

Auditoria ao Município de Alfândega da Fé

AS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS E AS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS RESPEITAM OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA CONCORRÊNCIA E DA TRANSPARÊNCIA?

Relatório n.º 2016/1390

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo com o presente relatório, sublinhando o acolhimento, pela entidade auditada, da generalidade das recomendações formuladas e as propostas de submissão a homologação de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento e de envio a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais e à Câmara Municipal de Alfândega da Fé.
À consideração superior.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.09.26 19:28:33
+01'00'

Concordo com este relatório, salientando as Conclusões e Recomendações, constantes dos pontos 3. e 4., respetivamente (a fls. 24 a 27), bem como o proposto no ponto 5. (a fls.28).
À consideração superior.

Chefe de Equipa/Diretor de Projeto

Assinado de forma digital
por BELMIRO AUGUSTO
MORAIS
Dados: 2016.09.26
19:09:40 +01'00'

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a S. E. o Secretário de Estado do Orçamento para homologação, sugerindo-se o encaminhamento a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, com vista ao subsequente envio à Câmara Municipal de Alfândega da Fé.



Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.10.26 18:46:07 +01'00'

Relatório n.º 2016/1390

Processo n.º 2016/235/A5/816

**Auditoria ao Município de Alfândega da Fé
Contratação Pública**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria ao Município de Alfândega da Fé abrangeu o triénio de 2010/2012 e, em relação a algumas matérias, o final de 2015. Teve como objetivo principal o controlo da legalidade e regularidade das despesas com empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços, considerando a robustez do sistema de controlo interno, os referenciais legais e regulamentares e as boas práticas. De acordo com as evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 11) e o exercício do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 12), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

1.1. A despesa com empreitadas de obras públicas (M5,1 M€) representou, no período de 2010 a 2015, 10% da despesa de capital e 5,6% da despesa total do Município, apresentando uma tendência decrescente ao passar de 934 mil euros, em 2010, para 536,6 mil euros, em 2015. Contudo, em 2012, registou-se um aumento de 61% face a 2010.

Despesas com empreitadas de obras públicas: 5,1 M€
Evolução da despesa entre 2010 e 2015: -43%

1.2. A despesa com aquisição de bens e serviços, entre 2010 e 2015, (13,7 M€) representou, em média, 15% da despesa municipal. Entre 2010 e 2012, aquela despesa registou um decréscimo de 60%, enquanto, em 2013 e 2015, apresentou, em relação aos anos imediatamente anteriores, variações positivas de 94,5% e 17,7%.

Despesa com aquisição de bens e serviços: 14 M€
Acréscimo da despesa em 2013 e 2015: 95% e 18%

1.3. Entre 2010 e 2012, foram adjudicadas empreitadas de obras públicas no valor total de 3,7 M€, respeitando cerca de 94% desse montante a empreitadas precedidas de concurso público e os restantes 6% a obras efetuadas na sequência de ajuste direto.

Preponderância do concurso público no montante total das empreitadas adjudicadas: 94%

As aquisições de bens e serviços foram, na sua maioria, precedidas de ajuste direto sem consulta a outros fornecedores.

Aquisições de bens e serviços: ajuste direto

1.4. Sem prejuízo da sua antecipação nalgumas situações pontuais, os prazos de pagamento contratualmente estabelecidos foram ultrapassados, variando os desvios entre 10 e 439 dias, no caso das empreitadas, e entre 3 e 351 dias, nas aquisições e bens e serviços, sem que daí tivesse resultado, todavia, o pagamento de juros de mora.

Ultrapassagem dos prazos de pagamento

1.5. Nas empreitadas analisadas, os desvios na sua execução física variaram entre 0% e 41% dos prazos previstos.

Desvios nos prazos de execução das obras: entre 0% e 41%

1.6. No ano de 2011, os contratos de aquisição de serviços não foram objeto do parecer prévio legalmente exigido nos termos da LOE de 2011, situação que foi, posteriormente, regularizada.

Inexistência de parecer prévio nos contratos de aquisição de serviços

1.7. Constatámos a existência de fragilidades diversas no sistema de controlo interno, na área da contratação pública, evidenciada, designadamente, pelas seguintes situações:

- O cabimento e o compromisso da despesa não foram efetuados

antes, respetivamente, da decisão de abertura dos procedimentos pré-contratuais e da emissão da requisição externa/outorga dos contratos, nos termos do POCAL e da LCPA;

- Nos processos relativos às obras precedidas de ajuste direto não havia qualquer informação respeitante à inexistência de impedimento legal, nos termos do CCP, em convidar as entidades indicadas para o efeito;
- Na celebração dos contratos de empreitadas de obras públicas registou-se uma dilação, que variou entre 6 e 12 meses, a contar da data de adjudicação, com impacto nos custos das obras, em sede de revisão de preços;
- Os registos no livro de obra apresentam uma dilação temporal excessiva – 3 meses - e não existem relatórios mensais, que evidenciem o estado e a evolução da execução física e financeira das obras;
- Inexistência de base de dados, atualizada, dos preços unitários médios dos diferentes trabalhos das empreitadas, para aferir da razoabilidade dos custos unitários dos trabalhos e das obras colocadas a concurso, consoante o seu tipo;
- Ausência de planeamento das necessidades e não centralização dos procedimentos com vista à contratação de bens e serviços;
- Falta de articulação dos setores responsáveis pela “contabilidade” e pelo “património”, quanto à identificação, relevação e valorização dos bens do ativo imobilizado.

Fragilidades do sistema de
controlo interno

2. As principais recomendações formuladas ao Presidente da Câmara Municipal de Alfândega de Fé respeitam ao aperfeiçoamento do sistema de controlo interno, por forma a corrigir os problemas detetados e prevenir a ocorrência de situações análogas às apontadas. Destacamos, em particular, as relativas ao cabimento e ao compromisso das despesas.
3. O Município acolheu, genericamente, as conclusões e recomendações formuladas pela IGF, sem que tenha apresentado, porém, evidência das diligências adotadas no sentido do cumprimento da generalidade das recomendações.

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	6
1.1.	FUNDAMENTO	6
1.2.	QUESTÕES E SUBQUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO	6
1.3.	METODOLOGIA	7
1.4.	CONTRADITÓRIO	8
2.	RESULTADOS	9
2.1.	EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	9
2.1.1.	PESO E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	9
2.1.2.	UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES	10
2.1.3.	PROCEDIMENTOS CONCURSAIS	10
2.1.4.	DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR EMPREITEIROS	11
2.1.5.	DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR TIPO DE OBRAS	11
2.1.6.	EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA	11
2.1.7.	EMPREITADAS ADJUDICADAS POR CONCURSO PÚBLICO	12
2.1.8.	EMPREITADAS ADJUDICADAS POR AJUSTE DIRETO	15
2.1.9.	RAZOABILIDADE DOS CUSTOS DE OBRAS PÚBLICAS	16
2.2.	AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	17
2.2.1.	PESO E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	17
2.2.2.	UNIVERSO DOS PROCESSOS DE ADJUDICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	17
2.2.3.	LEGALIDADE DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	19
2.2.4.	BOAS PRÁTICAS NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	20
2.3.	SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	21
2.4.	PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	23
3.	CONCLUSÕES	24
4.	RECOMENDAÇÕES	27
5.	PROPOSTAS	28
	LISTA DE ANEXOS	29

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD	Ajuste Direto
ADS	Ajuste Direto Simplificado
AMAF	Assembleia Municipal de Alfândega da Fé
AMTQ	Associação de Municípios da Terra Quente
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
CCP	Código dos Contratos Públicos
CM	Câmara Municipal
CMAF	Câmara Municipal de Alfândega da Fé
CP	Concurso Público
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPV	Vocabulário comum para os contratos públicos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DO	Divisão de Obras
DR	Diário da República
DUAOT	Divisão de Urbanismo, Ambiente, Obras e Território
€	Euro
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MAF	Município de Alfândega da Fé
PA	Plano de Atividades
PCMAF	Presidente da Câmara Municipal de Alfândega da Fé
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
ROSM	Regulamento de Organização dos Serviços do Município

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria, no Município de Alfândega da Fé (MAF), foi realizada em execução do Plano de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e teve por finalidade 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 adotadas neste domínio.

