

AÇÃO DE CONTROLO - MUNICÍPIO DE MOURA

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

Relatório nº 2017/1472

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

A presente ação de controlo põe em evidência desconformidades legais que a IGF tem vindo a detetar no domínio do controlo da contratação pública no subsetor local. Neste caso, as irregularidades financeiras apuradas ascenderam a 368 mil euros, sendo insuscetíveis de fundamentar responsabilização financeira por força das alterações legislativas recentemente ocorridas. Submeto o presente relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.04.16 15:39:55
+01'00'

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

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES
FERNANDES
2017.12.20 16:11:17 Z

DESPACHO:

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

Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.05.30 17:50:49
+01'00'

Relatório n.º 2017/1472

Processo n.º 2016/235/A5/605

**AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE MOURA
CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo¹ teve como finalidade concluir sobre se a utilização dos recursos públicos, na área da contratação pública, respeitou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, ao nível dos procedimentos pré-contratuais e na execução dos contratos.

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

De acordo com as evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 7), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 8), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

<p>1.1. A despesa com contratação pública no Município de Moura, no período 2013/2016, ascendeu a 25,7 M€ e representou cerca de 41% do total da despesa municipal.</p>	<p>Despesa com contratação pública: 25,7 M€</p>
<p>1.2. No período analisado, o procedimento pré-contratual adotado com maior peso na despesa adjudicada para formação de contratos de empreitada de obras públicas e de contratos de aquisição de bens e serviços foi o ajuste direto (regime - geral), representando 64% e 44%, respetivamente.</p>	<p>Adjudicações por ajuste direto com maior peso na despesa</p>
<p>1.3. Nos procedimentos por ajuste direto, o convite, por regra, só foi dirigido a uma entidade, sem evidência de fundamentação nos respetivos processos, o que põe em causa os princípios da concorrência e da transparência.</p>	<p>Ausência de concorrência e de transparência nos procedimentos por ajuste direto</p>
<p>1.4. Não se encontra definida uma política e estratégia de compras, nem existe um documento que integre os procedimentos a adotar pelos serviços para planeamento anual das compras.</p>	<p>Inexistência de política e estratégia de compras</p>
<p>1.5. Os prazos de pagamento contratuais fixados em 30 e 60 dias não foram respeitados, tendo-se verificado 3 situações de pagamentos em atraso que envolveram um montante de 48.754,21 euros.</p>	<p>Pagamentos em atraso: 3 situações 49 m€</p>
<p>1.6. No âmbito das aquisições de bens e serviços analisadas, registámos as seguintes irregularidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incumprimento da obrigação legal de redução remuneratória dos valores pagos relativamente a cinco contratos de aquisição de serviços, resultando no pagamento indevido pela autarquia no valor de 19.997,50 euros; ✓ Falta de emissão de parecer prévio vinculativo à celebração dos contratos, nos anos de 2013, 2014 e 2015, até 27/05, o que correspondeu à realização de despesa ilegal no montante total de 298.774,60 euros. 	<p>Falta de redução remuneratória em 5 contratos de aquisição de serviços: despesa ilegal - 20 m€</p> <p>Falta de emissão de parecer prévio: despesa ilegal - 299 m€</p>
<p>1.7. O sistema de controlo interno no MM apresenta as seguintes insuficiências, com reflexo na área controlada:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A inexistência de base de dados que permita efetuar comparações entre os custos médios unitários de obras, bens e serviços semelhantes e sustentar o lançamento de novas obras e aferir da razoabilidade do seu custo; 	<p>Insuficiência do sistema de controlo interno</p>

- ✓ Falta de uma base de dados com a avaliação da qualidade dos fornecedores e empreiteiros, para efeitos de escolha nos procedimentos por ajuste direto;
- ✓ Ausência de desmaterialização dos processos e inexistência de um sistema de gestão documental que agregue toda a informação/elementos dos procedimentos de contratação pública;
- ✓ Falta de definição por escrito dos critérios gerais utilizados para preenchimento do conceito “prestações do mesmo tipo ou idênticas”, bem como dos procedimentos adotados para verificação da existência ou não de impedimento legal em convidar determinada entidade.

