo Interno**

### **2.7.1. Instrumentos e medidas do Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC)**

No contexto da aplicação do RGPC<sup>64</sup>, verificou-se que o processo de adoção e implementação do Programa de Cumprimento Normativo na Autarquia<sup>65</sup> e de outras medidas adotadas visando a prevenção da corrupção<sup>66</sup> ainda estava numa fase inicial de adequação ao novo quadro normativo, destacando-se os seguintes aspetos:

a) Responsável pelo cumprimento normativo:

Por despacho de 12/06/2023 do PCM foi designado como responsável pelo cumprimento normativo o Chefe do GAGRQ<sup>67</sup>, em regime de substituição, que corresponde a um cargo de direção intermédia de 3º grau e na direta dependência do PCM<sup>68</sup>.

De acordo com o previsto nos n.ºs 2 e 3, do artigo 5º, do RGPC, deve ser designado como responsável pelo cumprimento normativo um “...*elemento da direção superior ou equiparado...*”<sup>69</sup>, sendo que o MC não detém nenhuma direção municipal na respetiva estrutura orgânica, não dispondo por isso de qualquer cargo de direção superior.

Em Reunião de Coordenação Jurídica de 11/10/2022<sup>70</sup>, foi considerado que, não existindo qualquer titular de cargo de direção superior, não pode ser designado como responsável pelo cumprimento normativo um titular de um cargo de direção intermédia, devendo ser designado um membro do órgão executivo, pelo que, face a esse entendimento tutelarmente homologado, deverá ser promovida a respetiva designação em conformidade.

---

<sup>64</sup> Aprovado em Anexo ao DL n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, com entrada em vigor a 07/06/2022, sem prejuízo do previsto quanto à produção de efeitos de algumas das suas disposições conforme o disposto nos artigos 28º e 29º do referido diploma legal. Este regime é aplicável aos municípios por força do n.º 2 do artigo 2º do RGPC.

<sup>65</sup> Tendo, no entanto, em conta, o âmbito específico da presente ação de controlo, (de)limitando o tipo de análise efetuado em concreto a cada um dos aspetos em causa.

<sup>66</sup> Cf. artigo 5º e Secção II (disposições aplicáveis a entidades públicas) do RGPC.

<sup>67</sup> Igualmente responsável pela execução, controlo e revisão do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPR), de acordo com o previsto naquele plano e em conformidade com as competências atribuídas a esta unidade orgânica, e respetivo responsável, no ROSCMC

<sup>68</sup> Cf. alínea c), do n.º 1, do artigo 5º, do Anexo ao ROSCMC.

<sup>69</sup> Nas autarquias locais apenas o cargo de diretor municipal corresponde a cargo de direção superior (de 1º grau) – Cf. al. a) do n.º 1, do artigo 4º, da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto.

<sup>70</sup> Homologada pela tutela a 16/11/2022 (cf. [https://appls.portalautarquico.pt/FAQs/Questao\\_Show\\_PA.aspx?QuestaoId=645](https://appls.portalautarquico.pt/FAQs/Questao_Show_PA.aspx?QuestaoId=645)).

b) PPR:

O PPR em vigor<sup>71</sup>, adequado à atual estrutura orgânica e ao RGPC, foi aprovado pelo executivo camarário<sup>72</sup> no decurso dos trabalhos de auditoria, a 19/06/2023, estando globalmente estruturado em conformidade com as orientações mais recentes do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)<sup>73</sup>, o qual importa agora implementar e assegurar a respetiva monitorização e controlo, da responsabilidade do titular do GAGRQ<sup>74</sup>.

Em concreto, no âmbito da contratação pública, são identificados e graduados riscos, assim como as medidas para a sua mitigação afetas às diferentes unidades orgânicas de acordo com as suas competências e intervenção nesta matéria.

Em sede de contraditório, o MC informou que o Relatório de Avaliação Intercalar do PRR foi, entretanto<sup>75</sup>, apresentado, para conhecimento, aos órgãos municipais.

