

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE LOURES

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

Relatório n.º 2019/273

Independência

Inte**G**ridade

Con**F**iança

Homologação / Despacho

Despacho

Observo que o presente relatório é acompanhado da Inf. 2020/295, dirigida ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

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

Parecer

Concordo.

Sublinho as conclusões, as propostas e o encaminhamento do presente Relatório conforme consta dos pontos 3. e 4. infra.

Considerando os resultados obtidos com incidência financeira, foi elaborada a Informação n.º 2019/745 dirigida ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

Parecer

Concordo, salientando as conclusões e propostas a fls. 30 a 33.
À consideração superior.

Relatório n.º 273/2019

Processo n.º 2017/235/A9/546

Ação de controlo ao Município de Loures - Contratação pública

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo teve como finalidade concluir sobre se a utilização dos recursos públicos, na área da contratação pública, 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 15), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

1.1. A despesa com contratação pública do Município de Loures (ML), no triénio 2016/2018, ascendeu a 125 M€ e representou 40% da despesa municipal. Neste período, 78% e 57% da despesa adjudicada com empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços, respetivamente, foi precedida de concurso público.

Despesa com
contratação pública:
125 M€

1.2. No âmbito dos processos de contratação pública analisados, destacamos as seguintes irregularidades:

- a) Utilização indevida do procedimento pré-contratual de ajuste direto, ao abrigo de critérios materiais, por falta de fundamentação de facto dos pressupostos legais, em dois processos de aquisição de bens e serviços, originando despesa ilegal no montante de 357.289,41 euros;
- b) Promoção de procedimentos para formação dos contratos após o início da prestação dos serviços em duas situações, de que resultou despesa ilegal no montante de 266.999,51 euros;
- c) Falta de emissão de parecer prévio vinculativo pelo órgão competente em seis processos de aquisição de serviços, de que resultou a realização de despesa ilegal no montante de 2.342.050,49 euros;
- d) Fracionamento da despesa, no âmbito de procedimentos de aquisição de serviços de elaboração de projetos de revitalização de centros urbanos, dando origem a despesa ilegal no montante de 198.998,00 euros.

Utilização de ajuste
direto ao abrigo de
critérios materiais sem a
adequada
fundamentação:
357 m€

Promoção de
procedimentos após
início da prestação dos
serviços:
267 m€

Falta de emissão do
parecer prévio
vinculativo em 6
processos de aquisição
de serviços:
2,3 M€

Fracionamento da
despesa em 4 processos
de aquisição de serviços:
199 m€

As situações elencadas são suscetíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória. No entanto, tendo em conta a alteração do regime de responsabilidade financeira aplicável aos eleitos locais, a partir de 01/01/2017, e a jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre esta matéria, aquela

responsabilidade está prejudicada, quanto aos eleitos locais, em relação a infrações financeiras ocorridas anteriormente, mantendo-se, contudo, os pressupostos legais para a eventual efetivação da responsabilidade em relação ao dirigente responsável pela Divisão de Contratação e Aprovisionamento, considerando o seu dever de esclarecimento dos decisores sobre a obrigatoriedade de emissão do parecer prévio vinculativo.

1.3. A Norma de Controlo Interno não foi atualizada face às alterações na estrutura orgânica da CML e às alterações legislativas, entretanto, ocorridas, a que acresce a existência de algumas insuficiências no âmbito do controlo interno com reflexo na área da contratação pública, designadamente:

- ✓ A inexistência de base de dados com a avaliação dos empreiteiros, tendo em conta, designadamente, o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia, para efeitos de fundamentação da sua escolha nos procedimentos por ajuste direto;
- ✓ Falta de base de dados que permita, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes;
- ✓ Inexistência de *check-list* destinada a controlar o cumprimento dos procedimentos legalmente exigíveis em matéria de empreitadas de obras públicas e aquisição de bens e serviços;
- ✓ Falta de menção expressa, nas informações técnicas a indicar as entidades a convidar, no âmbito de 50% das empreitadas de obras públicas analisadas, de que essas entidades não estavam proibidas de serem convidadas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP;
- ✓ Ausência de discriminação das contas correntes com os fornecedores de imobilizado por empreitadas adjudicadas.

1.4. O Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGCIC) que foi revisto em 2018, não prevê a afetação de meios específicos à implementação das medidas nele previstas, nem a respetiva calendarização.

2. Das propostas dirigidas à Câmara Municipal de Loures salientamos as seguintes:

Fragilidades no sistema de controlo interno

PPRGCIC:
Falta de afetação de meios específicos à implementação das medidas
Falta de calendarização das medidas

Principais propostas

- ✓ Que o recurso ao ajuste direto, com base em critérios materiais, seja objeto de efetiva fundamentação, através da concretização dos factos integradores dos requisitos legais exigidos;
- ✓ Que a escolha do procedimento a adotar, quando envolva prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, e sejam contratadas através de mais do que um procedimento, tenha em conta o somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação dos de todos os contratos a celebrar ocorra em simultâneo;
- ✓ Que se mencione de forma expressa e sistemática, nas informações a indicar as entidades a convidar nos procedimentos pré-contratuais, que essas entidades não estão proibidas de serem convidadas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP;
- ✓ Que se proceda à atualização e aperfeiçoamento da Norma de Controlo Interno (NCI), com inclusão de um conjunto de procedimentos específicos na área da contratação pública, bem como do Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGIC).

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	8
1.1.	Fundamento	8
1.2.	Questão e subquestões da ação e âmbito	8
1.3.	Metodologia	9
1.4.	Contraditório	10
2.	RESULTADOS	11
2.1.	Estrutura e evolução da despesa	11
2.2.	Procedimentos pré-contratuais	12
2.3.	Gestão da Contratação Pública	13
2.4.	Análise de processos	17
2.5.	Sistema de Controlo Interno e Plano de Prevenção de Riscos de Gestão	28
3.	CONCLUSÕES E PROPOSTAS.....	30
4.	ENCAMINHAMENTO.....	33

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ATA	Apoio Técnico Administrativo
CCP	Código dos Contratos Públicos
CML	Câmara Municipal de Loures
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DA	Departamento de Ambiente
DAG	Divisão de Administração Geral
DATA	Divisão de Apoio Técnico Administrativo
DCA	Divisão de Contratação e Aprovisionamento
DCSH	Departamento de Coesão Social e Habitação
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DMAIT	Divisão de Modernização Administrativa e Inovação Tecnológica
DOM	Departamento de Obras Municipais
DPFA	Departamento de Planeamento Financeiro e Aprovisionamento
DPGU	Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística
DR	Diário da República
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MCI	Manual de Controlo Interno
ML	Município de Loures
NCI	Norma de Controlo Interno
PCML	Presidente da Câmara Municipal de Loures
PPRGIC	Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente ação de controlo, na área da contratação pública (aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas)¹, foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da IGF – Autoridade de Auditoria, e teve como objetivo concluir sobre a legalidade e regularidade da atividade municipal em matéria de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços, considerando os referenciais legais e regulamentares, a boa gestão dos recursos financeiros, a robustez do sistema de controlo interno e as boas práticas nas “compras públicas”.

1.2. Questão e subquestões da ação e âmbito

Nesta ação 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 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 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 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) O Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGIC) 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 Loures (CML), com particular destaque nos serviços que têm a seu cargo a contratação pública (Departamento de Obras Municipais – DOM e Departamento

¹ Iniciada em 22/06/2017 – cfr. saídas n.ºs 656 e 657/2017.

de Planeamento Financeiro e Aprovisionamento - DPFA) e reportou-se ao triénio 2014/2016 e ao ano de 2017, até 30 de maio².

1.3. Metodologia

1.3.1. O desenvolvimento da ação obedeceu às seguintes fases:

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

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a ação, nomeadamente, informação financeira, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamento de controlo interno, despachos/deliberações de delegação de competências, procedimentos utilizados e respetivos intervenientes, relação dos contratos de empreitada de obras públicas e de aquisição de bens móveis e serviços, celebrados entre 01/01/2014 e 30/05/2017;
- ✓ Seleção das amostras a analisar. No caso das empreitadas de obras públicas, a amostra foi constituída por 25 contratos (10, precedidos de concurso público, e 15 ajustes diretos), num universo de 134, representando 55% da despesa total contratada (17,5 M€). Foram, também, analisados 30 dos 926 procedimentos adjudicados³ relativos a aquisição de bens e serviços, dos quais 22 foram precedidos de ajuste diretos-regime geral e 8, de concurso público, representando 15% da despesa contratada (30,7 M€).

Aquela seleção foi efetuada com base numa análise de risco, incluindo o tipo de procedimento, de modo a incluir processos dos vários anos abrangidos pela ação de controlo, tendo em conta a sua materialidade⁴.

(Anexos 1 e 2)

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

- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído;
- ✓ Realização de testes substantivos no âmbito dos processos selecionados para amostra.
- ✓ Análise do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão e da respetiva monitorização.

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

- a) Quadro legal e contratual aplicável, nomeadamente, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁵; o Regime Jurídico das Autarquias Locais⁶; o Código dos Contratos

² A análise da evolução e da estrutura da despesa com contratação pública foi atualizada ao triénio 2016/2018.

³ Excluindo os ajustes diretos simplificados.

