

Auditoria ao Município de Pombal

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

Relatório n.º 2016/1719

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo.
Sublinho as recomendações dirigidas ao aperfeiçoamento dos instrumentos de controlo interno do Município de Pombal, alertando, ainda, para a necessidade de garantir a legalidade e a transparência dos processos, com salvaguarda dos princípios da concorrência e da salvaguarda do interesse público.
À consideração superior.

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

À consideração superior,

Chefe de equipa com
direção de projetos

DESPACHO:

Concordo.
Sublinho a inobservância das regras de transparência em procedimentos de contratação pública.
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Relatório n.º 2016/1719

Processo n.º 2016/235/A5/550

Auditoria ao Município de Pombal - Controlo da Contratação Pública

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria teve como finalidade confirmar se a utilização dos recursos públicos, na área da contratação pública, respeitou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, ao nível dos procedimentos pré-contratuais e se, na execução física e financeira dos contratos, se registaram desvios relevantes. De acordo com as evidências obtidas, a análise e a sua avaliação e o exercício do

procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 11), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

- 1.1.** No triénio 2013-2015, a despesa paga pelo Município de Pombal com contratação pública ascendeu a 59 M€, o que corresponde a 46% da despesa municipal.
- 1.2.** As empreitadas adjudicadas, naquele período, representam 34 M€ e a execução física e financeira dos respetivos contratos evidenciou desvios, o incumprimento dos prazos de execução e cronogramas financeiros e insuficiente justificação para a sua existência. Não há evidência da adoção de medidas de correção e/ou aplicação de sanções contratuais, mesmo nos casos em que eram aplicáveis.
- 1.3.** Constatou-se que a informação relativa à fiscalização da execução das empreitadas, a cargo dos técnicos municipais, era insuficiente, não havendo evidência da aferição e controlo do desenvolvimento físico das obras, face ao plano aprovado.
- 1.4.** Relativamente aos processos de empreitadas de obras públicas por ajuste direto, o critério utilizado para verificação do cumprimento da acumulação por empreiteiro, não se encontrava devidamente densificado e não resultava dos respetivos processos qualquer documento ou outra evidência de que esse risco tenha sido acautelado.
- 1.5.** Acresce que a diversificação de consulta/adjudicações a diferentes empresas era meramente aparente, em alguns processos de empreitadas, uma vez que foram identificadas situações em que os titulares dos órgãos sociais eram as mesmas pessoas e em que a sede social também era a mesma. Esta prática assume especial gravidade no caso dos ajustes diretos, por potenciar uma subversão à regra legal que visa limitar a adjudicação ao(s) mesmo(s) empreiteiro(s) após consulta formal a vários.
- 1.6.** Nos contratos de prestação de serviços, cujo montante global ascendeu a 21 M€, verificou-se, na modalidade de avença, a consulta a um único prestador, em incumprimento dos princípios da concorrência e da transparência.
- 1.7.** Em regra, foram respeitadas as regras do CCP ao nível da escolha dos procedimentos pré-contratuais, atendendo à despesa estimada ou ao valor do contrato a celebrar. No entanto, em diversos contratos de prestação de serviços, a fundamentação da escolha de procedimento pré-contratual ao abrigo de critérios materiais foi insuficiente, com efeitos adversos ao nível do cumprimento dos critérios da concorrência e da transparência.
- 1.8.** A generalização da emissão de parecer prévio nas prestações de serviços às situações não expressamente excecionadas, só ocorreu com a publicação da

Despesa com Contratação Pública: 59 M€

Desvios na execução física e financeira das empreitadas, sem aplicação de medidas corretivas e/ou sancionatórias

Escassa informação da fiscalização no acompanhamento da execução das empreitadas

Insuficiente demonstração, nos ajustes diretos, do critério utilizado e do controlo do valor acumulado por empreiteiro

Consulta a diversos empreiteiros cujas empresas integram pessoas com identidade coincidente nos órgãos sociais e/ou a mesma sede.

Consulta a apenas um prestador nos contratos de avença

Insuficiente fundamentação para recurso a critérios materiais

Generalização da emissão do parecer prévio apenas em 2015

regulamentação especificamente aplicável às autarquias locais em 2015, não tendo sido, até esse ano, adotado o procedimento correto.

1.9. Detetaram-se incorreções na aplicação das reduções remuneratórias previstas nas sucessivas LOE, aplicáveis às prestações de serviços, decorrentes quer de dúvidas interpretativas legais, quer de erros na aplicação e fórmulas de cálculo, que resultaram em valores materialmente pouco relevantes, os quais devem ser objeto de regularização pela entidade.

Incorreções na aplicação das reduções remuneratórias nas prestações de serviços

1.10. O Município não deu cumprimento aos deveres de informação previstos no CCP, na elaboração e remessa dos relatórios de contratação e dos relatórios finais de obra e, em alguns processos, não foi elaborada a conta final de empreitada.

Incumprimento de deveres de informação em empreitadas de obras públicas

1.11. A Norma de Controlo Interno encontra-se desatualizada e com conteúdo pouco densificado, nomeadamente em matéria de contratação pública.

Desatualização da NCI

1.12. Detetaram-se fragilidades no sistema de controlo interno, em especial no âmbito do acompanhamento e fiscalização das empreitadas de obras públicas, bem como na sistematização e avaliação do histórico de empreiteiros e fornecedores.

Fragilidades e insuficiências no controlo interno

1.13. O PGRIC tinha diversas insuficiências, designadamente quanto à adequação à atual estrutura organizativa, enunciação e afetação de recursos humanos, financeiros e materiais, monitorização das medidas nele previstas, explicitação dos resultados previstos e obtidos, calendarização e modelo a aplicar na sua revisão.

Áreas de melhoria do PGRIC

2. As principais recomendações formuladas ao Município de Pombal e acolhidas pelo mesmo, são as seguintes:

2.1. Promoção de um adequado controlo da execução física e financeira das empreitadas de obras públicas, elaborando livros de registo de obras, relatórios sobre o grau e qualidade da sua execução e determinando as adequadas medidas de correção e/ou sanções nas situações de desvios ao contratualmente estabelecido.

2.2. Definição expressa e generalizada dos procedimentos e critérios a utilizar na densificação do conceito “prestações do mesmo tipo ou idênticas” e explicitação do seu cumprimento nos procedimentos de contratação pública.

2.3. Seleção fundamentada e criteriosa dos empreiteiros a consultar nos casos de ajuste direto, com o controlo prévio das relações especiais entre os mesmos, em função da estrutura societária e limitação de adjudicações por empreiteiro.

2.4. Escolha objetiva e devidamente fundamentada dos procedimentos pré-contratuais em função de critérios materiais, com explicitação clara dos mesmos.

