

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE VILA FRANCA DE XIRA

Questão: A utilização dos recursos públicos na área da contratação pública respeitou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência e não se registaram desvios relevantes na execução física e financeira dos contratos?

Relatório nº 2019/285

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

[Empty dashed box for Homologation / Dispatch]

[Empty solid box]

Despacho

Remeta-se a S.E. o Ministro de Estado e das Finanças.

Inspetor-Geral.  (Vitor Braz)	Dados: 2020.06.16 15:44:04 +01'00'
--	---------------------------------------

Parecer

Considerando os resultados obtidos na ação de controlo ao Município de Vila Franca de Xira, concordo com as conclusões, propostas e encaminhamentos referidos nas pág. 24 a 26 do relatório.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2020.04.20 11:35:07 +01'00'

Parecer

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e propostas (Ponto 3.) e o seu encaminhamento (Ponto 4.).

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES FERNANDES
2020.04.16 18:18:48 +01'00'

Relatório n.º 2019/285

Processo n.º 2018/235/A9/434

Ação de controlo ao Município de Vila Franca de Xira

Contratação Pública

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo teve como finalidade concluir sobre se a utilização dos recursos públicos pelo Município de Vila Franca de Xira (MVFX) observou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, ao nível dos procedimentos pré-contratuais, e se na execução física e financeira dos contratos não se registaram desvios relevantes. De acordo com as evidências obtidas, a análise e avaliação das mesmas e o exercício do procedimento do contraditório (vd. Anexos 1 a 8), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

1.1. A despesa com contratação pública, no triénio de 2016/2018, ascendeu a 97 M€ e representou 52% do total da despesa municipal.

1.2. No período abrangido pela presente ação, o concurso público foi o procedimento com maior peso na despesa adjudicada, representando 59% nas empreitadas de obras públicas e 44% nas aquisições de bens e serviços.

1.3. Em 46% dos procedimentos por ajuste direto para formação de contratos de aquisição de bens e serviços, que correspondem ao montante total de 309.884,47 euros, verificámos que o convite foi dirigido a uma única entidade, não se mostrando, em regra, fundamentado o interesse público subjacente à escolha desse fornecedor, o que evidencia a inobservância dos princípios da concorrência e da transparência na realização de despesa pública.

1.4. No âmbito dos processos de contratação pública analisados destacamos:

- a) Convite para aquisição de serviços dirigido a uma empresa em situação de incumprimento do disposto no art.º 113º do CCP. A irregularidade verificada resultou de uma insuficiência da aplicação informática em uso na autarquia, entretanto corrigida, não se verificando os pressupostos para efetivação de responsabilidade financeira;
- b) Insuficiências na emissão de dois pareceres prévios vinculativos sem demonstração de que todos os requisitos legais estavam preenchidos. Contudo, os contratos celebrados foram integralmente executados, encontrando-se prejudicada a respetiva declaração de nulidade;

Despesa com
contratação pública:
97 M€

Procedimento com
maior peso na despesa
adjudicada:
Concurso Público

Inobservância dos
princípios da
concorrência e da
transparência

Convite a uma empresa
em situação de
impedimento

Irregularidades na
emissão de pareceres
prévios vinculativos

- c) Falta de indicação nos autos de receção provisória de informação sobre o modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição (PPGRCD), em inobservância do legalmente previsto.

Auto de receção provisória sem informação completa sobre PPGRCD

1.5.A Norma de Contro Interno (NCI) atualmente em vigor foi aprovada em 19/12/2018 salientando-se as seguintes fragilidades:

- a) Inexistência de um documento com a definição da política e estratégia de compras públicas da autarquia e de procedimentos a adotar pelos serviços ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução;
- b) Não existem *check lists* para efetuar o acompanhamento dos procedimentos e controlar a observância das normas legais;
- c) Falta de fundamentação que demonstre o interesse público do convite a uma determinada entidade, com exclusão de outras, no procedimento por ajuste direto;
- d) Inexistência de base de dados que permita efetuar comparações entre os custos médios unitários de obras semelhantes e sustentar o lançamento de novas obras e aferir da razoabilidade do seu custo.

Fragilidades no sistema de controlo interno

1.6. O Plano de Prevenção de Riscos de Gestão de Corrupção e Infrações Conexas foi aprovado pela CMVFX em 11/12/2013 e não prevê a afetação de meios específicos à implementação das medidas nele previstas.

PPRGIC:
Sem previsão de meios específicos para a implementação das medidas

2. As principais propostas formuladas aos responsáveis pelo Município de Vila Franca de Xira, são as seguintes:

2.1. Reforçar os mecanismos de controlo com vista a garantir que na escolha das entidades convidadas a apresentar propostas nos procedimentos de consulta prévia ou de ajuste direto sejam assegurados os limites previstos no artigo 113º do CCP, impedindo que seja convidado quem não esteja nas condições permitidas por lei.

2.2. Assegurar, mediante a implementação de mecanismos de controlo específicos, que a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços, para o exercício de funções públicas, nas modalidades de tarefa e avença, seja precedida da emissão de parecer prévio vinculativo que demonstre a verificação dos requisitos legalmente exigidos para o efeito.

Principais propostas

2.3. Assegurar que os autos de receção provisória contêm informação sobre o modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição.

- 2.4.** Aprovar orientações e diretrizes a definir a política e a estratégia de compras públicas da Autarquia.
- 2.5.** Elaborar *check list* para controlar o cumprimento dos procedimentos legalmente exigíveis em matéria de aquisição de bens e serviços.
- 2.6.** Assegurar que as decisões de abertura dos procedimentos contêm a fundamentação de interesse público para a escolha da entidade convidada.
- 2.7.** Promover a criação de bases de dados com os preços unitários correntes do mercado, para artigos de referência, já validados, em obras executadas em anos anteriores.
- 2.8.** Garantir que o PPRGCIC quantifica e afeta recursos para aplicação das medidas nele previstas e a execução de monitorização anual suportada em relatórios específicos.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Fundamento	8
1.2. Questões e subquestões da ação e âmbito	8
1.3. Metodologia	8
1.4. Contraditório	9
2. RESULTADOS	10
2.1. Estrutura e evolução da despesa	10
2.2. Procedimentos pré-contratuais	10
2.3. Gestão da contratação pública	12
2.4. Situações ilegais/irregulares nos processos analisados	16
2.5. Sistema de Controlo Interno	22
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS.....	24
4. ENCAMINHAMENTO.....	26

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Assembleia Municipal
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
APRV	Aprovisionamento
CCE - AML	Central de Compras Eletrónicas –Área Metropolitana de Lisboa
CCP	Código dos Contratos Públicos
CFR	Conforme
CM	Câmara Municipal
CMVFX	Câmara Municipal de Vila Franca de Xira
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPV	Vocabulário comum para os contratos públicos
DDS	Divisão de Desenvolvimento Social
DFPCO	Divisão Financeira, Patrimonial e de Controlo Orçamental
DGAFJ	Departamento de Gestão Administrativa, Financeira e Jurídica
DGUPRU	Departamento de Gestão Urbanística, Planeamento e Requalificação Urbana
DL	Decreto-Lei
DOVI	Departamento de Obras, Viaturas e Infraestruturas
DFPCO	Divisão Financeira, Patrimonial e de Controlo Orçamental
DPFCI	Divisão de Planeamento Financeiro e Controlo Interno
DR	Diário da República
EMPRU	Equipa Multidisciplinar de Planeamento e Requalificação Urbana
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MVFX	Município Vila Franca de Xira
M€	Milhões de euros
NCI	Norma de Controlo Interno
NPM	Notário Privativo Municipal
OBM	Gestão de Obras Municipais
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PPRGIC	Plano de Prevenção de Riscos de Gestão de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

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

1.2. Questões e subquestões da ação e âmbito

Nesta ação de controlo pretendeu-se dar resposta à seguinte questão:

A utilização dos recursos públicos, na área da contratação pública, respeitou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, ao nível dos procedimentos pré-contratuais e não se registaram desvios relevantes na execução física e financeira dos contratos?