1.2. QUESTÕES E SUBQUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO

1.2.1. Nesta ação pretendeu-se dar resposta à seguinte questão de auditoria: a Câmara Municipal de Alfândega da Fé (CMAF), na contratação e execução das empreitadas de obras públicas e das aquisições de bens e serviços, observou os princípios e normas legais constantes do Código dos Contratos Públicos e outras normas legais, em matéria de realização de despesas públicas?

Para este efeito, foram consideradas as seguintes subquestões de auditoria:

- i. Os procedimentos pré contratuais adotados foram os adequados?
- ii. Os desvios na execução física e financeira dos contratos, incluindo os prazos legais e contratuais de pagamento, são relevantes e estão devidamente justificados?
- iii. 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?
- iv. O sistema de compras públicas instituído no município observou as normas legais e, ainda, as boas práticas em termos de poupanças e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência?
- v. 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?
- vi. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCC), 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 aplicação¹?

1.2.2. A presente auditoria incidiu sobre o Município de Alfândega da Fé e teve como particular enfoque a Divisão Administrativa e Financeira (DAF), atentas as suas competências transversais ao nível da contratação pública² e a Divisão de Obras (DO), que tem a seu cargo diversas

¹ A apreciação do PGRCC é efetuada em cumprimento do Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

² Cfr. os artigos 20.º, 26.º (Setor Económico-Financeiro), 27.º (Seção de Aprovisionamento e Património), 28.º (Seção de Contabilidade) todos do Regulamento interno dos serviços municipais publicado no DR, 2.ª Série, n.º 248, de 23/12/2013.

competências no domínio do lançamento, controlo da execução física e financeira das empreitadas de obras públicas³.

1.2.3. Esta ação abrangeu o triénio 2010/2012 e o período que decorreu até ao final de 2015, no que respeita à informação relativa a empreitadas e a aquisição de bens e serviços, tendo em vista garantir que os dados financeiros da entidade, neste domínio, eram mais atuais e oportunos.

1.3. METODOLOGIA

A execução da presente auditoria norteou-se pelo cumprimento das fases e dos procedimentos de controlo previstos no “Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais”⁴ e no “Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais”⁵ da IGF, com os necessários ajustamentos e atualizações decorrentes das alterações do quadro legal, entretanto verificadas:

a) O planeamento da ação, que compreendeu as seguintes operações:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação financeira e outra relevante para a auditoria, nomeadamente, o universo a auditar, a seleção das amostras e o levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Seleção das amostras tendo em conta, designadamente, os seguintes critérios:
 - Análise de risco;
 - Materialidade dos contratos;
 - Diversidade/natureza dos procedimentos pré-contratuais adotados.

No caso das empreitadas de obras públicas, a amostra representou 39% do valor das adjudicações realizadas (33% referentes a concursos públicos e 6% a ajustes diretos), sendo o universo constituído por 12 processos de obras, com o valor global de 3,7 M€.

(Anexo 1)

No que respeita a aquisições de bens, a amostra representou cerca de 43%⁶ do montante das aquisições superiores a 5 mil euros, respeitantes a 25% do número de procedimentos adjudicados, com o valor global de 352,7 mil euros.

(Anexo 2)

Por sua vez, no que respeita a aquisições de serviços, a amostra representou 35,5%⁷ do valor das aquisições em análise, todas elas precedidas de ajustes diretos.

(Anexo 3)

- ✓ Elaboração do plano da auditoria;

³ Cfr. os artigos 48.º, 50.º - Setor de Obras por Empreitada (SOE)- e 51.º - Setor de Obras por Administração Direta -, todos do Regulamento interno dos serviços municipais.

⁴ A que se refere a Informação n.º 1827/2010 da IGF, aprovada por despacho de 21/03/2011.

⁵ A que se refere a Informação n.º 1833/2009 da IGF, aprovada por despacho de 15/04/2010.

⁶ Respeita ao peso da amostra no universo= $150.992,14/352.740,10 \times 100$.

⁷ Valor respeitante ao peso da amostra no universo= $377.110,86/1.060.541,4 \times 100$.

- b) A execução da ação, em que se procedeu à:
- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído em matéria de compras públicas e empreitadas de obras públicas;
 - ✓ Realização de testes de controlo e substantivos, no âmbito dos processos incluídos nas amostras; e
 - ✓ Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.
- c) Os principais referenciais/critérios utilizados nas análises efetuadas foram os seguintes:
- ✓ Quadro legal;
 - ✓ Regulamentos internos;
 - ✓ Princípios básicos do controlo interno e Norma do Controlo Interno; e
 - ✓ Boas práticas.
- d) No desenvolvimento da auditoria foram utilizadas as seguintes técnicas:
- ✓ Análise documental;
 - ✓ Tratamento e análise de informação financeira; e
 - ✓ Realização de entrevistas informais com técnicos e dirigentes da autarquia local.

1.4. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional⁸, tendo a autarquia apresentado a sua resposta nos termos dos documentos constantes do Anexo 12 deste relatório.

Regista-se um acolhimento generalizado das recomendações apresentadas, bem como a junção de evidências do cumprimento de algumas dessas recomendações. Quanto às restantes recomendações, relativamente às quais a autarquia local informou já ter tomado algumas medidas no sentido da sua implementação, o seu acompanhamento pela IGF será efetuado, no âmbito da proposta constante do ponto 5.3. deste relatório.

Refira-se, ainda, que, nos itens deste relatório, relacionados com os resultados da auditoria, é feita menção expressa ao sentido da resposta do MAF, no exercício do contraditório, e à posição final adotada pela IGF sobre cada assunto, sem prejuízo da introdução de ajustamentos e correções ao projeto de relatório, que considerámos pertinentes.

(Anexo 12)

⁸ Em cumprimento do disposto no artigo 12.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e nos artigos 19.º e 20.º do Despacho n.º 6387/2010 (Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF), aprovado por despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5 de abril.

2. RESULTADOS

2.1. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.1.1. PESO E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

A despesa paga relativa a empreitadas de obras públicas, entre 2010 e 2015, representou 10% do total das despesas de capital e 5,60% da despesa total do Município de Alfândega da Fé, conforme demonstra o seguinte quadro:

Quadro 1 - Peso e Evolução da Despesa com Empreitadas de Obras Públicas - 2010/2015

(Valores em €, c/IVA)

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Despesa municipal	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)
Empreitadas a)	934.279,90	851.783,14	1.506.032,77	886.976,96	403.171,02	536.575,75	5.118.819,54
Despesa de capital	7.932.814,72	3.473.021,15	3.952.649,19	18.804.609,80	2.353.682,89	14.355.776,93	50.872.554,68
Despesa total	17.656.888,38	9.021.450,20	8.959.041,84	25.867.474,26	9.019.674,06	20.855.507,06	91.380.035,80
Peso das empreitadas na Despesa de Capital	%	%	%	%	%	%	%
	11,78	24,53	38,10	4,72	17,13	3,74	10,06
Peso das empreitadas na Despesa total	%	%	%	%	%	%	%
	5,29	9,44	16,81	3,43	4,47	2,57	5,60

OBS: a) Montante retirado dos mapas de contratação administrativa integrados nos documentos de prestação de contas de 2010 a 2015, referenciado apenas a pagamentos da gerência de processos de empreitadas (inclui IVA).

Fonte: Mapas de contratação administrativa extraídos dos documentos de prestação de contas e mapas de controlo orçamental da despesa

Da análise do quadro resulta também que a despesa com empreitadas de obras públicas, entre 2010 e 2015, registou uma tendência decrescente, ao passar de 934,3 mil euros para 536,6 mil euros, com exceção do ano de 2012, em que registou um aumento de 61%, em relação a 2010.

Por sua vez, o peso da despesa com empreitadas na despesa de capital do Município variou entre um máximo de 38,1%, em 2012, e um mínimo de 3,7%, em 2015, e em relação à despesa total do Município esse peso variou entre 16,8%, em 2012, e 2,6%, em 2015.