⁴ Um dos critérios de seleção adotados foi o do valor do contrato.

⁵ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

⁶ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12/09.

Públicos (CCP)⁷; a Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁸ e as Leis do Orçamento do Estado (LOE), dos anos de 2014 a 2017;

- b) Procedimentos e normas internas específicos; e
- c) Norma de controlo interno (NCI) e princípios básicos de controlo interno (designadamente, segregação de funções, controlo das operações, definição de competências, autoridade e responsabilidade, pessoal qualificado, competente e responsável, registo metódico dos factos, rotação periódica, formação do pessoal, boas práticas nas compras públicas).

1.3.3. No desenvolvimento da ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- a) Análise documental, designadamente, a apreciação das peças dos procedimentos pré-contratuais e dos contratos, bem como dos documentos relativos à execução física dos trabalhos, no caso das empreitadas de obras públicas;
- b) Análise de elementos contabilísticos da autarquia;
- c) Análise da norma de controlo interno, do PGRCIC e dos respetivos relatórios; e
- d) Realização de testes de conformidade ou de controlo e testes substantivos, preenchimento de questionários e entrevistas informais.

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

Por existirem indícios da prática de infrações financeiras, foi ainda realizado o contraditório formal pessoal, através do envio do projeto de relatório ao responsável visado na mesma data⁹.

Da resposta da Autarquia Local, no âmbito do contraditório institucional, que constitui o Anexo 14, registamos o facto de a entidade apresentar divergências de posição face a algumas asserções, conclusões e propostas evidenciadas no projeto de relatório, constando do Anexo 15 ao presente Relatório a fundamentação para a manutenção da posição anteriormente assumida.

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

⁷ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01.

⁸ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08.

⁹ A que se refere a Informação n.º 745/2019, elaborada para efeitos de participação dos factos ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

2. RESULTADOS

2.1. Estrutura e evolução da despesa

No triénio de 2016/2018, a despesa com contratação pública¹⁰ no Município de Loures (ML) ascendeu a 125 M€¹¹ e representou 40% da despesa municipal¹² (41%, em 2016, 43%, em 2017, 36%, em 2018).

A despesa com aquisições de bens de capital representou cerca de 59% do total da despesa de capital do Município e a despesa com aquisições de bens e serviços correntes, incluindo contratos de tarefa e avença, 36% da despesa corrente.

A despesa com contratação pública passou de 41,6 M€, em 2016, para 37 M€, em 2018, o que corresponde a uma redução de 11% (4,5 M€, em termos absolutos)¹³, situação que resultou, essencialmente, da redução de 19%, entre 2017 e 2018, conforme figura seguinte:

Figura 1 – Evolução e estrutura da despesa com contratação pública (2016-2018)

Descrição da Despesa/Anos	2016	2017	2018	Triénio 2016-2018	Peso da despesa (%)	Variação da despesa					
						Em termos absolutos (€)			Em termos relativos (%)		
						2016/2017	2017/2018	2016/2018	2016/2017	2017/2018	2016/2018
Aquisição de Bens e Serviços Correntes	34 416 002	29 341 134	29 042 859	92 799 995	74,2%	-5 074 868	-298 275	-5 373 143	-15%	-1%	-16%
Contratos de tarefa e avença	476 628	456 959	426 852	1 360 439,00	1,1%	-19 669	-30 107	-49 776	-4%	-7%	-10%
Aquisição de bens de capital	6 796 264	16 370 790	7 705 799	30 872 853	24,7%	9 574 526	-8 664 991	909 535	141%	-53%	13%
Total de contratação pública	41 688 894	46 168 883	37 175 510	125 033 287	100%	4 479 989	-8 993 373	-4 513 384	11%	-19%	-11%

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa (2016-2018)

Da análise da figura supra, verifica-se que as aquisições de bens e serviços correntes, em conjunto com as despesas relativas a prestações de serviços com pessoal, em regime de tarefa ou avença, no montante de 94 M€, representaram, no mesmo período, cerca de 75% do total das despesas com contratação pública¹⁴. Os restantes 25% reportam-se a aquisições de bens de capital.

(Anexos 3 e 4)

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

¹¹ No triénio 2014/2016 tinha ascendido a 116,8 M€.

¹² No triénio 2014/2016 tinha representado 38%.

¹³ Entre 2014 e 2016 tinha aumentado 12%

¹⁴ No triénio 2014/2016 representaram 87%.

2.2. Procedimentos pré-contratuais

2.2.1. Empreitadas de obras públicas

Entre janeiro de 2014 e maio de 2017, o ML adjudicou 134 empreitadas de obras públicas, no valor de cerca de 17,5M€ (não incluindo o IVA), conforme figura seguinte:

Figura 2 – Empreitadas adjudicadas por tipo de procedimento (2014-mai/2017)

Un: Euro

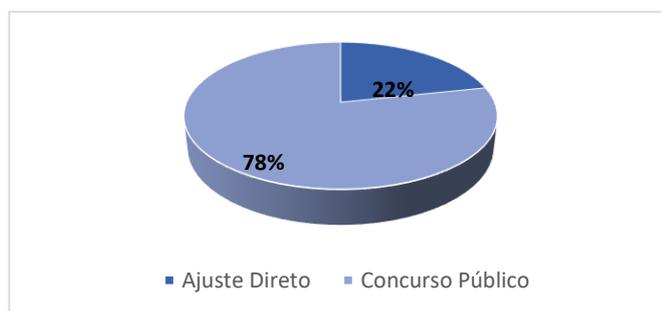
Ano	Ajuste Direto		Concurso Público		Total	
	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)
2014	17	459 854,72	2	2 172 500,15	19	2 632 354,87
2015	15	259 607,79	7	816 953,38	22	1 076 561,17
2016	43	1 910 515,52	19	8 661 523,12	62	10 572 038,64
2017 (jan. a mai.)	20	1 152 711,60	11	2 062 222,54	31	3 214 934,14
Total	95	3 782 689,63	39	13 713 199,19	134	17 495 888,82

Fonte: DOM/DA/DCSH

Da análise da figura supra resulta que o ajuste direto foi o procedimento pré-contratual a que a autarquia recorreu mais frequentemente, tendo sido utilizado em 95 procedimentos e representou cerca de 71% do número total das adjudicações efetuadas.

No entanto, o concurso público foi o procedimento pré-contratual utilizado com maior peso no conjunto da despesa adjudicada, representando cerca de 78% do total (13,7M€)¹⁵, conforme ilustra a figura seguinte:

Figura 3 - Peso do montante de empreitadas por tipo de procedimento (2014-mai/2017)



Fonte: DOM/DA/DCSH

¹⁵ Segundo informação resultante das relações disponibilizadas pela CML.

2.2.2. Aquisições de bens e serviços

Nesta sede, verificamos, de acordo com a figura 4 *infra*, que o procedimento pré-contratual a que a autarquia recorreu mais frequentemente, não incluindo as aquisições por ajuste direto simplificado¹⁶, dado não existir um verdadeiro procedimento, foi o ajuste direto-regime geral (91%), com 578 procedimentos, tendo-se registado 55 aquisições precedidas de concurso público (9%).

Figura 4 - N.º e montante das aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2014-maio/2017)

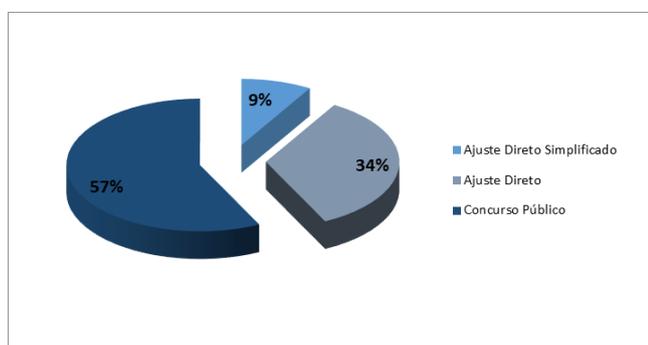
Un: euro

Ano	Ajuste Direto Simplificado		Ajuste Direto		Concurso Público		Total	
	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	Nº	Montante (€)
2014	750	450 177,85	136	2 547 466,22	26	3 677 126,18	912	6 674 770,25
2015	1028	641 636,50	153	3 329 353,02	9	961 035,41	1190	4 932 024,93
2016	1590	1 237 930,53	189	3 445 205,92	15	5 433 433,93	1794	10 116 570,38
2017	655	488 017,12	100	1 885 233,68	5	8 759 041,43	760	11 132 292,23
Total	4023	2 817 762,00	578	11 207 258,84	55	18 830 636,95	4656	32 855 657,79

Fonte: DPFA

No entanto, o concurso público representou cerca de 57 % do total da despesa adjudicada (32,8 M€), seguido do ajuste direto-regime geral (34%) e do ajuste direto simplificado (9%), conforme ilustra a figura seguinte:

Figura 5 - Peso do montante de aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2014-maio/2017)



Fonte: DPFA

2.3. Gestão da Contratação Pública

2.3.1. Centralização e política das compras públicas

2.3.1.1. O processo de compras públicas¹⁷ na CML encontra-se distribuído pela Divisão de Contratação e Aprovisionamento (DCA), integrada no Departamento de Planeamento Financeiro e Aprovisionamento

¹⁶ Aquisições avulsas até 5.000 euros.