Para este efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- a) Os procedimentos pré-contratuais adotados foram os adequados?
- b) Os desvios na execução física e financeira dos contratos, incluindo os prazos legais e contratuais de pagamento, são relevantes e estão devidamente justificados?
- c) Existe evidência da fiscalização dos trabalhos nas empreitadas de obras públicas e da conferência das faturas nas empreitadas e nas aquisições de bens e serviços?
- d) O sistema de compras públicas instituído no município observou as normas legais e as boas práticas em termos de 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) O Plano de Prevenção de Riscos de Gestão de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com a Contratação Pública, inclui os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de monitorização na sua aplicação?

A presente ação incidiu sobre a Câmara Municipal de Vila Franca de Xira (CMVFX), com particular enfoque nos serviços que têm a seu cargo a contratação pública - Departamento de Gestão Urbanística, Planeamento e Requalificação Urbana (DGUPRU), Notariado Privativo Municipal (NPM), Divisão de Desenvolvimento Social (DDS), Departamento de Obras, Viaturas e Infraestruturas (DOVI) e Equipa Multidisciplinar de Planeamento e Requalificação Urbana (EMPRU), no caso das empreitadas de obras públicas, e Divisão Financeira, Patrimonial e de Controlo Orçamental (DFPCO), no caso das aquisições de bens e serviços. A ação reportou-se essencialmente ao biénio 2016-2017, não obstante a análise da evolução e da estrutura da despesa com contratação pública incluir os dados referentes a 2018.

1.3. Metodologia

O desenvolvimento da ação obedeceu às seguintes fases:

a) Fase de planeamento, que implicou, nomeadamente, os seguintes trabalhos:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a auditoria, designadamente, 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 a controlar, seleção das amostras, levantamento e análise dos procedimentos utilizados e dos 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 01/01/2016 e 31/12/2017, constantes de listagem facultada pela CMVFX.

Em relação às empreitadas de obras públicas adjudicadas no período temporal referido, foram analisados 20 processos (2 por concurso público e 18 por ajuste direto), num universo de 223 empreitadas, o que representou 9% do número total de empreitadas adjudicadas e 15% da despesa contratada (24,5 M€).

No caso das aquisições de bens e serviços, foram analisados 25 dos 360¹ procedimentos adjudicados (19 ajustes diretos e 6 concursos públicos), representando 7% do número total das aquisições adjudicadas e 32% da despesa contratada (20,7 M€).

(Anexos 1 e 2)

b) Fase de execução, que incluiu os seguintes procedimentos:

- ✓ Realização de testes substantivos e de conformidade, direcionados particularmente aos processos selecionados;
- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído.

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

- a) Quadro legal e contratual aplicável;
- b) Procedimentos e normas internas específicos; e
- c) Princípios básicos de controlo interno, designadamente, segregação de funções, controlo das operações, definição de competências, autoridade e responsabilidade, afetação de 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 de julho, e no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, o

¹ Excluindo os ajustes diretos simplificados.

projeto de relatório, contendo as principais asserções, conclusões e propostas, e os respetivos anexos foram enviados ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira para exercício do contraditório institucional.

Da resposta da Autarquia Local, no âmbito do contraditório institucional, que constitui o Anexo 8, regista-se o facto de a mesma ter acolhido a generalidade das propostas constantes do projeto de relatório.

Refira-se que nos itens deste relatório é feita menção expressa ao sentido da resposta da CMVFX, no exercício do contraditório, sempre que, por revelar informações e dados complementares, se justificou a sua inclusão neste documento.

2. RESULTADOS

2.1. Estrutura e evolução da despesa

No triénio de 2016/2018, a despesa com contratação pública² no Município de Vila Franca de Xira (MVFX) ascendeu a 97 M€ e representou, em média, 51,8% da despesa municipal.

A despesa com aquisições de bens de capital (45,3 M€) representou 77% do total da despesa de capital do Município e a despesa com aquisições de bens e serviços correntes (52 M€), incluindo tarefas e avenças, correspondeu a 40,4% da despesa corrente.

Entre 2016 e 2018, a despesa com contratação pública aumentou 7%, já que passou de 28,3 M€ para 30,3 M€, saliente-se ainda que foi no ano de 2017 que esta despesa assumiu o valor mais elevado do triénio, devido essencialmente à despesa com a aquisição de bens de capital, conforme ilustra a figura seguinte:

Figura 1- Evolução e estrutura da despesa com contratação pública

Un: Euros

Descrição da despesa/anos	2016	%	2017	%	2018	%	Triénio	%	Variação da despesa	
									Em termos absolutos	Em termos relativos
									2016/2018	2016/2018
Contratos de tarefa e avenças	178 192,66	0,6%	81 086,93	0,2%	78 172,60	0,3%	337 452,19	0,3%	-100 020,06	-56,1%
Aquisição de bens de capital	11 316 771,66	39,9%	21 369 534,33	55,5%	12 602 502,53	41,6%	45 288 808,52	46,6%	1 285 730,87	11,4%
Aquisição de bens e serviços correntes	16 848 491,74	59,4%	17 086 649,72	44,3%	17 610 110,63	58,1%	51 545 252,09	53,0%	761 618,89	4,5%
Total contratação pública	28 343 456,06	100,0%	38 537 270,98	100,0%	30 290 785,76	100,0%	97 171 512,80	68,8%	1 947 329,70	6,9%

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2016 e 2017)

(Anexos 3 e 4)

2.2. Procedimentos pré-contratuais

2.2.1. Empreitadas de obras públicas

No período abrangido pela ação, o MVFX adjudicou 223 empreitadas de obras públicas, a que correspondeu uma assunção de despesa no valor total de 24,5 M€, conforme figura seguinte:

² Incluímos aqui a despesa paga com aquisição de bens e serviços correntes (rubrica 02) e de bens de capital (rubrica 0701, excluindo apenas os investimentos incorpóreos – 07.01.13).

Figura 2 - Empreitadas adjudicadas por tipo de procedimento (2016-2017) Un: Euros

Tipo de Procedimento	2016		2017		Biénio		Peso no número total (%)	Peso na despesa total (%)
	Nº	Montante	Nº	Montante	Nº	Montante		
Ajuste Direto	124	5 888 234,68	86	4 132 112,77	210	10 020 347,45	94%	41%
Concurso Público	4	1 431 201,40	9	13 009 395,63	13	14 440 597,03	6%	59%
Total	128	7 319 436,08	95	17 141 508,40	223	24 460 944,48	100%	100%

Fonte: DGUPRU, NPD, DDS, DOVI, EMPRU

Como evidencia a figura supra, o ajuste direto foi o procedimento pré-contratual com maior peso no conjunto das adjudicações efetuadas, ao representar 94% do número de processos, repartido por 210 empreitadas, enquanto o concurso público foi utilizado em 13 empreitadas.