1.8.O MM não elaborou, até ao momento, Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

2. As principais recomendações formuladas ao Município de Moura são as seguintes:

2.1.Assegurar que as decisões de abertura dos procedimentos contêm a fundamentação de escolha da(s) entidade(s) convidada(s) e que, sempre que possível, seja convidada mais que uma entidade;

2.2.Elaborar orientações e diretrizes que definam a política e a estratégia de compras públicas da Autarquia e os procedimentos a adotar ao nível do planeamento anual das compras

2.3.Assegurar o cumprimento dos prazos de pagamento contratualmente fixados e garantir que todos os pagamentos são efetuados antes de decorridos 90 dias sobre a data de vencimento acordada;

2.4.Promover a regularização do montante indevidamente pago por falta de redução remuneratória nos processos nºs 1/2015/AD, 8/2015/AD, 21/2015/AD, 33/2015/AD, 1/2016/AD;

2.5.Assegurar a emissão de parecer prévio vinculativo na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença;

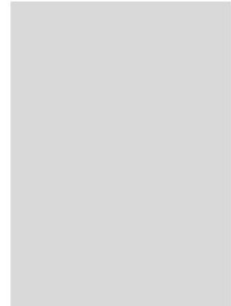
2.6.Adotar uma base de dados, com os preços unitários correntes do mercado, para artigos de referência, já validados, em obras ou fornecimentos, executados em anos anteriores;

2.7.Criar uma base de dados com a avaliação qualitativa do desempenho dos fornecedores/empreiteiros, que permita fundamentar a sua escolha nos procedimentos por ajuste direto;

Inexistência de PGRIC

Principais
recomendações

- 2.8.** Instituir adequados mecanismos de controlo relativamente à limitação do convite à mesma entidade no âmbito dos ajustes diretos.
- 2.9.** Elaborar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que identifique, os riscos referentes a cada área de atividade e indique as medidas a adotar para prevenir a sua ocorrência e promover o seu envio às entidades previstas.



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento	7
1.2. Questão da ação e âmbito	7
1.3. Metodologia	7
1.4. Contraditório	8
2. RESULTADOS	9
2.1. Estrutura e evolução da despesa com contratação pública	9
2.2. Procedimentos pré-contratuais	9
2.3. Gestão da contratação pública	11
2.4. Controlo da legalidade na contratação pública	15
2.5. Sistema de Controlo Interno	18
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	20
4. PROPOSTAS	23

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
CCP	Código dos Contratos Públicos
CM	Câmara Municipal
CMM	Câmara Municipal de Moura
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DADGFRH	Divisão de Apoio ao Desenvolvimento, Gestão Financeira e Recursos Humanos
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DOMC	Divisão de Obras Municipais e Conservação
DR	Diário da República
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MCI	Manual de Controlo Interno
MM	Município de Moura
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
OP	Ordem de Pagamento
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPGRCD	Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição
SC	Secção de Contabilidade
SCPA	Secção de Contratação Pública e Aprovisionamento
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente ação de controlo foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças e integra-se no projeto “Contribuir para a melhoria da legalidade e da qualidade da despesa, em matéria de contratação pública e de gestão dos recursos humanos na Administração Local”.

1.2. Questão da ação e âmbito

Nesta ação pretendeu-se dar resposta à seguinte questão: A utilização dos recursos públicos respeitou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, ao nível dos procedimentos pré-contratuais e não se registaram desvios relevantes na execução física e financeira dos contratos?

Para este efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- a) Os procedimentos pré-contratuais adotados foram os adequados?
- b) Os desvios na execução física e financeira dos contratos, incluindo o dos prazos legais e contratuais de pagamento, são relevantes e estão devidamente justificados?
- c) Existe evidência da fiscalização dos trabalhos nas empreitadas de obras públicas?
- d) O sistema de compras públicas instituído no município observou as normas legais e as boas práticas em termos de poupanças e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência?
- e) Os métodos e procedimentos de controlo interno asseguram, nomeadamente, a salvaguarda da legalidade e regularidade na realização das despesas públicas, a transparência e a concorrência no âmbito dos mercados públicos, bem como a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro?
- f) Encontra-se aprovado e em aplicação o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCC), nomeadamente quanto aos aspetos relacionados com a Contratação Pública?

A presente ação abrange a Câmara Municipal de Moura (CMM), com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo a contratação pública (Divisão de Apoio ao Desenvolvimento, Gestão Financeira e Recursos Humanos - DADGFRH e Divisão de Obras Municipais e Conservação - DOMC) e reporta-se ao triénio 2013/2015, abrangendo, ainda, o período que decorreu até 30 de maio de 2016.