¹⁷ Entendendo-se, para este efeito, o conjunto de atos, formalidades e diligências adotadas na sequência da decisão de abertura do procedimento, incluindo a instrução do processo e o acompanhamento da execução do respetivo contrato.

(DPFA), no que tange às aquisições de bens e serviços¹⁸, e pelos Departamentos de Obras Municipais (DOM)¹⁹, de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU), do Ambiente (DA) e de Coesão Social e Habitação (DCSH), relativamente às empreitadas de obras públicas.²⁰

Da análise das normas do Regulamento da Estrutura Orgânica da Câmara Municipal, relativas às competências destas unidades orgânicas, não estão previstas, contudo, à exceção do DOM (art.º 8º)²¹, quaisquer competências em matéria de compras públicas, no que respeita a empreitadas de obras públicas (cfr. art.ºs 7º, 8º, 10º, 11º do Regulamento).

2.3.1.2. É de referir, também, que em matéria de política e estratégia de compras públicas, a autarquia local dispunha, no período abrangido pela ação de controlo, na área das compras sustentáveis, de um Plano Estratégico que serviu de referência no desenvolvimento de alguns procedimentos aquisitivos.

Além disso, a Divisão de Contratação e Aprovisionamento dispõe de um mecanismo de controlo/planeamento anual de compras que passa pela identificação, num quadro em Excel, dos procedimentos desenvolvidos e dos respetivos contratos em vigor.

O referido mapa de controlo tem um sistema de avisos automáticos que permite à DCA, com 180 dias ou mais de antecedência em relação ao final do prazo de vigência dos contratos, dependendo do tipo de procedimento adotado, solicitar aos serviços municipais/serviços gestores do contrato a análise da necessidade de continuidade da prestação de serviços, do bem ou da locação e a indicação das alterações a introduzir nas novas peças contratuais, em matéria de valores, quantidades, penalidades, etc., para que atempadamente se desenvolvam os procedimentos, de forma a que um contrato nunca cesse os seus efeitos sem que outro esteja adjudicado para o período seguinte.

2.3.1.3. Por último, refira-se que a CML tem efetuado aquisições de bens e serviços ao abrigo de Acordos-Quadro, celebrados com a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, designadamente, a aquisição de licenças e assistência pós venda de software, bem como de serviços de vigilância e segurança humana, que, no período de janeiro de 2014 a maio de 2017, corresponderam a seis procedimentos²² e a uma despesa total de 714,640.37 euros²³.

¹⁸ Cfr. al. d) do art.º 25.º do Regulamento da Estrutura Orgânica da Câmara Municipal de Loures, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 235, de 01/12/2015 e, até à entrada em vigor deste regulamento, a al. d), do art.º 11, do Anexo II, do Regulamento da Estrutura Orgânica dos Serviços, publicado no DR, 2.ª série, n.º 73, de 15/04/2013.

¹⁹ Cfr. alínea c), do ponto 2.2. e alínea e) do ponto 2.3. do art.º 8º do Regulamento da Estrutura Orgânica da Câmara Municipal publicado no DR, 2.ª Série, n.º 235, de 01/12/2015.

²⁰ Cfr. informação prestada pelo Departamento do Planeamento Financeiro e Aprovisionamento e verificado no decurso das verificações.

²¹ Nos termos do art.º 8º do Regulamento da Estrutura Orgânica da CML, o DOM tem competência para operacionalizar os processos de contratação de empreitadas.

²² Processos n.ºs 574/2014, 947/2014, 408/2015, 88/2015, 1080/2015 e 722/2016.

²³ 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), cuja criação foi concretizada através do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, que assumiu a missão e as atribuições da anterior Agência Nacional das Compras Públicas, E.P.E (ANCP), extinta por fusão.

2.3.2. Fornecimentos contínuos

No período de janeiro de 2014 a maio de 2017, as aquisições de bens e serviços, relativamente às quais existe uma necessidade continuada e permanente ao longo de todo o ano económico, que foram efetuadas através de procedimentos para fornecimentos contínuos²⁴, precedidos de concurso público e ajuste direto, representaram 32% do total da despesa contratada com aquisição de bens e serviços (32,85 M€), ao ascender a 10,4 M€, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 6 - Nº e montante de fornecimentos contínuos (2014-maio/2017)

Anos	Nº	Montante (€)	Peso na despesa total (€)
2014	43	1 179 904,91	3,6%
2015	34	563 767,15	2%
2016	32	1 326 151,62	4%
2017	16	7 352 032,60	22%
Total	125	10 421 856,28	32%
Desp. Total	4656	32 855 657,79	100%

Fonte: DPFA

A adoção de fornecimentos contínuos, sobretudo no âmbito 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.

O recurso aos fornecimentos contínuos no ML abrangeu a aquisição de serviços de diversa natureza, tais como tintas, combustíveis, material de escritório e acessórios para viaturas, etc.

2.3.3. Promoção da Concorrência

Em relação aos processos analisados, verificámos que a CML adotou o tipo de procedimento adequado em função do valor do contrato. Constatámos que, no caso do ajuste direto (regime geral), em regra, o convite foi efetuado a várias entidades e, nos casos em que foi convidada apenas uma, foi efetuada a fundamentação da escolha desse fornecedor, em observância do princípio da transparência e da concorrência, de modo a obter propostas economicamente mais vantajosas²⁵, bem como do princípio da utilização racional das dotações aprovadas, que exige a justificação das despesas quanto à sua economia, eficiência e eficácia (cfr. ponto 2.3.2. das Considerações Técnicas do POCAL).

²⁴ Contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados dentro de determinado prazo, respeitando o *plafond* financeiro estipulado para o efeito.

²⁵ Vd. Recomendação nº 1/2015, de 7 de janeiro, do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), publicada no Diário da República, n.º 8/2015, 2ª Série, de 13 de janeiro de 2015, sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.

2.3.4. Compras Públicas Ecológicas²⁶

A inclusão de práticas e critérios ambientais na escolha dos bens e serviços constitui uma novidade estabelecida no Código dos Contratos Públicos²⁷, apelando-se, há já alguns anos, às entidades públicas no sentido de efetuarem aquisições de bens e serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental^{28 29}.

Nesse âmbito, a CML dispunha no período abrangido pela ação de um “Plano Estratégico de Compras Sustentáveis”, conforme já referido no ponto 2.3.1.2. e tem vindo a integrar parcerias em projetos nacionais e internacionais que visam promover a prática de compras públicas sustentáveis (ex. “Building – SPP - Capacidade em Compras Sustentáveis”, “Projeto Landmark). Contudo, não há evidência, de o Município ter aprovado qualquer diretriz ou norma a concretizar as especificações técnicas dos bens e serviços a incluir nos cadernos de encargos, nos termos previstos na alínea c), do n.º 2, do artigo 49.º do CCP.

Para além disso, na amostra analisada, abrangendo 30 processos de aquisição de bens e serviços e 25 de empreitadas de obras públicas, não demos conta da inclusão, nos respetivos cadernos de encargos, de critérios ou especificações técnicas de natureza ambiental.

2.3.5. Gestão das Empreitadas de Obras Públicas

A promoção dos procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas, designadamente, a preparação das peças do procedimento (projetos, cadernos de encargos, programas, anúncios e convites), a respetiva condução, os esclarecimentos aos concorrentes, a análise dos processos de erros e omissões, a apreciação e análise das propostas, a elaboração das propostas de adjudicação, bem como o acompanhamento e fiscalização da execução física das obras, estiveram até 31/12/2015 a cargo do Departamento de Obras Municipais (DOM).

A partir de 01/01/2016, além do DOM, outros serviços municipais passaram a ser responsáveis pela promoção dos procedimentos relativos a contratos de empreitada, o Departamento de Ambiente (DA), o Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH)³⁰ e o Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU), cabendo, no entanto, a esmagadora maioria dos procedimentos ao DOM.

No âmbito do DOM, a maioria das empreitadas são realizadas com suporte em projetos de execução, os quais possuem as medições e orçamentos elaborados por técnicos habilitados, com exceção das empreitadas de “manutenção corretiva”, que habitualmente não são instruídas com projeto de execução,

²⁶ Designam-se como tal as aquisições que se regem não só pelo valor económico da aquisição, mas que integram também os custos ambientais e sociais, podendo afetar decisivamente a competitividade dos mercados.

²⁷ Nomeadamente, na alínea c), do n.º 2 e no n.º 7 do artigo 49.º do CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

²⁸ Cf. Diretivas Europeias 2014/25/UE e 2014/24/EU (revogam as Diretivas 17/2004/CE e 18/2004/CE, respetivamente), apelam à preocupação ambiental que os Estados membros devem ter na aquisição de bens e serviços.

²⁹ Neste domínio revestem interesse a Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, publicitada no DR n.º 87, 1.ª Série, de 7 de março, que aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010 e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho, que aprova a nova Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020), embora não sejam aplicáveis à administração local.

³⁰ Efetuados pela Divisão de Habitação.

mas que contêm mapas de medição e orçamento cujos preços unitários dos artigos e/ou trabalhos são retirados de uma base de dados existente no Departamento e que para o efeito têm em consideração as flutuações de mercado.

De referir, no entanto, que a referida base de dados não se encontra organizada, por exemplo, por obras de edifícios, de arranjos exteriores, de infraestruturas ou de arruamentos, que permitam, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.