No entanto, o ajuste direto representou apenas 41% da despesa total com as empreitadas adjudicadas no período analisado (10 M€), correspondendo os restantes 59% (14,4 M€) a concursos públicos.

2.2.2. Aquisição de bens e serviços

No que respeita à quantidade e montantes contratados, atendendo ao tipo de procedimento utilizado, em matéria de aquisição de bens e serviços, verificámos que, conforme figura *infra*, excluindo o ajuste direto simplificado³, o procedimento pré-contratual a que a autarquia recorreu mais frequentemente foi o ajuste direto, utilizado em 327 procedimentos, tendo apenas 31 aquisições de bens e serviços sido precedidas de concurso público.

Figura 3 - Aquisições de bens e serviços adjudicadas por tipo de procedimento (2016-2017)

Un: Euro

Tipo de procedimento	2016		2017		Biénio		Peso no número total (%)	Peso na despesa total (%)
	Nº	Montante (€)	Nº	Montante (€)	Nº	Montante (€)		
Ajuste Direto Simplificado	3915	2 190 772,14	4 348	2 528 379,57	8 263	4 719 151,71	96%	19%
Ajuste Direto	152	5 004 130,55	175	4 401 889,75	327	9 406 020,30	4%	37%
Concurso Público	23	7 969 973,87	8	3 340 513,80	31	11 310 487,67	0,4%	44%
TOTAL	4 090	15 164 876,56	4 531	10 270 783,12	8 621	25 435 659,68	100%	100%

Fonte: DFPCO

No entanto, o concurso público foi o procedimento pré-contratual com maior peso no conjunto da despesa adjudicada, ao representar 44 % do total (25,4 M€), seguido pelo ajuste direto - regime geral, com 37%.

³ Relativo a aquisições avulsas até 5 000 euros.

2.3. Gestão da contratação pública

2.3.1. Centralização e política das compras públicas

O processo de compras públicas⁴ está centralizado, em matéria de aquisição de bens e serviços, na Divisão Financeira, Patrimonial e de Controlo Orçamental (DFPCO), unidade orgânica flexível que está integrada no Departamento de Gestão Administrativa, Financeira e Jurídica (DGAFJ)⁵.

Por seu turno, o Departamento de Obras, Viaturas e Infraestruturas (DOVI) tem a seu cargo a maioria dos procedimentos de contratação relativamente às empreitadas de obras públicas, embora existam outras unidades orgânicas com intervenção em empreitadas em áreas específicas⁶.

No que respeita à tramitação processual dos procedimentos de contratação pública, a apresentação dos documentos e das propostas é efetuada com recurso à plataforma eletrónica “*Saphety.com*”, sendo a DFPCO a unidade responsável pela respetiva gestão de utilização, existindo, também, em funcionamento outras aplicações informáticas, através das quais é realizada a gestão de todo o acervo documental⁷.

A utilização das diversas aplicações informáticas permitiu, assim, ao MVFX proceder a uma gestão da sua informação relativa à contratação pública, assente na desmaterialização de processos, o que contribui para um mais fácil acesso à informação.

De referir, no entanto, que, não obstante a desmaterialização dos processos, mantém-se a circulação em papel de diversos documentos⁸.

Saliente-se, por outro lado, o facto de, no âmbito da gestão da contratação pública, o MVFX ter promovido a uniformização dos procedimentos nos diversos serviços, através, designadamente, da implementação de modelos tipo, *workflows* com toda a tramitação processual, desde a formação de contrato até à respetiva execução, embora não existam *check lists* para efetuar o acompanhamento dos procedimentos e controlar a observância das normas legais, tendo a Autarquia, em sede de contraditório, informado que essas *check lists* irão ser consagrados na NCI.

De registar, também, que o Município não dispõe de um documento que defina a sua política e estratégia de compras, não existindo, igualmente, procedimentos uniformizados ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução.

⁴ Que se traduz no conjunto de atos, formalidades e diligências adotadas na sequência da decisão de abertura do procedimento, incluindo a instrução do processo, respetivo acompanhamento, bem como, a execução do respetivo contrato.

⁵ Cfr. art.º 27.º, n.º 2, al. b) do Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, publicado no DR, 2ª. Série, n.º. 83, de 30/04/2013.

⁶ Divisão de Desenvolvimento Social (DDS), Departamento de Gestão Urbanística, Planeamento e Requalificação Urbana (DGUPRU) e a Equipa Multidisciplinar de Planeamento e Requalificação Urbana (EMRU).

⁷ ATE (Atendimento/Expediente) OBM (Obras Municipais), ARM (Bens e Serviços), PCE (módulo de contratação pública) e POCAL (Gestão Financeira das matérias atinentes ao Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais) disponibilizadas pela

⁸ Cfr. requisições, informações, pareceres e despachos.

Com efeito, não existe um plano anual de aquisições, existindo, apenas, os designados “Relatórios de Agregação”⁹ relativos a um conjunto de bens agregáveis em categorias de consumo, elaborados a partir da análise dos históricos de despesa de bens de consumo corrente dos anos anteriores que serão potencialmente objeto de procedimento de contratação para fornecimento contínuo.

Sobre esta matéria, a Autarquia, referiu, em contraditório, que “a agregação por tipologias de consumo permite ganhos em termos de preços contratuais, garantindo a existência de consumos anuais estáveis, racionais e centralizados” e que “no âmbito do processo de revisão da norma de controlo interno será contemplado o aperfeiçoamento e aprofundamento da política e da estratégia de compras públicas municipais e bem assim dos procedimentos a adotar pelos serviços nesta matéria, em termos de planeamento anual de aquisições e respetiva execução”.

Refira-se, por último, que a CMVFX tem efetuado aquisições de bens e serviços ao abrigo de Acordos-Quadro celebrados com a _____, no que respeita à aquisição de combustíveis rodoviários e à aquisição de software para sistemas operativos cliente/servidor e software aplicacional que, nos anos de 2016-2017, corresponderam ao montante total de 1,3 M€¹⁰, potenciando, assim, a obtenção de vantagens decorrentes das economias de escala normalmente associadas a esses Acordos-Quadro.

2.3.2. Fornecimentos contínuos

Nos anos de 2016 e 2017, a aquisição de bens e serviços, relativamente aos quais existiu uma necessidade contínua e permanente, através de fornecimentos contínuos¹¹, representou no MVFX 0,8% do número total de adjudicações¹² e 27% (7 M€) do total da despesa contratada com aquisição de bens e serviços (25,4 M€).