Principais recomendações

- 2.5.** Diversificação da consulta a vários prestadores nos procedimentos de contratação pública, na modalidade de avença, promovendo os princípios da concorrência e transparência.
- 2.6.** Verificação rigorosa da aplicação das restrições remuneratórias aos contratos de prestação de serviços previstas nas LOE, promovendo a regularização das incorreções detetadas quanto a reduções remuneratórias e respetiva demonstração em sede de *follow up*.
- 2.7.** Cumprimento dos deveres de informação na contratação e execução de contratos de empreitadas de obras públicas e elaboração da conta final das empreitadas.
- 2.8.** Revisão e correção das fragilidades assinaladas na Norma de Controlo Interno e no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, tendo em vista garantir que estes instrumentos robustecem o controlo interno da entidade e identificam claramente os maiores riscos na área da contratação pública, contribuindo para a sua mitigação.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1. FUNDAMENTO.....	7
1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO	7
1.3. METODOLOGIA.....	8
1.4. CONTRADITÓRIO	8
2. RESULTADOS.....	8
2.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	8
2.2. COMPETÊNCIAS	9
2.3. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	10
2.4. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS.....	14
2.5. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA.....	19
2.6. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	20
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	22
4. PROPOSTAS	25
LISTA DE ANEXOS	26

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD	Ajuste Direto
ADS	Ajuste Direto Simplificado
CCP	Código dos Contratos Públicos
CLPQ	Concurso Limitado por Prévia Qualificação
CM	Câmara Municipal
CMP	Câmara Municipal de Pombal
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
CP	Concurso Público
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DMAF	Departamento Municipal Administrativo e Financeiro
DMO	Departamento Municipal de Operações
DR	Diário da República
EOP	Empreitadas de obras públicas
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOE	Lei de Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MP	Município de Pombal
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
SCI	Sistema de Controlo Interno

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria enquadra-se no projeto “Contribuir para a melhoria da legalidade e da qualidade da despesa, em matéria de contratação pública e da gestão de recursos humanos da Administração Local”, previsto no **Plano Anual de Atividades** da Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

Face à finalidade da auditoria e à análise realizada, foram identificados, como principais fatores de risco, os seguintes:

- ✓ Recurso indevido ao ajuste direto, designadamente ao abrigo de critérios materiais;
- ✓ Convite a fornecedores em situação de impedimento legal;
- ✓ Fragilidades dos projetos e dos cadernos de encargos, bem como insuficiências ao nível do sistema de controlo interno e da fiscalização das obras.

1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria a que se pretende responder é a seguinte:

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

De modo a sustentar a recolha da evidência necessária à auditoria, foram definidas as seguintes subquestões:

- ✓ *Foi respeitada a legalidade da despesa e aplicação das reduções remuneratórias nos termos das Leis de Orçamento de Estado nos procedimentos pré-contratuais utilizados?*
- ✓ *Verificaram-se desvios na execução física e financeira dos contratos e os mesmos têm enquadramento legal e a devida fundamentação?*
- ✓ *Encontra-se instituído um sistema de controlo interno no município na área da contratação pública e são adotadas boas práticas nas compras públicas geradoras de poupança e ganhos de eficiência?*

O âmbito temporal da presente ação reportou-se ao triénio 2013/2015.

Esta auditoria incidiu sobre o Município de Pombal (MP), abrangendo, em particular, o Departamento Municipal Administrativo e Financeiro (DMAF), que tem a seu cargo a gestão administrativa e financeira

da contratação pública e o Departamento Municipal de Operações (DMO) responsável pela supervisão da área das obras municipais¹.

1.3. METODOLOGIA

O trabalho realizado seguiu a metodologia aplicada pela IGF em trabalhos de idêntica natureza², com a profundidade julgada adequada às circunstâncias, englobando o seguinte:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação financeira e outra relevante (procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos), definição do universo de análise e seleção de amostras;
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos dos processos relativos à contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas.

1.4. CONTRADITÓRIO

Nos termos do disposto no art.º 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07³ e dos artigos 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁴ foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Pombal das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 15/11/2016.

A análise detalhada da resposta recebida em 28/11/2016, que não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do *Anexo 11*, figurando a pronúncia da entidade auditada no *Anexo 10*.

Não obstante, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares, justificam a sua inclusão neste documento.

2. RESULTADOS

2.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM CONTRATAÇÃO PÚBLICA

No triénio 2013/2015, a **despesa paga com contratação pública** no MP ascendeu a **59 M€**, representando **45,6% da despesa municipal**, conforme ilustrado no quadro seguinte:

¹ Nos termos do previsto no Regulamento de Organização dos Serviços Municipais publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 195, de 09/10/2014.

² Tendo como referência os procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais - Informação n.º 1827/2010 da IGF, aprovada por despacho de 21/03/2011 – e no Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais - Informação n.º 1833/2009 da IGF, aprovada por despacho de 15/04/2010 - com as devidas adaptações e atualizações.

³ Alterado pelo DL n.º 32/2012, de 13/02.

⁴ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª série, de 12/04.

Quadro 1 - Peso da despesa com contratação pública - 2013/2015

ANO	2013	2014	2015	TOTAL
Despesa do município	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)
Despesa com contratação pública	23 056 364,42	19 743 549,24	16 498 491,73	59 298 405,39
Despesa total	51 853 181,84	41 793 896,70	36 488 906,97	130 135 985,51
Peso da despesa com contratação pública na despesa total	%	%	%	%
	44,5	47,2	45,2	45,6

Fonte: Mapas de controlo orçamental da execução da despesa de 2013 a 2015

Entre **2013 e 2015 a despesa do MP com contratação pública diminuiu**, registando um **decréscimo de 28%**, acompanhando a redução verificada na despesa total municipal (-30%).

No entanto, a **despesa corrente com contratação pública** apresentou uma **variação positiva de 20%**, representando **45% da despesa total com contratação pública**.

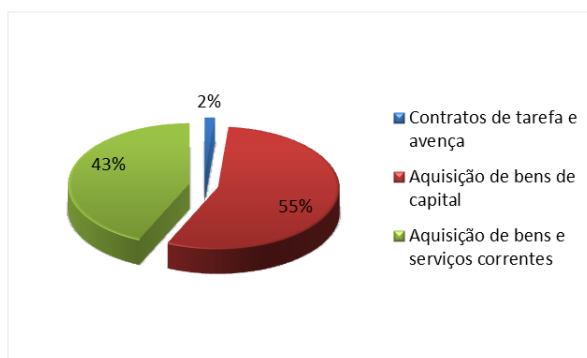
Naquele tipo de despesa, salienta-se a evolução verificada relativamente à **despesa com avenças e tarefas** com um **crescimento de 47%** no triénio, embora correspondendo apenas a 2% da despesa corrente com contratação pública.

