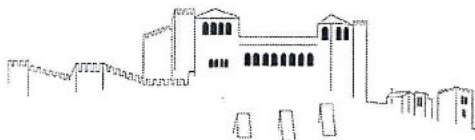


ANEXO 15

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL



Município de Leiria
Câmara Municipal

DIVISÃO FINANCEIRA

Ex.^{mo} Senhor

Subinspectora

Inspeção Geral de Finanças - Autoridade de
Auditoria

V/Referência: Processo n.º 2016/235/A5/802

N.º Processo:

N.º Requerimento:

ASSUNTO: Acção de controlo ao Município de Leiria - Processo n.º 2016/235/A5/802 – Projecto de relatório - Contraditório institucional

No seguimento da notificação do Projeto de relatório referente ao processo mencionado em epígrafe e do nosso pedido de prorrogação do prazo inicialmente fixado, somos a exercer o direito de contraditório institucional, remetendo documento em anexo.

Com os melhores cumprimentos.

O Vice-presidente da Câmara Municipal

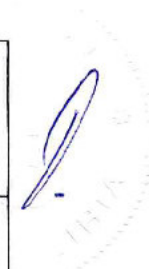
PROCESSO N.º 2016/235/A5/802 – AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE LEIRIA – PROJETO DE RELATÓRIO
CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

Conclusão/recomendação do IGF	Comentários
C2 / R1	<p>A CML, por regra, convida sempre mais que uma entidade, salvo situações excepcionais ou ao abrigo de critérios materiais pelo que da leitura do projeto de relatório não se compreende a conclusão de que "os convites têm, por norma, sido dirigidos apenas a uma entidade". Aliás, excluindo os procedimentos realizados ao abrigo de critérios materiais, baseando-nos na amostra do presente projeto de relatório, constata-se que apenas 13,79 % dos procedimentos auditados foram dirigidos apenas a um convidado (n.º total de AD auditados=58; n.º total de AD só com 1 convite =8). Nas situações em que ocorre o convite a apenas uma entidade, a decisão é sempre fundamentada. Ainda assim, reconhecemos que em alguns procedimentos esta poderá ser melhor sustentada.</p> <p>Será de salientar que, no caso da aquisição de bens e serviços, a maioria dos procedimentos referenciados nesta recomendação diz respeito a ajustes diretos celebrados ao abrigo de critérios materiais, razão pela qual foi feito convite a apenas uma entidade.</p> <p>Destacamos, ainda, 2 processos em 2015 de prestação de serviços, com fundamentação suficiente, necessária e adequada, em virtude de indicações das tutelas (leia-se Direcção Geral de Património Cultural e Direcção Regional da Cultura do Centro), resultante da complexidade técnica exigida e que obrigava a uma equipa multidisciplinar, no âmbito da requalificação do património histórico e cultural abrangido por aqueles estudos e projetos. Tratam-se igualmente de procedimentos relacionados com avisos de financiamento comunitário, cujos prazos de candidatura e de grau de maturidade para a sua aprovação eram extremamente exigentes e com prazos de execução extraordinariamente curtos.</p> <p>No entanto, pode-se concluir que as situações detetadas naqueles anos não repercutem atualmente, a esta data, a mesma metodologia de convite a apenas uma entidade, já que os procedimentos de contratação pública para aquisição de serviços são efetuados com convite a, pelo menos, três entidades. E assim obrigará o novo código de contratos públicos.</p> <p>No âmbito das empreitadas, apenas em 1 foi adotado o recurso de ajuste direto com convite a apenas uma entidade.</p> <p>Tal situação deveu-se à extrema necessidade, urgente e imperiosa, como fundamentado na proposta e despacho da informação de abertura daquele processo (T – 04/2013 Reparação e beneficiação de um troço no pavimento na rua da Floresta, Azabuchos), de diversos acidentes no local, pondo em causa a segurança de pessoas e bens, sendo necessário intervir num troço de pavimento de uma rua extremamente estreita, com bastante tráfego rodoviário e de circulação de pessoas, por um valor de perto de três mil euros. Ora, decorrente de salvaguardar pessoas e bens, na estrita prossecução do interesse público, numa situação urgente de regularizar e precaver a existência de ocorrências mais graves, apenas neste caso foi adotado o convite a uma entidade, a qual, no âmbito de outra intervenção, já se encontrava a executar trabalhos naquela área, fundamentação esta que se encontra refletida na proposta de abertura de procedimento.</p>
C3 / R2	<p>O ML reconhece a importância da execução do plano anual de compras para toda a organização tendo o mesmo sido elaborado e monitorizado até 2014, com exceção das empreitadas de obras públicas. Por diversas condicionantes, o ML mantém um Plano de Compras Anual apenas para o armazém geral. No caso das restantes aquisições de bens e serviços, a DIAP apenas alerta os serviços para que desencadeiem os devidos procedimentos nas situações em que os contratos são previsíveis que mantenham a sua necessidade. O ML compromete-se a envidar todos os esforços no sentido de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Retomar o processo para toda a organização, elaborando anualmente o Plano Anual de Compras; - Incluir na Norma de Controlo Interno (NCI) um capítulo referente ao Plano Anual de Compras.
C4 / R3	<p>O ML, no que se refere ao processo de empreitada referente a "Repavimentação do parque de estacionamento na envolvente ao edifício em devido tempo detectou um lapso no controlo dos limites, tendo tomada as necessárias diligências com vista à correção do mesmo.</p>