Anexo 8

c) Código de conduta:

O Código de Conduta existente na Autarquia remonta a 2020<sup>76</sup>, sendo que de acordo com a indicação do Chefe do GAGRQ está prevista a sua revisão até ao final do ano de 2023 de forma a proceder à sua adequada e integral conformidade com o previsto no RGPC<sup>77</sup>.

d) Canais de denúncia:

No final dos trabalhos da auditoria, estavam a ser implementados canais de denúncia interna<sup>78</sup> e de denúncia externa<sup>79</sup>, no âmbito da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIMRC), cuja plataforma já se encontrava disponível no sítio eletrónico da Autarquia<sup>80</sup>.

O MC, em sede de contraditório, informou que, entretanto, o seu canal de denúncias entrou em pleno funcionamento, realçando que, para a operacionalização do canal, se tornou necessário recrutar um trabalhador e disponibilizar-lhe a formação necessária e obrigatória.

Anexo 8

---

<sup>71</sup> Até a essa data, vigorava no MC um Plano que reportava a 2010, relativamente ao qual nunca foi elaborado qualquer relatório que evidenciasse o seu grau de implementação e execução.

<sup>72</sup> E remetido para a Assembleia Municipal.

<sup>73</sup> Cf. Guia n.º 1/2023 – setembro “Os Instrumentos do Regime Geral de Prevenção da Corrupção. Algumas indicações e notas explicativas sobre cuidados metodológicos para a sua elaboração, adoção e dinamização”, disponível em <https://mec-anticorruptao.pt/wp-content/uploads/2023/10/GUIA-1-vf.pdf>.

<sup>74</sup> Cf. n.º 5, do artigo 4º do Anexo II do ROSCM.

<sup>75</sup> De acordo com informação disponível no sítio eletrónico da Autarquia, tal facto ocorreu na reunião da Câmara Municipal de 11/12/2023 e na sessão da Assembleia Municipal de 20/12/2023 – cf. <https://www.cm-coimbra.pt/areas/transparencia>.

<sup>76</sup> Aviso n.º 2937/2020, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 36, de 20 de fevereiro.

<sup>77</sup> Cf. artigo 7º do RGPC.

<sup>78</sup> Cf. n.º 1, do artigo 8º do RGPC e artigos 8º e ss. da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

<sup>79</sup> Cf. artigo 13º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

<sup>80</sup> <https://servicosonline.cm-coimbra.pt/>.

e) Programa de formação e comunicação para a integridade:

De acordo com informação recolhida junto do GAGRQ e do Departamento de Recursos Humanos, o MC dispõe de um plano de formação interno elaborado com base no levantamento das necessidades, tendo os trabalhadores igualmente acesso ao plano de formação disponibilizado pela CIMRC.

No plano interno está prevista formação na área do PCN, tendo o MC, no contraditório, indicado que foi estabelecido um programa, que engloba todos os trabalhadores e dirigentes municipais, com o propósito de permitir o conhecimento e a compreensão das políticas e procedimentos subjacentes à prevenção da corrupção e infrações conexas e aos conflitos de interesses.

Anexo 8

f) Transparência administrativa:

O sítio eletrónico da Autarquia dispõe de um separador autónomo designado de “Transparência”, onde se encontra disponível e acessível a maior parte da informação referenciada no artigo 12º do RGPC, estando a restante dispersa por outros separadores, nem sempre acessível de forma clara e segura.

Em sede de contraditório, a Autarquia refere que, em ação conjunta dos serviços de comunicação e de auditoria interna e de administração geral, o sítio eletrónico do Município será objeto de reavaliação, visando facilitar a consulta e a pesquisa dos documentos nele contidos.

Anexo 8

g) Conflitos de interesses e acumulação de funções:

Segundo informação do Chefe do GAGRQ, encontram-se em elaboração manuais relativos a estas temáticas, que deverão integrar as orientações do MENAC.

Nos procedimentos de contratação pública analisados, em regra, foram apresentadas declarações de inexistência de conflitos de interesses pelos membros do júri e pelo gestor do contrato, nos termos previstos no CCP<sup>81</sup>.