Por sua vez, a **despesa com a aquisição de bens de investimento** registou uma **variação negativa de 54%**, representando, no entanto, **55% da despesa com contratação pública**.

(Anexos 1 e 2)

A **despesa em contratação pública** no MP apresentou, assim, a seguinte estrutura no triénio:

Gráfico 1 – Estrutura da despesa com contratação pública – 2013/2015



Fonte: Mapas de controlo orçamental da execução da despesa de 2013 a 2015

2.2. COMPETÊNCIAS

Nos mandatos autárquicos abrangidos pelo âmbito temporal da presente ação (2009/2013 e 2013/2017), as competências de contratação pública e respetivas autorizações de despesa conexas ficaram adstritas

ao órgão executivo e ao Presidente da Câmara Municipal (PCM), de acordo com as competências próprias legalmente previstas⁵.

No mandato 2009/2013, por delegação da Câmara Municipal de Pombal (CMP)⁶, foi alargada a competência do PCM até aos 250 mil euros, nos termos previstos no n.º 2, do art.º 29º do DL n.º 197/99, de 8/06.

2.3. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.3.1. Adjudicações no triénio 2013/2015

No triénio 2013/2015, foi adjudicado o valor de **34 M€** em obras públicas, do qual **29,9 M€** foi precedido de **concurso público**, **1 M€** de concurso limitado por prévia qualificação e **3,1 M€** do procedimento pré-contratual de **ajuste direto**, sendo o **ano de 2015** o que apresenta **maior volume de despesa adjudicada**.

Quanto ao **número de procedimentos**, o **ajuste direto e o concurso público apresentam um peso semelhante**, com 94 e 93 adjudicações, respetivamente, enquanto o procedimento com recurso ao concurso limitado por prévia qualificação apenas teve duas adjudicações, conforme ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 2 – Adjudicações de empreitadas de obras públicas – 2013/2015

Ano	Concurso público		Concurso limitado por prévia qualificação		Ajuste direto		Total	
	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)
2013	32	8 866 561,20	0	0,00	34	1 589 348,85	66	10 455 910,05
2014	24	5 491 053,49	2	1 053 274,16	35	875 860,58	61	7 420 188,23
2015	37	15 519 070,29	0	0,00	25	693 156,31	62	16 212 226,60
TOTAL	93	29 876 684,98	2	1 053 274,16	94	3 158 365,74	189	34 088 324,88
<i>N.º Adj.</i>	<i>49%</i>		<i>1%</i>		<i>50%</i>		<i>100%</i>	
<i>Montante</i>		<i>88%</i>		<i>3%</i>		<i>9%</i>		<i>100%</i>

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

2.3.2. Definição da amostra

A seleção da amostra das empreitadas de obras públicas adjudicadas entre 2013/2015 obedeceu à conjugação dos critérios de análise de risco, materialidade e tipo de procedimento pré-contratual adotado, acrescentando, no caso específico dos procedimentos adjudicados por ajuste direto, o do maior valor adjudicado por empreiteiro.

A **amostra**, em termos de valor, representou **22% das adjudicações** de empreitadas de obras públicas promovidas pela CMP, correspondentes ao montante global adjudicado de 34 M€.

⁵ Cfr. N.º 1 do art.º 18º do DL n.º 197/99, de 8/06 e os artigos 36º, 38º e 73º do CCP.

⁶ Deliberação da CMP de 26/10/2009.

No que se refere ao **número de processos adjudicados**, a **amostra** correspondeu a **8%** do conjunto de 189 obras adjudicadas, conforme evidenciado no quadro seguinte:

Quadro 3 – Amostra de empreitadas de obras públicas

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj.	%	Valor Adj. (€)	%
Concurso público	5	3%	6 459 165,23	19%
Concurso limitado por prévia qualificação	1	1%	369 000,00	1%
Ajuste direto	9	5%	591 506,39	2%
TOTAL	15	8%	7 419 671,62	22%
Uníverson 2013/2015	189	100%	34 088 324,88	100%

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

(Anexo 3)

2.3.3. Procedimento pré-contratual

Em termos de abertura e tramitação do procedimento pré-contratual, da análise efetuada aos procedimentos incluídos na amostra, destacam-se os seguintes aspetos:

- Foram cumpridas as formalidades legais quanto à assunção e autorização de despesa, nas fases de cabimento, compromisso e verificação da existência de fundos disponíveis previamente à celebração do respetivo contrato/adjudicação;
- Ao nível da escolha dos procedimentos pré-contratuais, foram respeitadas as normas legais em matéria de contratação de empreitadas de obras públicas, face à despesa estimada ou ao valor do contrato a celebrar;
- Nos procedimentos de ajuste direto, o controlo do cumprimento do disposto no n.º 2, do art.º 113º do Código dos Contratos Públicos (CCP), pelos serviços municipais, baseou-se no critério do valor adjudicado acumulado por número de contribuinte do adjudicatário nos dois últimos anos económicos e no ano em curso da abertura dos procedimentos⁷. Tal controlo não resulta, no entanto, evidenciado nas informações de abertura dos processos e correspondente proposta das entidades a consultar.

Em contraditório, o MP informa a intenção de incluir a densificação do conceito de «prestações idênticas ou do mesmo tipo», na próxima revisão da Norma de Controlo Interno (NCI), a concluir até ao final do corrente ano.

⁷ Critério esse que, sendo objetivo e de controlo fácil, não corresponde, em bom rigor, ao desiderato legal que refere tais limitações para contratos "... cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar...". O CCP, no entanto, não densifica ou concretiza o critério que enuncia relativamente ao que considera como prestações idênticas ou do mesmo tipo, pelo que, integrando conceitos indeterminados fica ao critério casuístico do respetivo intérprete.

Não obstante isso, constatou-se que alguns adjudicatários, embora correspondendo a empresas com personalidade jurídica distinta – e, conseqüentemente, com número de contribuinte diferente - integravam nos seus órgãos de direção/gestão pessoas com identidade total ou parcialmente similar, tendo até a respetiva sede social em endereço coincidente (Obras 9 a 15), situação passível de representar uma subversão à referida limitação legal, face ao critério adotado pela autarquia, e, substantivamente, violar os princípios da concorrência, transparência, igualdade e imparcialidade que devem pautar a contratação pública⁸.

Quanto a esta situação, o MP informa em contraditório que os serviços municipais se encontram a equacionar a forma de acautelar os aspetos suscitados.

- d) O **critério de adjudicação** utilizado nas obras analisadas foi o **do preço mais baixo**;
- e) Nas obras adjudicadas ao abrigo do procedimento de ajuste direto – Obras 7 a 15 – foi sempre **promovida a consulta a vários empreiteiros**, em prossecução do princípio da concorrência;
- f) Em alguns processos (Obras 1, 6 e 13)⁹ não foi elaborado o respetivo relatório de contratação¹⁰, verificando-se, noutras situações, um atraso significativo no envio de tal relatório face ao prazo legalmente previsto de 10 dias para o efeito (Obras 7, 9 e 10)¹¹. No contraditório, o MP manifesta a intenção de dar o devido cumprimento às referidas formalidades legais.