Refira-se, contudo, que as percentagens referentes ao peso da despesa com as empreitadas nas despesas de capital e na despesa total do Município estão influenciadas, em grande medida, nos anos de 2010, 2013 e 2015, pelo impacto na despesa total do Município da utilização de empréstimo de saneamento financeiro, em 2010, de empréstimo, no âmbito do PAEL e reequilíbrio financeiro, em 2013, e da renegociação de parte dos empréstimos, no âmbito da adesão do Município ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), em 2015.

2.1.2. UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES

No período temporal abrangido pela auditoria – triénio 2010/2012 - e de acordo com a listagem fornecida pelos serviços, o MAF adjudicou 12 empreitadas de obras públicas, no valor global de 3,7 M€, conforme quadro seguinte:

Quadro 2 - Processos de Obras Públicas - 2010/2012

(Valores em €, s/IVA)

ANO	N.º de Adjudicações	Montante	% em função do Montante Total
2010	1	874.088,01	23,59
2011	8	1.978.888,74	53,42
2012	3	851.733,71	22,99
TOTAL	12	3.704.710,46	100,00

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços da autarquia

Da análise do quadro supra extraem-se as seguintes conclusões:

- ✓ No triénio em análise, o número de adjudicações passou de 1, em 2010, para 8, em 2011, e em 2012, não foi além de 3;
- ✓ O volume da despesa adjudicada quase duplicou entre 2010 (23,6%) e 2011 (53,4%) e em 2012 voltou a valores idênticos aos de 2010 (23%);

2.1.3. PROCEDIMENTOS CONCURSAIS

Conforme se ilustra no quadro seguinte, do total da despesa adjudicada (3,7 M€), cerca de 3,48 M€ foram antecedidos de concurso público e 0,22 M€ de procedimento pré-contratual de ajuste direto, correspondendo, respetivamente, a cerca de 93,9% e 6,1% dessa despesa.

Quadro 3 - Adjudicações por tipo de Procedimento - 2010/2012

(Valores em €, s/IVA)

Procedimento	Adjudicações				Montante médio Adjudicado
	N.º	%	Montante	%	
Concurso público	6	50,0	3.480.055,66	93,9	580.009,28
Ajuste Direto	6	50,0	224.654,80	6,1	37.442,47
Total	12	100	3.704.710,46	100	308.725,87

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços da autarquia.

Em termos do número de procedimentos, as adjudicações foram efetuadas, em igual proporção (50%) na sequência de concurso público e ajuste direto.

Atento o tipo de procedimento utilizado, os valores médios por adjudicação corresponderam a 580 mil euros no concurso público e a 37,4 mil euros nos ajustes diretos.

2.1.4. DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR EMPREITEIROS

Das 12 empreitadas, 4, representando 40,50% do valor total adjudicado, no triénio, foram executadas pelo mesmo empreiteiro, enquanto as restantes 8 foram repartidas por 7 empresas (uma delas em conjunto com outra), conforme quadro seguinte:

Quadro 4 – Adjudicações por Empreiteiro - 2010/2012

Empreiteiro	N.º Adj	%	Valor (€)	%
A	4	33,33	1.500.314,19	40,50
B	1	8,33	337.359,32	9,11
C	1	8,33	948.533,02	25,60
C+D	1	8,33	486.141,58	13,12
E	1	8,33	43.787,56	1,18
F	2	16,67	25.190,71	0,68
G	1	8,33	5.791,95	0,16
H	1	8,33	357.592,13	9,65
TOTAL	12	100,00	3.704.710,46	100,00

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços camarários

Do valor total da despesa contratada, 79% respeita a 6 empreitadas adjudicadas a 2 empresas (uma delas em conjunto com outra), enquanto os restantes 21%, referentes também a 6 empreitadas, foram adjudicados a 5 empresas.

2.1.5. DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR TIPO DE OBRAS

Do montante de 3,7 M€ de obras adjudicadas, 43,8 mil euros foi destinado a edifícios (demolição), 2,2 M€ a arruamentos e 1,4 M€ a outros trabalhos e infraestruturas, conforme o quadro seguinte:

Quadro 5 - Adjudicações por Tipo de Obra - 2010/2012

(Valores em €, S/IVA)

Tipo de obra	N.º de Adjudicações	%	Valor	%	Valor Médio de Adjudicação
Edifícios (demolição)	1	8,33%	43.787,56	1,2%	43.787,56
Arruamentos a)	8	66,67%	2.220.456,35	59,9%	277.557,04
Outras infraestruturas	3	25,00%	1.440.466,55	38,9%	480.155,52
TOTAL	12	100,0%	3.704.710,46	100,0%	

a) Inclui vias de comunicação/ beneficiação/ arranjos urbanísticos

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços camarários

2.1.6. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

Das 12 obras adjudicadas entre 2010 e 2012, 11 encontravam-se concluídas e apenas 1 estava em curso, conforme o quadro seguinte:

Quadro 6 – Estado das Obras Adjudicadas - 2010/2012

(Valores em €, S/IVA)

Estado da obra	Adjudicações		
	N.º	Valor	% em função do valor
Concluída	11	3.347.118,33	90,35%
Em curso	1	357.592,13	9,65%
Total	12	3.704.710,46	100,00%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços da autarquia.

No conjunto das 11 obras concluídas não ocorreram trabalhos a mais, tendo sido referenciados erros e omissões apenas numa empreitada e, ainda, trabalhos a menos numa outra empreitada, de acordo com o quadro infra:

Quadro 7 - Processos de Obras Concluídas com Trabalhos a Mais e a Menos - 2010/2012

Estado da obra	Valor contratual	Valor Final dos Trabalhos								Revisão de Preços
		Contratuais	A Mais	%	Erros Omissões	%	A Menos	%	TOTAL	
Concluída	3.347.118,33	3.347.118,33	0,00	0,00%	23.423,47	0,70%	1.689,71	0,05%	3.459.296,35	90.444,26
Nº de Empreitadas	11	11	0		1		1		11	3

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços camarários.

2.1.7. EMPREITADAS ADJUDICADAS POR CONCURSO PÚBLICO

2.1.7.1. Procedimento pré-contratual

A análise incidiu sobre os dois processos de empreitada identificados no quadro seguinte, adjudicadas na sequência de concurso público, os quais corresponderam a um terço das empreitadas precedidas de concurso público.

Quadro 8 – Amostra das Empreitadas precedidas de Concurso Público - 2010/2012

(Valores em €, s/IVA)

Obra	Designação	Adjudicação	
		Data	Valor
1	Beneficiação da estrada Municipal 614 - Troço desde EN 215 a Picões	22-02-2010	874.088,01
2	Beneficiação do Caminho Municipal 1158 - Colmeais	06-10-2011	357.592,13
TOTAL			1.231.680,14

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços da autarquia

Da análise realizada a esses processos, ressaltam os seguintes aspetos:

- ✓ No que diz respeito à gestão administrativa dos procedimentos pré-contratuais, a CMAF utilizou a plataforma eletrónica da _____;
- ✓ A documentação dos processos não se encontrava numerada sequencialmente, nem rubricadas as respetivas folhas, o que facilita o seu extravio;
- ✓ O preço base, para efeitos de cada um dos concursos, teve como referência o valor da estimativa orçamental que acompanhou o respetivo projeto de execução;
- ✓ Os projetos de execução das obras foram realizados pela equipa projetista da Associação de Municípios da Terra Quente (AMTQ), com o inerente acompanhamento/assistência técnica;
- ✓ Não foram cumpridas oportunamente as formalidades legais quanto à assunção e autorização de despesa, designadamente, o cabimento e o compromisso da despesa, respetivamente, em momento prévio à abertura do procedimento e à elaboração do contrato;
- ✓ Os critérios de adjudicação utilizados foram, num caso, o do mais baixo preço e, no outro, o da proposta economicamente mais vantajosa (assumindo-se, neste caso, o preço como fator preponderante);
- ✓ Em ambas as obras, verificou-se uma demora expressiva entre a data de adjudicação e a data da celebração do contrato (entre 6 e 12 meses), bem como entre a data do visto emitido pelo Tribunal de Contas e a consignação da obra (Obra 2);
- ✓ Atento o respetivo valor, ambos os contratos foram objeto de remessa ao Tribunal de Contas, tendo sido objeto de visto/declaração de conformidade, mas com emissão de recomendações (Obra 2), respeitantes, designadamente à avaliação das propostas⁹, a que se reporta o artigo 139.º do CCP.