1.3. Metodologia

O trabalho foi realizado de acordo com a metodologia aplicada pela IGF em ações com idêntico objeto², com a profundidade julgada adequada às circunstâncias, englobando o seguinte:

² Tendo como referência os procedimentos de controlo previstos nos guiões “Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais” e “Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais”, com as devidas adaptações e atualizações.

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a ação, em especial, informação financeira, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamento de controlo interno, despachos/deliberações de delegação de competências e relação dos contratos de empreitada de obras públicas celebrados, bem como de aquisição de bens móveis e serviços;
- ✓ Definição do universo abrangido, seleção das amostras a examinar, levantamento e análise dos procedimentos utilizados e respetivos intervenientes.

Para a seleção da amostra dos processos de contratação pública (aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas) foram consideradas as adjudicações efetuadas entre 01/01/2013 e 30/05/2016, constantes das listagens fornecidas pela CMM.

Nas empreitadas de obras públicas, a amostra correspondeu a 20,4% dos 44 processos adjudicados e a 57% da despesa contratada (M€ 2,67), tendo sido analisadas 9 empreitadas (duas por concurso público e sete por ajuste direto-regime geral).

No caso das aquisições de bens e serviços, foram analisados 19 dos 127 procedimentos adjudicados, excluindo os ajustes diretos simplificados, correspondendo a 16 ajustes diretos - regime geral e três concursos públicos, dos quais, um através de acordo-quadro, representando 15% do número total de aquisições adjudicadas e 30% da despesa contratada (M€ 2,9).

(Anexos 1 e 2)

- ✓ Análise do ambiente e do sistema de controlo interno instituído;
- ✓ Realização de testes substantivos e de conformidade, direcionados aos processos selecionados e circularização de saldos de uma amostra de fornecedores.

Os principais critérios/referenciais de análise no âmbito da presente ação foram os seguintes:

- ✓ O quadro legal e contratual aplicável;
- ✓ Procedimentos e normas internas específicos; e
- ✓ Princípios básicos de controlo interno, designadamente, segregação de funções, controlo das operações, definição de competências, autoridade e responsabilidade, pessoal qualificado, competente e responsável, registo metódico dos factos, rotação periódica, formação do pessoal e boas práticas nas compras públicas.

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/07, bem como no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, o projeto de relatório, contendo as principais asserções, conclusões e recomendações e respetivos anexos foram enviados ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Moura para exercício do contraditório institucional.

Da resposta da autarquia local, no âmbito do contraditório institucional, que constitui o Anexo 8, registamos o facto de a entidade ter acolhido a generalidade das recomendações apresentadas pela IGF, apesar de não ter remetido evidências da respetiva adoção.

2. RESULTADOS

2.1. Estrutura e evolução da despesa com contratação pública

No período de 2013/2016, a despesa com contratação pública no Município de Moura (MM) ascendeu a, aproximadamente, 25,7 M€, e representou cerca de 41% da despesa municipal.

(Anexos 3 e 4)

Entre 2013 e 2016, a despesa com contratação pública diminuiu 24%, já que passou de 7,7 M€, em 2013, para 5,8 M€, em 2016, conforme figura seguinte:

Figura 1 – Evolução e estrutura da despesa com contratação pública (2013-2016)

Un: Euros

Descrição da despesa/Anos	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	Quadrinénio	%	Variação da despesa							
											Em termos absolutos				Em termos relativos			
											2013/2014	2014/2015	2015/2016	2013/2016	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2013/2016
Contratos de tarefa e avenças	18 500	0,2%	54 833	0,9%	41 970	0,7%	1 478	0,0%	116 781	0,45%	36 333	-12 864	-40 492	-17 022	196%	-23%	-96%	-92%
Aquisição de bens de capital	3 419 360	44,4%	2 397 671	40,8%	2 810 576	44,4%	1 684 116	28,8%	10 311 723	40,04%	-1 021 689	412 905	-1 126 460	-1 735 244	-30%	17%	-40%	-51%
Aquisição de bens e serviços correntes	4 267 722	55,4%	3 421 205	58,2%	3 480 024	55,0%	4 155 835	71,1%	15 324 785	59,51%	-846 516	58 819	675 811	-111 887	-20%	2%	19%	-3%
Total contratação pública	7 705 581	100%	5 873 709	100%	6 332 570	100%	5 841 429	100%	25 753 289	100,00%	-1 831 872	458 861	-491 141	-1 864 153	-24%	8%	-8%	-24%

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa (2013-2016)

A despesa com aquisições de bens de capital (10,3 M€) representou 56% do total da despesa de capital do Município e a despesa com aquisições de bens e serviços correntes (15,3 M€) representou 34,3 % da despesa corrente, tendo diminuído, no período referido, 51% e 3%, respetivamente.