A omissão do cumprimento de tal obrigação legal resultava na inexistência de informação no Portal dos Contratos Públicos - www.basegov.pt - sobre a contratação das referidas empreitadas, sendo que, no caso particular de obras adjudicadas ao abrigo de ajuste direto (v.g. Obra 13), tal publicitação era condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeito dos respetivos pagamentos¹². No decurso da auditoria, o MP corrigiu prontamente tal omissão, pelo que não se justificam diligências adicionais por parte da IGF.

(Anexos 4, 5, 10 e 11)

2.3.4. Execução física e financeira

Em termos da execução física e financeira das empreitadas analisadas, destacam-se os seguintes aspetos:

- a) Incumprimento do prazo de execução previsto em algumas empreitadas, com desvios face aos planos de trabalhos aprovados, que se repercutiram nos respetivos cronogramas financeiros, cuja justificação nem sempre resultava evidenciada nos processos, suscitando a necessidade de esclarecimentos complementares pela IGF em sede de execução da auditoria.

⁸ Cfr. N.º 1, do art.º 4º do CCP e artigos 6º e 9º do CPA.

⁹ Da análise comparativa efetuada entre a listagem fornecida pelos serviços camarários e a informação disponível em www.basegov.pt, constatou-se que tal omissão ocorria, igualmente, noutras processos não abrangidos na amostra delimitada, tendo, da mesma forma, sido a situação prontamente corrigida pelo MP.

¹⁰ Nos termos do previsto no art.º 108º do CCP, regulamentado pela Portaria n.º 701-E/2008, de 29/07.

¹¹ Cfr. artigos 3º, al. i) e 6º da Portaria n.º 701-E/2008, de 29/07.

¹² Cfr. Art.º 127º do CCP e art.º 6º da Portaria n.º 701-E/2008, de 29/07.

Os desvios mais significativos registaram-se nas Obras 3 e 5¹³, objeto, aliás, de prorrogações dos prazos de execução iniciais¹⁴, empreitadas em que os respetivos adjudicatários apresentaram dificuldades financeiras, materiais e técnicas que condicionaram o desenvolvimento da execução dos trabalhos¹⁵.

Refira-se que, não resultavam evidenciadas, igualmente, nos processos, no decurso da execução dos trabalhos, propostas dos serviços camarários competentes, de tomada de medidas de correção visando a recuperação dos atrasos¹⁶ e/ou de aplicação de quaisquer sanções contratuais¹⁷.

Em sede de contraditório, o MP informa que está a ser preparada a implementação de uma aplicação informática de gestão de obras municipais, a partir da qual se efetuará o controlo da execução física e financeira, o que permitirá a adoção tempestiva de medidas de correção e/ou aplicação de sanções em caso de desvios;

- b) Na Obra 5 foram aprovados trabalhos adicionais, integrados como trabalhos a mais¹⁸ num valor correspondente a 5,78% do valor adjudicado, aquém, portanto, do limite de 40% previsto na alínea c), do n.º 2 do art.º 370º do CCP.

O respetivo contrato adicional foi devidamente remetido para o Tribunal de Contas¹⁹, para efeitos de fiscalização concomitante/sucessiva²⁰;

- c) Foi fixado como prazo de pagamento contratual 60 dias²¹, o qual, em média, foi cumprido pelo MP;
- d) A **fiscalização da execução dos trabalhos** ficou, em regra, a cargo dos técnicos da CMP, suportada nos autos de medição e, em algumas obras, no livro de registo de obra.

Tal informação revelou-se, no entanto, de conteúdo insuficiente para aferir da evolução na execução física e financeira da obra – não evidenciando o efetivo controlo efetuado pela fiscalização - e de eventuais vicissitudes, alterações ou outros eventos significativos ocorridos no desenvolvimento dos trabalhos, de forma a sustentar adequadamente a determinação de

¹³ Correspondendo a acréscimos de cerca de 70% relativamente aos prazos de execução inicialmente previstos.

¹⁴ Sustentados no previsto no art.º 13º do DL n.º 6/2004, de 6/01 e art.º 311º e ss. do CCP.

¹⁵ Culminando na Obra 3, aliás, na ocorrência de cessão de posição contratual do adjudicatário e estando a Obra 5 ainda a aguardar receção provisória total à data da realização da auditoria.

¹⁶ Nos termos previstos no art.º 404º do CCP.

¹⁷ Nos termos do disposto no art.º 403º do CCP.

¹⁸ Cfr. art.º 370º do CCP.

¹⁹ Em cumprimento do previsto no n.º 2 do art.º 47º da Lei n.º 98/97, de 26/08, com as alterações sofridas (LOPTC).

²⁰ Processo n.º 37/2016.

²¹ De acordo com o previsto no n.º 4, do art.º 299º do CCP.

eventuais correções e, no limite, de aplicação de sanções contratuais em situações de incumprimento²².

Em sede de contraditório, o MP informa que estão a ser preparados os procedimentos necessários para a correção da situação, designadamente, através da inclusão nas peças de procedimento (caderno de encargos) da utilização generalizada do livro de obra, complementada pela documentação do processo de empreitada, independentemente do respetivo suporte (eletrónico e/ou em papel);

- e) Em alguns processos não tinha sido elaborada a respetiva conta final de empreitada (Obras 8, 9, 10, 11, 13, 14 e 15)²³.
- f) Nas obras concluídas e com conta final aprovada (Obras 6, 7 e 12), não tinha sido elaborado o respetivo relatório final da obra a remeter ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, IP), em incumprimento do disposto no art.º 402º do CCP²⁴.

Em contraditório, o MP informa que os serviços municipais se propõem adotar procedimentos de controlo periódico de verificação dos processos cujos índices de revisão de preços publicados permitam fazer a conta final e, conseqüentemente, o envio de relatórios ao IMPIC.

(Anexos 4, 5, 10 e 11)

2.4. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

2.4.1. Adjudicações no triénio 2013/2015

No triénio em análise, o MP efetuou adjudicações de bens e serviços num valor correspondente a **21 M€**, sendo **predominante** o **recurso ao procedimento pré-contratual de ajuste direto** (incluindo o ajuste direto normal e em regime simplificado), **correspondendo a 99,8%** do número de adjudicações efetuadas pelo MP.

Em termos de **peso no total da despesa adjudicada**, **predominou** igualmente o procedimento de **ajuste direto** (incluindo o ajuste direto “normal” e em regime simplificado) ao ascender a 13,8 M€, representando **66%** daquela despesa.