Assim, no período referido, foram celebrados apenas 72 contratos de fornecimento contínuo de bens e serviços, na sequência de procedimentos pré-contratuais, distribuindo-se pelo período analisado da seguinte forma:

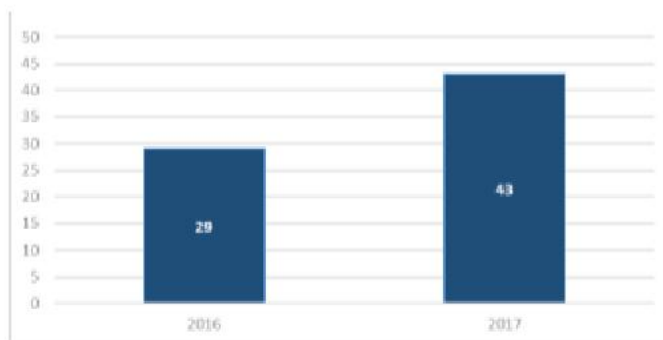
⁹ “Relatório de Agregação de 2015” e “Relatório de Agregação de 2016”, elaborados pela DFPCO.

¹⁰ As autarquias locais, embora não vinculadas, podem efetuar, mediante adesão ao Sistema Nacional de Compras Públicas (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 anterior Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), extinta por fusão.

¹¹ Ou seja, a 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, um ano).

¹² Incluindo ajustes diretos simplificados.

Figura 4 - Contratos de fornecimentos contínuos (2016-2017)



Fonte: DFPCO

No entanto, a adoção de fornecimentos contínuos para aquisição de, principalmente, bens de consumo corrente relativamente aos quais não ocorrem 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, em respeito dos princípios da transparência e da concorrência.

O recurso aos fornecimentos contínuos no MVFX abrangeu a aquisição de bens e serviços de diversa natureza, tais como, bens essenciais, assistência técnica, consumíveis diversos (de higiene e limpeza e de informática), equipamento diverso, materiais de construção, materiais de escritório, ferragens, publicações, lubrificantes e serviço de fornecimento de energia elétrica e de gás natural.

2.3.3. Promoção da concorrência

Em relação aos processos incluídos na amostra, verificámos que o Município de VFX tem, em regra, adotado o procedimento adequado em função do valor do contrato.

Contudo, no caso do ajuste direto - regime geral, constatámos que, em 6 processos de aquisições de bens e serviços incluídos na amostra¹³ (46%), que correspondem ao montante total de 309.884,47 euros, o convite foi efetuado apenas a uma entidade, não tendo sido, em regra, efetuada a fundamentação da escolha desse fornecedor, o que pôs em causa os princípios da concorrência¹⁴ e da transparência 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 ajustados ao mercado e

¹³ Dum total de 13.

¹⁴ Vd. Ponto 5 da Recomendação n.º 1/2015, de 07/01, do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada no DR n.º 8/2015, II Série, de 13/01.

¹⁵ Relativamente aos quais a autarquia disponha de uma avaliação positiva, face à informação disponível. Com efeito, o convite dirigido a determinados fornecedores pressupõe que a autarquia disponha de um conhecimento mínimo e uma avaliação positiva dos mesmos, com vista a assegurar tendencialmente o fornecimento atempado dos bens e serviços com a qualidade pretendida.

diversificar as entidades consultadas¹⁶, no sentido da promoção de uma maior concorrência e da obtenção de propostas mais vantajosas, com garantia da qualidade dos bens e serviços prestados.

A Autarquia defendeu, em contraditório, que o regime legal aplicável ao ajuste direto no período abrangido pela ação de controlo permitia à entidade adjudicante convidar uma ou mais entidades, *“podendo, logo, bastar-se pela escolha de uma única entidade (...) não exigindo a Lei, nesta matéria, fundamentação especial e reforçada”*.

De referir, contudo, que não obstante admitir-se, no âmbito do ajuste direto, o convite a apenas uma entidade, a decisão de escolha de determinada entidade não podia deixar de ser fundamentada, sob pena de por em causa o princípio da utilização racional das dotações orçamentais, de acordo com o qual as despesas devem ser justificadas quanto à sua economia¹⁷. Acresce que, mesmo no âmbito do regime atualmente em vigor¹⁸, nos termos do qual *“o ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta”*¹⁹, a decisão de escolher determinada entidade para apresentar proposta deve ser fundamentada, tal como a decisão de contratar ou de escolha do tipo de procedimento²⁰.

(Anexo 2)

2.3.4. Gestão dos procedimentos de empreitadas de obras públicas

A promoção dos procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas, designadamente, a preparação das peças do procedimento²¹, o respetivo acompanhamento, os esclarecimentos aos concorrentes, a análise de erros e omissões, a análise das propostas, a elaboração das propostas de adjudicação, a publicação dos contratos no portal dos contratos públicos, bem como o acompanhamento da execução física da empreitada, estão a cargo de diversas unidades orgânicas - DOVI, do EMRU, do DGUPRU e da DDS – situação que não parece obstar a uma adequada gestão dos procedimentos.

De referir, ainda, que o MVFX não dispõe de uma base de dados com os preços unitários dos artigos referentes a empreitadas de obras públicas tipificados por projetos de obras que permita efetuar comparações entre custos unitários de obras semelhantes. Segundo informação prestada pela DOVI, os preços unitários dos artigos referentes a empreitadas de obras públicas são calculados a partir de trabalhos semelhantes executados em anteriores procedimentos de empreitadas de obras públicas.

Além disso, também, não dispõe de informação sistematizada e atualizada sobre custos médios de referência, por tipo de obra ou de trabalhos, com base na experiência acumulada pelos serviços ao longo

¹⁶ Vd. Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção n.º 1/2015, publicada no DR, n.º 8, 2ª Série, de 13/01/2015.

¹⁷ Previsto no ponto 2.3.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

¹⁸ Aprovado pelo DL n.º 111-B/2017, de 31/08, que alterou o CCP.

¹⁹ Cfr. n.º 2, do art.113º do CCP na redação atualmente em vigor.

²⁰ Vd. Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 02/10/2019.

²¹ Cadernos de encargos, programas de concurso, anúncios e convites.

dos anos no lançamento de empreitadas, que pudesse vir a ser utilizados como estimativa no cálculo do preço base de obras novas, sendo os custos médios de referência aferidos, pelos serviços do MVFX, através da pesquisa dos preços de mercado online, ou, então, tendo por base os projetos externos.

2.3.5. Prazos de pagamento

Relativamente aos processos incluídos na amostra, constatámos que a CMVFX tem contratualizado, em regra, prazos de pagamento de 30 e 60 dias a contar da data da receção da fatura pelo Município, em conformidade com o legalmente previsto²².

Da análise dos procedimentos incluídos na amostra, verificámos que o Município respeitou os prazos de pagamento acordados e que, relativamente às empreitadas de obras públicas, o prazo médio de pagamento das faturas no período da ação teve uma antecipação de 25 dias, em relação ao limite do prazo de pagamento definido contratualmente.

Por sua vez, em 14 processos de aquisições de bens e serviços verificou-se que o prazo médio de pagamento das faturas foi de 22 dias.

(Anexos 5 e 6)

2.4. Situações ilegais/irregulares nos processos analisados

2.4.1. Ajuste direto – limitações aos convites à mesma entidade

No período abrangido pela ação, o MVFX efetuou o controlo do limite fixado no n.º2 do art.º 113.º do CCP²³ relativamente a contratos de empreitada de obras públicas celebrados na sequência de ajuste direto, utilizando como critérios a categoria e subcategoria de alvará indispensável à execução da obra a realizar, conjugadamente, com a categoria e tipologia de obra a realizar, procedendo ao seu enquadramento nas categorias e tipologias legais de obra expressamente previstas no art.º 343.º, n.º 2 do CCP e cujas definições contam do art.º 2.º do RJUE²⁴.