		<p>Compulsados os documentos processuais, constata-se que aquele processo nunca produziu resultados financeiros, com qualquer tipo de despesa, sendo que à data, como acima mencionado, se encontram em cursos os procedimentos necessários com vista à anulabilidade do contrato celebrado.</p> <p>Por outro lado, a questão suscitada do controlo dos limites impostos por força da aplicação do artigo 113º (que para as empreitadas é de 150.000 euros), é uma questão que foi ao longo do tempo sendo alvo de esforços dos serviços municipais, no sentido de existir, nas aplicações informáticas disponibilizadas através do ERP autárquico, uma forma de garantir uma parametrização e monitorização mais eficazes, de forma a cumprir esses limites, que infelizmente nas empreitadas é realizada com recursos a uma folha de excel, sensível ao erro humano e que, pelo constatado, refletiu-se, numa mera irregularidade, sanável, sem produção de resultados financeiros.</p> <p>No entanto, trata-se de situação a corrigir a muito curto prazo com recurso ao ERP implementado na autarquia, ainda mais com a entrada em vigor do novo Código de Contratos Públicos.</p>
C5 /R4 – alínea a)		<p>A suspensão do processo de empreitada referente à “Reformulação do entroncamento de ligação entre as localidades de Barreiro/Colmeias no limite do Concelho de Leiria”, deveu-se às condições meteorológicas adversas, que condicionaram, naquela data, não só à normal execução dos trabalhos, mas à segurança dos trabalhadores e dos utentes da via, derivado do tráfego acentuado existente.</p> <p>De facto, naquele período do inverno, entre Dezembro de 2013 e Abril de 2014, as condições meteorológicas não permitiram, de todo, a realização da intervenção preconizada, já que o tipo de trabalhos necessários (implementação de rotunda e pavimentação, para além de outros) para resolver um ponto crítico identificado da rede viária, obrigavam a condições meteorológicas favoráveis para a execução dos trabalhos. Ora, com condições meteorológicas adversas durante aquele período, não foi possível, de todo, prever a duração da suspensão, sendo que, assim que as mesmas melhoraram, foi possível realizar a intervenção. Logo, a necessidade que motivou a suspensão foi continuamente válida, a qual, aliás, foi refletida no auto de suspensão dos trabalhos e, logo que existiram condições, a mesma foi realizada e concretizada, no prazo contratualmente estabelecido de 30 dias.</p> <p>Contudo, compulsados os documentos processuais, constatou-se, no auto de receção provisória, um cabal e manifesto lapso, já que o mesmo deveria estar suportado e assente na alínea a) do artigo 365.º “Suspensão pelo dono de obra” e não na alínea a) do n.º 3 do artigo 366.º “Suspensão pelo empreiteiro”, como incorretamente referido.</p> <p>Por outro lado, inexistente qualquer documento que pudesse indiciar que a suspensão teria sido proposta pelo empreiteiro adjudicatário dos trabalhos e que assim pudesse sustentar a aplicação do artigo 366.º.</p> <p>A suspensão foi promovida por estes serviços municipais, pelo que a fundamentação legal constante no auto de suspensão encontra-se incorreta, já que deveria ter sido sustentada pela alínea a) do artigo 365.º do CCP, como acima já mencionado.</p> <p>Concluimos, assim, que iremos proceder às diligências necessárias, como reparo, alerta, atenção e melhoria de procedimentos internos, na fundamentação a plasmar nos autos.</p>
C5 /R4 – alínea b)		<p>No que concerne à empreitada referente à “Requalificação do Jardim de Infância de Outeiro da Fonte”, processo T 25/2016, compulsados os documentos processuais, constatamos que o prazo contratual estabelecido era de 60 dias, tendo sido consignada em 29.06.2016, sendo previsível a sua conclusão em 28.08.2016. Consta-se em Livro de Obra, anexo ao processo, que as reuniões de obra ficaram estabelecidas com uma periodicidade semanal, todas as quintas feiras.</p> <p>No dia 25.08.2016 (quinta-feira), é reportado a execução dos trabalhos previstos, sendo que a fiscalização anota, no dia 26.08.2016 (sexta-feira), que a mesma estará ausente, por motivo de férias, de 29.08.2016 a 14.09.2016. Em nada é mencionado qualquer atraso na execução dos trabalhos, imputável ao empreiteiro, pelo que deverá concluir-se pela normal execução da empreitada, de acordo com o plano de trabalhos, ou seja, a mesma estar concluída até 28.08.2016.</p> <p>No dia 15.09.2016 (quinta-feira), aquando do regresso ao serviço, a fiscalização relata a verificação dos trabalhos executados e conclui, pelo auto de vistoria para receção provisória, a conclusão dos trabalhos, sendo necessário realizar algumas correções, estipulando um prazo de 30 dias, para aquelas correções. Estas correções incidiram, principalmente, em documentação a ser fornecida pelo empreiteiro, afinações de portas, ajustes no sistema de drenagem de águas pluviais, pequenas reparações de</p>