Relativamente à acumulação de funções, de acordo com a informação da Diretora de Departamento dos Recursos Humanos, existe um modelo de pedido disponível na *intranet*, tendo os pedidos de autorização a validade máxima de um ano, cessando no final desse período caso não seja solicitada a respetiva renovação<sup>82</sup>.

h) Promoção da concorrência:

Em termos de promoção da concorrência, remete-se para o já referenciado no presente documento quanto ao tipo de procedimentos preferenciais adotados<sup>83</sup>, registando-se como práticas positivas o controlo efetuado de acumulados por empreiteiro/fornecedor<sup>84</sup> e a adoção de *check-list* para verificação da tramitação do procedimento pré-contratual<sup>85</sup> e, numa ótica negativa, as omissões, os atrasos e as

---

<sup>81</sup> Cf. n.º 5 do artigo 67º e n.º 7 do artigo 290º-A do CCP.

<sup>82</sup> Nos termos do previsto no n.º 7, do artigo 34º do Código de Conduta de 2020, ainda em vigor no MC.

<sup>83</sup> Cf. ponto 2.2.

<sup>84</sup> Cf. pontos 2.4.b) e 2.5.1. b).

<sup>85</sup> Cf. ponto 2.5.1. e).

incorreções detetados nas publicitações no Portal Base<sup>86</sup> (pontos 2.4. f), g) e j) e 2.5.1. f) e h)).

### 2.7.2. Sistema de controlo interno (SCI)

O MC dispõe um Gabinete de Auditoria, Gestão de Risco e Qualidade (GARQ)<sup>87</sup> a quem compete especificamente a realização da função de controlo interno, e tem em vigor uma NCI aprovada e atualizada<sup>88</sup>.

No âmbito da estratégia da prevenção da corrupção e em articulação e reforço do PCN, a implementação de um SCI forte e adequado à natureza, dimensão e complexidade da atividade prosseguida pelo Município<sup>89</sup>, revela-se fulcral, em especial, atenta a incidência específica da presente ação, quanto às medidas adotadas visando a promoção da concorrência na contratação pública<sup>90</sup>. A referida NCI contém disposições específicas aplicáveis aos procedimentos de formação de empreitadas de obras públicas, aquisição de serviços e locação ou aquisição de bens móveis, que genericamente transcrevem os normativos do CCP quanto aos procedimentos aquisitivos, mas contendo, igualmente, algumas especificidades atentas às unidades orgânicas responsáveis e os procedimentos internos a implementar que visam promover a fundamentação, o controlo e a parametrização dos processos nas suas diferentes fases e vertentes (regularidade procedimental e legalidade da despesa).

Atenta a incidência temática específica da presente ação, realçam-se, ainda, algumas fragilidades detetadas neste âmbito:

- ✓ Em termos de tramitação dos procedimentos pré-contratuais, em regra, é utilizada a plataforma eletrónica, decorrendo ainda, no entanto, alguns procedimentos de ConsPrev e de AD por correio eletrónico<sup>91</sup>, sendo que o uso generalizado daquela plataforma eletrónica assegura maior transparência nos procedimentos pré-contratuais de contratação pública;
- ✓ Diferenças na tramitação dos procedimentos entre a DCL e as unidades orgânicas adstritas às obras públicas, carecendo de ser implementada uma uniformização nesta matéria entre os diferentes serviços;
- ✓ Insuficiências e alguma dispersão na informação e documentação dos processos, em particular na fase da execução dos contratos, evidenciando a necessidade de ser promovida uma organização integrada e devidamente instruída do processo, incluindo a fase pré-procedimental, do contrato e da respetiva execução, promovendo o princípio da transparência e o respetivo e adequado arquivo do processo<sup>92</sup>;

---

<sup>86</sup> Cf. pontos 2.4. f), g) e j) e 2.4.1. f) e h).