O controlo do limite, por entidade, segundo informação prestada²⁵ e objeto de testes específicos, é feito, antes do cabimento e antes da autorização da abertura do procedimento, *“por cada subcategoria dentro das categorias cujo limite seriam os 150.000€, passando as entidades a estar impedidas de serem consultadas quando a subcategoria atingisse o mesmo valor em adjudicações”*.

²² Vd. n.º 1 do artigo 299º-A e n.º 3 do artigo 326º do CCP, na redação dada pela Lei nº 3/2010, de 27 de abril.

²³ Nos termos do qual “Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas”.

²⁴ Cfr. Ordem de Serviço n.º 2/2015, de 31/03/2015 do Presidente da Câmara Municipal de VFX.

²⁵ Via e-mail, de 18/10/2018, pelos serviços do Setor Controlo Orçamental do MVFX.

Por outro lado, a CMVFX tem operacionalizado o controlo do limite por entidade, no que se refere às empreitadas de obras públicas, através da aplicação informática “OBM” e de uma folha de *excel* com a lista das entidades a convidar, na qual é feito, manualmente, o registo e descarregamento das entidades convidadas.

No que respeita às aquisições de bens e serviços, o controlo do limite fixado por entidade, no n.º 2, do art.º 113.º do CCP, tem sido efetuado recorrendo ao código de CPV²⁶, através da aplicação informática “ARM” que, através do módulo de contratação pública²⁷, disponibiliza uma ficha de processo de contratação pública²⁸, sendo que, no preenchimento da lista dos participantes a ser convidados, a aplicação valida, ou não, a lista proposta, consoante o valor total acumulado de adjudicações àquele fornecedor, num determinado período de tempo em função do referido código de CPV²⁹.

Os testes realizados, relativamente aos fornecedores incluídos nas amostras de empreitadas e de aquisições de bens e serviços, permitiram-nos confirmar que, em geral, quer nos ajustes diretos – regime geral, quer nos ajustes diretos simplificados, o MVFX não procedeu, no período abrangido pela ação, ao convite de entidades em situação de impedimento legal.

Contudo, no procedimento para formação do contrato de “Aquisição de equipamentos de superfície para deposição de resíduos urbanos seletivos e indiferenciado”³⁰, no valor de 47.755,00 euros, foi convidada e adjudicado o contrato a empresa a quem tinham sido adjudicadas, anteriormente, de acordo com o critério utilizado pelos serviços do Município de VFX, aquisições do mesmo tipo ou idênticas, não tendo sido respeitado o impedimento legal em convidar a mesma entidade, considerando o valor já adjudicado no mesmo ano e no ano de 2016, no montante de 76.680,00 euros.

Esta situação seria suscetível de relevar em sede de responsabilidade financeira, nos termos da alínea l), do n.º 1, do art.º 65º da LOPTC, imputável ao PCM. Contudo, considerando que na informação de abertura de procedimento³¹ submetida a aprovação do PCM se indica que não existem os impedimentos previstos no art.º 113º do CCP, entendemos que não se verificam os pressupostos para efetivar a responsabilidade financeira do referido eleito local, sem prejuízo da referida responsabilidade subsistir para outros intervenientes no procedimento.

No entanto, em contraditório, a Autarquia justificou a situação com uma *“deficiência então existente na aplicação informática destinada ao controlo dos impedimentos contratuais, a qual, alertando para a existência do impedimento, não bloqueava a continuação da tramitação do procedimento pré-contratual adjudicatório”*. Acrescentou a Autarquia que a referida deficiência foi corrigida, não se repetindo a situação e que *“neste momento, a aplicação informática não só avisa para a ocorrência de um impedimento contratual, como também bloqueia e impossibilita toda e qualquer hipótese de tramitação*

²⁶ Até ao 4º dígito.

²⁷ PCE.

²⁸ Em que está inscrito o tipo de procedimento, o objeto e o eventual critério material.

²⁹ Caso o fornecedor proposto tenha atingido o valor acumulado a partir do qual não possa ser convidado, a aplicação notifica o utilizador de que não pode continuar com o procedimento de convite a essa entidade.

³⁰ Processo n.º 153/2017.

³¹ De 28/09/2017, subscrita por uma assistente técnica.

e adjudicação de procedimento pré-contratual a entidade legalmente impedida de contratar com o Município”.

Assim, considerando que a situação em causa decorreu de uma deficiência da aplicação informática relativa ao controlo do limite previsto no art.º 113º do CCP, que condicionou a tramitação do procedimento e que, entretanto, já se encontra suprida, entendemos que não se verificam os pressupostos para promover a efetivação de responsabilidade financeira de outros intervenientes no processo, nomeadamente, do autor da informação de abertura do procedimento.

(Anexos 7 e 8)

2.4.2. Procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos

Na análise dos 26 processos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços incluídos na amostra não se identificaram, em geral, situações negativas relevantes ao nível dos procedimentos pré-contratuais e da execução física e financeira dos contratos, tendo-se recolhido evidências da fiscalização³² dos trabalhos no âmbito das empreitadas.

Destacam-se, no entanto, as seguintes situações:

- a) No âmbito de dois procedimentos referentes à aquisição de vales de Natal³³ para oferecer a trabalhadores da CMVFX e do SMAS, nos anos de 2016 e 2017, considerou-se, no projeto de relatório, que estavam em causa os princípios da prossecução do interesse público e da legalidade.

Contudo, em contraditório, a Autarquia esclareceu que os vales de Natal eram convertíveis em cabazes de Natal compostos por artigos alimentares e de higiene, a atribuir aos trabalhadores que à época auferiam uma retribuição inferior a 600,00 euros, consubstanciando, por isso, uma medida de apoio social a trabalhadores carenciados, muitos deles acompanhados todo o ano pelos serviços de ação e desenvolvimento social, que se encontra inserida nas atribuições municipais no domínio da ação social.

Considerando que a atribuição dos vales em causa não visou beneficiar a generalidade dos trabalhadores da Autarquia, mas apenas os mais carenciados em função do salário mensal, e que nos termos da alínea h), do n.º 2, do art.º 23º do Anexo I da Lei nº 75/2013, de 12/09, os municípios dispõem de atribuições no domínio da ação social, acolhem-se os argumentos apresentados pela CMVFX nesta matéria.

- b) Os pareceres prévios vinculativos emitidos no âmbito dos processos nºs APRV.RG 9/16³⁴ e APRV.AD.RG. 29/16³⁵ não demonstram a verificação de todos os requisitos legais para a sua emissão, nomeadamente, que se trata da execução de trabalho não subordinado, para o qual se revele

³² Autos de medição.

³³ Processos APRV.AD.RG nºs 159/16 e 161/2017

³⁴ Contratação de serviços de levantamento topográfico – Zona Norte de Vila Franca de Xira.

³⁵ Contratação de serviços de levantamento topográfico – Requalificação da EN 10- Póvoa de Santa Iria.

inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público e sobre a inexistência de pessoal em situação de requalificação apto para o desempenho das funções subjacentes às contratações em causa³⁶.