2.2. Procedimentos pré-contratuais

2.2.1. Empreitadas de obras públicas

No período auditado, o MM adjudicou 44 empreitadas de obras públicas, a que corresponde a assunção de despesa no valor total de cerca de 2,7 M€, conforme figura seguinte:

Figura 2 - Empreitadas adjudicadas por tipo de procedimento (2013-mai/2016)

Un: Euros

Tipo de procedimento	2013		2014		2015		2016		2013-mai/2016		Peso no número total (%)	Peso na despesa total (%)
	Nº	Montante	Nº	Montante	Nº	Montante	Nº	Montante	Nº	Montante		
Ajuste direto	11	393.785,25	9	518.372,30	14	675.399,38	7	115.385,97	41	1.702.942,90	93%	64%
Concurso público	2	881.907,15	0	0,00	1	93919,5	0	0,00	3	975.826,65	7%	36%
Total	13	1.275.692,40	9	518.372,30	15	769.318,88	7	115.385,97	44	2.678.769,55	100%	100%

Fonte: DADGFRH

Da análise da figura supra resulta que, no mesmo período, o procedimento pré-contratual utilizado com maior peso no conjunto das adjudicações efetuadas³ foi o ajuste direto-regime geral, ao representar cerca

³ Segundo informação resultante das listagens disponibilizadas pela CMM.

de 93% do número de processos, repartido por 41 empreitadas, enquanto o concurso público foi utilizado em 3 empreitadas.

Acresce que o ajuste direto-regime geral representou 64% da despesa total com as empreitadas adjudicadas no período auditado (1,7 M€), correspondendo os restantes 36% (m€ 975,8) a empreitadas de obras públicas precedidas por concurso público.

2.2.2. Aquisições de bens e serviços

No que respeita à quantidade e valores contratados, por ano, atendendo ao tipo de procedimento utilizado, em matéria de aquisição de bens e serviços, verificamos que, de acordo com a figura 3 infra, excluindo o ajuste direto simplificado⁴, o procedimento pré-contratual a que a Autarquia recorreu mais frequentemente foi o ajuste direto-regime geral (96%), utilizado em 121 procedimentos, tendo apenas 5 aquisições de bens e serviços sido precedidas de concurso público (4%).

Figura 3 - Nº e montante das aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2013-mai/2016)

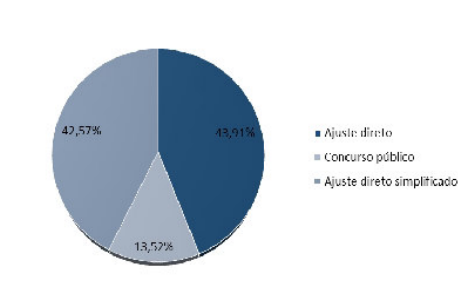
Un: Euros

Ano	Ajuste direto simplificado		Ajuste Direto		Concurso Público		Total	
	Nº	Montante	Nº	Montante	Nº	Montante	Nº	Montante
2013	2094	746.084,89	42	754.389,23	1	150.600,00	2137	1.651.074,12
2014	1398	529.722,82	25	490.985,02	1	172.900,00	1424	1.193.607,84
2015	1325	599.939,03	31	615.912,37	3	357.118,92	1359	1.572.970,32
2016 (até 31/mai)	758	267.704,78	23	349.841,66	0	0,00	781	617.546,44
Total	5575	2.143.451,52	121	2.211.128,28	5	680.618,92	5701	5.035.198,72

Fonte: DADGFRH

De referir, ainda, que, como evidencia a figura seguinte, o ajuste direto foi, também, o procedimento pré-contratual utilizado com maior peso no conjunto da despesa adjudicada, ao representar 43,9% do total, seguido pelo ajuste direto simplificado, que, ao corresponder a 42,6% da despesa global, representa um valor relevante no conjunto das aquisições.

Figura 4 - Peso do montante de aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2013-mai/2016)



Fonte: DADGFRH

⁴ Relativo a aquisições avulsas até 5.000 euros.