<sup>87</sup> Que é uma unidade orgânica flexível, sob a orientação direta do PCM, a quem compete designadamente “desenvolver, implementar e monitorizar o Sistema de Controlo Interno...” (cf. n.º 8, do artigo 4º, do Anexo II do ROSCMC).

<sup>88</sup> Por deliberação da câmara municipal de Coimbra de 19/12/2022, revogando a NCI vigente desde 2020.

<sup>89</sup> Cf. artigo 15º do RGPC.

<sup>90</sup> Cf. artigo 16º do RGPC.

<sup>91</sup> A possibilidade tramitação de procedimentos de ajuste direto e consulta prévia através de meio de transmissão escrita e eletrónica de dados (v. g. via e-mail ou fax) e não diretamente em plataforma eletrónica encontra-se prevista no n.º 1 do artigo 62º e alínea g), do n.º 1 do artigo 115º do CCP.

<sup>92</sup> A desmaterialização dos procedimentos e processos, com utilização de plataformas eletrónicas e de sistemas de gestão documental, instrumentos de uma administração eletrónica que se visa promover, não deve perder de vista a necessidade de

- ✓ No acompanhamento dos contratos por parte dos gestores do contrato, foram constatadas algumas falhas no controlo da sua execução, nem sempre havendo evidências de uma avaliação de desempenho dos serviços/bens prestados por fornecedores/empregados;
- ✓ Embora esteja assegurado, através do sistema informático ██████████ o controlo do histórico dos valores acumulados das entidades com números de identificação fiscais distintos a convidar nos procedimentos de AD e de ConsPrev para efeitos do cumprimento do n.º 2 do artigo 113º do CCP, ainda não se encontra instituída uma forma de assegurar o controlo relativo do previsto no n.º 6, do artigo 113º e do n.º 2, do artigo 114º do CCP, para situações que abrangem entidades especialmente relacionadas.

No contraditório, e sem prejuízo de situações já referenciadas nos pontos anteriores, o MC esclareceu que, na sequência da auditoria, desenvolveu (ou irá encetar) as seguintes diligências para corrigir as fragilidades referenciadas:

- ✓ Realização de reuniões de trabalho entre as diversas unidades orgânicas por forma a uniformizar os procedimentos de contratação pública, nomeadamente, no que respeita ao conteúdo das peças procedimentais e à tramitação procedimental;
- ✓ Promoção de formação relativamente à temática do gestor do contrato;
- ✓ Consulta ao mercado com vista a contratualizar uma ferramenta informática que permita a verificação dos limites impostos no artigo 113º do CCP, quanto às entidades especialmente relacionadas.

Anexo 8

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos ao Presidente da Câmara Municipal de Coimbra são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C1.</b> Foi constatado o recurso indevido a ajuste direto, por critérios materiais, em dois contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens, no montante de 63 910 euros, quando, atento o valor, deveria ter sido utilizado o procedimento de consulta prévia.</p> <p>Verificámos que, não obstante a cessação dos dois contratos, por término dos respetivos prazos de vigência, continuaram a ser prestados e pagos serviços, sem prévia formalização de qualquer novo</p>	<p><b>R1.</b> Garantir que o recurso à celebração de ajustes diretos por critérios materiais apenas ocorre em casos devidamente fundamentados e assegurar o respeito pelos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da transparência, da igualdade de tratamento e da concorrência.</p> <p><b>R2.</b> Reforçar a definição de medidas de controlo interno mais adequadas à garantia de que são adotados os procedimentos pré-contratuais exigidos e que a</p>

acautelar acrescidamente a organização processual e o consequente arquivo documental, promovendo os princípios da transparência, do acesso e da integridade à/da informação administrativa. A Portaria n.º 112/2023, de 27 de abril que aprova o “Regulamento para Classificação e Avaliação da Informação Arquivística da Administração Local” refere mesmo a necessidade de as entidades abrangidas possuírem um Sistema de Informação (SI), com características de segurança, conformidade, inteligibilidade e sistematização que assegure a autenticidade, fidedignidade, integridade, usabilidade e acessibilidade a longo prazo da informação.