Apesar de, em contraditório, a Autarquia alegar que não dispunha de recursos humanos próprios para proceder aos levantamentos topográficos em causa, que se tratou “*efetivamente, da execução de trabalho não subordinado, destituído das características próprias da relação jurídico laboral, nomeadamente a subordinação hierárquica e o adimplemento de horário de trabalho, para o qual se revelou inconveniente o recurso a qualquer modalidade de emprego público*” e que o “*Município não dispunha, também, de pessoal em situação de requalificação apto para o desempenho das funções inerentes às contratações de serviço em causa*”, essa situação não se mostra evidenciada nos pareceres prévios referidos.

A celebração de contratos com inobservância do regime aplicável à emissão de parecer prévio vinculativo determina a respetiva nulidade, contudo, os contratos já não se encontram em vigor, mostrando-se integralmente executados, pelo que se encontra prejudicada a respetiva declaração de nulidade.

Por outro lado, esta situação seria suscetível de responsabilidade financeira sancionatória do PCM³⁷ e do Vice-PCM³⁸, nos termos das alíneas b) e l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pela realização de despesa ilegal no montante de 144.450,00 euros. Contudo, face à alteração introduzida pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, ao artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, de acordo com a qual a responsabilidade financeira “*(...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.*”³⁹⁻⁴⁰, e à jurisprudência do Tribunal de Contas e do Ministério Público junto deste Tribunal sobre esta alteração, não se justifica a realização de diligências adicionais tendo em vista o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, com referência a atos e factos praticados antes de 01/01/2017, pois não podem, agora, tais condutas ser

³⁶ Cfr. n.º6, alínea a), do art.º 35.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, e n.º 1, alínea a) e n.º 2 do art.º 32.º da LTFP.

³⁷ No âmbito do processo APRV.RG 9/2016.

³⁸ No âmbito do processo n.º APRV.AD RG 29/2016.

³⁹ Em que se prevê que: “São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado.”, acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que “Os ministros que não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;” e “Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei.”.

⁴⁰ O disposto no artigo 61.º, n.º 2, é extensível à responsabilidade sancionatória, por força da remissão constante do artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC.

puníveis, atendendo ao disposto no artigo 2º, n.º 2, do Código Penal, aplicável por força do artigo 67º, n.º 4, da LOPTC^{41 42}.

- c) Falta de indicação nos autos de receção provisória de informação sobre o modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, em conformidade com o disposto na alínea b), do nº 2, do art.º 395º do CCP, verificando-se que, nos casos em que é feita referência ao referido plano, apenas se menciona que o mesmo foi respeitado.

Em contraditório, a Autarquia referiu que a *“questão colocada (...) é comum aos contratos de empreitada celebrados no âmbito dos processos 22/2016 RU-EMP e 43/2016 RU-EMP, aos quais é aplicável a versão do Código dos Contratos Públicos anterior a 1 de janeiro de 2018”*.

Contudo, a situação foi detetada na generalidade dos processos analisados, para além de que a versão do Código dos Contratos Públicos que entrou em vigor a 01/01/2018⁴³ mantém, na alínea b), do nº 2, do art.º 395º, a exigência de que o auto de receção provisória deve conter informação sobre *“o modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, nos termos da legislação aplicável”*.

A Autarquia esclareceu, também, em sede de contraditório, que o cumprimento dos planos de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição foi, nos processos referidos, concretamente verificado pela fiscalização em obra, que na realização da vistoria foi atestada a correta execução dos referidos planos e que nos *“autos de vistoria destinados a formalizar a respetiva receção provisória de cada uma das obras, o Diretor de Fiscalização da Obra fez constar ter havido cumprimento dos PPGRCD nos termos legais, visto ter sido realizado o que estava inicialmente previsto e não terem existido ocorrências, designadamente alterações ou ajustamentos nos Planos, que deveriam ser mencionados no auto”*, adiantando, no entanto, que *“os serviços municipais materialmente competentes irão, em futuros processos contratuais, diligenciar no sentido de nos autos de vistoria para receção provisória se passar a fazer menção expressa de elementos e bem assim proceder à junção de documentos que evidenciem de que modo foi efetuado o cumprimento do PPGRCD”*. Atendendo aos esclarecimentos prestados pela Autarquia, os quais expressam a intenção de efetuar diligências com vista à correção da situação, sem, no entanto, concretizar os instrumentos para a sua efetivação, consideramos que as asserções constantes do projeto de relatório devem ser mantidas, bem como a correspondente proposta.

⁴¹ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

⁴² Ainda que com um enquadramento diferente, pois, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, os requisitos aditados são considerados condições objetivas de punibilidade e no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para os responsáveis autárquicos a que aludimos.

⁴³ DL n.º 111-B/2017, de 31/08.

- d) Realização intempestiva da vistoria, para efeitos de receção provisória, no âmbito dos processos de empreitada nº 22/16 – RU-EMP (EMRU 42/2016)^{44 e 45} e nº 43/2016 RU-EMP (32/2016)^{46 e 47} e falta de realização de vistoria e receção provisória, à data das verificações, no processo de empreitada nº 100/2017 (DGUPRU 5/2017)^{48 e 49}, em inobservância do disposto no nº 1, do art.º 394º do CCP⁵⁰.

Em contraditório, a Autarquia esclareceu, em relação aos processos nºs 22/2016 RU-EMP e 43/2016 RU-EMP, que o empreiteiro *“nunca solicitou ao dono da obra a realização de qualquer vistoria, tendo os autos de vistoria e receção provisória de cada uma das obras sido lavrados por iniciativa do dono da obra, que convocou o empreiteiro para esse efeito (...), por tal motivo, a receção provisória da obra no proc. nº 22/2016 RU-EMP só foi formalmente realizada através do auto de vistoria e receção provisória de 11/09/2017 e no proc. nº 43/2016 RU-EMP, através do auto de vistoria e receção provisória de 30/06/2017”*, referindo, ainda, relativamente ao processo nº 22/2016 RU-EMP, que estando em causa *“obras cuja necessidade e utilidade para a população é inegavelmente muito relevante (piscinas municipais e cemitério municipal)”*, o nº 8, do art.º 395º do CCP admite que as obras possam ser afetadas ao uso a que se destinam antes da realização da vistoria a que se refere o art.º 394º do CCP.

Em relação ao processo nº 100/2017 (DGUPRU 5/2017), a Autarquia esclareceu que, tratando-se de uma empreitada em que também se visava corrigir patologias diversas ao nível da infiltração de águas pluviais, tornou-se necessário esperar pelo regresso do tempo pluvioso para verificar se a empreitada tinha resolvido definitivamente o problema, pelo que *“o diferimento temporal da realização da vistoria e da efetivação da receção provisória constituiu, no caso vertente, um ato de boa gestão pública(...) pois permitiu demonstrar, com o retorno do tempo chuvoso, in loco e in concreto, que a empreitada executada tinha propiciado a resolução final da patologia antes subsistente”*, tendo, entretanto, se efetuado a vistoria e receção provisória.

- e) Atraso na elaboração da conta final da empreitada no processo nº 43/2016 R-EMP (EMRU 32/2016)⁵¹, em desrespeito do disposto no art.º 399º do CCP⁵², com a consequente dilação em termos de

⁴⁴ Relativa a obras de manutenção e melhoramentos no cemitério de VFX.

⁴⁵ A vistoria ocorreu 275 dias após o pagamento do terceiro e último auto de medição.