2.3. Gestão da contratação pública

2.3.1. Centralização e política de compras públicas

O procedimento de compras públicas⁵ está centralizado na Secção de Contratação Pública e Aprovisionamento (SCPA), integrada na Divisão de Apoio ao Desenvolvimento, Gestão Financeira e Recursos Humanos (DADGFRH), de harmonia com as competências atribuídas a essa Divisão^{6 e 7}.

O referido serviço é responsável pela tramitação processual dos procedimentos pré-contratuais para formação de contratos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços, assegurando a realização de todos os atos processuais até à fase de adjudicação, bem como a elaboração dos contratos administrativos.

Relativamente à tramitação processual, em regra, os procedimentos por concurso público para formação de contratos de empreitada e de aquisição de bens e serviços através de fornecimentos contínuos decorrem na plataforma eletrónica⁸.

Por seu turno, nos procedimentos por ajuste direto para formação de contratos de empreitada e de aquisição de bens e serviços, a tramitação decorre em suporte papel, com a apresentação dos documentos e das propostas através de transmissão escrita e eletrónica de dados, conforme previsto nos convites⁹.

Saliente-se que, apesar da centralização das compras públicas, não existe qualquer documento a definir a política e estratégia de compras da autarquia local, nem, tão pouco, os procedimentos a adotar sistematicamente pelos serviços ao nível, designadamente, do planeamento anual das compras e da sua execução.

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

⁵ Constituído pelo conjunto de atos, formalidades e diligências adotados na sequência da decisão de abertura do procedimento, incluindo a instrução do processo e o acompanhamento da execução do respetivo contrato.

⁶ Vd. artigo 23º do Regulamento da Organização dos Serviços Municipais do Município de Moura (ROSMMM), aprovado por deliberação da AMM, de 14/12/2012, e alterado por deliberação da AMM, de 27/12/2013, e Despacho nº 2417/2014, publicado no DR, 2ª Série, nº 31, de 13/02.

⁷ A centralização do processo de compras permite uma gestão mais eficiente das compras públicas e facilita, nomeadamente, o controlo da publicitação obrigatória, no portal da internet dedicado aos contratos públicos, de atos ou factos relacionados com os procedimentos de contratação pública, bem como o controlo do impedimento previsto no n.º 2, do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

⁸ Verificámos, no entanto, no âmbito da amostra, que o procedimento por ajuste direto tendo em vista a formação do contrato de empreitada de reabilitação e estabilização de muralha em ruínas e troços adjacentes da Igreja de Santo Aleixo da Restauração, decorreu, também, na plataforma eletrónica “ ”, bem como a aquisição de veículo pesado de recolha de Resíduos Sólidos Urbanos, ao abrigo do Acordo Quadro nº 1/2015.

⁹ Vd. n.º 1 do artigo 62.º e alínea g), do n.º 1 e n.º 4 e do artigo 115.º do CCP.

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

Apesar da falta de definição da política e da estratégia de compras, a centralização do processo das compras e a articulação existente entre os vários serviços da DADGFRH, em especial entre a Secção de Contratação Pública e Aprovisionamento e os Serviços de património e armazém, têm um reflexo positivo na gestão das compras públicas, bem como na organização e manutenção atualizada¹⁰ das existências e respetivos inventários.

Refira-se, ainda, que a implementação da contabilidade de custos, instrumento de gestão autárquica que permite também melhorar o controlo dos custos das diversas funções e serviços promovidos pela autarquia e o planeamento das aquisições de bens e serviços necessárias à realização dessas funções, está incompleta, não estando ainda a ser feito o apuramento dos custos das funções, dos custos subjacentes à fixação de preços para bens e serviços, nem, tão pouco, dos custos das obras realizadas por administração direta.

De salientar, por último, o facto de a CMM, no período analisado, apenas ter efetuado uma aquisição¹¹, ao abrigo de um Acordo-Quadro, através do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)¹², beneficiando muito pouco das economias de escala normalmente associadas a esses Acordos-Quadro.

2.3.2. Fornecimentos contínuos

O MM não tem recorrido à aquisição de bens e serviços, relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de cada ano económico, através de fornecimentos contínuos¹³, tendo, no período auditado, celebrado apenas três contratos de fornecimento contínuo de bens¹⁴, na sequência de concurso público, que representaram uma despesa total no montante de 467.340,00 euros, correspondendo a 9% da despesa total adjudicada pelo MM.