Salienta-se, ainda, o recurso a **adjudicações ao abrigo de Acordos-Quadro** vigentes no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCPP), num valor correspondente a **25% do valor total adjudicado** no triénio, conforme ilustrado no quadro seguinte:

²² Cfr. a propósito o disposto no art.º 305º do CCP.

²³ Cfr. o disposto nos artigos 399º a 401º do CCP.

²⁴ Cfr ainda o disposto na al. m), do n.º 1 do art.º 2º da Portaria n.º 701-E/2008, de 29/07.

Quadro 4 – Adjudicações de bens e serviços – 2013/2015

Ano	Concurso Público		Ajuste Direto		Ajuste Direto Simplificado		Acordo Quadro		Total	
	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)
2013	4	374 146,11	93	2 953 821,19	3 512	1 379 749,67	3	4 216 699,87	3 612	8 924 416,84
2014	8	771 552,10	95	2 982 572,15	3 585	1 160 685,87	0	0,00	3 688	4 914 810,12
2015	5	893 312,62	119	3 899 909,16	3 888	1 370 053,31	2	1 100 664,25	4 014	7 263 939,34
TOTAL	17	2 039 010,83	307	9 836 302,50	10 985	3 910 488,85	5	5 317 364,12	11 314	21 103 166,30
N.º Adj.	0,15%		2,71%		97,09%		0,04%		100%	
Montante		10%		47%		19%		25%		100%

Fonte: Listagens de aquisições de bens e serviços fornecidas pelos serviços camarários

2.4.2. Definição da amostra

A seleção da amostra dos processos de aquisição de bens e serviços baseou-se em critérios de materialidade e análise de risco, procurando diversificar-se por tipo de procedimento, prestadores e tipo de bens/serviços prestados.

A **amostra**, em termos de **processos e montante adjudicado**, representou **1% e 10%** das aquisições ocorridas entre 2013 e 2015, respetivamente, conforme resulta do quadro seguinte:

Quadro 5 – Amostra de aquisições de bens e serviços

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj.	%	Valor Adj. (€)	%
Concurso público	6	0,05%	760 678,68	3,60%
Ajuste direto	32	0,28%	694 090,28	3,29%
Acordo Quadro	1	0,01%	469 415,00	2,22%
Ajuste direto simplificado	70	0,62%	129 058,08	0,61%
TOTAL	109	1%	2 053 242,04	10%
Universo 2013/2015	11.314	100%	21 103 166,30	100%

Fonte: Listagens de aquisições de bens e serviços fornecidas pelos serviços camarários

(Anexo 6)

2.4.3. Escolha do procedimento pré-contratual e organização processual

Da análise dos processos abrangidos pela amostra destacam-se os seguintes aspetos:

- Foram respeitadas as normas legais em matéria de contratação de aquisição de bens e serviços, designadamente, ao nível da escolha dos procedimentos pré-contratuais pelo critério do valor, face à despesa estimada ou ao valor do contrato a celebrar. A utilização de critérios materiais foi residual²⁵, e apesar da fundamentação apresentada nos processos, carece de maior concretização e densificação de forma a sustentar satisfatoriamente os normativos legais invocados.

²⁵ Verificou-se, essencialmente, a sua utilização ao nível da prestação de serviços de carácter jurídico.

Em contraditório, o MP informa que os serviços municipais procederam à divulgação da recomendação apresentada pela IGF no projeto de relatório, junto das Unidades Orgânicas intervenientes nos processos de contratação em apreço;

- b) Em termos de organização processual, a informação relativa ao procedimento pré-contratual encontrava-se, essencialmente, na plataforma eletrónica da contratação pública em uso pelo MP, a Gatewit;
- c) Foram cumpridas as normas estabelecidas no POCAL e na LCPA em matéria de assunção e autorização de despesa, máxime quanto ao momento do compromisso e verificação de fundos disponíveis;
- d) Nos ajustes diretos realizados ao mesmo fornecedor/prestador foi efetuado o controlo do **cumprimento ao disposto no n.º 2, do art.º 113º do CCP**, tendo como critério o acumulado por número de contribuinte do fornecedor/prestador, **resultando tal informação, em regra, evidenciada nos processos**²⁶;
- e) Nos procedimentos adjudicados ao abrigo de ajuste direto, foi promovida em regra, a consulta a vários fornecedores/prestadores, com exceção dos relativos a contratos de prestação de serviços na modalidade de avença em que a consulta se restringiu a um único prestador, em detrimento do princípio da concorrência.

Em contraditório, o MP informa que os serviços municipais procederam à divulgação da recomendação apresentada pela IGF no projeto de relatório, junto das Unidades Orgânicas intervenientes nos processos de contratação em apreço, no sentido de ser generalizada a diversificação da consulta a vários prestadores.

(Anexos 10 e 11)

2.4.4. Contratos de prestações de serviços – Restrições decorrentes das Leis de Orçamento de Estado (LOE)

A autarquia tem vindo a proceder à **emissão** dos devidos **pareceres prévios vinculativos**, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais de aquisição de serviços, em cumprimento do previsto sucessivamente nas LOE²⁷, conjugado com o disposto no art.º 6º do DL n.º 209/2009, de 3/09²⁸, relativamente aos

²⁶ Cfr a este propósito o referido no item 2.3.3. c) do presente relato.

²⁷ No n.º 10, do art.º 75º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 (LOE 2013), no n.º 11, do art.º 73º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 (LOE 2014), no art.º 7º da Lei n.º 75/2014, de 12/09, no n.º 12 do art.º 75º da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12 (LOE 2015) e no n.º 10 do art.º 35º da Lei n.º 7-A/2016, de 7/03 (LOE 2016).

²⁸ Diploma alterado pelas Leis n.ºs 3-B/2010, de 28/04, 66/2012, de 31/12 e 80/2013, de 28/11. Da redação do referido art.º 6º resulta que “1 - ...a celebração de contratos de tarefa e avença depende de prévio parecer favorável do órgão executivo ... sendo os termos e a tramitação desse parecer regulados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais, das finanças e da Administração Pública. 2 - O órgão executivo pode excecionalmente autorizar a celebração de um número máximo de contratos de tarefa e avença, em termos a definir na portaria prevista no número anterior, desde que, a par do cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, não sejam excedidos os prazos

contratos expressamente delimitados neste último normativo legal – contratos de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e avença.

A generalização da emissão de tal parecer prévio às situações não expressamente excecionadas²⁹ e o recurso ao parecer prévio genérico³⁰, só se concretizou no MP, com a publicação da portaria de regulamentação especificamente aplicável às autarquias locais, sucessivamente enunciada nas LOE desde 2010³¹, mas só efetivamente publicada em 2015³².

Por outro lado, foi diligenciada a aferição da **aplicação das reduções remuneratórias na celebração/renovação de contratos**, igualmente previstas nas sucessivas LOE e diplomas complementares³³, de forma generalizada ao longo do triénio.