O Município também não dispõe de uma base de dados de empreiteiros, devidamente organizada e atualizada, por tipo de obras, com menção ao grau de satisfação em termos de execução dos contratos celebrados, esclarecendo a autarquia, em contraditório que *“quaisquer contratos que não sejam bem e integralmente cumpridos darão lugar à aplicação de penalidades contratuais e em última análise à resolução contratual, (...) que ficam registadas no Município, o que tem por efeito inviabilizar o convite a tais entidades infratoras e incumpridoras”*.

2.4. Análise de processos

2.4.1. Ajuste Direto – Proibição de convites à mesma entidade

O controlo do limite fixado no n.º 2, do artigo 113.º do CCP³¹, relativamente a contratos de locação ou aquisição de bens móveis e serviços, adjudicados na sequência de ajuste direto, era efetuado utilizando como critério, para verificação do preenchimento do conceito *“prestações do mesmo tipo ou idênticas”*, o código do Vocabulário Comum para os contratos Públicos (CPV)³².

Com efeito, para controlo desse limite por fornecedor, efetuado pela Divisão de Contratação e Aprovisionamento, a CML utilizava uma aplicação que permitia extrair um mapa designado *“Consulta de adjudicações”*, que indicava o valor adjudicado acumulado por fornecedor, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores e por objeto, por referência ao código do CPV.

Contudo, a consideração, para esse efeito, dos oito dígitos do código do CPV levava a que apenas os contratos relativos a bens ou serviços praticamente iguais, em vez dos contratos cujo objeto fosse constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, relevassem para a proibição legal de convidar a mesma entidade³³.

³¹ Dispunha este normativo, antes da alteração da sua redação, introduzida pelo artigo 3.º do DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018, que *“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”*.

³² Primeiros oito dígitos.

³³ Esta situação foi, entretanto, ultrapassada, a partir de 01 de janeiro de 2018, com a alteração introduzida ao artigo 113.º do CCP, pois são considerados todos os contratos com a mesma entidade, adjudicados por ajuste direto ou consulta prévia, independentemente de as prestações dos contratos serem ou não do mesmo tipo ou idênticas.

Por seu turno, nas empreitadas de obras públicas, o controlo dos limites cabia às unidades orgânicas responsáveis pelo respetivo procedimento e era efetuado atendendo apenas ao NIF do empreiteiro, sendo, no caso da DOM, efetuado numa folha de cálculo.

Previamente à abertura do procedimento, era verificado em relação a cada um dos empreiteiros a convidar, se esse valor base acrescido dos já registados nesse ano e nos dois anos anteriores era inferior a 150.000,00 euros. Caso esta condição se verificasse, o valor era registado e confirmado o cumprimento do nº 2 do artigo 113º do CCP. Verificámos, porém, não obstante essa prática, que, em 50% dos procedimentos analisados, essa informação não constava dos processos.

De salientar ainda que, sempre que os procedimentos para formação de contratos de empreitada não eram promovidos pelo DOM, este era consultado formalmente para efeitos do controlo do limite estabelecido no artigo 113º do CCP.

Os testes realizados relativamente aos empreiteiros/fornecedores incluídos nas amostras de empreitadas e de aquisições de bens e serviços permitiram confirmar que o ML não procedeu, no período abrangido pela presente ação, ao convite de entidades que o Município estava proibido de contratar.

Contudo, no âmbito do processo nº 1640/DOM/2016³⁴, a CML aceitou, em 14/12/2016, a cedência da posição contratual do adjudicatário a uma empresa, em que o preço acumulado dos contratos celebrados com essa entidade, no ano económico então em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajustes diretos, ultrapassava o limite referido na alínea a), do nº 1, do art.º 19º do CCP.

Ora, considerando o objetivo da norma em causa (nº 2 do artigo 113º do CCP) de restringir a celebração de contratos com a mesma entidade, a verificação da proibição aí prevista devia ter ocorrido, não só na fase pré-contratual, mas também posteriormente, aquando da assinatura do contrato ou alteração subjetiva do mesmo, tendo em atenção, designadamente, o conjunto dos contratos celebrados com as diversas entidades intervenientes no contrato em questão.

Ou seja, na cedência de posição contratual, a entidade adjudicante, para efeitos da sua aceitação, deveria ter verificado se o Município estava proibido de contratar com o cessionário, nos termos do disposto no artigo 113.º do CCP, e, em caso afirmativo, rejeitar o pedido de cedência de posição contratual a essa entidade.

No entanto, no caso em análise, embora, de acordo com o critério adotado pela Autarquia (o NIF), o valor acumulado dos contratos celebrados com o cessionário já excedesse o limite legal, um dos contratos³⁵ não era constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas aos celebrados, o que afasta a violação do art.º 113º do CCP.

Sobre esta matéria, em contraditório, a CML referiu, apenas, que *“o regime jurídico reservado à cessão da posição contratual não contempla qualquer restrição da natureza identificada”*, o que, a nosso ver, não pode ser fundamento bastante para afastar, nessas situações, a aplicação da restrição constante do citado

³⁴ “Beneficiação da EM 626 – Rua Padre Américo e Rua Padre Adriano, em Santo Antão do Tojal”.

³⁵ Cfr. processo nº 1407/DOM/2016 referente à beneficiação da ponte de acesso ao Bairro da Vitória – Pinheiro de Loures.

artigo 113.º, pois a intenção do legislador foi a de impedir a celebração de contratos, na sequência de ajuste direto e consulta prévia, com entidades, cujos contratos, no seu conjunto no ano e nos dois anos anteriores, já excedam os limites previstos.

Refira-se, por último, que foi criada uma aplicação de gestão de obras municipais para uniformizar o procedimento e centralizar a informação, que permitirá um maior controlo do cumprimento do art.º 113.º do CCP, encontrando-se à data das verificações os utilizadores desta aplicação em fase de formação.

(Anexo 5)

2.4.2. Procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos

Da análise dos processos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços incluídos na amostra³⁶, salientamos o seguinte:

- a) Em algumas empreitadas³⁷, regista-se a falta de referência, nos autos de receção provisória da obra, ao modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos e demolição, em violação do prescrito na al. b), do n.º 2, do art.º 395.º do CCP.
- b) Inobservância do prazo legalmente previsto (dois meses) para a elaboração da conta final da empreitada nos Processos n.ºs 974-G/DOM/2014 e 1407-A/DOM/2016³⁸⁻³⁹.
- c) Incumprimento do prazo de 10 dias, desde a aceitação da conta final pelo empreiteiro, para o envio do relatório final da obra ao IMPIC no Processo n.º 1620/DOM/2016⁴⁰⁻⁴¹.
- d) Recurso indevido ao procedimento adotado:
 - i. Nos processos n.ºs 40470/DL/2014 e 40677/DL/2014 foi adotado o procedimento pré-contratual de ajuste direto, com o fundamento de a aquisição de prestação de serviços de assessoria técnica e política e de assessoria técnica nas áreas da contratação pública, atribuições e competências municipais, planeamento urbanístico e áreas referentes à urbanização e edificação, respetivamente, não ser suscetível de adjudicação, de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa (cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º e al. a) do art.º 74.º do CCP).

³⁶ Nos anexos 6 e 7 constam as conclusões relativas a outros controlos realizados em relação aos quais não se registaram irregularidades.

³⁷ Vg. Processos n.ºs 1007-D/DOM/2015 e 723-P/DOM/2016.

³⁸ Vd. n.ºs 1 e 2 do artigo 399.º do CCP.

³⁹ No Proc. 974G/DOM, a receção provisória total dos trabalhos ocorreu em 11/09/2014 e a conta final da empreitada foi elaborada em 14/11/2017 e no Proc. 1407-A/DOM a receção provisória total dos trabalhos ocorreu em 22/07/2016 e a conta final da empreitada foi elaborada em 12/05/2017.

⁴⁰ Vd. n.º 1, do artigo 402.º do CCP.

⁴¹ A conta final foi assinada pelo adjudicatário em 11/01/2017 e o seu envio/publicação na Plataforma dos Contratos Públicos verificou-se em 05/07/2017.

Contudo, a fundamentação invocada limita-se a repetir o estatuído naquela norma legal, sem identificar factos ou circunstâncias em concreto que justifiquem que a natureza das prestações pretendidas não permite a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas.

Com efeito, ainda que não seja possível quantificar pormenorizadamente as prestações contratuais, no âmbito de um contrato de aquisição de assessoria técnica e política, bem como de assessoria técnica nas áreas da contratação pública, atribuições e competências municipais, planeamento urbanístico e áreas referentes à urbanização e edificação, é sempre possível a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas, que permitam procurar no mercado os melhores preços junto de profissionais reconhecidamente competentes para a prestação dos serviços pretendidos⁴².

Assim, não estando suficientemente fundamentado o ajuste direto, ao abrigo da alínea b), do n.º 1, do artigo 27.º do CCP, o ML teria de recorrer, atentos os valores dos contratos, no montante de 165.289,89 euros⁴³ e de 191.999,52 euros⁴⁴, a concurso público ou a concurso limitado por prévia qualificação.