(Anexo 5)

A adoção de fornecimentos contínuos para aquisição, sobretudo, dos bens de consumo corrente em relação aos quais não ocorram oscilações significativas de preço corresponde a uma boa prática de gestão, uma vez que permite a obtenção desses bens à medida das necessidades e com preços favoráveis, por beneficiarem de economias de escala, sem prejuízo dos princípios da transparência e da concorrência.

¹⁰ Disponíveis fichas de existências em armazém.

¹¹ Viatura pesada para recolha de Resíduos Sólidos e Urbanos.

¹² As autarquias locais, embora não vinculadas, podem efetuar, mediante adesão ao SNCP, aquisições de bens e serviços incluídas no Catálogo Nacional das Compras Públicas (CNCP), gerido atualmente pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP), criada através do DL nº 117-A/2012, de 14/06, que assumiu a missão e atribuições da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), extinta por fusão.

¹³ Contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados dentro de determinado prazo (em regra 1 ano), respeitando o *plafond* financeiro definido para o efeito.

¹⁴ Gasóleo a granel.

Contudo, durante o período de 01/01/2013 a 31/05/2016, o Município efetuou aquisições avulsas de bens e serviços por ajuste direto simplificado, que assumiram um peso elevado no total da despesa com aquisição de bens e serviços, tais como, bens de economato, refeições, material para construção, material para águas, outro material diverso, transportes escolares, revisões/reparação de veículos e máquinas, relativamente aos quais existia uma necessidade contínua ao longo do exercício económico e que, atentas as vantagens técnicas e financeiras associadas aos fornecimentos contínuos, também deveriam ter sido objeto de procedimento pré-contratual com esse fim.

2.3.3. Promoção da concorrência

Em relação aos processos incluídos na amostra, verificámos que a autarquia local tem, em regra, adotado o tipo de procedimento adequado em função do valor do contrato a celebrar. Contudo, constatámos, no caso do ajuste direto - regime geral que, por norma, o convite é formulado apenas a uma entidade, sem fundamentar essa decisão, o que põe em causa o princípio da concorrência e a possibilidade de obter melhores condições contratuais.

Com efeito, o convite a mais do que uma entidade em condições de concorrer¹⁵ permitiria ao Município beneficiar de preços mais competitivos e diversificar as entidades consultadas, no sentido da promoção de uma maior concorrência e da obtenção de propostas mais vantajosas, sem prejuízo da garantia da qualidade dos bens e serviços prestados.

Por outro lado, nos casos em que é convidada apenas uma entidade, o que pressupõe que será apresentada unicamente uma proposta, e que em termos processuais a tramitação do procedimento dispensa certas formalidades, designadamente, as fases de negociação e audiência prévia, a autarquia adota um critério de adjudicação – o do mais baixo preço.

No entanto, a aplicação de critérios de adjudicação¹⁶ subentende que existe mais que uma proposta em apreciação e que é necessário proceder a uma escolha. Se apenas é convidada a apresentar proposta uma entidade e existe uma única proposta apresentada e admitida, será necessariamente a proposta adjudicatária, salvo se se vier a verificar alguma causa de não adjudicação¹⁷ com a consequente revogação da decisão de contratar¹⁸.

2.3.4. Prazos de pagamento

No âmbito da amostra analisada, constatou-se que o MM tem contratualizado prazos de pagamento de 30, 60 e, excecionalmente, 45 dias¹⁹, a contar da data da receção da fatura pelo Município, em conformidade com o legalmente previsto²⁰.

¹⁵ E relativamente aos quais a autarquia disponha de uma avaliação positiva, face à informação disponível. Efetivamente, o convite dirigido a determinados fornecedores deve pressupor, por parte da autarquia local, um conhecimento mínimo desses fornecedores, que assegure tendencialmente o fornecimento atempado dos bens e serviços com a qualidade pretendida.

¹⁶ Vd. nº 1 do artigo 74º do CCP.

¹⁷ Vd. nº 1, do artigo 79º do CCP.

¹⁸ Vd. artigo 80º do CCP.

¹⁹ Vd. ajuste direto nº 4/2014, relativo à aquisição de consumíveis de secretaria destinados aos vários serviços municipais.

²⁰ Vd. nº 1 do artigo 299º-A e nº 3 do artigo 326º do CCP, na redação dada pela Lei nº 3/2010, de 27/04.