A designada **redução por agregação**³⁴, só começou a ser implementada, no entanto, nos finais do ano 2014, por dúvidas de interpretação legislativa.

Da análise circunstanciada à amostra delimitada, verificou-se, além da não aplicação de redução remuneratória por agregação no período temporal referido, a existência de algumas situações com reduções incorretamente aplicadas, decorrentes de interpretações desconformes com as disposições legislativas aplicáveis, nuns casos, e noutros casos de erros na aplicação das respetivas fórmulas de cálculo, resultando na não redução de 2 556,14 € e na redução em excesso de 257,97 €.

Em contraditório, informa o MP que procederá brevemente à notificação dos prestadores de serviços identificados com redução remuneratória não aplicada ou aplicada incorretamente, no sentido de se proceder à sua regularização. Paralelamente, efetuará a verificação de todas as aquisições de serviços ocorridas nos anos de 2013, 2014 e 2015, no sentido de serem aferidos os respetivos valores de redução calculados, promovendo a regularização das que se revelem necessárias.

(Anexos 7, 10 e 11)

contratuais inicialmente previstos e os encargos financeiros globais anuais, que devam suportar os referidos contratos, estejam inscritos na respetiva rubrica do orçamento do órgão ou serviço...".

²⁹ Cfr. n.º 6, do art.º 75º da LOE 2013, n.º 7 do art.º 73º da LOE 2014 e n.º 8 do art.º 75º da LOE 2015.

³⁰ Conforme deliberações da CMP de 15/06/2015 e 23/09/2015.

³¹ Cfr. Art.º 20º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/04 que alterou a redação do referido art.º 6º do DL n.º 209/2009, de 3/09.

³² Portaria n.º 149/2015, de 26/05, cujo n.º 1 do art.º 2º delimita o respetivo âmbito de aplicação a "...a todos os contratos de aquisição de serviços, nomeadamente nas modalidades de tarefa e de avença e ou cujo objeto seja a consultadoria técnica, designadamente jurídica, arquitetónica, informática ou de engenharia, celebrados por autarquias locais ...".

³³ Cfr. art.º 75º da LOE 2013, art.º 73º da LOE 2014, com a alteração da Lei n.º 75-A/2014, de 30/09, art.º 7º da Lei n.º 75/2014, de 12/09 e art.º 75º da LOE 2015.

³⁴ Cfr. n.º 3 do art.º 75º da LOE 2013, n.º 3 do art.º 73º da LOE 2014 e n.º 2 do art.º 75º da LOE 2015, da leitura dos quais resulta a previsão de aplicação de reduções remuneratórias sempre que, no mesmo ano, a mesma contraparte preste diversos serviços ao adquirente, cujo valor acumulado (e na medida do somatório em que o forem sendo) atinja o valor a partir do qual se aplicam as taxas de redução remuneratória legalmente previstas.

2.4.5. Boas práticas na contratação das compras públicas

- a) **Planeamento das necessidades e controlo da execução dos contratos:** Uma boa gestão das compras públicas pressupõe um correto levantamento e planeamento das necessidades de bens e serviços, o que, associados a uma adequada gestão de “stocks” e à centralização do processo de compras, permite obter o máximo de eficiência e economia na aquisição dos bens e serviços.

Na CMP, a “função compras públicas” está centralizada no setor de aprovisionamento.

No que respeita à aquisição dos bens e serviços, relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de todo o ano económico³⁵, constatou-se que, num conjunto diversificado de bens e serviços (refeições escolares, seguros, gasóleo) a autarquia implementou procedimentos contratuais nesse pressuposto.

Verificou-se que o Município efetuou o adequado controlo da execução dos contratos, assegurando assim o cumprimento das condições contratuais acordadas.

Constatou-se que, no respetivo sítio eletrónico do MP, se encontra disponibilizada múltipla informação relativa à contratação pública, em abono do princípio da transparência³⁶, em que se inclui a avaliação do desempenho de fornecedores.

No entanto, não só não se encontram densificados os critérios da respetiva avaliação, como nos processos analisados, não resulta evidenciada qualquer conexão à mesma, quer em termos da proposta de fornecedores a consultar - designadamente nos procedimentos de ajuste direto - quer no término da execução do respetivo contrato.

- b) **Catálogo Nacional das Compras Públicas:** As autarquias locais, apesar de não estarem vinculadas aos acordos-quadro relativos a bens e serviços incluídos no CNCP³⁷, gerido pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP, IP), podem aderir a esses acordos-quadro, potenciando maior simplificação e agilização do procedimento pré-contratual de aquisição de bens e serviços³⁸.

No período abrangido pela presente auditoria, o MP celebrou 5 contratos com fornecedores/prestadores através desta modalidade, nas áreas dos combustíveis, eletricidade e veículos, num valor total adjudicado de 5,3 M€ – cfr. item 2.4.1.³⁹

³⁵ Isto é, contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados para determinadas quantidades, dentro de determinado prazo, em detrimento das aquisições avulsas, procurando, desse modo, beneficiar das vantagens normalmente associadas a este tipo de contratos e reduzindo os custos administrativos associados aos processos.

³⁶ Cfr. n.º 4 do art.º 1º do CCP.

³⁷ Nos termos previstos no DL n.º 37/2007, de 19/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3-B/2010, de 28/04 e DL n.º 117-A/2012, de 14/06.

³⁸ O MP celebrou contrato de adesão com a ESPAP, IP a 8/06/2009.

³⁹ Processos n.º 067/AJD/SA/13, n.º 072/AJD/SA/13, n.º 096/AJD/SA/13, n.º 003/AJD/SA/15 (analisado na amostra delimitada) e n.º 005/AJD/SA/15.

- c) **Prazo de pagamento:** O cumprimento dos prazos de pagamento contratualmente estabelecidos, além de contribuir para uma boa imagem da autarquia perante o exterior, é um fator gerador de confiança junto dos fornecedores/prestadores, influenciando a formação do preço dos bens e serviços a adquirir. De facto, os preços das propostas tendem a ser ajustados ao prazo médio de pagamento da entidade adjudicante, pelo que, mesmo que o prestador/fornecedor, perante atrasos ocorridos, não exija o pagamento de juros de mora, não deixa de ser o Município a suportar, através do preço, os correspondentes custos de financiamento e de transação.

Nos processos analisados, foram fixados prazos de pagamento contratuais de 30 ou 60 dias⁴⁰, em regra, cumpridos.

Refira-se ainda que, por reporte a 31/12/2015, o MP apresenta registado na DGAL um **prazo médio de pagamento de 6 dias**⁴¹.