A adoção do procedimento de ajuste direto previsto naquele normativo, em desrespeito pelos respetivos requisitos legais, gera a invalidade do contrato celebrado. No entanto, mostrando-se esses contratos integralmente executados, está prejudicada, por inutilidade, a impugnação da sua validade.

Sem prejuízo disso, as despesas realizadas nessas circunstâncias são ilegais, por violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, integrando a infração financeira prevista na alínea l), do n.º 1, do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁴⁵, imputável ao PCM e ao Chefe da ex-Divisão de Logística.

Contudo, face à alteração introduzida pelo artigo 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, ao artigo 61º, n.º 2, da LOPTC⁴⁶⁻⁴⁷, e à jurisprudência do Tribunal de Contas e do Ministério Público junto deste Tribunal sobre os efeitos dessa alteração, com referência a atos e factos praticados

⁴² Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas nº 15/2013 -15 mai. - 1ª SS.

⁴³ O valor pago a 31/05/2017 era de 183.626,70 euros c/ IVA.

⁴⁴ O valor pago a 31/05/2017 era de 216.425,88 euros c/IVA.

⁴⁵ Aprova a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

⁴⁶ 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 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.". Nos termos deste artigo, "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 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."

⁴⁷ 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.

antes de 01/01/2017, está prejudicada a referida responsabilidade em relação aos eleitos locais, pois não podem, agora, tais condutas ser puníveis, atendendo ao disposto no artigo 2.º, n.º 2, do Código Penal, aplicável por força do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC⁴⁸.

Quanto ao Chefe da ex-Divisão de Logística, que subscreveu as propostas de adoção do procedimento em causa⁴⁹, mantém-se a sua eventual responsabilidade (cfr. n.º 4, do art.º 61.º da LOPTC).

Sobre esta situação, a CML, em contraditório, embora reconheça que a fundamentação para o uso do critério material *“não pode passar exclusivamente pela mera reprodução da norma que acolhe tal critério”*, defende, em síntese, que nem sempre é possível elaborar as especificações contratuais *“para escolher um co-contratante com base em critérios qualitativos ou quantitativos da proposta”* e que *“não se pode incorrer no equívoco de relacionar, de forma necessária, a alegada possibilidade de fixar aquelas especificações contratuais suficientemente precisas com uma invocada possibilidade de aferir a capacidade dos operadores”*, não podendo *“confundir-se os requisitos de capacidade dos operadores com aspetos das declarações negociais suscetíveis de avaliação”*.

A Autarquia referiu, também, que as contratações em causa têm uma componente de assessoria política que *“supõe a assessoria técnica sobre as realidades concretas com as quais os políticos eleitos têm de lidar, e lidar com rigor técnico, o que, nem por isso, deixa de integrar a componente política a qual, se tem por insindicável no plano jurídico”*, não se mostrando a expressão política da assessoria passível de ser avaliada nos termos propostos por esta Autoridade de Auditoria.

Foi, ainda, referido pela CML que o procedimento por responsabilidade financeira no âmbito dos processos em análise se encontra prescrito por terem decorrido 5 anos sobre a data da prática dos factos e não ter ocorrido nenhuma causa de interrupção ou suspensão da prescrição.

No que respeita a esta última alegação, é de referir que, nos termos do n.º 3, do artigo 70.º da LOPTC *“(…) o prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos”*⁵⁰. Considerando que a ação da IGF-Autoridade de Auditoria é

⁴⁸ Cfr. Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3.ª SECÇÃO – PL e, ainda que com um enquadramento diferente, o Acórdão n.º 7/2017 – 3.ª Secção – PL, pois os requisitos aditados são considerados neste último Acórdão como condições objetivas de punibilidade e, no outro, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para os responsáveis autárquicos a que aludimos.

⁴⁹ Nos termos da al. a), do n.º 2.5, do art.º 18.º, do Anexo I do Regulamento da Estrutura Orgânica dos Serviços (alteração da Orgânica dos Serviços do Município de Loures e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da CM, por adaptação às Leis n.ºs 49/2012 de 29 de agosto, e 50/2012 de 31 de agosto, aprovada pela AM de Loures em 21/03/2013, e em que se determina ser competência da Divisão de Logística assegurar a aquisição de bens e serviços para os serviços municipais, instruindo os correspondentes procedimentos), publicado no DR, 2.ª série, n.º 73, de 15/04/2013, por remissão da al. d), do art.º 11, do Anexo II do mesmo documento.

⁵⁰ Sublinhado nosso.

equiparada, para efeitos de efetivação de responsabilidades financeiras, às auditorias do Tribunal de Contas, o prazo de prescrição do procedimento, em relação às infrações em análise, suspendeu-se com o início da presente ação de controlo, ao contrário do alegado pela CML.

Relativamente às outras alegações da Autarquia, refira-se que, conforme se encontra devidamente fundamentado no anexo 15, a CML não apresenta argumentos que ponham em causa a posição desta Autoridade de Auditoria sobre a matéria, uma vez que não demonstrou que a natureza das prestações em causa no âmbito dos processos nºs 40470/DL/2014 e 40677/DL/2014 não admitia a elaboração de especificações contratuais adequadas à fixação de um critério de adjudicação com elementos quantitativos e qualitativos, mantendo-se, assim, o entendimento constante do projeto de relatório.

(Anexos 8, 9, 14 e 15)

- ii. No âmbito do Proc. 41269/DL/2014, referente à aquisição de licenciamento e manutenção de software, o ML recorreu ao concurso público urgente, tendo a IGF considerado, no projeto de relatório, que a urgência (cfr. art.º 155º do CCP) não se encontrava fundamentada, na medida em que não foi demonstrada a existência de uma situação imperiosa, imprevisível e alheia à vontade do Município.

Em contraditório, a Autarquia alegou que a abordagem da necessidade de proceder à mudança da estrutura existente no ML no que respeita ao sistema operativo utilizado e a forma de a satisfazer começou, no decurso de 2014, de forma atempada e planeada. Contudo, concluiu-se que a referida alteração implicaria um estudo mais demorado de avaliação de impactos e, aproximando-se o fim do contrato em vigor, *“com as consequências que resultariam para os serviços se, chegado ao seu termo, não estivessem asseguradas as licenças de utilização da Microsoft ou outro”, “não houve outra alternativa que não lançar mão do procedimento de concurso público urgente”*.

A Autarquia defendeu, ainda, citando alguma doutrina, que o requisito da urgência deve ser *“aligeirado”*, admitindo-se a urgência causada por defeito de previsão e/ou por facto imputável à entidade e que o recurso ao procedimento em causa não carece de ser justificado *“em qualquer razão de urgência específica”*.

Considerando a ausência de um entendimento uniforme quanto à natureza da urgência prevista no artigo 155º do CCP e que, no caso em apreço, se admite que a utilização do concurso público normal resultaria ineficaz para, em tempo oportuno, dar a resposta necessária aos riscos de a Autarquia deixar de ter em funcionamento todo o sistema informático e de ocorrer a paragem dos serviços, parece-nos ser de acolher a argumentação da Autarquia, sendo, por isso, reformulada, nesse sentido a respetiva conclusão e proposta.

(Anexos 14 e 15)

e) No âmbito dos processos nºs 40677/DL/2014 e 41103/DL/2014, os procedimentos para formação dos contratos foram promovidos já depois do início da prestação dos bens/serviços, uma vez que os serviços de assessoria técnica aos vereadores da CDU, no montante de 191.999,52 euros, num caso, e o fornecimento de gás natural para instalações do Município, no valor de 74.999,99 euros, no segundo caso, começaram a ser efetuados antes da abertura dos respetivos procedimentos por ajuste direto, em 15/05/2014 e 18/11/2014, respetivamente, o que pôs em causa os princípios da legalidade, da concorrência e da utilização racional das dotações orçamentais da despesa, de acordo com o qual as despesas devem ser justificadas, designadamente, quanto à sua economia (ponto 2.3.2. das Considerações Técnicas do POCAL).

Aos respetivos contratos (nºs 43/2014 e 99/2014) também foram atribuídos efeitos retroativos⁵¹, sem que a autarquia tenha demonstrado fundamentadamente, no primeiro caso, que “*exigências imperiosas de direito público*” justificaram a atribuição daqueles efeitos (cfr. nº 2 do art.º 287º do CCP).

Dessas situações, resultou, em relação aos mencionados processos, a realização de despesas ilegais nos montantes de 191.999,52 euros⁵² e 74.999,99 euros⁵³ (não incluindo o IVA), respetivamente, por violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, o que integra a infração financeira prevista alínea l), do nº 1, do art.º 65º da LOPTC⁵⁴.

(Anexos 9 e 10)

A eventual responsabilidade financeira está, contudo, prejudicada, quanto aos eleitos locais, em relação a ambos os processos [cfr. ponto 2.4.2., alínea d), i)], mas subsiste quanto ao Chefe da ex-Divisão de Logística, que subscreveu a proposta de início e tipo de procedimento, atento o disposto no nº 4, do art.º 61º da LOPTC.

Em contraditório, a Autarquia veio justificar a situação do processo nº 41103/DL/2014, descrevendo o circunstancialismo em que decorreu, incidindo a sua argumentação no facto de estar em causa o fornecimento de gás, serviço essencial ao funcionamento de escolas, refeitórios e outros serviços que incumbem ao Município, pelo que “*na contratação em apreço dúvidas não podem haver de que estava em causa um serviço/bem urgente e inadiável que legitimou a sua adjudicação ainda que o procedimento aquisitivo não estivesse concluído*”.