O MAF, **no contraditório**, informou que *“tem vindo a melhorar significativamente os seus procedimentos, sendo que, na presente data, as regras de assunção e autorização de despesas, previstas no POCAL e na Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso, são cumpridas com rigor (...)”* e que a dilação significativa no período de tempo entre a adjudicação e a celebração dos contratos será corrigida em procedimentos futuros, aliás, na sequência de idêntica recomendação do Tribunal de Contas .

(Anexo 12)

2.1.7.2. Execução física

Em termos da execução física das duas empreitadas analisadas, destacamos os seguintes aspetos:

- ✓ Só a Obra 1 se encontrava concluída, registando um desvio do prazo de execução de um mês o que representa 11% do prazo previsto (incluindo prorrogações);

⁹ O Tribunal de Contas, para além de transmitir o teor do despacho proferido em sessão diária de visto (concedendo o visto), procedeu à emissão de recomendações já formuladas em anteriores processos: *“(...)recomendando-se, porém, à Câmara Municipal de Alfândega da Fé o rigoroso cumprimento, em procedimentos futuros, do disposto no artigo 139.º, n.º 4 do Código dos Contratos Públicos.”*

- ✓ A fiscalização da execução das obras esteve a cargo dos técnicos da CMAF, cujo reporte no respetivo livro de obra era manifestamente insuficiente, pois não incluía relatórios mensais da fiscalização, que permitissem aferir dessa execução, em função do plano de trabalhos aprovado, nem as ocorrências, alterações e outros eventos significativos para a compreensão da forma de desenvolvimento dos respetivos trabalhos, contrariamente à previsão legal¹⁰⁻¹¹.

(Anexo 1)

A autarquia, **no contraditório**, informou, no que concerne aos registos nos livros de obras e elaboração das evidências documentais sobre o estado físico e financeiro das obras, que já adotou as medidas necessárias para a supressão das deficiências apontadas, tendo, para o efeito, deliberado solicitar o apoio da Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana para efetuar a fiscalização de todas as empreitadas de obras públicas do Município, dada a manifesta insuficiência de recursos humanos da autarquia local para a efetuar aquela fiscalização.

A Câmara Municipal informou, ainda, que *“já no decorrer de 2015 e com continuidade em 2016”* está a efetuar *“o controlo dos prazos de execução dos contratos, quer da aquisição de bens e serviços, quer de empreitadas (...) bem como o encerramento dos procedimentos no Base Gov”*.

(Anexo 12)

2.1.7.3. Execução financeira

Em termos de execução financeira, sublinham-se os seguintes aspetos:

- ✓ Verificou-se a existência de erros e omissões na Obra 1 e também de trabalhos a menos por supressão/alteração de trabalhos inicialmente previstos. O valor desses trabalhos a menos não foi repercutido no valor da obra em execução, porquanto, segundo os esclarecimentos prestados pela dirigente da DO, os trabalhos já se encontrariam executados, realçando *“uma aparente descoordenação entre projetista, proposta de aprovação dos trabalhos a menos e articulação com o empreiteiro.”*
- ✓ Até à data de conclusão da auditoria, a obra 2, então em curso, não registava trabalhos a mais;
- ✓ O prazo de pagamento contratual de 60 dias¹², incluindo revisões de preços, foi ultrapassado nas duas obras analisadas, registando-se desvios, num caso, entre 36 e 439 dias, e, no outro, entre 55 e 83 dias, não tendo, porém, implicado o pagamento de juros;
- ✓ Na obra 2, o volume de trabalhos faturados e não pagos ascendia a 275 420,88 euros;
- ✓ Foi efetuada revisão de preços na Obra 1, no valor de 62 168,27 euros.

(Anexos 5 e 6)

¹⁰ Artigo 305.º do CCP.

¹¹ Questionada a dirigente da DO, esta informou que *“a obra, por questões climatéricas (por se tratar de meses de inverno), não avançou de acordo com o previsto. O livro de obra não reflete efetivamente este momento da obra.”*

¹² De acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 299º do CCP.

O município auditado transmitiu, **em contraditório**, que não se verificam *“desde Setembro de 2015 até ao momento, quaisquer dívidas com mais de 90 dias, estando (...) a cumprir com rigor os prazos definidos nos contratos e respetiva faturação (...)”*, juntando, para o efeito, mapa a elucidativo sobre essa situação.

(Anexo 12)

2.1.8. EMPREITADAS ADJUDICADAS POR AJUSTE DIRETO

2.1.8.1. Procedimento pré-contratual

Da análise realizada destacamos os seguintes aspetos mais relevantes:

- ✓ Não observância das formalidades legais quanto à assunção e autorização de despesa previstas nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL¹³, designadamente, em matéria de cabimento e compromisso, respetivamente, nas fases de decisão de abertura do procedimento e de celebração do respetivo contrato;
- ✓ Num caso, foi promovida a consulta a apenas um empreiteiro, em detrimento dos princípios da transparência e da concorrência, embora a regra, nos restantes casos, tivesse sido a consulta a mais do que uma entidade;
- ✓ O critério de adjudicação sistematicamente utilizado foi o do preço mais baixo, pois, nos casos em que foi fixado o critério da proposta economicamente mais vantajosa, o preço foi o único fator ponderado;
- ✓ Inexistência de evidência nos processos de informação sobre a não verificação do impedimento legal em convidar a mesma entidade¹⁴;
- ✓ A celebração dos contratos (independentemente da sua redução a escrito) foi publicitada no portal da Internet dedicado aos contratos públicos¹⁵.

A autarquia, **no contraditório**, informou que *“tem vindo a melhorar significativamente os seus procedimentos, sendo que, na presente data, as regras de assunção e autorização de despesas, previstas no POCAL e na Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso, são cumpridas com rigor (...)”*.

O MAF informou, ainda, que tem vindo a uniformizar os procedimentos de ajuste direto de forma a garantir, quer a maior concorrência possível, quer a informação respeitante à inexistência de impedimentos legais, sem juntar, contudo, evidência das medidas tomadas.

(Anexo 12)

2.1.8.2. Execução física

Em termos da execução física das quatro empreitadas analisadas, destacamos os seguintes aspetos:

¹³ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, posteriormente alterado pelos DL n.ºs 315/2000, de 2 de dezembro, 84-A/2002, de 5 de abril, e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

¹⁴ N.ºs, 2 e 5 do artigo 113.º do CCP.

¹⁵ Artigo 127.º do CCP.

- ✓ Todas as obras estavam concluídas;
- ✓ Os prazos de execução contratados não foram respeitados em três obras, que registaram desvios de 16,7%, num caso, e 41,1%, nos outros, em relação aos prazos previstos;
- ✓ A fiscalização da execução dos trabalhos ficou a cargo dos técnicos da CMAF, (conforme análise já vertida a este propósito, no âmbito dos concursos públicos);
- ✓ Ausência de evidências de fiscalização das obras, nomeadamente, autos, relatórios ou livros específicos¹⁶, contrariamente à previsão legal¹⁷;
- ✓ Em nenhuma das quatro empreitadas analisadas foram referenciados trabalhos a mais realizados. Numa obra verificaram-se trabalhos a menos por supressão de trabalhos previstos, cuja execução foi considerada como desnecessária.

(Anexo 1)

Sobre esta situação, em relação ao **contraditório** da autarquia local, remetemos para o referido no item 2.1.7.2.

(Anexo 12)

2.1.8.3. Execução financeira

Relativamente à execução financeira das referidas obras, salientam-se os seguintes aspetos:

- ✓ O prazo de pagamento contratual fixado não foi observado, na maioria dos casos, registando desvios entre 10 e 273 dias, sem que desses atrasos tivesse resultado, todavia, o pagamento de juros. Alguns pagamentos foram, pelo contrário, antecipados entre 10 e 60 dias;
- ✓ Foram elaboradas as respetivas contas finais, datadas e assinadas pelos intervenientes – dono de obra, fiscal e empreiteiro.