2.5. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA

Foi efetuada a **circularização** de **fornecedores/empregados** intervenientes no âmbito dos processos analisados na sequência das amostras delimitadas, cujos respetivos **saldos contabilísticos**, com reporte a 31/12/2015, corresponderam a **52% dos saldos contabilísticos totais das dívidas a terceiros relevados** pelo MP relativos àquele ano económico, conforme ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 6 – Reconciliação de fornecedores e empregados

Unid.: €

DESCRIÇÃO	ANO DE 2015
N.º de entidades circularizadas	18
N.º de respostas	18
% de respostas	100%
Saldos contabilísticos (221, 261, ...) das entidades circularizadas	2 463 604,21
Saldos contabilísticos totais (221, 261, ...) das dívidas a terceiros	4 711 749,74
Representatividade da amostra em montante	52%

Fonte: Balanço de terceiros, contas correntes e respostas dos fornecedores

Do confronto entre os saldos relevados pela contabilidade da autarquia e os evidenciados pelas contas-correntes dos fornecedores circularizados, não se registaram divergências relevantes ou injustificadas.

(Anexo 8)

⁴⁰ Nos termos previstos no art.º 299º do CCP.

⁴¹ Cfr. <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financaslocais/endividamento/municipios/prazo-mediode-pagamentos/>.

2.6. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.6.1. Norma de controlo interno

A Norma de Controlo Interno (NCI) do MP foi aprovada pela CMP a 3/01/2003 e objeto de duas alterações aprovadas a 4/01/2005 e 3/01/2008, carecendo de atualização e densificação, face às alterações organizacionais e legislativas com impacto nesta matéria⁴², entretanto ocorridas.

Contém algumas disposições específicas em termos de empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços (artigos 20º a 22º), que se apresentam insuficientes para abarcar todas as exigências ao nível de controlo interno que as alterações legislativas entretanto ocorridas impõem.

Os testes realizados permitiram identificar algumas fragilidades no sistema de controlo interno da autarquia, a carecer de correção e melhoria, sendo de destacar:

- ✓ A omissão de informação expressa nos processos de empreitadas por ajuste direto, da inexistência dos impedimentos a que se referem os n.ºs 2 e 5 do artº 113º do CCP, previamente à decisão de convidar determinada entidade;
- ✓ Insuficiente informação sobre o acompanhamento da execução das obras públicas municipais, inexistindo a devida segregação de funções dos intervenientes ao nível da verificação e medição física dos trabalhos e receção das empreitadas de obras públicas.

Em contraditório, o MP informa que pretender efetuar a revisão da NCI até ao final de 2016.

(Anexos 9, 10 e 11)

2.6.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) foi aprovado⁴³ e remetido para conhecimento ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), e a outras entidades, designadamente esta Inspeção – Geral.

O MP promoveu a revisão do PGRIC, aprovada por deliberação de 13/07/2012, remetendo-a ao CPC e demais entidades, nos mesmos termos da versão originária, estando disponível para consulta no sítio eletrónico da autarquia.

Têm sido elaborados anualmente relatórios de avaliação da respetiva execução, registando-se um grau de execução de 66,74%, com reporte a março de 2016, estando, ainda, em implementação, 20% das medidas previstas.

O PGRIC procede à identificação de riscos e conseqüente previsão de medidas de prevenção no âmbito da contratação pública, abarcando aspetos relativos à avaliação das necessidades e planeamento,

⁴² De que se destaca, designadamente, o CCP, a LCPA, atribuições e competências e regime financeiro das autarquias locais.

⁴³ Aprovado pela CMP a 29/12/2009.

procedimentos pré-contratuais, celebração e execução dos contratos e mecanismos de controlo de eventuais conflitos de interesses, incompatibilidades e impedimentos⁴⁴.

Da análise do respetivo conteúdo, registaram-se, no entanto, alguns aspetos a carecer de melhoria, designadamente:

- ✓ Desajuste entre a estrutura orgânica apresentada e a consequente identificação dos respetivos responsáveis e a estrutura atualmente em vigor no MP;
- ✓ Ausência de informação sobre recursos humanos e financeiros da entidade, concretizando os afetos à implementação do Plano e com identificação nominativa dos responsáveis pela respetiva monitorização;
- ✓ Não enunciação dos resultados previstos alcançar com as medidas de prevenção, sendo que, por outro lado, em sede da respetiva avaliação, não se encontram identificados os resultados com a aplicação das medidas em termos de redução, transferência ou eliminação dos riscos;
- ✓ Não se encontram previstos mecanismos para a revisão do Plano, que considerem, entre outros aspetos, o calendário e os critérios a adotar;
- ✓ Ausência de previsão de um modelo de relatório a utilizar no âmbito da avaliação da sua execução anual;
- ✓ Omissão de recalendarização das medidas ainda não implementadas.

Informa o MP, em contraditório, que se encontra em curso a 2.ª revisão do PGRIC, no quadro da qual serão integrados os aspetos referenciados.

(Anexos 9, 10 e 11)

⁴⁴ Cfr. a propósito Recomendação do CPC de 7/01/2015 relativa à “Prevenção de Riscos de Corrupção na Contratação Pública”, disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20150107.pdf.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÕES	PONTO DO RELATÓRIO	RECOMENDAÇÕES
C.1. Verificaram-se desvios na execução física e financeira nos contratos de empreitada, com incumprimento dos respetivos prazos de execução e cronogramas financeiros, com défice de justificação e sem determinação de medidas de correção e/ou aplicação de sanções contratuais.	2.3.4. a)	R.1. Que o MP efetue e evidencie o devido controlo da execução física e financeira das empreitadas de obras públicas, determinando as adequadas medidas de correção e/ou sanções contratuais em situações de desvios ao contratualmente estabelecido.
C.2. A fiscalização da execução das empreitadas, a cargo dos técnicos municipais, nem sempre detinha livro de registo de obra, inexistindo relatórios mensais de fiscalização da respetiva execução física e evidências da aferição e controlo do respetivo desenvolvimento físico face ao plano aprovado.	2.3.4. d)	R.2. Que se assegure que os serviços de fiscalização municipal elaboram evidências das verificações realizadas na execução de obras públicas, nomeadamente, através da existência de livro de registo de obra, da elaboração de atas de reunião de obra e de relatórios mensais sobre a sua execução física e financeira.
C.3. Nos contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, a consulta restringiu-se a um único prestador, em detrimento dos princípios da concorrência e da transparência.	2.4.3. e)	R.3. Que o MP, de forma generalizada, diversifique a consulta a vários prestadores nos procedimentos de contratação pública por ajuste direto, promovendo os princípios da concorrência e transparência.
C.4. O MP utiliza o critério do valor acumulado por número de contribuinte do adjudicatário, para aferição do cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 113º do CCP, cujo controlo não resulta demonstrado nos processos de empreitadas de obras públicas.	2.3.3. c)	R.4. Que o MP promova a definição expressa dos procedimentos e critérios a utilizar na densificação do conceito “prestações do mesmo tipo ou idênticas” e à explicitação do seu cumprimento nos procedimentos de contratação pública, de forma generalizada.
C.5. Em alguns processos de empreitadas de obras públicas, detetou-se que a diversificação de consulta/adjudicações por diferentes empresas era meramente aparente, uma vez que algumas integravam nos respetivos órgãos sociais as mesmas pessoas e apresentam sede social coincidente, prática que assume especial gravidade no caso dos ajustes diretos, por potenciar uma subversão à limitação prevista no n.º 2 do art.º 113º do CCP.	2.3.3. c)	R.5. Que a seleção dos empreiteiros a consultar no âmbito dos ajustes diretos seja fundamentada e criteriosa, com o controlo prévio das relações especiais entre os mesmos, em função da estrutura societária, promovendo a concorrência, transparência, igualdade e imparcialidade e a limitação de adjudicações em função do empreiteiro.