Em relação ao processo nº 40677/DL/2014, a Autarquia não põe em causa que a formação do contrato foi promovida depois do início da prestação dos serviços e que visou regularizar uma

⁵¹ O contrato nº 43/2014 foi celebrado a 16/07/2014, sendo-lhe atribuídos efeitos desde 01/11/2013 e ao contrato nº 99/2014, celebrado a 05/12/2014, desde 01/08/2014.

⁵² O valor pago a 31/05/2017 era de 216.425,88 euros c/IVA.

⁵³ O valor pago a 31/05/2017 era de 33.490,68 euros c/IVA.

⁵⁴ Imputável ao PCM e ao Chefe da ex-Divisão de Logística, no caso do processo nº 40677/DL/2014, e ao Vereador do pelouro (Gestão e Modernização Administrativa) e ao mesmo dirigente, no caso do processo nº 41103/DI/2014. A responsabilidade do dirigente decorre do facto de ter subscrito a proposta de início do procedimento, nos termos aprovados.

situação de facto já verificada, implicando a situação a subsequente atribuição de efeitos retroativos.

Assim, face a estas alegações, a Autarquia não justifica a atribuição de efeitos retroativos no âmbito do processo nº 40677/DL/2014 em exigências imperiosas de direito público, conforme prescreve o nº 2 do art.º 287º do CCP.

- f) Nos processos nºs 40837/DL/2014⁵⁵, 40347/DL/2014⁵⁶, 41320/DL/2015⁵⁷, 42692/DL/2015⁵⁸, 41782/DL/2015⁵⁹ e 43282/DCA/2016⁶⁰ não foi dado cumprimento à obrigatoriedade de emissão de parecer prévio vinculativo pelo órgão competente, em conformidade com o disposto nas LOE para aqueles anos⁶¹.

A autarquia justificou, durante as verificações, a falta de emissão de pareceres prévios nos referidos processos com o facto de estarem em causa contratos cujo objeto não se subsume à previsão das normas das LOE sobre a matéria, sem fundamentar, contudo, essa conclusão.

Entendemos, contudo, que a posição adotada pela autarquia não tem enquadramento legal, uma vez que os contratos em causa não se inserem nas situações para os quais as sucessivas LOE têm excecionado a exigência do parecer prévio vinculativo⁶², como, a título meramente exemplificativo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais ou por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo-quadro ou renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o do mais baixo preço.

Assim, os contratos de aquisição de serviços celebrados com inobservância daquela obrigação legal, a que correspondem uma despesa de 2.342.050,49 euros⁶³ (não incluindo o IVA), são nulos, nos termos do nº 18, do art.º 73º, do nº 20, do art.º 75º e do nº 18º do art.º 35º das LOE 2014, 2015 e 2016, respetivamente. No entanto, os contratos referidos já não se encontram em vigor, mostrando-se executados, pelo que está prejudicada, por falta de utilidade, a respetiva

⁵⁵ Relativo à prestação de serviços de manutenção e assistência técnica para 383 equipamentos multifunções, com site manager e consumíveis (toner) incluídos.

⁵⁶ Referente à prestação de serviços de limpeza.

⁵⁷ Relativo à aquisição de apólices de seguros.

⁵⁸ O objeto do contrato é a prestação de serviço de mudança de monobloco.

⁵⁹ Relativo à prestação de serviços de transporte escolar.

⁶⁰ Referente à prestação de serviços de manutenção e assistência técnica às instalações elétricas dos edifícios municipais.

⁶¹ Cfr. nºs 4, 5 e 11, do art.º 73º da Lei nº 83-C/2013, de 31/12(LOE 2014), nºs 5, 6 e 12, do art.º 75º da Lei nº 82-B/2014, de 31/12 (LOE 2015) e nºs 5, 6 e 10, do art.º 35º da Lei nº 7-A/2016, de 30/03 (LOE 2016).

⁶² Cfr. nºs 7, 14 e 15 do art.º 73º da Lei nº 83-C/2013, de 31/12(LOE 2014), nºs 8, 14, 16 e 17 do art.º 75º da Lei nº 82-B/2014, de 31/12 (LOE 2015) e nº 8, 12 e 14 do art.º 35º da Lei nº 7-A/2016, de 30/03 (LOE 2016).

⁶³ O valor pago a 31/05/2017 era de 2.778.235,78 euros c/IVA.

declaração de nulidade, o mesmo sucedendo relativamente a eventual responsabilidade financeira⁶⁴ dos eleitos locais⁶⁵, contrariamente à do Chefe da ex-Divisão de Logística e da atual Divisão de Contratação e Aprovisionamento, considerando que lhe competia esclarecer os eleitos sobre a obrigatoriedade de emissão do parecer prévio vinculativo⁶⁶.

Em contraditório, a Autarquia defendeu, em síntese, que a ausência de regulamentação específica para a Administração Local conduziu à *“inexigibilidade da adoção do parecer prévio vinculativo previsto nas Leis do Orçamento do Estado para 2014, 2015 e 2016”*, mas que, nos casos de prestações de serviços nas modalidades de avença e de tarefa ou cujo objeto fosse a consultadoria técnica ou objeto de idêntica natureza, o ML promoveu sempre a emissão dos pareceres prévios vinculativos, uma vez que se percebia, nos que aos anos de 2014 e 2015 diz respeito, *“a identidade da razão de ser da aplicação, desde logo, da redução remuneratória prevista”*, naqueles anos, *“para este tipo de contratos e a facilidade de aplicação aos mesmos dos termos e pressupostos dessa redução, clareza que, relativamente a todo o universo possível dos restantes contratos de prestação de serviços, o Município de Loures não tinha (...)”*, suscitando-se dúvidas na interpretação a fazer das normas quanto à respetiva aplicação a diversos contratos.

Porém, a nosso ver, este argumento da sujeição a parecer apenas dos contratos de avença e tarefa, pelo facto de estes serem objeto de redução remuneratória, tal como as remunerações dos trabalhadores, não é de atender, pois outros contratos de prestação de serviços, que não de avença e tarefa, estavam sujeitos a redução, conforme se infere, designadamente, do facto de alguns desses contratos estarem expressamente excluídos da referida redução, o que não seria necessário, caso o legislador pretendesse sujeitar a redução apenas os contratos de avença e tarefa.

A Autarquia alegou, ainda, relativamente aos processos 40347/DL/2014, 41320/DL/2015 e 41782/2015 que, mesmo que o parecer devesse ser emitido, não o tendo sido, mostrava-se *“consumido pelas deliberações da Câmara Municipal de Loures que aprovaram as peças do procedimento e aprovaram o relatório final e a respetiva adjudicação”*, ficando o vício sanado. E, relativamente aos processos 40837/DL/2014 e 40347/DL/2014, que estavam em causa contratos mistos em que para além da prestação dos serviços era efetuado o fornecimento de consumíveis.

Na sua resposta, a Autarquia não apresentou, em nosso entender, argumentos suscetíveis de por em causa a posição desta Autoridade de Auditoria sobre a matéria, entendendo-se, em síntese, que a falta de regulamentação específica para a Administração Local não obstava à obrigatoriedade de emissão de parecer prévio vinculativo em relação a todos os contratos de prestação de serviços, pelo que se mantêm, de um modo geral, as asserções e conclusões constantes do projeto de relatório, conforme melhor explicitado no anexo 15 deste documento.

⁶⁴ Nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC.

⁶⁵ Cfr. ponto 2.4.2., alínea d), i. do presente projeto de relatório.

⁶⁶ Vd. n.º 4 do art.º 61º da LOPTC.

(Anexos 11, 14 e 15)

g) Fracionamento da despesa no âmbito da prestação de serviços de elaboração de projetos de revitalização de centros urbanos no ano de 2015.

No âmbito da amostra analisada, verificámos que a Autarquia, na sequência da mesma informação, procedeu à abertura de dois procedimentos por ajuste direto, pelo preço base de 55.00,00 euros cada, para aquisição de serviços de elaboração de projetos de revitalização dos Centros Urbanos de Sacavém e de Camarate (processos nºs 41804/DL/2015 e 41805/DL/2015, respetivamente), não obstante essas necessidades, com as mesmas características (projetos de revitalização de centros urbanos), se terem manifestado em simultâneo, ainda que para locais distintos, conforme decorre da Informação 11/VAPG/MT, de 14/05/2015.

Para além destes dois procedimentos, a Autarquia promoveu, ainda, na sequência da mesma Informação Técnica, outros dois procedimentos em idênticas circunstâncias às descritas (processos nºs 41806/DL/2015 e 41807/DL2015), cujos contratos foram celebrados pelos valores de 49.999,00 e 49.500,00, respetivamente.

Assim, por se tratar da aquisição simultânea de prestações do mesmo tipo, ainda que para locais diferentes, a autarquia local devia ter utilizado um único procedimento (com prestações divididas ou não em lotes) ou procedimentos diferentes, mas, neste caso, observando o procedimento exigido em função do valor total das aquisições (cfr. art. 22.º do CCP).