(Anexos 7 a 10)

Sobre esta situação, em relação ao **contraditório** da autarquia local, remetemos para o referido no item 2.1.7.3.

(Anexo 12)

2.1.9. RAZOABILIDADE DOS CUSTOS DE OBRAS PÚBLICAS

No MAF não existia base de dados dos preços unitários dos diferentes trabalhos das empreitadas adjudicadas pela autarquia local que permitisse, designadamente, uma análise comparativa desses custos com os das obras postas a concurso.

De acordo com os esclarecimentos prestados à equipa de auditoria pela dirigente municipal, o valor unitário de referência *“previsto nos orçamentos dos projetos, é obtido com base em sistemas de*

¹⁶ A CMAF esclareceu que “ A regra que tem sido aplicada no ajuste direto e quando não há ocorrências a registar, os autos de medição acabam por refletir o andamento da obra, não existindo atas ou registos;”.

¹⁷ Artigo 305.º do CCP.

referência de custos, para trabalhos da mesma natureza, ou pesquisas de mercado e/ou valores correntes de mercado praticados na região, para projetos similares.”. Porém, não existe qualquer evidência do procedimento adotado.

2.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

2.2.1. PESO E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

A despesa paga com compras públicas¹⁸ ascendeu a cerca de M€ 13,6 (período de 2010 a 2015) e representou cerca de 15% da despesa municipal, conforme resulta do seguinte quadro:

Quadro 9 – Peso e evolução da despesa com aquisição de bens e serviços

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Despesa municipal	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)
Despesa com aquisições de bens e serviços	3.700.470,12	1.608.015,44	1.458.146,24	2.836.444,76	1.874.043,04	2.205.923,41	13.683.043,01
Despesa total	17.656.888,38	9.021.450,20	8.959.041,84	25.867.474,26	9.019.674,06	20.855.507,06	91.380.035,80
Peso das aquisições de bens e serviços na Despesa total	%	%	%	%	%	%	%
	20,96	17,82	16,28	10,97	20,78	10,58	14,97

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da Despesa (2010 a 2015)

De acordo com este Quadro, a despesa com a aquisição de bens e serviços registou uma redução, entre 2010 e 2012, de cerca de 60%¹⁹. Pelo contrário, em 2013 e 2015, aquelas despesas apresentaram, em relação aos anos imediatamente anteriores, acréscimos de 94,5% e 17,7%, respetivamente, sendo esses desvios justificados, em grande parte, por força da utilização, em 2010, de empréstimo para saneamento financeiro, em 2013, de empréstimo no âmbito do PAEL e do reequilíbrio financeiro, e, em 2015, da renegociação de parte dos empréstimos ao abrigo da adesão ao FAM - *vd. item 2.1.1.*

2.2.2. UNIVERSO DOS PROCESSOS DE ADJUDICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

No triénio em análise, o MAF efetuou as seguintes adjudicações, respeitantes a aquisição de bens de valor superior a cinco mil euros:

Quadro 10 – Processos de aquisição de bens

Procedimentos adjudicados	Ano			N.º	(%)
	2010	2011	2012		
I - Concurso Público	0	0	0	0	0,00
II - Ajuste Direto	10	4	2	16	100,00
TOTAL	10	4	2	16	100

OBS: Esta informação respeita apenas às aquisições de bens de valor superior a € 5 000,00

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços municipais

Do quadro resulta que não houve quaisquer aquisições precedidas de concurso público, sendo o montante global adjudicado no triénio 2010/2012 (352 740,10 euros) precedido de ajuste direto.

¹⁸ Respeita à execução financeira (pagamentos) constante, em matéria de despesa corrente, da rubrica 010107 – Pessoal em regime de tarefa ou avença, do Agrupamento 01-Despesas com Pessoal, pelas rubricas do agrupamento 02-Aquisição de Bens e Serviços e, ao nível da despesa de capital, em algumas rubricas de Bens de Capital (especificamente, na 070106 à 070115).

¹⁹ Entre 2010 e 2011, a variação foi de 56,5%.

Quadro 11 – Aquisições de Bens por Procedimento Pré-Contratual

ANO	MODALIDADE DE PROCEDIMENTO	MONTANTE (€)	%
2010	I - Concurso Público	0,00	0,0
	II - Ajuste Direto	153.786,18	100,0
	TOTAL 2010	153.786,18	100,0
2011	I - Concurso Público	0,00	0,0
	II - Ajuste Direto	97.095,00	100,0
	TOTAL 2011	97.095,00	100,0
2012	I - Concurso Público	0,00	0,0
	II - Ajuste Direto	101.858,92	100,0
	TOTAL 2012	101.858,92	100,0
TOTAL DE DESPESA ADJUDICADA		352.740,10	
TRIÉNIO 2010/2013	I - Concurso Público	0,00	0,0
	II - Ajuste Direto	352.740,10	100,0
	TOTAL TRIÉNIO	352.740,10	100,0

OBS: Respeita apenas a aquisições de valor superior a 5 000 euros.

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços municipais

Em termos de processos de aquisições de serviços adjudicados, no valor global de M€ 1,061, verificou-se, igualmente, o recurso ao procedimento do ajuste direto e do ajuste direto simplificado, num universo de 277 processos, conforme resulta dos quadros seguintes:

Quadro 12 – N.º de Processos de Aquisições de Serviços

Procedimentos adjudicados	Anos			Total	%
	2010	2011	2012		
Designação					
I - Concurso Público	0	0	0	0	0,00
II - Ajuste Direto	15	10	8	33	11,91
III - Ajuste Direto Simplificado	113	100	31	244	88,09
TOTAL	128	110	39	277	100,00

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços da autarquia

Quadro 13 – Aquisições de Serviços por Procedimento Pré-Contratual

ANO	MODALIDADE DE PROCEDIMENTO	MONTANTE (€)	%
2010	I - Concurso Público	0,00	0,0
	II - Ajuste Direto	484.070,56	81,6
	III - Ajuste Direto Simplificado	109.161,58	18,4
	TOTAL 2010	593.232,14	100,0
2011	I - Concurso Público	0,00	0,0
	II - Ajuste Direto	270.308,67	81,2
	III - Ajuste Direto Simplificado	62.662,25	18,8
	TOTAL 2011	332.970,92	100,0
2012	I - Concurso Público	0,00	0,0
	II - Ajuste Direto	116.078,24	86,4
	III - Ajuste Direto Simplificado	18.260,10	13,6
	TOTAL 2012	134.338,34	100,0
TOTAL DE DESPESA ADJUDICADA		1.060.541,40	
Triénio 2010/2012	I - Concurso Público	0	0,0
	II - Ajuste Direto	870.457,47	82,1
	III - Ajuste Direto Simplificado	190.083,93	17,9
	Montante total adjudicações (Triénio)	1.060.541,40	100,0

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços da autarquia

2.2.3. LEGALIDADE DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

2.2.3.1. Aspetos Gerais

Ao nível da assunção e autorização da despesa nos procedimentos de aquisição de bens e serviços analisados, constatou-se que não foram cumpridas as regras estabelecidas no POCAL, designadamente, no que se refere ao cabimento e compromisso, respetivamente, nas fases de abertura do procedimento e adjudicação e celebração do respetivo contrato.

Nos procedimentos analisados (ajuste direto) também não constava qualquer informação expressa sobre a situação das entidades convidadas relativamente ao impedimento legal constante do CCP²⁰.

(Anexos 2 e 3)

2.2.3.2. Parecer prévio vinculativo

A CMAF, no que respeita aos contratos de aquisição de serviços, apenas aplicou as normas relativas à exigibilidade do parecer prévio, previstas nas Leis dos Orçamentos de Estado de 2011²¹ e 2012²², a partir do ano 2012, ao adotar, na tramitação e instrução daquele parecer prévio, a regulamentação publicada para a administração central²³.

Assim, no ano de 2011, nenhum contrato de prestação de serviços foi objeto de parecer prévio.

Careciam de parecer prévio vinculativo os contratos de aquisição de serviços, designadamente, nas modalidades de avença e tarefa e cujo objeto fosse a consultadoria técnica, independentemente da natureza da contraparte²⁴, salvo as exceções legalmente previstas²⁵.