CONCLUSÕES	PONTO DO RELATÓRIO	RECOMENDAÇÕES
<p>C.6. Foram respeitadas as regras do CCP ao nível da escolha dos procedimentos pré-contratuais, face à despesa estimada ou ao valor do contrato a celebrar, sendo residual a escolha em função de critérios materiais, apenas constatada em processos de prestação de serviços. Neste caso, a fundamentação da escolha nem sempre se apresentava completa e devidamente explicitada.</p>	<p>2.3.3. b) e 2.4.3. a)</p>	<p>R.6. A escolha dos procedimentos pré-contratuais em função de critérios materiais deverá ser criteriosa e, quando adotada, objetiva e devidamente fundamentada.</p>
<p>C.7. A autarquia tem vindo a proceder à emissão de pareceres prévios vinculativos, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais de aquisição de serviços de tarefa e avença, nos termos do previsto nas sucessivas LOE, conjugado com o disposto no art.º 6º do DL n.º 209/2009, de 3/09, só tendo generalizado a emissão de tal parecer às situações não expressamente excecionadas e recorrido ao parecer prévio genérico, com a publicação da regulamentação especificamente aplicável às autarquias locais em 2015.</p>	<p>2.4.4.</p>	<p>R.7. Que o MP continue a proceder à aplicação rigorosa das normas das LOE, em matéria de emissão de pareceres prévios nos contratos de prestação de serviços.</p>
<p>C.8. Foram aferidas e aplicadas, de forma generalizada aos contratos de prestação de serviços, as reduções remuneratórias previstas nas sucessivas LOE, embora com algumas fragilidades:</p> <p>a) A aplicação da redução por agregação só foi implementada nos finais do ano 2014, por dúvidas interpretativas legais;</p> <p>b) O cálculo das reduções aplicadas/aplicáveis evidenciou algumas incorreções, quer em benefício (257,97 €), quer em prejuízo (2 556,14 €) do MP.</p>	<p>2.4.4.</p>	<p>R.8. Que o MP proceda a uma verificação mais rigorosa da aplicação das restrições remuneratórias aos contratos de prestação de serviços previstas nas LOE, de forma a acautelar incorreções no respetivo cálculo, devendo, em sede de <i>follow up</i>, ser evidenciada a regularização das incorreções detetadas.</p>
<p>C.9. Outras fragilidades assinaladas em alguns processos de empreitadas de obras públicas:</p> <p>a) Incumprimento de deveres de informação previstos no CCP por parte do MP, como entidade adjudicante, na elaboração e remessa dos relatórios de contratação e relatórios finais de obra;</p>	<p>2.3.3. f) e 2.3.4. f)</p>	<p>R.9. Que o MP dê cumprimento aos deveres de informação na contratação e execução de contratos de empreitadas de obras públicas e proceda à devida elaboração da conta final de empreitada.</p>

CONCLUSÕES	PONTO DO RELATÓRIO	RECOMENDAÇÕES
<p>b) Não foi elaborada a conta final de empreitada em cumprimento do previsto nos artigos 399º a 401º do CCP.</p>	<p>2.3.4. e)</p>	
<p>C.10 Quanto ao sistema de controlo interno e ao PGRCIC:</p> <p>a) A Norma de Controlo Interno apresenta-se pouco densificada e desatualizada;</p> <p>b) Identificaram-se algumas fragilidades no SCI da autarquia, designadamente ao nível do acompanhamento e fiscalização das empreitadas de obras públicas, sistematização e avaliação do histórico de empreiteiros e fornecedores;</p> <p>c) O PGRCIC revisto no ano de 2012, apresenta alguns aspetos passíveis de melhoria, designadamente quanto à adequação à estrutura organizativa em vigor no MP, enunciação e afetação de recursos humanos, financeiros e materiais na sua implementação e monitorização das medidas, explicitação dos resultados previstos e obtidos com a aplicação das medidas em termos de redução, transferência ou eliminação dos riscos, avaliando a sua adequação/alteração, recalendarização das medidas total ou parcialmente não implementadas e calendarização e modelo da respetiva revisão.</p>	<p>2.6.1.</p> <p>2.6.2.</p>	<p>R.10. Que o MP proceda à correção das fragilidades detetadas na Norma de Controlo Interno, designadamente ao nível do acompanhamento e fiscalização das empreitadas de obras públicas, assim como no PGRCIC, em termos da enunciação e afetação de recursos à sua implementação e monitorização, resultados previstos e obtidos e recalendarização das medidas não implementadas.</p>

4. PROPOSTAS

Em resultado do descrito, propomos:

- 4.1.** O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, para efeitos de homologação, com sugestão de encaminhamento para o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, nos termos do n.º 1, do art.º 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07;
- 4.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pombal, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto na alínea o), do n.º 2, do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09;
- 4.3.** Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pela Inspetora Daniela Regina Amorim de Bastos e pela Chefe de Equipa Maria Helena Amaral Fonseca, que o coordenou, com Direção de Projeto de Marlene Lopes Fernandes.

À consideração superior.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Evolução da despesa com contratação Pública – Anos 2013 a 2015
Anexo 2	Indicadores orçamentais - Contratação Pública – Anos 2013 a 2015
Anexo 3	Amostra de empreitadas de obras públicas
Anexo 4	Empreitadas de obras públicas – concursos públicos e limitado por prévia qualificação
Anexo 5	Empreitadas de obras públicas – ajustes diretos
Anexo 6	Amostra de aquisições de bens e serviços
Anexo 7	Prestações de serviços - reduções remuneratórias incorretamente calculadas/aplicadas
Anexo 8	Resumo da reconciliação de fornecedores e empreiteiros – Ano de 2015
Anexo 9	Fragilidades detetadas no sistema de controlo interno e no plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas
Anexo 10	Contraditório institucional – resposta da entidade auditada
Anexo 11	Análise das respostas no âmbito do contraditório institucional