		<p>pinturas efetuadas e entrada em funcionamento do AVAC e do alarme de intrusão.</p> <p>Estas "correções" em nada relevantes, na nossa opinião, mas que se tornariam necessárias, para salvaguardar o interesse público e a integral e perfeita receção da empreitada e que em nada obstaram ou impediram a utilização do espaço e a sua funcionalidade.</p> <p>Contudo, encontra-se referida a conclusão dos trabalhos a 15.09.2016, ou seja, induzindo em erro que a empreitada teria tido uma derrapagem de 18 dias.</p> <p>Mas a realidade, factual, é que a fiscalização esteve ausente por aquele período, tendo apenas sido possível retomar a normal atividade a partir de 15.09.2016, sendo que aquelas "correções" em nada impediram o normal funcionamento do Jardim de Infância e, por conseguinte, em nada contribuíram para qualquer tipo de agravamento da empreitada.</p> <p>Como tal situação ocorreu em período normal de férias de verão, percebe-se a razão e os motivos da ocorrência, mas dificilmente compreender-se-á a razão ser suficiente para aplicação de sanção contratual ao empreiteiro, quando eventualmente o lapso, a existir, prender-se-á com a eventual e incorreta data mencionada no auto de vistoria para receção provisória e no auto de receção provisória.</p> <p>No entanto, iremos, futuramente, proceder às diligências adequadas e necessárias, para melhoria processual, para que situações destas não ocorram e, principalmente, não induzam em erro.</p>
C5 / R4 – alínea c)		<p>A ratificação, pela CML, dos despachos proferidos pelo PCM, nas situações excecionais e urgentes e quando ao órgão executivo não possa reunir extraordinariamente, encontra-se legalmente prevista quer no n.º 3 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro quer no n.º 3 do artigo 35.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.</p> <p>A adoção de tal procedimento é justificado para fazer refletir uma economia processual, eficaz e eficiente, com a devida celeridade processual, como é exigido à Administração Local, nos casos em apreço, na prossecução e salvaguarda do interesse público.</p> <p>Nos casos mencionados ou os processos estavam relacionados com avisos de financiamento comunitário, cujos prazos de candidatura e de grau de maturidade para a sua aprovação eram extremamente exigentes e com prazos de execução extraordinariamente curtos, ou havia a necessidade de garantir a contratação de serviço a iniciar em Setembro, cujo início do procedimento apenas havia sido desencadeado em finais de julho, sendo a reunião da CM apenas teria lugar na 2.ª semana de agosto, o que impossibilitaria a adjudicação em tempo útil não tivesse sido optado pela figura da ratificação.</p> <p>Desta forma, não podemos aceitar que seja uma prática sistemática conforme referido no projeto de relatório, uma vez que baseando-nos na amostra do presente projeto de relatório, constata-se que tal figura foi utilizada em 47,83 % (n.º processos total sujeitos a parecer prévio = 23; n.º processos sujeitos a despacho de ratificação =11). Contudo, a CML admite que se trata de uma percentagem que deverá ser melhorada.</p> <p>No que se refere à verificação dos requisitos previstos na LOE, todos os processos por aquisição de serviços foram alvo de verificação de cabimento orçamental prévio à decisão de contratar e no caso de redução remuneratória, quando o mesmo era aplicável.</p> <p>No que se refere à demonstração do disposto no n.º 4 do artigo 35.º da LVCR, no nosso entendimento não esteve em caso algum em causa qualquer situação de trabalho subordinado e que o serviço se enquadra no conceito de prestação de serviços apresentado pelo CCP. Reconhecemos, no entanto, que a fundamentação da sua verificação poderia ser mais expressa.</p> <p>O Município tem tido o cuidado de, agora com o novo regime legal introduzido na LOE 2017, submeter a parecer prévio as situações que se enquadrem no artigo 51.º do referido diploma.</p>
C5 / R4 – alínea d)		<p>Faz parte do modelo de Proposta de Aquisição em uso no Município um item relativo à fundamentação da despesa, sendo este item também indicado como obrigatório na NCI.</p> <p>Porém, nem sempre os serviços apresentam fundamentações suficientemente esclarecedoras.</p> <p>O Município compromete-se a realizar uma ação de formação dirigida aos dirigentes e demais trabalhadores relativos ao correto preenchido do modelo de Proposta de Aquisição.</p>