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>procedimento e foi assumida e autorizada a despesa de 34 671 euros, sem publicitação dos respetivos contratos no Portal Base.</p> <p>As práticas descritas são suscetíveis de configurar irregularidades financeiras (cf. alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08).</p> <p>(vd. pontos 2.5.2.1. a 2.5.2.4.)</p>	<p>assunção e pagamento de despesas são legais, em conformidade com os princípios enformadores da contratação pública.</p>
<p><b>C2.</b> Para adjudicação de empreitadas de obras públicas, o MC recorreu preferencialmente ao procedimento pré-contratual de concurso público. No entanto, a maioria das aquisições de serviços e locações ou aquisições de bens móveis foram feitas por ajuste direto, representando os designados procedimentos fechados (ajuste direto e consulta prévia), 96% dos procedimentos adotados e 44% do valor adjudicado nos anos de 2020 a 2022.</p> <p>(vd. ponto 2.2.)</p>	<p><b>R3.</b> Promover uma maior transparência e concorrência nos procedimentos de contratação pública, incentivando o uso preferencial de procedimentos concorrenciais.</p>
<p><b>C3.</b> Na fase pré-contratual dos procedimentos de contratação pública, verificaram-se algumas irregularidades e desconformidades face ao CCP, realçando-se a insuficiente fundamentação para a não adoção da adjudicação por lotes e o recurso a aquisição de serviços de avença em detrimento de recurso a contrato de trabalho em funções públicas e a utilização de fórmulas obscuras e mal construídas nos critérios de adjudicação, favorecendo a falta de transparência e a salvaguarda da concorrência na contratação pública.</p> <p>(vd. ponto 2.5.1. alíneas a), c) e d))</p>	<p><b>R4.</b> Reforçar a necessidade de fundamentação em cada procedimento pré-contratual nos casos de não adoção de adjudicação por lotes, do recurso a contratos de prestação de serviços de avença em detrimento de contratos de trabalho em funções públicas e aperfeiçoar as fórmulas utilizadas nos critérios de adjudicação para garantir clareza e consistência na avaliação das propostas.</p>
<p><b>C4.</b> Em sede de execução dos contratos, detetámos a existência de dispersão e desorganização da informação relativa ao acompanhamento da execução contratual, erros e incorreções na divulgação dos contratos no Portal Base e ausência de elaboração e reporte dos relatórios de execução/relatório final de obras, formalizando o encerramento dos contratos.</p> <p>Nas empreitadas de obras públicas, referencia-se a introdução de modificações contratuais (trabalhos complementares) insuficientemente justificadas, formalizadas e publicitadas, verificando-se incompatibilidades não acauteladas entre projetos e/ou a não promoção atempada de pareceres externos e a indevida designação da mesma pessoa como gestor do contrato e diretor de fiscalização de obra, bem como</p>	<p><b>R5.</b> Promover a organização da informação relativa ao acompanhamento dos contratos públicos, acautelando, fundamentando e integrando adequadamente as modificações contratuais introduzidas aos contratos, de modo a assegurar a precisão, exatidão e integridade da informação relevante a reportar no Portal Base. Nos contratos de empreitadas, garantir a segregação de funções entre o respetivo gestor e o diretor de fiscalização de obra promovendo a legalidade, a transparência, a publicidade e a prossecução do interesse público na execução contratual.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>omissões/atrasos na elaboração das respetivas contas finais.</p> <p>(vd. ponto 2.4. alíneas c) a h) e j) e ponto 2.5.1., alíneas e), f) e h))</p>	
<p><b>C5.</b> O Programa de Cumprimento Normativo (PCN) encontra-se numa fase inicial de implementação, pois o executivo camarário aprovou recentemente o PPR, o Código de Conduta está em revisão e o plano de formação interno visando a adequação e cumprimento do RGPC ainda não está implementado.</p> <p>(vd. ponto 2.7.1. alíneas b) a e))</p>	<p><b>R6.</b> Garantir a conclusão da implementação dos instrumentos do PCN, com aplicação efetiva e monitorização do PPR, revisão do Código de Conduta e disponibilização a dirigentes e trabalhadores de formação das políticas e procedimentos de prevenção de corrupção e infrações conexas, assegurando o adequado cumprimento do RGPC.</p>
<p><b>C6.</b> O PCM designou como responsável pelo PCN um dirigente de direção intermédia de 3º grau, em desconformidade com o RGPC e com a solução interpretativa resultante das reuniões de coordenação jurídica promovidas pela DGAL, que foi objeto de homologação pelo membro do Governo que tutela as autarquias locais, tendo-se confirmado que o MC não detém nenhuma direção municipal na respetiva estrutura orgânica.</p> <p>(vd. ponto 2.7.1. alínea a))</p>	<p><b>R7.</b> Considerar a nomeação de um membro do órgão executivo como responsável pelo PCN, face à ausência de qualquer elemento da direção superior ou equiparado.</p>
<p><b>C7.</b> Embora o sítio eletrónico da Autarquia contenha muita da informação relevante sobre transparência administrativa, a mesma encontra-se dispersa e nem sempre facilmente acessível.</p> <p>(vd. ponto 2.7.1. alínea f))</p>	<p><b>R8.</b> Consolidar as informações relativas à transparência administrativa e garantir que sejam facilmente acessíveis aos cidadãos no respetivo sítio eletrónico.</p>
<p><b>C8.</b> O sistema de controlo interno apresenta algumas fragilidades, destacando-se o tratamento desigual na tramitação de procedimentos de contratação pública entre unidades orgânicas, deficiências e dispersão na organização processual, falhas no controlo da execução de contratos, ausência de mecanismo de controlo do histórico dos valores acumulados no convite a entidades especialmente relacionadas nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia e falhas em registos de faturas.</p> <p>(vd. ponto 2.7.2.)</p>	<p><b>R9.</b> Adotar medidas para ultrapassar as fragilidades identificadas no SCI que permitam a uniformização dos procedimentos entre diferentes serviços, uma organização integrada dos processos, implementando práticas para melhorar o acompanhamento da execução de contratos e a avaliação de desempenho de fornecedores e empreiteiros, operacionalizar o controlo do histórico de acumulados no convite a entidades especialmente relacionadas assegurando o cumprimento do CCP.</p>