Contudo, a opção da autarquia em recorrer a quatro procedimentos, no valor total de 220.000,00 euros, fracionando essa despesa, possibilitou o recurso a ajustes diretos que, no caso, não eram possíveis, sem violação do quadro legal, por se exigir, em função da despesa prevista no conjunto dos contratos celebrados, o recurso a concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação.

Face ao exposto, não foi dado cumprimento ao artigo 22.º do CCP, nem ao nº 2, do art.º 16º do DL nº 197/99, de 08/06, que proíbe o fracionamento da despesa com intenção de a subtrair ao regime da contratação pública, realizando-se despesa ilegal no montante de 198.998,00 euros⁶⁷ (valor dos 4 contratos), o que é suscetível de responsabilidade financeira, nos termos das alíneas b) e l), nº 1, do art.º 65º da LOPTC. Essa responsabilidade está, contudo, prejudicada em relação aos eleitos locais (cfr. ponto 2.4.2., alínea d), i. do presente projeto de relatório). Quanto ao Chefe da ex-Divisão de Logística, que subscreveu as propostas de autorização para abertura dos procedimentos utilizados, mantém-se a sua eventual responsabilidade (cfr. nº 4, do art.º 61º da LOPTC).

Em sede de contraditório, sobre esta questão, a Autarquia alegou que o Município agiu *“ciente e cioso de que os diferentes âmbitos territoriais de cada um dos projetos de revitalização de centros urbanos a contratar(...), complementados com a diferente natureza e diversidade das obrigações*

⁶⁷ O valor pago a 31/05/2017 era de 220.290,78 euros c/IVA.

ou prestações contratuais em cada um dos projetos a desenvolver, constituíam objeto contratual distinto passível, apto e necessário a dar lugar a um tipo de procedimento próprio para a celebração do contrato atinente a cada um dos projetos em causa”. A Autarquia referiu, também, que tais projetos surgiram num quadro de urgência relacionado com o financiamento das futuras empreitadas de reabilitação dos referidos centros e que apesar de ter sido usado o ajuste direto, o ML convidou um total de 12 entidades distintas a “tomarem parte nos procedimentos”, não tenho, por isso, o ML descurado a dimensão concorrencial. Foi, ainda, referido pela Autarquia que não existiu qualquer intenção de fracionamento da despesa e que “a despesa realizada no âmbito dos quatro procedimentos foi-o por órgão com competência subdelegada para o efeito (...) que autorizava a realização de despesa até ao montante de €200.00,00”.

Apesar das razões apontadas, parece-nos de manter a apreciação realizada, pois a identidade de obrigações e das prestações contratuais nos procedimentos abertos na mesma data obrigava a que a despesa a realizar fosse considerada como única e objeto de um único procedimento, ainda que repartido em lotes.

(Anexos 12, 14 e 15)

- h) A utilização dos códigos do CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos)⁶⁸ para classificar os contratos com o mesmo objeto não tem sido efetuada de forma uniforme e coerente, recorrendo a Autarquia a códigos diferentes.

Com efeito, enquanto no processo n.º 40890/DL/2014, relativo à “Locação de instalações provisórias nas Escolas de Unhos e Camarate”, foi adotado o CPV “44211100-3 - Módulos pré-fabricados portáteis”, nos seguintes processos foram utilizados outros CPV:

- ✓ No processo n.º 42007/DL/2015, relativo à aquisição de “Locação de instalações provisórias para balneários municipais”, a Autarquia adotou o CPV 70200000-3 - Serviços de arrendamento ou locação de bens imóveis próprios;
- ✓ No processo n.º 43782/DCA/2016, relativo à “Locação de instalações provisórias na Escola Básica do Alto da Eira”, foi utilizado o CPV 70000000-1 - Serviços imobiliários; e
- ✓ No processo 44413/DCA/2016, relativo à “Locação de instalações provisórias para a Escola Básica do Alto da Eira, foi utilizado o CPV 70100000-2 – Serviços imobiliários relacionados com bens imóveis próprios.

Sobre esta situação, a CML, em contraditório, reconheceu que, também no processo n.º 40890/DL/2014, devia ter sido utilizado o CPV 70000000, uma vez que estavam em causa serviços de locação e não uma aquisição de instalações.

Idêntica situação se verificou em dois processos referentes à aquisição de gás natural, pois, no processo n.º 41103/DL/2014, se adotou o CPV 09123000-2 - Gás natural, e, no processo

⁶⁸ Constitui um sistema de classificação único para os contratos públicos que visa normalizar os termos utilizados pelas autoridades e entidades adjudicantes para descrever a natureza dos contratos.

41628/DL/2015, o CPV 09100000-0 – Combustíveis, tendo a CML, em contraditório, alegado que, no segundo caso, foi utilizado apenas o CPV “correspondente à categoria principal do objeto a contratar”, em vez de se utilizar o que corresponde à subcategoria do objeto contratual.

Ora, ainda que a utilização de CPV diferentes para aquisições idênticas não tenha conduzido, nas situações analisadas, ao convite de entidades a quem a autarquia estivesse proibida de o fazer, nos termos do n.º 2 do art.º 113.º do CCP⁶⁹, esse procedimento não tem base legal, por os contratos com o mesmo objeto deverem ser classificados uniformemente.

2.5. Sistema de Controlo Interno e Plano de Prevenção de Riscos de Gestão

2.5.1. Norma de Controlo Interno

O ML dispõe de Manual de Controlo Interno (MCI), aprovado por deliberação da CM, de 30/04/2002⁷⁰, que estabelece um conjunto de regras relativas a métodos e procedimentos de controlo, contabilísticos e de gestão, que abrangem diversas áreas, nas quais se incluem as “compras de bens e serviços” e “prestação de serviços”. Estas áreas são tratadas, essencialmente, numa perspetiva contabilística, não atendendo a aspetos relacionados, entre outros, com a gestão das compras e a organização dos processos, a que acresce o facto de não estarem previstos quaisquer procedimentos no âmbito das empreitadas.

O ML dispõe, também, de um “Manual de Procedimentos”⁷¹ destinado a definir o conjunto de ferramentas de trabalho, legislação, metodologias e procedimentos que devem ser usados pelas equipas que integram a Subunidade de Concursos e Subunidade de compras e Apoio Técnico Administrativo (ATA) da Divisão de Contratação Pública e Aprovisionamento.

Além disso, desde 2018, dispõe, ainda, do Manual de Apoio à Contratação Pública de Bens e Serviços que visa servir de suporte “à atuação de todos os serviços municipais que requeiram a instrução de procedimentos aquisitivos” pela Divisão de Contratação e Aprovisionamento.

O MCI não incorporou, ainda, os necessários ajustamentos decorrentes da atual estrutura orgânica da CML⁷² e das alterações legislativas entretanto introduzidas no âmbito da atividade das autarquias locais, entre outras, em matéria de contratação pública e da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).

Não obstante os procedimentos de controlo referidos, o sistema de controlo interno apresenta algumas insuficiências, algumas delas já mencionadas, com reflexo na gestão e controlo interno na área da contratação pública:

⁶⁹ O risco de, por essa via, ser contornada a proibição de convidar a mesma entidade a apresentar propostas para a celebração de contratos cujo objeto fosse constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às dos celebrados anteriormente, ficou, entretanto, ultrapassado (cfr. nota 31).

⁷⁰ Estando em curso o seu processo de revisão, na sequência de despacho do Presidente da CML, datado de 11/07/2017, tendente ao lançamento de processo aquisitivo de prestador de serviços para a sua elaboração.

⁷¹ De dezembro de 2016.

⁷² Aprovada por deliberação da AM de Loures de 14/11/2015.

- ✓ A inexistência de base de dados com a avaliação dos empreiteiros, tendo em conta, designadamente, o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia, para efeitos de fundamentação da sua escolha nos procedimentos por ajuste direto (ponto 2.3.5.);
- ✓ Falta de base de dados que permita, designadamente, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes (ponto 2.3.5);
- ✓ Inexistência de *check list* destinada a controlar o cumprimento dos procedimentos legalmente exigíveis em matéria de empreitadas de obras públicas e aquisição de bens e serviços;
- ✓ Falta de menção expressa, em 50% dos ajustes diretos-regime geral analisados, nas informações técnicas a indicar as entidades a convidar, no âmbito das empreitadas de obras públicas, de que essas entidades não estão proibidas de serem convidadas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP (ponto 2.4.1.)⁷³.
- ✓ As contas correntes com os fornecedores de imobilizado não se encontram discriminadas por empreitadas.

2.5.2. Plano de Prevenção de Riscos de Gestão

A Câmara Municipal de Loures aprovou o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGIC), por deliberação de 23/12/2009, conforme Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de julho de 2009, que foi objeto das revisões aprovadas em 18/01/2012 e 06/06/2018.

A revisão do Plano em vigor que teve como objetivos, nomeadamente, incorporar a alteração da estrutura orgânica da CML realizada em 2015 e a recomendação efetuada pelo CPC, de 01/07/2015⁷⁴, foi remetida à DGAL, à IGF e ao CPC e divulgada externamente, através da página de internet do Município, e internamente, através da intranet.

Não se encontram calendarizadas as medidas para implementação do Plano, que não são de aplicação imediata, nem previstos os meios específicos destinados a essa implementação.