⁴⁶ Relativa a obras de conservação e remodelação das piscinas municipais.

⁴⁷ A vistoria e receção provisória ocorreram a 30/06/2017, mais de 8 meses após a data do segundo e último auto de medição.

⁴⁸ Relativa à obra de adaptação dos serviços do DGUPRU.

⁴⁹ O último auto de medição data de 11/08/2017.

⁵⁰ Estabelece este normativo que *“A receção provisória da obra depende da realização de vistoria, que deve ser efetuada logo que a obra esteja concluída no todo ou em parte, mediante solicitação do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, tendo em conta o termo final do prazo total ou dos prazos parciais de execução da obra.”*

⁵¹ A conta final da empreitada foi elaborada a 10/10/2017, mais de três meses após a receção provisória da obra que ocorreu a 30/06/2017.

⁵² Nos termos do qual a conta final da empreitada é elaborada no prazo de dois meses após a primeira revisão ordinária de preços subsequente à receção provisória ou, não havendo lugar a esta, no mesmo prazo a contar da receção provisória.

apuramento definitivo dos custos da empreitada e de envio do relatório final da obra ao INCI.

Em contraditório a Autarquia justificou a situação esclarecendo que *“o dono da obra aguardou a publicação dos índices definitivos de revisão de preços, referentes ao período em que a obra foi executada, para verificar se existia valor a liquidar ao empreiteiro previamente à elaboração da conta”* cujos valores tiveram que ser aceites pelo empreiteiro, justificação que se acolhe. Não obstante a explicação apresentada, a Autarquia assumiu que *“foram já encetadas diligências em ordem a que os serviços municipais materialmente competentes tenham em atenção e observem de forma rigorosa o prazo estabelecido para a realização da conta final nas empreitadas”*. Como a Autarquia não disponibilizou elementos comprovativos referentes às diligências encetadas mantêm-se as asserções constantes do projeto de relatório.

- f) Falta de evidência, na fase de verificações, de elaboração do relatório final da obra e subsequente envio ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), nos processos de empreitada nº 22/2016 RU-EMP (EMRU 42/2016) e nº 43/2016 RU_EMP (EMRU 32/2016)⁵³, tendo a Autarquia, em contraditório, apresentado os comprovativos respetivos.

2.5. Sistema de Controlo Interno

2.5.1. Norma de Controlo Interno

No período abrangido pela presente ação de controlo, o MVFX dispunha de uma Norma de Controlo Interno (NCI), aprovada por deliberação da CM, de 24/11/2004, que não contemplava procedimentos específicos de controlo em matéria de contratação pública, dispondo, apenas, no Capítulo II, normas sobre a organização, tramitação, circulação e arquivo de processos, e no Capítulo IV, normas sobre a realização de despesa, inclusive no âmbito das aquisições de bens e serviços, carecendo de ser ajustada ao atual quadro legal e à estrutura orgânica da Autarquia⁵⁴.

Em 19/12/2018, foi aprovada a NCI, atualmente em vigor, que visa estabelecer um conjunto de princípios e regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo a adotar pelo MVFX e que define os fluxos de informação, procedimentos e medidas de controlo interno, atendendo às atribuições e níveis de atuação definidos na estrutura dos serviços e quadro de pessoal do Município, integrando um capítulo específico referente à contratação pública (Capítulo VIII), que define os procedimentos e os circuitos documentais no âmbito das aquisições de bens e serviços, empreitadas, seguros e especificamente na celebração de contratos de tarefa e avença.

Por outro lado, à data das verificações, existiam algumas insuficiências, com reflexo na gestão e controlo interno da autarquia, de que se destaca:

- a) Inexistência de um documento com a definição da política e estratégia de compras públicas da autarquia e de procedimentos a adotar pelos serviços ao nível do planeamento anual das

⁵³ Cfr. art.º 402º do CCP.

⁵⁴ O Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais de Vila Franca de Xira atualmente em vigor foi aprovado por deliberação da AM de 21/06/2018 e publicado no DR, 2ª Série, nº 142, de 25/07/2018, tendo revogado o Regulamento aprovado por deliberação da AM de 18/04/2013 e publicado no DR, 2ª Série, n.º 83, de 30/04/2013.

compras e da sua execução, situação que a Autarquia, segundo esclarecimentos prestados em contraditório, tentará corrigir, contemplando, no âmbito da revisão da NCI, o aperfeiçoamento e aprofundamento da política e da estratégia de compras públicas municipais e dos procedimentos referidos (vd. ponto 2.3.1.);

- b) Falta de *check lists* para efetuar o acompanhamento dos procedimentos e controlar a observância pelas normas legais que, segundo os esclarecimentos da Autarquia prestados em contraditório, irão ser consagrados em sede de NCI num futuro processo de revisão (vd. ponto 2.3.1.);
- c) Os processos analisados não se encontram numerados⁵⁵ e as suas folhas não estão rubricadas;
Em contraditório, a Autarquia referiu que a NCI atualmente em vigor inclui um capítulo que define regras respeitantes aos documentos oficiais e de suporte, bem como a produção, circulação, organização e arquivo dos documentos e que como os procedimentos de contratação pública correm termos em formato digital o risco de extravio ou eliminação é diminuto.
- d) A falta de fundamentação, no procedimento por ajuste direto, do convite a uma única entidade, tendo a Autarquia alegado, em contraditório, que no período abrangido pela presente ação, a entidade adjudicante podia *“bastar-se pela escolha de uma única entidade (...) não exigindo a Lei, nesta matéria, fundamentação especial e reforçada”*. Contudo, refira-se que a decisão de escolha de determinada entidade deve ser sempre fundamentada, atento o princípio da utilização racional das dotações orçamentais, de acordo com o qual as despesas devem ser justificadas quanto à sua economia (vd. ponto 2.3.3.);
- e) 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, tendo a CMVFX, no âmbito do processo de contraditório, informado que em relação aos bens e serviços, o Município *“dispõe de uma aplicação informática onde é efetuado o controlo dos preços médios e bem assim promovida a análise dos stocks de bens e serviços adquiridos pela Autarquia ao longo dos anos (...)”*, não obstante, a base de dados nos termos propostos pela IGF irá ser *“implementada no âmbito do processo de revisão da Norma de Controlo Interna”*. (vd. ponto 2.3.4.).

⁵⁵ Cfr. artº 64º nº 2 do CPA, que dispõe o seguinte: *“O processo administrativo em suporte de papel é atuado e paginado de modo a facilitar a inclusão dos documentos que nele são sucessivamente incorporados e a impedir o seu extravio.”*

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

O MVFX aprovou, por deliberação da CM, de 16/12/2009, o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão de Corrupção e Infrações Conexas⁵⁶ que foi remetido ao CPC, à ex-IGAL, à IGF e à Presidência do Conselho de Ministros e que foi publicitado na página do Município na internet.

Na sequência do relatório de execução aprovado pela CMVX, por deliberação de 15/06/2011, e da aprovação do Regulamento Orgânico dos Serviços do Município de Vila Franca de Xira⁵⁷, o Plano foi revisto e atualizado por deliberação da CMVFX de 11/12/2013.

O Plano identifica os principais riscos de corrupção associados às unidades orgânicas da Autarquia, classifica-os em função da sua frequência e prevê as medidas a adotar para a sua prevenção e o prazo para a sua execução.