#### 4. PROPOSTAS

Em resultado do exposto, em particular no Ponto 3.1, propomos:

- 4.1. A submissão do presente relatório e anexos a Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, para efeitos da respetiva homologação, nos termos do n.º 1, do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07, tendo em vista o seu envio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.
- 4.2. Em caso de concordância, o envio do relatório e anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, o qual, 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, deverá dar conhecimento à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas.

O presente trabalho foi realizado pelos Inspetores Daniela Regina Amorim de Bastos e André Marques Antunes sob a coordenação da Inspetora de Finanças Diretora Paula Idalina Garcia Duarte.

À consideração superior.

A Inspetora  
DANIELA REGINA  
AMORIM DE BASTOS  
2024.02.20 14:25:35  
Z

O Inspetor  
André Marques  
Antunes  
2024.02.20  
14:32:17 Z

## LISTA DE ANEXOS

---

<b>Anexo 1</b>	Evolução da despesa com contratação pública e indicadores orçamentais 2020/2022
<b>Anexo 2</b>	Processos de contratação pública analisados - amostras
<b>Anexo 3</b>	Ilegalidades em procedimentos de ajuste direto
<b>Anexo 4</b>	Processo de ajuste direto n.º AD 128/2021
<b>Anexo 5</b>	Processo de ajuste direto n.º AD 141/2021
<b>Anexo 6</b>	Aquisição de serviços de coordenação de grupo de trabalho - candidatura de Coimbra a Capital Europeia de Cultura 2027
<b>Anexo 7</b>	Aquisição de serviços de comunicação especializada candidatura de Coimbra a Capital Europeia da Cultura 2027
<b>Anexo 8</b>	Contraditório institucional – Notificação e resposta da entidade auditada

---