No que respeita à monitorização do Plano, encontra-se prevista a elaboração pelos dirigentes de cada unidade orgânica de um relatório de execução anual, a enviar ao Gabinete de Auditoria Interna (GAI) até final do mês de janeiro do ano seguinte a que reporta, que servirão de base para o relatório de execução anual a elaborar por aquele Gabinete, até ao final do mês de fevereiro. Contudo, esse prazo não foi respeitado em relação ao ano de 2018, uma vez que, segundo informação prestada pela Autarquia, a 15/05/2019, o Relatório de Execução de 2018 ainda se encontrava em elaboração.

(Anexo 13)

⁷³ Em sede de contraditório, a CML defende que, no âmbito da DCA, todos os processos de aquisição de bens e serviços contêm a referida menção, mas não se pronuncia em relação aos processos de empreitadas de obras públicas.

⁷⁴ O CPC recomenda, entre outras, que “Os riscos devem ser identificados relativamente às funções, ações e procedimentos realizados por todas as unidades da estrutura orgânica das entidades, incluindo gabinetes, as funções e os cargos de direção de topo, mesmo quando decorram de processos eletivos

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões da presente ação de controlo, bem como as propostas que formulamos aos responsáveis da Câmara Municipal de Loures são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C1. No âmbito dos procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos de empreitadas e aquisição de bens e serviços, destacamos as seguintes irregularidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Utilização indevida do procedimento pré-contratual de ajuste direto, ao abrigo de critérios materiais, por falta de fundamentação de facto dos pressupostos legais em dois processos, dando origem a despesa ilegal no montante de 357.289,41 euros; b) Promoção de procedimentos para formação dos contratos após o início da efetiva prestação dos serviços e atribuição de efeitos retroativos sem a devida fundamentação do interesse público num desses contratos, daí resultando a realização ilegal de despesas no montante de 266.999,51 euros; c) Falta de emissão de parecer prévio vinculativo pelo órgão competente em seis processos de aquisição de serviços, de que resultou a realização de despesa ilegal no montante de 2.342.050,49 euros; d) Fracionamento da despesa, no âmbito de procedimentos de aquisição de serviços de elaboração de projetos de revitalização de centros urbanos dando origem a despesa ilegal no montante de 198.998,00 euros; e) Falta de referência, nos autos de receção provisória da obra, ao modo como foi executado o plano de prevenção e gestão 	<ul style="list-style-type: none"> P1. Que promova, nos casos de recurso ao ajuste direto, com base em critérios materiais, a existência de uma adequada e rigorosa fundamentação, através da concretização dos factos integradores dos requisitos legais exigidos, não aceitando que a fundamentação apresentada se limite à mera transcrição do preceito legal que determina a obrigatoriedade da sua emissão. P2. Que assegure que o início da prestação efetiva do serviço adjudicado só ocorra após a conclusão do respetivo procedimento pré-contratual. P3. Que promova a existência de procedimentos que garanta que a atribuição excecional de efeitos retroativos aos contratos seja objeto da necessária fundamentação das razões de interesse público invocadas. P4. Que assegure que a escolha do procedimento a adotar, quando prestações do mesmo tipo suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam contratadas através de mais do que um procedimento, tenha em conta o somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar ocorra em simultâneo. P5. Que defina procedimentos para que os autos de receção provisória contenham, sendo caso disso, informação sobre o modo

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>de resíduos e demolição, em inobservância do legalmente previsto;</p> <p>f) Desrespeito pelo prazo legal de dois meses para a elaboração da conta final da empreitada em dois processos;</p> <p>g) Inobservância do prazo legal de 10 dias para envio do relatório final da obra ao IMPIC;</p> <p>h) Falta de uniformidade e de coerência na utilização dos códigos do CPV em contratos com o mesmo objeto.</p> <p>A eventual responsabilidade financeira dos eleitos locais está prejudicada quanto às infrações verificadas antes de 01/01/2017, por força da alteração introduzida pela LOE 2017 ao regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais, previsto na LOPTC. Subsiste, porém, em relação ao dirigente que subscreveu as informações prestadas por falta de exercício dos especiais deveres que a lei lhe confere.</p> <p>(vd. ponto 2.4.2.)</p>	<p>como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição.</p> <p>P6. Que assegure a observância do prazo legal de dois meses para a elaboração da conta final das empreitadas e de 10 dias para o envio do relatório final da obra ao IMPIC.</p> <p>P7. Que seja assegurada a necessária uniformidade na classificação dos contratos em termos do CPV, quando o seu objeto seja o mesmo.</p>
<p>C2. Não foi respeitado o critério adotado pela Autarquia em matéria de empreitadas de obras públicas para efetuar o controlo do limite previsto no art.º 113º do CCP, na cessão pelo adjudicatário da sua posição contratual no âmbito do processo de empreitada n.º 1640/DOM/2018.</p> <p>(vd. ponto 2.4.1.)</p>	<p>P8. Que, em relação aos procedimentos de consulta prévia ou de ajuste direto, na escolha das entidades a convidar para a apresentação de propostas e, na autorização da cessão de posição contratual dos adjudicatários, em relação aos contratos precedidos daqueles procedimentos, seja observada a proibição legal de convidar e contratar as mesmas entidades, quando o valor acumulado dos respetivos contratos excedam os limites previstos no CCP.</p>
<p>C3. No que respeita ao sistema de controlo interno, destacamos as seguintes insuficiências:</p>	<p>P9. Em matéria de controlo interno, deverão ser adotados procedimentos que assegurem:</p>

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>a) Inexistência de base de dados atualizada com a avaliação dos empreiteiros, tendo em conta, designadamente, o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia, para efeitos de fundamentação da sua escolha nos procedimentos por ajuste direto;</p> <p>b) Falta de base de dados com os custos médios unitários de obras semelhantes, que permita fundamentar os orçamentos de suporte do preço base dos procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas;</p> <p>c) Inexistência de <i>check-list</i> destinada a controlar o cumprimento dos procedimentos legalmente exigíveis em matéria de aquisição de bens e serviços;</p> <p>d) Falta de menção expressa, em 50% dos processos de empreitada analisados, nas informações técnicas a indicar as entidades a convidar, de que essas entidades não estão proibidas de serem convidadas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP;</p> <p>e) As contas correntes com os fornecedores de imobilizado não se encontram discriminadas por empreitada;</p> <p>f) O Manual de Controlo Interno (MCI), de 2002, não foi atualizado, tendo em conta as alterações legais, designadamente, em matéria de contratação pública e da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso, e da estrutura orgânica.</p> <p>(vd. ponto 2.5.1.)</p>	<p>a) Criação de base de dados com a avaliação do desempenho dos empreiteiros;</p> <p>b) Elaboração de base de dados com os custos médios unitários de obras semelhantes;</p> <p>c) Elaborar <i>check-list</i> para controlar o cumprimento dos procedimentos legalmente exigíveis em matéria de aquisição de bens e serviços;</p> <p>d) Menção expressa e sistemática, nas informações a indicar as entidades a convidar nos procedimentos pré-contratuais, de que essas entidades não estão proibidas de serem convidadas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP;</p> <p>e) Assegurar que as contas correntes com os fornecedores de imobilizado se encontram discriminadas por empreitada;</p> <p>f) Promover a atualização da Norma de Controlo Interno, atendendo às alterações legislativas entretanto aprovadas e à atual estrutura orgânica.</p>
<p>C4. O Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas</p>	<p>P10. Em matéria de PPRGCIC:</p>

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>(PPRGIC), revisto em 2018, apresenta alguns aspetos passíveis de melhoria, designadamente, quanto à afetação de meios específicos para a implementação das medidas de prevenção de riscos e à respetiva calendarização.</p> <p>(vd. ponto 2.5.2.)</p>	<p>a) Quantificar e afetar recursos para a execução das medidas cuja implementação o exige;</p> <p>b) Proceder à calendarização das medidas.</p>

4. ENCAMINHAMENTO

Após obtenção do despacho tutelar, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do DL nº 276/2007, de 31 de julho, e do nº 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 Loures, 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 nº 2 do artigo 35º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro; e

4.3. Informar a IGF, 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.

A Equipa

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Amostra das empreitadas de obras públicas
Anexo 2	Amostra das aquisições de bens e serviços
Anexo 3	Despesa com contratação pública – 2014 a 2016
Anexo 4	Indicadores orçamentais – contratação pública – 2014 a 2016
Anexo 5	Ficha-resumo da empreitada – PROC. 1640/DOM
Anexo 6	Ficha-resumo de empreitadas de obras públicas (aspetos gerais)
Anexo 7	Ficha-resumo de aquisição de bens e serviços (aspetos gerais)
Anexo 8	Ficha-resumo de aquisição de bens e serviços – PROC. 40470/DC/2014
Anexo 9	Ficha-resumo de aquisição de bens e serviços – PROC. 40677/DL/2014
Anexo 10	Ficha-resumo da aquisição de bens e serviços – PROC. 41103/DL/2014
Anexo 11	Relação de contratos de aquisição de serviços sem parecer prévio vinculativo
Anexo 12	Fracionamento da despesa - PROC. 41804/DL2015 e PROC: 41805/DL/2015
Anexo 13	Questionário sobre o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 14	Contraditório institucional – Resposta da entidade
Anexo 15	Contraditório institucional – Análise da resposta da entidade