O Plano não prevê, no entanto, a afetação de meios específicos destinados à implementação das medidas de prevenção de riscos, situação que, segundo a Autarquia, de acordo com informação prestada em sede de contraditório, será contemplada no âmbito do processo de revisão do atual PPRGCIC.

No que respeita à monitorização do Plano, está previsto que os *“serviços responsáveis devem enviar à DPFCI reportes periódicos das ações desenvolvidas e grau de implementação do Plano, bem como elaborar relatório anual contendo as ações implementadas e os resultados obtidos”*, tendo em vista a emissão de um relatório anual de execução do Plano da responsabilidade da DPFCI. Contudo, a Autarquia não tem procedido à elaboração e aprovação do referido relatório anual de execução.

Em contraditório, a Autarquia alegou que o Plano aprovado em 2009 foi objeto de monitorização com a elaboração de um relatório de execução anual, contudo, relativamente ao Plano atualmente em vigor, não se pronunciou sobre esta matéria, não obstante ter, ainda, esclarecido, que o respetivo processo de revisão se encontra em curso, de forma a evidenciar a nova estrutura orgânica municipal, aprovada em 2018, bem como a acolher as recomendações do CPC.

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões desta ação, bem como as propostas dirigidas ao PCM de Vila Franca de Xira, são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C1. Constatámos a inobservância do princípio da legalidade, materializada em situações pontuais de convite a entidade legalmente impedida e de emissão de pareceres prévios que não demonstram a verificação de todos os requisitos legais.</p> <p>(vd. pontos 2.4.1. e 2.4.2.)</p>	<p>P1. Garantir o rigor no controlo dos impedimentos e na emissão dos pareceres prévios obrigatórios.</p>

⁵⁶ Vd. Recomendação nº 1/2009, de 01/07, do Conselho de Prevenção da Corrupção.

⁵⁷ Publicado no DR, 2ª Série, nº 83, de 30/04/2013.

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C2. No âmbito da aquisição de bens e serviços, foi convidada uma empresa em situação de impedimento legal, o que deu origem a despesa ilegal de 47.755,00 euros. Não se verificam, contudo, os pressupostos para a efetivação da responsabilidade financeira intervenientes no processo, porque se confirmou a existência, à data, de uma deficiência na aplicação informática relativa ao controlo do limite previsto no art.º 113º do CCP, entretanto corrigida.</p> <p>(vd. ponto 2.4.1.)</p>	<p>P2. Reforçar os mecanismos de controlo com vista a garantir que na escolha das entidades convidadas a apresentar propostas nos procedimentos de consulta prévia ou de ajuste direto sejam assegurados os limites previstos no artigo 113º do CCP, impedindo o convite a fornecedores que não preencham os requisitos legais.</p>
<p>C3. No âmbito dos procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos de aquisição de bens e serviços e empreitadas, destacamos as seguintes irregularidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Insuficiência da fundamentação constante dos pareceres prévios vinculativos, em dois processos de aquisição de serviços, por não demonstrarem a verificação de todos os requisitos legais que permitiriam a celebração dos respetivos contratos. Atendendo a que os mesmos já foram executados, mostra-se prejudicada a respetiva declaração de nulidade; b) Falta de indicação nos autos de receção provisória de informação sobre o modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, em inobservância do legalmente previsto; c) Falta de realização da vistoria, para efeitos de receção provisória, nos termos legalmente previstos para o efeito, em dois processos de empreitada. <p>(vd. ponto 2.4.2.)</p>	<p>P3. Assegurar, mediante a implementação de mecanismos de controlo específicos, que a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços, para o exercício de funções públicas, nas modalidades de tarefa e avença, seja precedida da emissão de parecer prévio vinculativo que demonstre a verificação dos requisitos legalmente exigidos para o efeito.</p> <p>P4. Assegurar que os autos de receção provisória contêm informação sobre o modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição.</p> <p>P5. Garantir que a vistoria e a receção provisória da obra são efetuadas logo que a obra esteja concluída no todo ou em parte, tendo em conta o termo final do prazo total ou dos prazos parciais de execução da obra.</p>
<p>C4. No que respeita ao sistema de controlo interno destacamos as seguintes insuficiências:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Inexistência de um documento com a definição da política e estratégia de compras públicas da autarquia e de procedimentos a adotar pelos serviços ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução; 	<p>P6. Em matéria de controlo interno:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Aprovar orientações e diretrizes a definir a política e a estratégia de compras públicas da Autarquia; b) Elaborar <i>check list</i> para controlar o cumprimento dos procedimentos legalmente exigíveis em matéria de aquisição de bens e serviços;

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>b) Falta de <i>check lists</i> para efetuar o acompanhamento dos procedimentos e controlar a observância pelas normas legais;</p> <p>c) Falta de fundamentação que demonstre qual o interesse público subjacente ao convite dirigido a uma determinada entidade, com exclusão das restantes, nos procedimentos por ajuste direto;</p> <p>d) A inexistência de base de dados que permita efetuar comparações entre os custos médios unitários de obras semelhantes e sustentar o lançamento de novas obras e aferir da razoabilidade do seu custo.</p> <p>(vd. ponto 2.5.1.)</p>	<p>c) Assegurar que as decisões de abertura dos procedimentos contêm a fundamentação de interesse público para a escolha da entidade convidada;</p> <p>d) Promover a criação de bases de dados com os preços unitários correntes do mercado, para artigos de referência, já validados, em obras executadas em anos anteriores.</p>
<p>C5. O PPRGCIC aprovado não prevê a afetação de meios específicos destinados à implementação das medidas de prevenção de riscos, situação que, segundo esclarecimentos prestados pela Autarquia, em contraditório, será corrigida no âmbito da revisão do Plano em curso, e não tem sido objeto de monitorização através da elaboração de relatórios de execução anual.</p> <p>(vd. ponto 2.5.2.)</p>	<p>P7. O PPRGCIC deverá quantificar e afetar recursos para aplicação das medidas previstas e garantir a execução de monitorização anual suportada em relatórios específicos.</p>

4. ENCAMINHAMENTO

Após obtenção do despacho tutelar, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do DL n. 276/2007, de 31 de julho, e do n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, o presente relatório e anexos devem ser enviados ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, com menção expressa de:

4.1. Dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal;

4.2. Remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos previstos na alínea o) do n.º 2 do artigo 35º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; e

4.3. Informar a IGF – Autoridade de Auditoria, no prazo de 60 dias a contar da sua receção, sobre as medidas adotadas para concretização das propostas ainda não implementadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

Pela Equipa,

Chefe de Equipa

Digitally signed by MARIA
HELENA FERREIRA LOPES
CARRAPIÇO
Date: 2020.04.16 18:07:47
+01'00'

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Empreitadas de obras públicas analisadas
Anexo 2	Aquisição de bens e serviços analisadas
Anexo 3	Despesa com contratação pública– 2016/2017
Anexo 4	Indicadores orçamentais – contratação pública – 2016/2017
Anexo 5	Prazos de pagamento – Aquisições de bens e serviços
Anexo 6	Prazos de pagamento - Empreitadas
Anexo 7	Incumprimento dos limites legais
Anexo 8	Contraditório institucional