A sanção prevista legalmente para a contratação de prestação de serviços sem a obtenção do referido parecer vinculativo, é a nulidade do contrato, sendo, conseqüentemente, ilegais os respetivos pagamentos²⁶.

A referida omissão, em 2011, terá resultado, contudo, da existência de dúvidas sobre o âmbito das disposições legais relativas à exigência de parecer prévio a emitir pelo órgão executivo e dificuldades na sua aplicação, por ausência de diploma regulamentar específico aplicável à administração local.

Por deliberação unânime do órgão executivo, datada de 09/12/2013, foi decidido *“ratificar a lista de aquisição de serviços efetuadas no ano de 2011...”*.

Tendo presente o circunstancialismo em que ocorreu a falta de emissão do parecer prévio, considerando as dúvidas suscitadas sobre o âmbito da incidência da respetiva obrigação legal às

²⁰ N.ºs 2 e 5, do artigo 113.º do CCP.

²¹ Vd. n.º 2 do artigo 22.º da LOE/2011.

²² N.º 4 do artigo 26.º da LOE de 2012.

²³ Cfr., sucessivamente, o disposto nas Portarias n.ºs, 4-A/2011, de 3 de janeiro, 9/2012, de 10 de janeiro, e 16/2013, de 16 de janeiro.

²⁴ Cfr. em especial, artigos, 19.º e 22.º da LOE2011 e artigo 69.º do DL 29-A/2011, de 01 de março.

²⁵ N.º 2 do artigo 69.º do DL n.º 29-A/2011, de 01 de março.

²⁶ N.º 6 do artigo 22.º e n.º 10.º do artigo 26.º das LOE/2011 e LOE/2012.

autarquias locais e tendo em conta a ratificação pela CMAF, *“a posteriori”*, das aquisições efetuadas em 2011, não se justifica a adoção de quaisquer medidas tendo em vista o eventual sancionamento, em sede de responsabilidade financeira, da referida omissão de parecer prévio.

2.2.4. BOAS PRÁTICAS NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

2.2.4.1. Planeamento das necessidades, gestão de stocks e controlo da execução dos contratos

A gestão das compras públicas implica uma correta aferição e planeamento das necessidades de bens e serviços, o que, associado a uma adequada gestão de *“stocks”* e à centralização do processo de compras, permite obter ganhos de eficiência e economia na aquisição dos bens e serviços, desde logo, diminuindo os custos administrativos associados e a consequente redução de aquisições avulsas a situações meramente excecionais.

No que respeita à informatização da gestão do armazém e de acordo com a informação obtida na entidade, constatou-se a omissão de inventariação de alguns bens²⁷, bem como a inobservância de realização de contagens físicas regulares.

Das verificações efetuadas e dos esclarecimentos prestados, concluímos, ainda, que, na CMAF, a *“função compras públicas”*, ou seja, a promoção dos procedimentos destinados a contratar não está centralizada num único serviço, o que é gerador de ineficiências.

O MAF informou, **no contraditório**, que a função *“Compras”* já está centralizada na Secção de Património e Aprovisionamento e que já implementou o recurso a fornecimentos contínuos por 6 e 12 meses em relação a um conjunto de bens (combustíveis, material de águas e saneamento, material de construção diverso, etc.

Subsiste, pois, a observação relativa à falta de inventariação de alguns bens e de contagens físicas regulares.

(Anexo 12)

2.2.4.2. Acordos-quadro/catálogo nacional de compras públicas

As autarquias locais, apesar de não estarem vinculadas, em relação aos bens e serviços incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP)²⁸, atualmente gerido pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP), podem aderir a acordos-quadro celebrados por esta entidade.

No triénio auditado, e de acordo com a certidão emitida pela dirigente da Divisão Financeira *“não foram efetuadas compras na Central de Compras do Estado”*.

Não há também evidência de a autarquia local, previamente à decisão de aquisição de bens e serviços inseridos no CNCP, ter consultado as condições de fornecimento desses bens e serviços, de modo a

²⁷ A CMAF informou que subsistem *“existências (...) que ainda não conseguiram inventariar devido à dificuldade de identificação”* encontrando-se a *“aplicação do armazém (...) em fase experimental”*.

²⁸ DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

avaliar eventuais vantagens na contratação desses bens e serviços no âmbito dos respetivos acordos-quadro.

A autarquia auditada, **no contraditório**, informou que se encontra a analisar a eventual adesão a acordos-quadro.

(Anexo 12)

2.2.4.3. Promoção da concorrência

Nos processos de compras públicas analisados, a autarquia adotou o procedimento pré-contratual adequado ao valor do contrato, tendo em conta a estimativa da despesa prevista ou o valor do contrato a celebrar, pelo que, nesse aspeto, foi assegurada a concorrência mínima exigida por lei.

No entanto, não resultou evidenciado nos processos de ajuste direto analisados, a consulta de vários fornecedores/prestadores, quedando-se o convite, na maioria das situações, a uma única entidade, em prejuízo do interesse público, que é prosseguido, em regra, através do aumento da concorrência e da adjudicação à proposta economicamente mais vantajosa para o Município.

A este propósito, o MAF **no contraditório**, esclareceu que *"(...) tem vindo a uniformizar todos os procedimentos de ajuste direto em função do valor, por forma a garantir a maior concorrência possível, passando doravante a existir nos processos (...) informação respeitante à inexistência de impedimento legal (...) em convidar as entidades indicadas para o efeito, que constarão de uma lista própria e aprovada pelo executivo (...)".*

(Anexo 12)

2.2.4.4. Prazo de pagamento

O cumprimento dos prazos de pagamento contratualmente estabelecidos é um fator que gera confiança junto dos fornecedores/prestadores, contribuindo, ainda, para uma boa imagem da autarquia face ao exterior, influenciando a formação do preço dos bens e serviços a adquirir.

Com efeito, a formulação dos preços nas propostas tende a ser ajustada em função do prazo médio de pagamento da entidade adjudicante, pelo que, nas situações de atrasos ocorridos, ainda que o prestador/fornecedor não exija o pagamento de juros de mora, não deixará de ser o município a suportar, através do preço, os correspondentes custos de financiamento e de transação, pelo que o Município deverá assegurar a observância dos prazos legais e contratuais.

Em relação a este aspeto refira-se que o Município, nas situações analisadas, não cumpriu, em geral, os prazos de pagamento contratuais a que estava vinculado, como se demonstra, a título meramente exemplificativo, no Anexo 11, tendo-se registado desvios entre 3 e 351 dias, sem prejuízo de alguns pagamentos terem sido antecipados.

(Anexo 11)

2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

O Regulamento de Controlo Interno (RCI) vigente no MAF, aprovado por deliberação da AM de 25/04/2011, foi objeto de alteração, por deliberação do executivo camarário de 25/11/2013.

Os testes realizados permitiram evidenciar fragilidades nesta área, patenteadas, nomeadamente, pelas seguintes situações descritas neste relatório:

- ✓ A documentação de suporte dos processos de empreitadas de obras públicas não se encontrava numerada sequencialmente, nem rubricada (*vd. item 2.1.7.1.*);
- ✓ Não foram oportunamente cumpridas as formalidades legais quanto à assunção e autorização de despesa, designadamente, o cabimento e compromisso da despesa, que deviam ocorrer, respetivamente, nos momentos da abertura do procedimento e celebração do contrato, quer nas empreitadas, quer nas aquisições de bens e serviços (*vd. itens 2.1.7.1., 2.1.8.1. e 2.2.3.1.*);
- ✓ Não há evidência nos processos de informação sobre a verificação da inexistência do impedimento legal, estabelecido no CCP²⁹, em convidar, no âmbito do procedimento de ajuste direto (exceto com recurso a critérios materiais), as entidades indicadas para o efeito (*vd. item 2.1.8.1.*);
- ✓ Existência de dilação significativa na celebração dos contratos (entre 6 e 12 meses), no âmbito das empreitadas de obras públicas, a contar da data de adjudicação, o que tem reflexos nos custos das empreitadas, em sede de revisão de preços, por aquela dilação se repercutir também no plano de trabalhos e de pagamentos ao empreiteiro (*vd. item 2.1.7.1.*);
- ✓ Ultrapassagem do prazo de pagamento contratual (60 dias) em todas as obras analisadas³⁰, com desvios temporais entre 10 a 345 dias (*vd. itens 2.1.7.3. e 2.1.8.3.*);
- ✓ Inexistência de base de dados atualizada dos preços unitários médios dos diferentes trabalhos das empreitadas, que permita aferir a razoabilidade dos custos unitários dos trabalhos e do custo médio das obras postas a concurso, consoante o seu tipo (*vd. item 2.1.9.*);
- ✓ Falta de previsão e articulação de procedimentos nos setores responsáveis pela “contabilidade” e “património”, quanto à identificação, relevação e valorização dos bens do ativo imobilizado³¹ (*vd. item 2.2.4.1.*);
- ✓ Insuficiências no que concerne à inventariação dos bens do ativo imobilizado do Município³² (*vd. item 2.2.4.1.*); e
- ✓ Falta de planeamento das necessidades e de centralização da função “Compras Públicas”, situação que é geradora de ineficiências e de dificuldades no controlo, designadamente, do impedimento legal em convidar a mesma entidade (*vd. item 2.2.4.1.*).