	<p>Mais se informa que o Município procedeu em agosto do ano 2017 à actualização dos modelos em uso.</p> <p>No se refere ao comentário C5 - alínea d), ainda que se reconheça que alguns tenham margem para melhoria, referir que o mesmo sucede na "maioria das situações analisadas" parece-nos excessivo. Para além disso, situações sinalizadas no projeto de relatório, no nosso entendimento, não revelam qualquer inconformidade, designadamente os AD 38/2016, AD 39/2016 e AD 40/2016.</p>
C5 alínea e) e f) / R4 - alínea e)	<p>A formalização deste tipo de contratos teve por finalidade, por um lado evitar múltiplas adjudicações por recurso ao ajuste direto regime simplificado e com isso o fracionamento de despesa e, por outro lado, dar resposta aos princípios de economia, eficiência e eficácia. Vejamos, na totalidade dos fornecimentos contínuos/contratos de valor eram celebrados contratos com vários fornecedores e em bens/serviços correntes/diários, de difícil previsão do momento da sua necessidade e em algumas circunstâncias urgentes. Na fase de execução dos contratos, na quase totalidade das situações, para uma mesma aquisição eram solicitados orçamentos aos vários fornecedores (com indicação de quantidades e artigos, reservando o ML o direito de não adquirir quando as condições não fossem as adequadas), sendo o pedido de fornecimento emitido ao fornecedor que melhor preço apresentasse, garantindo a promoção da concorrência. Para além da vantagem de já existir compromisso e procedimento adjudicado por determinado período de tempo, com objeto contratual definido, com obrigações e direitos contratuais para ambas as partes reguladas, resulta numa economia processual, aumento de eficiência e eficácia dos serviços, a montante porque a necessidade era satisfeita quase imediatamente e a jusante na medida em que não carecia de procedimento de contratação caso a caso. Por esta via, no nosso entendimento, era uma medida de gestão adequada, podendo contudo ser melhorada.</p> <p>No que se refere à contratualização de alojamento, a opção de escolha depende de cada situação em concreto, do tipo de evento e perfil/quantidade de convidados que se pretende alugar, sendo que foi sempre salvaguardado que a prestação do serviço fosse realizada com preços mais favoráveis face à tabela de preços praticada pelas unidades hoteleiras. Será, ainda, de sublinhar que no caso de duas das unidades hoteleiras ter sido previamente acordado os respectivos preços, sendo os mesmos sido constantes em todo o período de execução do contrato.</p> <p>No que se refere aos procedimentos de aquisição de produtos químicos, foram celebrados contratos com o mesmo objeto com duas entidades (AD 24 +AD 25), sendo sempre solicitado para cada artigo dois orçamentos, sendo a aquisição efetuada ao fornecedor que apresentasse melhor preço. No nosso entendimento, estando garantida economia processual pela pré-existência do compromisso, garantia-se uma forma mais eficiente e eficaz de resposta às necessidades dos serviços e simultaneamente o preço mais baixo, com consulta sempre a duas entidades.</p> <p>No que se refere à contratualização de aluguer de equipamento de som, a opção de escolha depende de cada situação em concreto, do tipo de evento e respetivo <i>raider</i> técnico.</p> <p>Não obstante, a CML está sensibilizada para esta questão e aceita a recomendação de alterar os procedimentos de fornecimento contínuo, tentando, sempre que possível, definir previamente preços e quantidades. Será de sublinhar que o ML já alterou alguns destes procedimentos.</p> <p>Contudo, em muitas situações revela-se uma tarefa impraticável, como é o caso, por exemplo, das reparações de viaturas ou aluguer de equipamento de som, atento o volume e diversidade de artigos ou especificidade do <i>raider</i> técnico do evento, bem como a dificuldade em antecipar quais as necessidades que efetivamente irão ser necessárias. Desta feita, a solução será efectuar as aquisições caso a caso, o que irá contribuir para o aumento significativo de procedimentos de ajuste direto regime simplificado, em prejuízo da economia processual, eficiência e eficácia do serviço de compras.</p>
C5 alínea g)/ R4 - alínea f)	<p>A opção de celebrar um Contrato-programa de desenvolvimento desportivo cujo objeto englobava a cedência das piscinas municipais, com vista à sua gestão, manutenção, conservação e utilização à . foi o modelo de gestão encontrado à data da extinção da empresa municipal Leirisport, no seguimento da qual o ML teria de reassumir a gestão destes equipamentos. Por falta, quer de <i>Know-how</i>, quer de recursos humanos devidamente habilitados e em número suficiente (somente 17 trabalhadores ingressaram na estrutura Municipal, no seguimento da internalização da actividade económica da empresa municipal,</p>

	<p>nomeadamente referente ao Estádio Municipal e Parque de Campismo), foi entendido naquele momento que este seria o modelo de gestão mais adequado.</p> <p>Porém, a CML alertada para esta questão, diligenciou de imediato procedimentos com vista à adoção de um novo modelo de gestão, tendo assumido em julho de 2017 a gestão por administração direta das Piscinas Municipais.</p> <p>Está em curso, para o caso das Piscinas da Maceira e da Caranguejeira, a celebração de acordos de execução com as respectivas freguesias, com vista à delegação de competências de gestão destes equipamentos.</p>
C6 alínea a)/ R5 – alínea a)	Vide comentário à Recomendação R2.
C6 / R5 – alínea b)	Atendendo ao objetivo de desmaterialização dos procedimentos administrativos, a revisão da NCI irá contemplar diretrizes referentes à sua organização e integridade em suporte eletrónico. Ainda assim, o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão incluindo de Corrupção e Infrações Conexas já prevê a realização de medidas para garantir a integridade dos processos administrativos que ainda permanecem em suporte papel.
C6 alínea b) e c) / R5 – alínea c)	<p>O Município é também do entendimento que uma solução informática que permita uma melhor avaliação de fornecedores, gestão e controlo de preços unitários, bem como efetuar comparações, é a uma das opções de suporte da determinação dos preços base a concurso e a entidades a convidar.</p> <p>A CML compromete-se a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir na NCI critérios para avaliação dos fornecedores; - Encontrar uma solução informática que permita minimizar esta lacuna.
C7 / R6 alínea a) e b)	<p>Em matéria de PGRIC, a CML irá rever o mesmo durante o ano de 2018, sendo uma das melhorias a introduzir a afetação de meios específicos destinados à implementação das medidas de prevenção de riscos e à sua respetiva calendarização.</p> <p>O relatório de monitorização do PGRIC, referente aos anos de 2015 e 2016, irá ser presente à primeira reunião da CML em 9 de janeiro de 2018.</p>
Outras situações	Ainda que não tenha sido objeto de recomendação, mas tendo sido identificadas como inconformidades, no que respeita a faltas de assinaturas em livros de obra e a divergências entre a data de conclusão da obra e o que consta do termo de encerramento do processo, nada temos a mencionar, exceto tratarem-se de manifestos e cabais lapsos que iremos e teremos em devida atenção, para futuramente não voltarem a ocorrer.

Leiria, 27 de dezembro de 2017.