²⁹ N.ºs, 2 e 5 do artigo 113.º do CCP.

³⁰ De acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 299º do CCP.

³¹ Os Serviços da autarquia esclareceram, **no âmbito do contraditório**, que estão a “trabalhar no sentido de concretizar esta troca de informação através dos circuitos de desmaterialização na plataforma” informática existente para o efeito.

³² A este propósito, a autarquia local, **no exercício do contraditório**, esclareceu que “Alguns bens do domínio público ainda se encontram por inventariar/valorizar, no entanto foi constituída uma comissão de avaliação que se encontra a executar esse trabalho.”.

2.4. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), aprovado com um atraso de cerca de um mês em relação ao prazo previsto (Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), publicada no DR, 2ª Série, em 22 de julho), foi remetido às diversas entidades.

Da análise a este Plano, que foi objeto de alteração, aprovada por deliberação da CMAF de 17/06/2011, e da sua aplicação pela autarquia, destacamos os seguintes aspetos:

- ✓ O Plano identifica as áreas da atividade da autarquia suscetíveis de risco, na qual se inclui a contratação pública, identificando os respetivos riscos e descrevendo o elenco de medidas para a sua prevenção, bem como os responsáveis pela respetiva implementação;
- ✓ Relativamente à respetiva monitorização, o Plano prevê diferentes meios de acompanhamento e controlo, bem como a elaboração e aprovação de relatório anual de execução, o último dos quais tinha sido o relativo ao ano de 2012, aprovado por deliberação da CMAF de 11/03/2013.

(Anexo 4)

A CMAF, **no contraditório**, informou que *“Os relatórios de monitorização e acompanhamento anual estão devidamente aprovados em Reunião de Câmara, estando aqueles e restante documentação relativa ao plano, disponíveis no site do município (...)”*, o que pudemos confirmar in <http://www.cm-alfandegadafe.pt/pages/1301>.

(Anexo 12)

3. CONCLUSÕES

Atentos os resultados da auditoria, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

- C1. A despesa paga com empreitadas de obras públicas (5,1 M€) representou, no período de 2010 a 2015, 10% das despesas de capital e 5,6% da despesa total do Município e apresentou uma tendência decrescente ao passar de 934 mil euros, em 2010, para 536,6 mil euros, em 2015, salvo no ano de 2012, em que registou um aumento de 61% em relação a 2010 - *vd. item 2.1.1.*
- C2. Entre 2010 e 2012, foram adjudicadas empreitadas de obras públicas no valor total de 3,7 M€, respeitando 94% desse montante a empreitadas precedidas de concurso público e 6% a obras adjudicadas através de ajuste direto - *vd. itens 2.1.2 e 2.1.3.*
- C3. Do valor das adjudicações efetuadas, 40,5% respeita a empreitadas contratadas com o mesmo empreiteiro, representando um terço do seu universo - *vd. item 2.1.4.*
- C4. Nas empreitadas adjudicadas e concluídas entre 2010 e 2012 não foram realizados quaisquer trabalhos a mais ou imprevistos, registando-se erros e omissões numa obra, trabalhos a menos, numa outra, e revisão de preços em 3 empreitadas - *vd. item 2.1.6.*
- C5. Nas seis obras analisadas, verificou-se que o cabimento e o compromisso da despesa não foram efetuados nos momentos adequados, isto é, aquando da decisão de abertura dos procedimentos pré-contratuais e da celebração dos contratos, respetivamente, nos termos do POCAL - *vd. itens 2.1.7.1. e 2.1.8.1.*
- C6. Os registos no livro de obra, a cargo dos técnicos da CMAF apresentam uma dilação temporal excessiva – 3 meses - e não existem relatórios mensais, de forma a evidenciar o estado da execução física e financeira da obra - *vd. itens 2.1.7.2. e 2.1.8.2.*
- C7. Sem prejuízo de situações pontuais de antecipação do prazo de pagamento contratualmente estabelecido nas empreitadas (60 dias), este prazo foi, em geral, ultrapassado, variando os desvios entre 10 e 439 dias, sem que, desse facto, tivesse resultado, contudo, o pagamento de juros de mora - *vd. itens 2.1.7.3. e 2.1.8.3.*
- C8. Os prazos de execução física também foram ultrapassados, em três obras, tendo registado desvios entre 1 e 1,23 meses - *vd. itens 2.1.7.2. e 2.1.8.2.*
- C9. A despesa paga com aquisição de bens e serviços, no período de 2010 a 2015, (13,7 M€) representou, em média, 15% da despesa municipal - *vd. item 2.2.1.*
- C10. Entre 2010 e 2012, a despesa do MAF com aquisição de bens e serviços registou um decréscimo de 60%. Pelo contrário, em 2013 e 2015, aquelas despesas apresentaram, em relação aos anos imediatamente anteriores, acréscimos de 94,5% e 17,7%, respetivamente, sendo esses desvios justificados, em grande parte, por força da utilização, em 2010, de empréstimo para saneamento financeiro, de empréstimo no âmbito do PAEL e do reequilíbrio financeiro, em 2013, e, em 2015, da renegociação de parte dos empréstimos ao abrigo da adesão ao FAM - *vd. item 2.2.1.*

C11. O ajuste direto constituiu o único procedimento de contratação pública utilizado pela autarquia nas aquisições de bens e serviços - *vd. item 2.2.2.*

C12. No ano de 2011, os contratos de aquisição de serviços não foram objeto do parecer prévio legalmente exigido nos termos da LOE de 2011, por se suscitarem dúvidas quanto ao âmbito dos contratos sujeitos a essa formalidade e à sua aplicação imediata, por a Portaria publicada se destinar apenas à Administração Central. A CMAF deliberou, porém, a ratificar, essas aquisições- *vd. item 2.2.3.2.*

C13. Nos processos de compras públicas, a autarquia adotou o procedimento pré-contratual adequado ao valor do contrato. Contudo, a consulta foi reduzida, na maioria das situações, a uma única entidade, em prejuízo dos princípios da transparência, da concorrência e da prossecução do interesse público, na obtenção da proposta economicamente mais vantajosa - *vd. item 2.2.4.3.*

C14. Sem prejuízo dos prazos de pagamento terem sido antecipados, nalguns casos, em regra, a CMAF não observou aqueles prazos, registando-se desvios entre 3 e 351 dias - *vd. item 2.2.4.4.*

C15. Detetaram-se fragilidades diversas no sistema de controlo interno, reveladas, por algumas conclusões constantes dos itens anteriores e pelas seguintes situações:

- ✓ A documentação de suporte dos processos de empreitadas de obras públicas não se encontrava numerada sequencialmente, nem rubricada - *vd. item 2.1.7.1.;*
- ✓ Tanto nas empreitadas como nas aquisições de bens e serviços, o cabimento e o compromisso da despesa não foram efetuados nos momentos adequados, isto é, aquando da decisão de abertura dos procedimentos pré-contratuais e da celebração dos contratos, respetivamente, nos termos do POCAL. - *vd. itens 2.1.7.1, 2.1.8.1. e 2.2.3.1.;*
- ✓ Nos processos relativos às obras precedidas de ajuste direto não havia qualquer informação respeitante à inexistência de impedimento legal, nos termos do CCP, em convidar as entidades indicadas para o efeito - *vd. item 2.1.8.1.;*
- ✓ Numa empreitada precedida de ajuste direto foi consultado apenas um empreiteiro, sem qualquer fundamentação para a sua escolha, em detrimento dos princípios da transparência e da concorrência - *vd. item 2.1.8.1.;*
- ✓ Verificou-se uma dilação significativa na celebração dos contratos (entre 6 e 12 meses), no âmbito das empreitadas de obras públicas, a contar da data de adjudicação, o que tem reflexos nos custos das empreitadas, em sede de revisão de preços, por aquela dilação se repercutir também no plano de trabalhos e de pagamentos ao empreiteiro - *vd. item 2.1.7.1.;*
- ✓ O prazo de pagamento contratual (60 dias) foi ultrapassado na maioria das obras analisadas³³, com desvios temporais entre 10 a 439 dias, sem prejuízo - *vd. itens 2.1.7.3. e 2.1.8.3.;*
- ✓ Não existia base de dados atualizada dos preços unitários médios dos diferentes trabalhos das empreitadas, que permita aferir a razoabilidade dos custos unitários dos trabalhos e do custo

³³ De acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 299º do CCP.

médio das obras postas a concurso, consoante o seu tipo - *vd. item 2.1.9;*

- ✓ O procedimento com vista à contratação de bens e serviços não está centralizado, sendo promovido por várias unidades orgânicas e de acordo com as respetivas necessidades, facto que potencia ineficiências e é gerador de dificuldades no controlo, designadamente, do impedimento legal em convidar a mesma entidade - *vd. item 2.2.4.1;*
- ✓ A autarquia local não procedeu à aquisição de quaisquer bens ou serviços ao abrigo de acordos-quadro, nem há evidência de ter consultado os acordos-quadro celebrados pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P, previamente à aquisição de bens e serviços inseridos nesses acordos-quadro, de modo a avaliar eventuais vantagens na adesão a esses acordos - *vd. item 2.2.4.2;*
- ✓ Registou-se a falta de previsão no RCI de procedimentos quanto à articulação dos setores responsáveis pela “contabilidade” e “património”, no que respeita à identificação, relevação e valorização dos bens do ativo imobilizado³⁴ - *vd. item 2.2.4.1;*
- ✓ Registaram-se insuficiências na inventariação dos bens do ativo imobilizado do Município³⁵ - *vd. item 2.2.4.1.; e*
- ✓ Não havia evidência de planeamento das necessidades e a função “Compras Públicas” estava distribuída por diversos Serviços, situação que é geradora de ineficiências e de dificuldades no controlo, designadamente, do impedimento legal em convidar a mesma entidade - *vd. item 2.2.4.1.*

C16. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas foi aprovado pela CMAF com um atraso de cerca de um mês e o último relatório disponível, à data da auditoria em 2013, sobre a sua monitorização reportava-se ao ano de 2012 - *vd. item 2.4.*

³⁴ Os Serviços da autarquia esclareceram que estão a “trabalhar no sentido de concretizar esta troca de informação através dos circuitos de desmaterialização na plataforma” informática existente para o efeito.

³⁵ Os esclarecimentos prestados pela entidade concretizam que “Alguns bens do domínio público ainda se encontram por inventariar/valorizar, no entanto foi constituída uma comissão de avaliação que se encontra a executar esse trabalho.”.

4. RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões antecedentes, recomendamos ao Presidente da Câmara Municipal de Alfândega da Fé e a este órgão a adoção das medidas adequadas a assegurar:

- R1. Que o cabimento e compromisso das despesas, ao nível da contratação pública, sejam, por sistema, efetuados previamente à decisão de realização das despesas e à celebração dos contratos/emissão de requisição externa - *vd. item 3. – C5 e C15;*
- R2. O registo sistemático e tempestivo, nos livros de obra relativos às empreitadas de obras públicas, dos resultados das verificações realizadas em sede de fiscalização dos trabalhos, bem como de todas as ocorrências no decurso da execução da obra. Para além disso, a instrução do processo das empreitadas com atas das reuniões de obra e relatórios periódicos sobre a sua execução física e financeira - *vd. item 3. - C6.*
- R3. A promoção da maior concorrência possível nas empreitadas e aquisições de bens e serviços precedidas de ajuste direto, sem recurso a critérios materiais - *vd. item 3. – C13 e C15;*
- R4. Evidência nos processos da inexistência de impedimento legal em convidar as entidades consultadas, no âmbito do ajuste direto sem recurso a critérios materiais- *vd. item 3. – C15;*
- R5. A obtenção de ganhos de eficiência e economia, através do planeamento de necessidades, da centralização da função “Compras Públicas”, do recurso a fornecimentos contínuos dos bens de uso corrente e da avaliação das vantagens na adesão a acordos-quadro incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas ou celebrados por outras centrais de compras - *vd. item 3. – C15.*

5. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas, caso as mesmas mereçam homologação de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento:

- 5.1. Envio do presente Relatório e Anexos a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais;
- 5.2. Remessa deste Relatório e Anexos à Presidente da Câmara Municipal de Alfândega da Fé, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de enviar cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do n.º 2, do artigo 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; e
- 5.3. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias, a contar da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando a respetiva evidência documental, nos termos previstos no artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/04/2010, publicado no DR, 2.ª série, de 12 de abril.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Fernando Erico Martins e pelo Chefe de Equipa, António Manuel Pega, que o coordenou, sob a direção do Chefe de Equipa em Direção de Projeto, Belmiro Augusto Morais.

À consideração superior.

O Inspetor
Assinado de
forma digital por
FERNANDO ERICO
RODRIGUES
MARTINS
Dados: 2016.09.26
13:11:10 +01'00'

Chefe de Equipa
ANTÓNIO
MANUEL DE
MOURA
FERNANDES
PEGA
2016.09.26
13:02:34 +01'00'

5. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas, caso as mesmas mereçam homologação de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento:

- 5.1. Envio do presente Relatório e Anexos a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais;
- 5.2. Remessa deste Relatório e Anexos à Presidente da Câmara Municipal de Alfândega da Fé, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de enviar cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do n.º 2, do artigo 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; e
- 5.3. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias, a contar da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando a respetiva evidência documental, nos termos previstos no artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/04/2010, publicado no DR, 2.ª série, de 12 de abril.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Fernando Erico Martins e pelo Chefe de Equipa, António Manuel Pega, que o coordenou, sob a direção do Chefe de Equipa em Direção de Projeto, Belmiro Augusto Morais.

À consideração superior.

O Inspetor
Assinado de
forma digital por
FERNANDO ERICO
RODRIGUES
MARTINS
Dados: 2016.09.26
13:11:10 +01'00'

Chefe de Equipa
ANTÓNIO
MANUEL DE
MOURA
FERNANDES
PEGA
2016.09.26
13:02:34 +01'00'

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Amostra dos processos de empreitadas de obras públicas – Execução Física
Anexo 2	Amostra dos processos de aquisição de bens – 2010/2012
Anexo 3	Amostra dos processos de aquisição de serviços – 2010/2012
Anexo 4	Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 5	Empreitada de beneficiação da Estrada Municipal 614 – Troço desde EN 215 a Picões
Anexo 6	Empreitada de beneficiação do Caminho Municipal 1158 – Colmeais
Anexo 7	Empreitada de beneficiação da Estrada Municipal 614 – Troço desde EN 215 a Picões – Troço dentro da aldeia de Picões
Anexo 8	Empreitada de beneficiação do Troço desde EM 614 a Sendim da Serra
Anexo 9	Empreitada de intervenção em diversos equipamentos desportivos – Demolição Parcial do Pavilhão Gimnodesportivo
Anexo 10	Empreitada de intervenção de conservação urbanística em diversas freguesias do Concelho – Gebelim
Anexo 11	Descrição exemplificativa de desvios no prazo de pagamento – Aquisição de bens e serviços
Anexo 12	Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada