

Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica

Auditoria ao Município de Estremoz

Relatório n.º2203/2015

Independência

InteGridade

ConFiança

NATUREZA	Outras auditorias
ENTIDADE AUDITADA	Município de Estremoz
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF para 2014.
ÂMBITO	Triénio jun/2011-jun/2014
OBJETIVOS	<p>Objetivo geral: controlar a atuação do Município no domínio da contratação pública (empreitadas e aquisições de bens e serviços), avaliando a regularidade, legalidade e boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, e como</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificar a legalidade e regularidade da despesa, bem como a adequação dos procedimentos pré-contratuais utilizados ao regime legal; • Verificar se, na formação e execução do contrato, foram assegurados os princípios da legalidade e regularidade da despesa, da transparência e da concorrência.
METODOLOGIA	A metodologia utilizada correspondeu à delineada nos seguintes Guiões: Controlo das Empreitadas de Obras Públicas e de Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais, com recurso, em particular, às seguintes técnicas: análise documental, tratamento de dados contabilísticos e financeiros e realização de entrevistas.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, em 7/dez/2015.
CICLO DE REALIZAÇÃO	julho 2014 – dezembro 2015
DIREÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro (até janeiro 2015) CdE em DO Marlene Fernandes
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE Anabela Bastos</p> <p>Execução: Inspetor Manuel Francisco Monge Salvador</p>

PARECER:

Submeto o presente Relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral, sublinhando o meu acordo com as propostas constantes do ponto 5. (fls 38 e, em particular, com a sua submissão a despacho de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento e envio para conhecimento a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2015.12.18 19:23:30 Z

Concordo.
À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por MARLENE LOPES FERNANDES
Dados: 2015.12.18 14:40:41 Z

DESPACHO:

Concordo.
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento para Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

O Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2015.12.22 13:47:21 Z

RELATÓRIO N.º 2203/2015

PROCESSO N.º 2014/186/A5/852

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ESTREMOZ
CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL
AUTÁRQUICA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas (Anexos 1 a 15) e à sua análise (Cap. 2), os principais resultados da auditoria ao Município de Estremoz (ME), no âmbito do Controlo da

Contratação Pública, que abrangeu o período compreendido entre junho de 2011 e junho de 2014, são, em síntese, os seguintes:

1. Contratação Pública

- 1.1. As despesas suportadas com empreitadas de obras públicas e com aquisições de bens e serviços corresponderam a **55%** da despesa total e ascenderam a **MC 32,3**, no período de referência.
- 1.2. A **política de compras públicas da Autarquia** e os **procedimentos** que lhe devem estar associados **não se encontram sistematizados** em qualquer documento, nem, tão pouco, existe evidência de o ME proceder à avaliação dos fornecedores com base no conhecimento que tem dos mesmos e de modo a prevenir riscos.
- 1.3. No que concerne à promoção da concorrência, importa referir que a Autarquia, em diversos procedimentos de ajuste direto, apenas **convidou um fornecedor**, limitando a possibilidade de obtenção de propostas mais vantajosas associadas a processos mais concorrenciais.
- 1.4. Foram efetuadas 22 adjudicações de empreitadas de obras públicas, no valor aproximado de **MC 8,4**, sendo de destacar que apenas 4 das 18 empresas adjudicatárias representavam mais de 91% do valor adjudicado, o que é revelador de uma **significativa concentração de empreiteiros** face ao valor dos investimentos realizados.
- 1.5. Das 10 empreitadas analisadas, 7 estão concluídas e verificaram-se **trabalhos a menos em 3**, no montante total de **m€ 109,5**, sendo de referir que apenas **num dos processos aqueles trabalhos** representaram **43%** do valor contratual, o que revela insuficiências na elaboração das peças processuais.
- 1.6. As obras analisadas foram adjudicadas por valores abaixo do preço base, verificando-se, em alguns casos, desvios significativos entre o preço base e o valor contratual, o que pode indiciar a **necessidade de análise** mais rigorosa dos **pressupostos subjacentes**

Despesa com contratação pública MC 32

Política de compras públicas carece de sistematização

Ajustes diretos com convite a apenas um fornecedor

Despesa com empreitadas de obras públicas: MC 8,4

Significativa concentração de empreiteiros

Trabalhos a menos: m€109,5

Pressupostos para determinação do valor base insuficientemente definidos

à determinação do valor base do procedimento.

- 1.7.** Do total da despesa adjudicada referente **a aquisição de bens e serviços, no valor aproximado de M€ 5, o montante de M€ 2,1** foi precedido de concurso público e **M€ 2,9** de ajuste direto, o que corresponde, respetivamente, a **42%** e **58%** do total. Não foram detetadas, nos processos analisados situações de inadequação dos procedimentos pré-contratuais adotados em função do valor definido.

2. Controlo Interno

- 2.1.** A **Norma de Controlo Interno** não foi objeto de alteração, desde a sua aprovação em 2001, encontrando-se desatualizada face à atual estrutura orgânica, o que necessariamente se reflete no ambiente de controlo interno da entidade. A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou que iriam ser supridas as insuficiências detetadas pela IGF.
- 2.2.** Foi detetado um conjunto de **insuficiências** com efeitos na **gestão e controlo interno** na área da contratação pública, nomeadamente a ausência de regras escritas referentes à organização de processos de compras públicas e a falta de definição do controlo a efetuar relativamente à execução dos contratos.
- 2.3.** O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas foi aprovado em 3/fev/2010. No entanto, as medidas elencadas no Plano não se encontram calendarizadas e não foram afetos meios humanos nem financeiros à sua execução. A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou que, em 28/10/2015, foi aprovada a 2ª Edição do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão e Infrações Conexas, manifestando a intenção de, a partir do início de 2016, proceder à calendarização das medidas preventivas incluídas no Plano.

3. As principais recomendações formuladas são as seguintes:

- 3.1.** Definição de uma política e estratégia de compras

Despesa com aquisição de bens e serviços: M€5

Norma de controlo interno carece de atualização

Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas foi objeto de revisão

públicas com vista a potenciar uma maior racionalização do processo de compras;

- 3.2.** Adoção de maior rigor na elaboração dos cadernos de encargos e na avaliação das propostas dos concorrentes;
 - 3.3.** Privilegiar a consulta a diversos fornecedores nos processos de contratação pública, por forma a potenciar a obtenção de propostas mais vantajosas;
 - 3.4.** Promover a revisão da Norma de Controlo Interno, adequando-a às alterações legislativas entretanto ocorridas e à estrutura orgânica da autarquia e colmatando as insuficiências evidenciadas no âmbito da presente auditoria.
- 4.** A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou que vai acolher as diversas recomendações da IGF, propondo-se, assim, corrigir os procedimentos e práticas administrativas incorretos, embora não tenha remetido evidência dessa implementação.

**Principais
recomendações**

**Acolhimento das
conclusões e
recomendações**

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
LISTA DE FIGURAS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. FUNDAMENTO	8
1.2. OBJETIVOS	8
1.3. ÂMBITO	9
1.3.1. FUNCIONAL	9
1.3.2. TEMPORAL	9
1.4. METODOLOGIA	9
1.4.1. FASES	9
1.4.2. CRITÉRIOS	10
1.4.3. TÉCNICAS	10
1.4.4. SELEÇÃO DA AMOSTRA	10
(Anexos 1 e 14)	10
1.5. CONSTRANGIMENTOS	10
1.6. CONTRADITÓRIO	10
2. RESULTADOS DA AUDITORIA	12
2.1. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO	12
2.1.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA	12
2.1.2. ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E GESTÃO	13
2.1.3. COMPETÊNCIAS	14
2.1.4. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	15
2.1.5. PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA	15
2.2. CONTROLO DA LEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	16
2.2.1. EMPREITADAS	16
2.2.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	23
2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	32
2.3.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO	32
2.3.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	33
3. CONCLUSÕES	35
4. RECOMENDAÇÕES	37
5. PROPOSTAS	38

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEC	Atividade de Enriquecimento Curricular
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
CM	Câmara Municipal
CME	Câmara Municipal de Estremoz
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Pública
CCP	Código dos Contratos Públicos
DAFDSC	Divisão Administrativa, Financeira e de Desenvolvimento Social e Cultural
DOTOMDD	Divisão de Ordenamento do Território, Obras Municipais e Desenvolvimento Desportivo
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LAL	Lei das Autarquias Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
ME	Município de Estremoz
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
NCI	Norma de Controlo Interno
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PCM	Presidente da Câmara Municipal
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
ROSME	Regulamento de Organização dos Serviços do Município de Estremoz
SC	Secção de Contabilidade
SA	Setor de Aprovisionamento

LISTA DE FIGURAS

Gráficos

Gráfico n.º 1	Peso da despesa com contratação pública na despesa municipal	12
Gráfico n.º 2	Distribuição da despesa com contratação pública	13
Gráfico n.º 3	Peso do montante contratado através de cada uma das modalidades dos procedimentos adotados	15
Gráfico n.º 4	Distribuição do valor das adjudicações por procedimento	24

Quadros

Quadro n.º 1	Despesa municipal (2011-2014)	12
Quadro n.º 2	Processos de Empreitadas de Obras Públicas (jun/2011- jun/2014)	16
Quadro n.º 3	Adjudicações por tipo de procedimento – empreitadas	17
Quadro n.º 4	Adjudicações por empreiteiro (jun/2011-jun/2014)	17
Quadro n.º 5	Processos de obras concluídas com trabalhos a mais e a menos	19
Quadro n.º 6	Valor base/Valor contrato	21
Quadro n.º 7	Processos de aquisições de bens e serviços (jun/2011 - jun/2014)	23

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), superiormente aprovado, no âmbito do Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica, tendo por objetivo geral controlar a atuação do Município nos domínios das empreitadas e das aquisições de bens e serviços.

1.2. OBJETIVOS

Para esta auditoria definimos como **objetivo geral**, ao nível da contratação pública (empreitadas e aquisições de bens e serviços), avaliar a regularidade, legalidade e boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.

Como objetivos específicos, no domínio do controlo das empreitadas, referem-se os seguintes:

- a) **Objetivo 1** - Verificar a legalidade e regularidade da despesa, bem como a adequação dos procedimentos pré-contratuais utilizados ao regime legal;
- b) **Objetivo 2** - Verificar se, na formação e execução dos contratos, foram assegurados os princípios da legalidade e regularidade da despesa, da transparência e da concorrência.

Como objetivo específico ao nível das aquisições de bens e serviços, refere-se o seguinte:

- a) **Objetivo** - Verificar se o processo de compras respeita as normas legais e as boas práticas, em termos de poupança e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência.

No âmbito desta auditoria, incluímos também a análise do Sistema de Controlo Interno, em particular nas áreas objeto de controlo.

Para além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com as áreas de empreitadas e aquisições de bens e serviços, em cumprimento do Despacho n.º 9/2010 de 13/abr/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

1.3. ÂMBITO

1.3.1. FUNCIONAL

Esta auditoria abrange a Câmara Municipal de Estremoz, com particular incidência na Divisão Administrativa, Financeira e de Desenvolvimento Social e Cultural (DAFDSC) e na Divisão de Ordenamento do Território, Obras Municipais e Desenvolvimento Desportivo (DOTOMDD).

1.3.2. TEMPORAL

Esta ação reporta-se, genericamente, ao período temporal compreendido entre junho de 2011 e junho de 2014.

1.4. METODOLOGIA

O desenvolvimento desta ação obedeceu às fases e aos procedimentos de auditoria previstos nos seguintes Guiões: Controlo das Empreitadas de Obras Públicas e Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais, encontrando-se ambos em utilização na IGF.

1.4.1. FASES

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases:

a) A fase de planeamento que implicou as seguintes tarefas:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a auditoria, nomeadamente o universo a auditar;
- ✓ Levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Seleção das amostras nas diferentes áreas objeto de auditoria;
- ✓ Realização de reuniões, com os eleitos locais e com os responsáveis das diversas áreas;
- ✓ Elaboração do plano de ação.

b) A execução da ação incluiu a:

- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os processos relativos à contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas e para os documentos relativos à execução física e financeira dos correspondentes contratos, abrangidos pela amostra.

- ✓ Elaboração do Projeto de relatório;
- ✓ Análise do contraditório, e
- ✓ Conversão do projeto de relatório em relatório definitivo.

1.4.2. CRITÉRIOS

O principal critério/referencial de análise tido em conta no âmbito da presente ação foi o quadro legal e regulamentar aplicável.

1.4.3. TÉCNICAS

No desenvolvimento desta ação foram utilizadas, basicamente, as seguintes técnicas:

- Recolha e análise documental;
- Análise de informação contabilística;
- Realização de entrevistas informais com os eleitos, dirigentes e técnicos.

1.4.4. SELEÇÃO DA AMOSTRA

Na seleção da amostra dos processos de contratação pública (aquisição de bens e serviços e empreitadas), cujo universo corresponde às adjudicações realizadas pelo Município entre junho de 2011 e junho de 2014, foram utilizados os critérios da materialidade e do tipo de procedimento.

Em relação às **empreitadas de obras públicas**, foram analisados **10 (45,5%)** dos processos, num universo de 22, representando cerca de **96,6%** (€ 8.130.674,48) do valor adjudicado (€ 8.413.115,67).

Relativamente às **aquisições de bens e serviços**, foram analisados **27 (17%)** dos procedimentos adjudicados, num universo de 155 processos de aquisição, representando cerca de **54,5%** (€2.721.895,97) do valor adjudicado (€ 4.996.344).

(Anexos 1 e 14)

1.5. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação não se registaram quaisquer constrangimentos dignos de referência, sendo de salientar, também, positivamente, a colaboração prestada à equipa de auditores pelos eleitos e serviços municipais.

1.6. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da Autarquia Local, em 10/ago/2015, nos termos do art.º 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul e dos art.ºs 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª

série, de 12/abr, que o exerceu nos termos constantes do documento que integrámos no processo como Anexo 15, sob a designação "Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada".

Da análise desse documento, ressalta a concordância da entidade com a generalidade das asserções, conclusões e recomendações formuladas neste relatório e o propósito manifestado de adotar as recomendações formuladas, embora não tenha remetido evidência dessa implementação.

A apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na elaboração do presente documento e encontra-se refletida nos pontos específicos em que os resultados concretos são analisados.

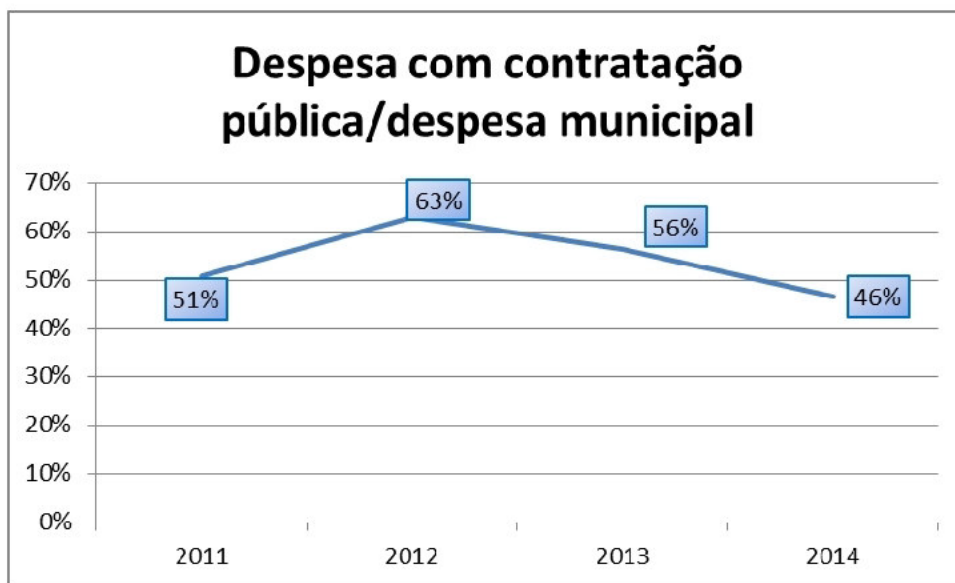
2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO

2.1.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA

No quadriénio de 2011/2014, a **despesa com contratação pública** [empreitadas e aquisições de serviços e bens (correntes e de capital)] no Município de Estremoz ascendeu a € 32.337.265,5 e **representou em média 55% da despesa municipal**, conforme ilustra o gráfico seguinte:

GRÁFICO 1 - PESO DA DESPESA COM CONTRATAÇÃO PÚBLICA NA DESPESA MUNICIPAL



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011 a 2014)

Esta despesa cresceu 30,2% entre 2011 e 2012 e, entre este ano e 2013, apresentou uma variação negativa de 7,4%, tendo apresentado também uma variação negativa de 43,4% entre 2013 e 2014.

No quadro seguinte constam os valores da despesa municipal com contratação pública no quadriénio 2011/2014:

Quadro n.º 1 – Despesa Municipal

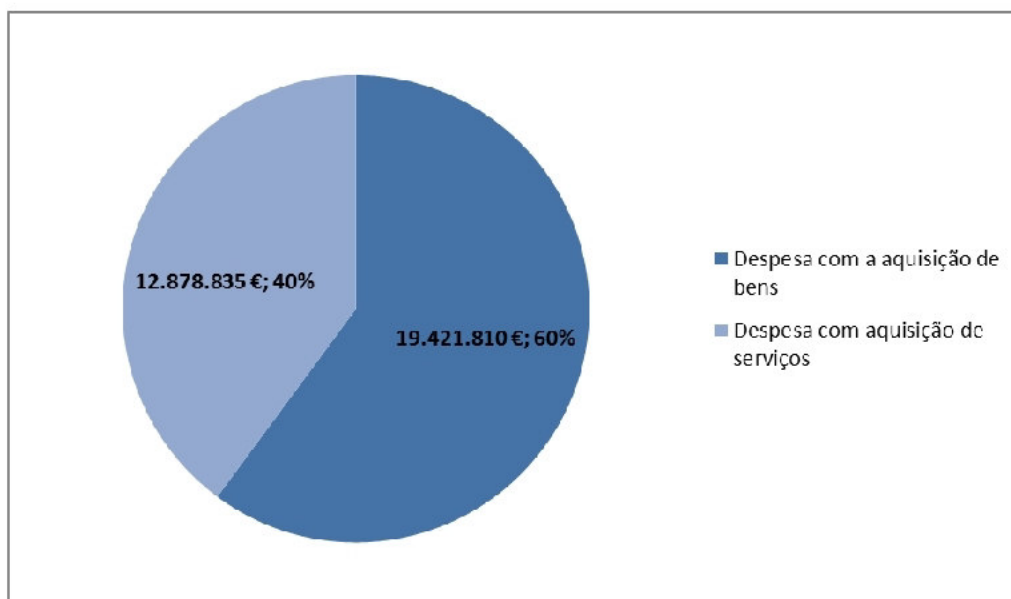
(valores em €)

Despesa municipal/Ano	2011	2012	2013	2014
Contratação pública	7.154.513,02	10.246.386,96	9.536.717,3	5.399.648,27
Despesa total	14.058.111,06	16.238.788,82	16.887.128,79	11.619.024,71

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011 a 2014)

Da despesa com contratação pública realizada no quadriénio, **60% respeita a aquisição de bens** (inclui os bens obtidos com recurso a empreitadas de obras públicas) e **os restantes 40% a aquisições de serviços (os contratos de avença e tarefa registados na rubrica 010107 têm expressão quase nula 0,001%)**, conforme gráfico seguinte:

GRÁFICO 2 - DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA COM CONTRATAÇÃO PÚBLICA



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2011 a 2014)

Da despesa com contratação pública, **50% respeita a aquisição de bens de capital e os restantes 50%, a aquisição de bens e serviços correntes** (correspondendo as aquisições de serviços a 40% e as aquisições de bens a 10%).

2.1.2. ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E GESTÃO

Aquisição de Bens e Serviços

O processo de compras públicas¹ está centralizado no **Setor de Aproveitamento (SA)**, integrado na **Divisão Administrativa, Financeira e de Desenvolvimento Social e Cultural (DAFDSC)**, de harmonia com as competências atribuídas a esse

¹ Entendendo-se, para este efeito, como tal o conjunto de atos, formalidades e diligências adotadas na sequência da decisão de abertura do procedimento, incluindo a instrução do processo e o acompanhamento da execução do respetivo contrato.

setor², sendo a contratação de bens e serviços promovida através daquele serviço³.

Ao nível da gestão das compras públicas, carece de melhor definição a política de compras da autarquia e os procedimentos a adotar pelos Serviços tendo em vista uma gestão mais eficiente e económica das aquisições de bens e serviços, designadamente os relativos ao levantamento das necessidades e ao planeamento das compras. Também não há evidência da autarquia proceder à avaliação dos fornecedores de bens e serviços, tendo em conta, designadamente, o respetivo *curriculum* e o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia.

Empreitadas

A promoção de todos os procedimentos relativos ao lançamento e acompanhamento das empreitadas está a cargo da Divisão de Ordenamento do Território, Obras Municipais e Desenvolvimento Desportivo⁴.

Os 10 processos selecionados para integrar a amostra, encontravam-se corretamente organizados, deles constando as diversas peças processuais exigíveis.

2.1.3. COMPETÊNCIAS

No mandato de 2009/2013, tal como no atual, as competências para abertura dos procedimentos e para realização de despesas, em matéria de contratação pública, estiveram concentradas no PCM, de harmonia com as competências próprias atribuídas por lei e com as que lhes foram delegadas pela CME, e no Vice PCM, de acordo com as competências que lhe foram delegadas ou subdelegadas pelo PCM⁵, conforme reuniões camarárias de 04/nov/2009 e de 23/out/2013, respetivamente, no anterior e atuais mandatos autárquicos.

² Cfr. art. n.º 24º, al. a), do Regulamento de Organização dos Serviços do Município de Estremoz (ROSME), publicado no Diário da República (DR), 2ª série, n.º 13, de 18/jan/2013.

³ Refira-se que a centralização do processo de compras deverá permitir uma gestão mais eficiente das compras públicas e facilitar, nomeadamente, o controlo da publicitação obrigatória, no portal da internet dedicado aos contratos públicos, de atos ou factos relacionados com os procedimentos de contratação pública, bem como do impedimento previsto no n.º 2 do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

⁴ Cfr. art.º 38, n.ºs 1 e 2, al. h, do Regulamento de Organização dos Serviços do Município de Estremoz (ROSME), publicado no Diário da República (DR), 2ª série, n.º 13, de 18/jan/2013.

⁵ Em matéria de aquisição de bens e serviços, a competência para autorizar despesas encontrava-se atribuída ao órgão executivo e ao seu presidente, nos termos previstos na alínea d), do n.º1, do art. 64.º e na al. g) do art. 68.º, ambos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (designada por Lei das Autarquias Locais – LAL), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro. Também nos termos da Lei n.º 75/2013, diploma legal que revoga a Lei n.º 169/99, de 18/set, tais competências encontram-se atribuídas à CM, cfr. art.º 33.º, n.º 1, alínea f). V. ainda o art. 18º do DL n.º 197/99, de 8 de junho.

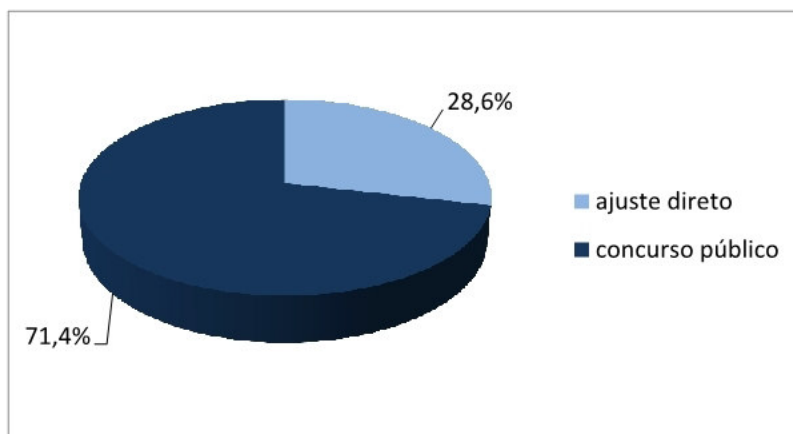
No entanto, a competência da CM pode ser delegada no presidente daquele órgão até ao montante de €748.196,84, de acordo com o previsto no n.º 2, do art. 29.º do referido DL n.º 197/99; no n.º 1, do art. 65.º e na alínea g), do art. 68.º da citada Lei n.º 169/99 e art.º 34.º da Lei n.º 75/2013, de 12/set, o que aconteceu nos dois mandatos autárquicos abrangidos por esta inspeção.

2.1.4. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Num total de 187 processos adjudicados, entre janeiro de 2011 e junho de 2014, **165 obedeceram ao procedimento por ajuste direto⁶ e ⁷, sendo a modalidade de concurso público utilizada em 22 processos**, com um peso de, respetivamente, **28,63%** e **71,37%** ⁸ da despesa adjudicada, conforme resulta do gráfico n.º 3.

Do total da despesa adjudicada (**€13.781.405,79**), o montante de **€ 9.791.376,58** correspondeu a procedimentos abertos por concurso público e **€ 3.927.029,21** a procedimentos de ajuste direto.

GRÁFICO 3 - PESO DO MONTANTE CONTRATADO POR MODALIDADES DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS



Fonte: Listagens disponibilizadas pela DAFDSC

2.1.5. PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA

Relativamente aos processos incluídos na amostra, a autarquia local adotou o procedimento de concurso adequado ao valor do contrato, tendo em conta a estimativa da despesa prevista ou do valor do contrato a celebrar⁹. – *cfr. item 2.2. adiante, sobre a amostra analisada.*

Contudo, verificou-se que, em diversos procedimentos de ajuste direto, apenas foi formalizado o convite a um fornecedor, sendo de salientar que a extensão de convite a

⁶ Este procedimento abrange os ajustes diretos previstos na alínea a), do n.º 1 do art. 20.º e 23.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

⁸ Segundo a informação resultante das relações disponibilizadas pelos serviços do ME, que serviu de base à amostragem, e que contempla alguns ajustes diretos simplificados.

⁹ Cfr. artigos 16.º e 17.º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

outros fornecedores em condições de concorrer¹⁰ poderia permitir ao Município beneficiar de preços mais competitivos e diversificar as entidades consultadas, no sentido da promoção de uma maior concorrência e da obtenção de propostas mais vantajosas, sem prejuízo da garantia da qualidade dos bens e serviços prestados. O Município deverá privilegiar, dentro do possível, a consulta a vários fornecedores, como aponta o ponto 5 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7/jan/2015, sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.

2.2. CONTROLO DA LEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

2.2.1. EMPREITADAS

No período abrangido pela auditoria (jun/2011-jun/2014), de acordo com a listagem fornecida pelos serviços da autarquia, o Município de Estremoz efetuou 22 adjudicações de empreitadas de obras públicas, no valor total de, aproximadamente, **MC 8,4**, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 2- Processos de Obras Públicas jun/2011-jun/2014)

Data	N.º Adjudicações	Valor (€)	%
2011*	6	5.348.979,65	63,6%
2012	6	2.426.723,37	28,8%
2013	8	605.271,85	7,2%
2014*	2	32.140,80	0,4%
Total	22	8.413.115,67	100,0%

*junho

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela Divisão Administrativa, Financeira e de Desenvolvimento Social e Cultural

(Anexo 1)

No período em análise, o montante máximo da despesa foi atingido em 2011, representando **63,6%** da despesa total autorizada naquele período, enquanto o mínimo, correspondente a **0,4%** foi atingido em 2014.

Dos vinte e dois processos de empreitada constantes do mapa fornecido pelos Serviços, foram selecionados 10 para análise, atendendo ao tipo de procedimento e ao critério da materialidade, o que corresponde a 96,6% do valor adjudicado.

¹⁰ E relativamente aos quais a autarquia disponha de uma avaliação positiva, face à informação disponível. Com efeito, o convite dirigido a determinados fornecedores deve pressupor, por parte da autarquia local, um conhecimento mínimo desses fornecedores, que assegure tendencialmente o fornecimento atempado dos bens e serviços pretendidos com a qualidade pretendida.

2.2.1.1. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Do total da despesa adjudicada (**€ 8.413.115,67**), o montante de **€ 7.540.908,87** foi precedido de concurso público e **€ 872.206,80**, de ajuste direto.

Em termos de número de procedimentos, conforme é revelado no quadro seguinte, **27,3%** das adjudicações foram efetuadas por concurso público e **72,7%** por ajuste direto, o que se traduz nos seguintes valores médios das adjudicações por tipo de procedimento utilizado:

- € 1.256.818,15, no concurso público e
- € 54.512,93, no ajuste direto.

Quadro n.º 3 – Adjudicações por tipo de procedimento

Procedimento	Total				
	N.º Adj	%	Valor(€)	%	Valor/Adj(€)
Concurso público	6	27,3%	7.540.908,87	90%	1.256.818,15
Ajuste direto	16	72,7%	872.206,80	10%	54.512,93
Total	22	100%	8.413.115,67	100,00%	382.414,35

Fonte: Listagens fornecidas pela Divisão Administrativa, Financeira e de Desenvolvimento Social e Cultural

2.2.1.2. DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR EMPREITEIROS

Do universo das adjudicações (22), os contratos foram repartidos pelas 18 empresas identificadas no quadro infra, no valor de cerca de **M€8,4**.

Quadro n.º 4 - Adjudicações por empreiteiro (jun/2011- jun/2014)

Empreiteiro	N.º Adj	%	Valor (€)	%
	2	9,1	2.382.742,87 a)	28,3
	2	9,1	1.977.193,78	23,5
	2	9,1	1.809.213,93	21,5
	1	4,5	1.537.502,74 a)	18,3
	2	9,1	295.384,83	3,5

Empreiteiro	N.º Adj	%	Valor (€)	%
	1	4,5	128.636,33	1,5
	1	4,5	59.545,95	0,7
	1	4,5	48.870,94	0,6
	3	13,6	44.413,50	0,5
	1	4,5	39.790,30	0,5
	2	9,1	31.350,00	0,4
	1	4,5	29.690,00	0,4
	1	4,5	10.126,50	0,1
	1	4,5	9.799,00	0,1
	1	4,5	8.855,00	0,1
Total	22	100	8.413.115,67	100

a) A obra não tem execução física

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pela Divisão Administrativa, Financeira e de Desenvolvimento Social e Cultural

(Anexos 2 a 11)

Relativamente a estes 18 empreiteiros, salienta-se que a empresa *XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX* é a que possui maior volume (em valor) de obras adjudicadas com 28,3% do valor total das adjudicações, seguindo-se muito perto as empresas *XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX* em consórcio com *XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX* (23,5%) e a *XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX* em consórcio com *XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX* (21,5%). Importa referir que apenas quatro empresas representam mais de 91% do valor das adjudicações, o que revela uma significativa concentração de empreiteiros, face ao volume total dos investimentos realizados.

A autarquia, **no exercício do contraditório**, esclareceu que: "a percentagem de 91% do valor das adjudicações aos 4 empreiteiros mencionados, deveu-se ao facto das obras efetuadas pelos respetivos empreiteiros serem as obras de maior valor no triénio 2011/2014. Contudo poder-se-á verificar que o empreiteiro com maior número de adjudicações (3) é o *XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX* que presta serviço ao Município de Estremoz no âmbito da realização e reparação da calçada artística à portuguesa (com pedra mármore irregular), sendo o único que nos garante este tipo de trabalho com a qualidade desejada devido à especificidade do trabalho em causa: todavia o valor executado nas três adjudicações foi 44.413,50€ que representa, 0,5% do valor total das 22 adjudicações."

A informação adicional facultada pela Autarquia não põe em causa as asserções da IGF quanto a esta matéria.

2.2.1.3. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

2.2.1.3.1. TRABALHOS A MAIS E A MENOS

Das 10 empreitadas analisadas, 9 obras foram adjudicadas entre 2011 e 2013, encontrando-se concluídas 7 das obras adjudicadas neste período. Verificou-se a realização de **trabalhos a mais** numa delas, no montante total de **€ 75.831,66**, que representaram **4,2%** do valor contratual da referida adjudicação (cf. proc. n.º 3/2011). Verificaram-se, também, **trabalhos a menos** em três empreitadas (proc.ºs 3/2011, 5/2012, 3/2013) no montante total de **€109.460,52**, sendo de salientar que no processo 3/2013, os trabalhos a menos correspondem a 43% do valor contratado.

Refira-se que a existência de um elevado desvio ao nível dos trabalhos a menos, de 43%, revela que o caderno de encargos e/ou outras peças que instruíram o processo não foram elaborados com o rigor exigível, uma vez que se trata de um desvio anómalo.

Quadro n.º 5- Processos de obras concluídas com trabalhos a mais e a menos

Unidade: C

Estado da Obra	Valor Contratual	Valor Final dos trabalhos					
		A Mais	%	A Menos	%	Revisão de Preços	Total
Concluída	1.240.015,62					1.810,67	1.240.015,62
	144.973,65			3,29	0		144.970,36
	1.788.443,13	75.831,66	4,2	53.831,66	3	23.808,29	1.734.528,60
	128.636,33			55.625,57	43		73.010,76
N.º Adjudicações		1		3		2	

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pela Divisão Administrativa, Financeira e de Desenvolvimento Social e Cultural

A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou que o desvio de trabalhos a menos de 43% do processo contratual ocorrido no processo 3/2013 “*surgiu devido à não execução dos trabalhos referentes ao prolongamento da Rua E à Avenida 25 de Abril, porque uma parte da área correspondente ao arruamento projetado se encontra localizado num prédio particular. Contudo, o proprietário em fase pré-contratual entregou uma declaração ao Município de Estremoz a autorizar a execução das respetivas obras com a condição do Município e a lhe cederem dois lotes sites na proposta de loteamento protocolado entre a Autarquia e a com o valor equivalente aos prédios cedidos. Como a operação de loteamento não se concretizou até à data da receção provisória da empreitada, inviabilizou a execução do prolongamento da Rua E até à Avenida 25 de Abril, em Estremoz.*”

Os esclarecimentos apresentados pela Autarquia, além de não colocarem em causa a asserção da IGF relativamente a esta matéria, evidenciam ainda falhas no processo de planeamento das obras municipais.

Por último, registre-se que se verificaram revisões de processos em duas empreitadas, as quais não apresentam um valor significativo face ao valor contratual.

(Anexos 2 a 11)

2.2.1.4. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

Da análise dos processos de empreitada resulta que:

- a) Os concursos realizados tiveram como base programas e cadernos de encargos, tendo a respetiva abertura e adjudicação ocorrido, nos termos previstos na Lei das Autarquias Locais¹¹ e no Código dos Contratos Públicos¹²;
- b) Foram sempre exigidos documentos comprovativos da situação regularizada quanto às contribuições para a segurança social e relativamente aos impostos devidos, conforme previsto nas alíneas d) e e) do art.º 55º do CCP, art.º 198º da Lei nº 110/2009, de 16/set, e alínea a) do art.º 1º do DL nº 236/95, de 13/set;
- c) Foi comunicada aos concorrentes a decisão de adjudicar, bem como aos adjudicatários o pedido de apresentação dos documentos de habilitação e prestação de caução, quando devida, no valor e modos devidos, nos termos dos artigos 77º e 88º e seguintes do CCP;
- d) Há evidência em todos os processos analisados de terem sido exigidos os documentos de habilitação previstos no art.º 126º do CCP;
- e) O Município tem procedido à publicação, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, dos contratos celebrados na sequência de ajustes diretos, nos termos do disposto no artigo 127.º do CCP.

Das 10 obras adjudicadas verificou-se, em todos os casos, que foram adjudicadas por valores abaixo do preço base conforme ilustra o quadro infra:

¹¹ Aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18/set, posteriormente alterada pelas Leis nºs 5-A/2002 de 11/jan e 67/2007, de 31/jan pela Lei nº 75/2013, de 12/set.

¹² Aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29/jan.

Quadro n.º 6- Valor base/Valor contrato

Obra	Empreitada	Procedimento utilizado	Valor base (€) (1)	Contrato (€) (2)	Desvio	
					Valor contrato-valor base (3) = (2)-(1) (€) %	
1	Reabilitação o Convento de Santo António e sua adaptação a Centro de Ciência	Concurso Público	1.541.000,00	1.537.502,74 a)	3497,26	0,23
2	Obras de requalificação de infraestruturas no concelho de Estremoz	Ajuste Direto	149.500,00	149.408,00	92,0	0,06
3	Reconstrução da escola básica EB1 da Mata	Concurso Público	887.479,92	737.178,16	150.301,76	17
4	Reabilitação do Palácio dos Marqueses de Praia e Monforte	Concurso Público	1.500.000	1.240.015,62	259.984,38	17,3
5	Beneficiação de pavimentos no concelho de Estremoz	Ajuste Direto	145.000,00	144.970,36	30,0	0,02
6	Praça de Touros de Estremoz	Concurso Público	2.454.000,00	1.788.443,13	665.556,87	27,12
7	Enquadramento paisagístico das rotundas da Av. Rainha Santa Isabel. Prolongamento da Rua E com ligação à Av. 25 Abril	Ajuste Direto	128.900,00	128.636,33	263,97	0,2
8	Execução de infraestruturas da zona industrial de Arcos	Concurso Público	3.304.583,54	2.237.769,22 a)	1.066.814,32	32,3
9	Trabalhos de beneficiação das bancadas e camarotes com o reposicionamento das cadeiras e alteração das portas dos curros na Praça de Touros	Ajuste Direto	20.800,00	20.770,80	29,2	0,1
10	Execução da Rede Pública de Água Residuais Domésticas do Aglomerado Populacional das Mártires	Ajuste Direto	146.000,00	145.976,04	24,0	0,01

a) Não houve execução física da obra

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pela Divisão Administrativa, Financeira e de Desenvolvimento Social e Cultural

É de salientar que relativamente a duas obras verificaram-se desvios bastante significativos entre o valor do contrato e o valor base do procedimento, elemento esse que indicia a necessidade de análise dos pressupostos subjacentes à determinação do valor base do procedimento.

Apesar de, em regra, se ter verificado o cumprimento das normas legais aplicáveis, detetou-se que, na **EMPREITADA PARA BENEFICIAÇÃO DE PAVIMENTOS NO CONCELHO DE ESTREMOZ – Proc.º 5/2012**, adjudicada por ajuste direto à

, por € 144. 973,65¹³, o valor dos trabalhos orçamentado com os códigos 01.05, 01.06 e 01.07 foi de €14.385,80 (cfr. orçamento elaborado pelos serviços municipais).

(Anexo 12)

Na proposta adjudicada, o valor dos itens referidos no parágrafo anterior é €3,29. Estes trabalhos não foram executados, constando de auto de medição como trabalhos a menos.

Foram executados trabalhos de natureza similar e aproximadamente nas mesmas quantidades, no **processo n.º 8/2012** (*"Execução de Infra-Estruturas de Águas Residuais Pluviais no Aglomerado Populacional do Monte dos Pretos, Freguesia de Santa Vitória do Ameixial, Estremoz"*), com o preço unitário igual ao orçamentado para empreitada em análise, o que nos suscitou dúvidas quanto à regularidade do processo.

Acresce que caso constassem da proposta adjudicada os valores reais dos trabalhos que não foram executados, o preço total excederia o preço base, e conseqüentemente o limite de €150.000 a partir do qual a lei obriga a que as empreitadas sejam adjudicadas mediante concurso público (cfr. artº 19º, al. a), do CCP).

No entanto, dos esclarecimentos prestados pelo Chefe de Divisão de Ordenamento do Território, Obras Municipais e Desenvolvimento Desportivo relativos à não execução de trabalhos no **processo 5/2012** e aos trabalhos executados no **processo 8/2012**, resulta que:

- Os códigos 1.5., 1.6. e 1.7., constantes da proposta adjudicada, no âmbito do processo n.º 5/2012, *"tinham preços unitários que não reportavam o custo real dos trabalhos a executar, no entanto, como o objeto principal da pavimentação era a reabilitação da estrutura dos pavimentos existentes no concelho e como a percentagem dos trabalhos referentes aos artigos supramencionados correspondia apenas a 9,80% da totalidade dos trabalhos, entendeu-se suprimir da empreitada estes trabalhos, dando origem a trabalhos a menos no sentido de dar resposta ao objetivo previsto pelo executivo, executar a empreitada no menor tempo possível"*.
- Os trabalhos referentes ao processo de empreitada n.º 8/2012 são distintos, quer no que respeita à quantidade, quer à espécie dos trabalhos, por comparação com

¹³ A empreitada foi adjudicada em 19/jun/2012, o contrato foi celebrado em 03/jul/2012, a consignação ocorreu em 29/out/2012 e, em 27/nov/2012, foi elaborado o auto de receção provisória.

os trabalhos incluídos no processo de empreitada n.º 5/2012, além de que foram executados por empresas distintas.

(Anexo 13)

Independentemente do que antecede, importa referir que a adjudicação, nos termos em que foi feita, reflete insuficiências ao nível do controlo interno do ME, uma vez que a análise prévia e cuidadosa da proposta que veio a ser adjudicada teria permitido perceber a existência de "preços unitários que não reportavam o custo real dos trabalhos a executar".

A autarquia, **no exercício do contraditório**, veio informar que: "Na determinação do preço base do processo 5/2012_DOTOMDD_OM, - Obras de Beneficiação de Pavimentos no Concelho de Estremoz, os serviços técnicos do Setor Técnico e Administrativo de apoio a Obras Municipais utilizaram preços unitários retirados dos últimos concursos públicos executados no Concelho de Estremoz e que após a sua aplicação às respetivas quantidades, originou um valor base de 146.836,90€, valor abaixo do limiar do ajuste direto. Logo, o processo 5/2012 enquadra-se perfeitamente no procedimento de ajuste direto, como se verificou na estimativa de custo dos mesmos, que é inferior a 150.000,00€ e os trabalhos referentes ao processo 8/2012 (...) têm quantidades e espécies diferentes dos trabalhos constantes no processo 5/2012 e foram executados por empresas distintas."

As informações adicionais agora apresentadas nada acrescentam relativamente às que tinham sido prestadas no decurso do trabalho de campo, conseqüentemente, mantemos as nossas asserções quanto a esta questão, sobretudo no que se refere às suas implicações em sede de controlo interno.

2.2.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

No período (jun/2011-jun/2014) abrangido pela auditoria, de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, o Município de Estremoz efetuou **155 adjudicações**¹⁴, no valor total de, aproximadamente, **MC 5,0** referentes a aquisições de bens e serviços, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 7 - Processos de aquisições de bens e serviços (jun/2011-jun/2014)

Data	N.º Adjudicações	Valor (€)	% valor
2011*	25	1.076.601,00	22
2012	42	1.571.660,68	31

¹⁴ De valor superior a € 5.000.

2013	66	1.750.460,00	35
2014*	22	597.622,41	12
Total	155	4.996.344,09	100%

*junho

Fonte: Listagem das aquisições de bens e serviços, fornecida pela Divisão Administrativa, Financeira e de Desenvolvimento Social e Cultural

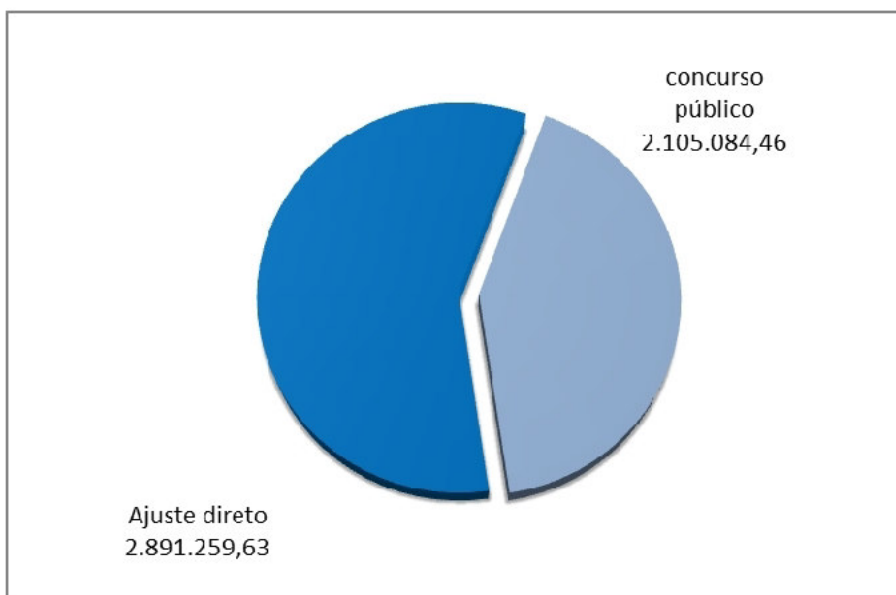
(Anexo 14)

No período auditado, o montante máximo da despesa foi atingido em 2013, representando **35%** da despesa total autorizada e também o maior número de adjudicações. É de registar que o valor médio por adjudicação foi mais elevado em 2011 (43.064,00 €), desceu em 2012 (37.420,00 €) e em 2013 (26.522,12 €), aumentando em 2014 (27.164,66 €), face ao valor registado no ano anterior.

2.2.2.1. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Do total da **despesa adjudicada de €4.996.344**, o montante de **€2.105.084,46**, foi precedido de concurso público e **€2.891.259,63** de ajuste direto, o que corresponde respetivamente a **42%** e **58%**, conforme é evidenciado no gráfico seguinte:

Gráfico n.º 4 – Distribuição do valor das adjudicações por procedimento
Un: €



Dos 155 processos de aquisições de bens e serviços constantes do mapa fornecido pelos Serviços, **seleccionámos 27 (17%)**, tendo em atenção o **critério da materialidade**, e

do tipo de procedimento, no valor de €2.721.895,97, que representa cerca de 54,5% do valor adjudicado.

Dos testes a que procedemos, verificámos que:

- ✓ O procedimento pré-contratual escolhido, nos vários processos analisados, foi o adequado;
- ✓ Foram efetuados os procedimentos relativos à cabimentação da despesa conforme resulta de informações que integra os respetivos processos;
- ✓ Foi dado cumprimento ao disposto no artigo 36.º do CCP, tendo havido sempre despachos de abertura dos procedimentos pela entidade com competência¹⁵;
- ✓ Foram aprovadas as minutas e celebrados os contratos escritos de valor superior a €10 000,00, nos termos dos artigos 94º, 95º, 98º, 100º e 104º do CCP;
- ✓ Foi feita a publicitação dos contratos no portal da Internet dedicado aos contratos públicos dos ajustes diretos realizados, sendo sua condição de eficácia, nos termos do art.º 127º do CCP;
- ✓ Os testes realizados relativamente a alguns fornecedores¹⁶ permitiram-nos verificar que nas situações em que se desencadeou o procedimento contratual por ajuste direto (regime normal), a autarquia não convidou qualquer fornecedor em situação do aludido impedimento legal;
- ✓ A CME não reduziu a escrito os critérios gerais e abstratos a utilizar no preenchimento do conceito "*prestações do mesmo tipo ou idênticas*", previsto no n.º 2, do artigo 113.º do CCP¹⁷, para efeitos de controlo do limite fixado nesse preceito legal, relativamente a contratos de empreitada, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, adjudicados na sequência de ajuste direto, nos termos da alínea a) do art. 20.º do CCP, podendo tal omissão potenciar a não aplicação uniforme de critérios relativos ao preenchimento do conceito.

¹⁵ Presidente ou Vice-Presidente da Câmara Municipal de Estremoz

¹⁶ Seleccionados com base no critério do valor acumulado de aquisições de bens e serviços mais elevado, após a entrada em vigor do CCP.

¹⁷ Nos termos deste preceito legal "*Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas à do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas*".

A autarquia, **no exercício do contraditório**, vem afirmar que reduziu a escrito os critérios gerais e abstratos a utilizar no preenchimento do conceito “*prestações do mesmo tipo ou idênticas*”, com a emissão dos despachos n.ºs 104/2010, de 11/11/2010 e 134/2013, de 5/11/2013, do Presidente da Câmara, onde se determina que: “*considerar-se-á prestações do mesmo tipo ou idênticas as aquisições de bens e serviços que se enquadram na mesma categoria (5.º algarismo) do vocabulário principal. Consequentemente, o Município não poderá convidar a apresentar proposta as entidades a quem já tenha adjudicado durante o ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores um preço contratual acumulado igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas de acordo com o vocabulário principal até ao quinto algarismo.*”

Acrescenta que todas as aquisições passaram a ser devidamente classificadas com o código CPV no caderno de encargos, designadamente na cláusula 1ª (objeto).

A Autarquia considera que “...os despachos exarados respondem aos aspetos referidos no ponto 3.10. do projeto de relatório uma vez que são documentos reduzidos a escrito, concretizam o conceito de “prestações do mesmo tipo ou idênticas”.

Face ao que antecede, a IGF procedeu a ajustamentos na conclusão e recomendação formulada relativamente a esta matéria, tendo em conta a adoção e evidência de medidas concretas implementadas.

2.2.2.2.CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Apesar do cumprimento geral de normas referido supra, levantaram-se dúvidas sobre a legalidade de 3 dos procedimentos analisados, por se considerar que as prestações em causa – aquisição de atividades de enriquecimento curricular e da componente de apoio à família – não poderiam ser objeto de contrato de prestação de serviços.

2.2.2.2.1. Contrato de Prestação de Serviços n.º 35/2011 – Aquisição de Atividades de Enriquecimento Curricular e da Componente de Apoio à Família – Ano Letivo 2011/2012

Na sequência de concurso público, a CME adjudicou à
por **despacho de 26/ago/2011**, do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Estremoz, a aquisição de serviços de atividades de enriquecimento curricular e de componente de apoio à família, tendo celebrado com a referida empresa, um contrato para “***Prestação de serviços de Desenvolvimento de Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC's) e da Componente de Apoio à Família (CAF's) durante o Ano Letivo 2011/2012 no Concelho de Estremoz***”. Nos termos do caderno de encargos, proposta e contrato, a entidade adjudicatária obrigou-se a

assegurar o desenvolvimento das referidas atividades mediante o recrutamento e contratação dos técnicos e monitores necessários. Não foram estabelecidas quaisquer obrigações quanto à natureza do vínculo laboral destes trabalhadores.

O contrato foi executado tendo sido pago à adjudicatária a totalidade das quantias devidas pela sua prestação, no montante de € 102.877,82.

2.2.2.2.2. Contrato de Prestação de Serviços n.º 24/2012 - Aquisição de Atividades de Enriquecimento Curricular e da Componente de Apoio à Família –Ano Letivo 2012/2013

Na sequência de concurso público, a CME adjudicou à sociedade _____, por **despacho de 16/ago/2012**, do Presidente da Câmara Municipal de Estremoz, a aquisição de serviços de atividades de enriquecimento curricular e de componente de apoio à família, tendo celebrado com a referida empresa, um contrato para "**Prestação de serviços de Desenvolvimento de Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC's) e da Componente de Apoio à Família (CAF's) durante o Ano Letivo 2012/2013 no Concelho de Estremoz**". Nos termos do caderno de encargos, proposta e contrato, a entidade adjudicatária obrigou-se a assegurar o desenvolvimento das referidas atividades mediante o recrutamento e contratação dos técnicos e monitores necessários. Não foram estabelecidas quaisquer obrigações quanto à natureza do vínculo laboral destes trabalhadores.

O contrato foi executado tendo sido pago à adjudicatária a totalidade das quantias devidas pela sua prestação, no montante de € 124.772,82.

2.2.2.2.3. Processo de Aquisição n.º 50/2013 - Aquisição de Atividades de Enriquecimento Curricular e da Componente de Apoio à Família – Ano Letivo 2013/2014

Na sequência de concurso público, a CME adjudicou à _____ por **despacho de 21/out/2013**, do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Estremoz, a aquisição de serviços de atividades de enriquecimento curricular e de componente de apoio à família, tendo celebrado com a referida empresa, um contrato para "**Prestação de serviços de Desenvolvimento de Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC's) e da Componente de Apoio à Família (CAF's) durante o Ano Letivo 2013/2014 no Concelho de Estremoz**". Nos termos do caderno de encargos, proposta e contrato, a entidade adjudicatária obrigou-se a assegurar o desenvolvimento das referidas atividades mediante o recrutamento e contratação dos técnicos e monitores necessários. Não foram estabelecidas quaisquer obrigações quanto à natureza do vínculo laboral destes trabalhadores.

O contrato foi executado tendo sido pago à adjudicatária a totalidade das quantias devidas pela sua prestação, no montante de € 50.072,59.

2.2.2.2.4. Análise

Pelos artigos 2.º e 11.º do **Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28/jul**, foram transferidas para os municípios as atribuições e competências em matéria de atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico. O n.º 6 do referido artigo 11.º estabeleceu que o regime que define as normas sobre as atividades de enriquecimento curricular seria desenvolvido em diploma próprio.

O **DL n.º 212/2009, de 3/set**, veio fixar o regime aplicável à contratação dos técnicos que asseguram o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular (AEC) no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública.

Este diploma legal, que se aplica aos técnicos que venham a prestar funções no âmbito das AEC desenvolvidas por parte dos municípios¹⁸, determina que sejam celebrados contratos de trabalho com os referidos técnicos.¹⁹

Por sua vez, o artigo 6º do mesmo diploma regula a abertura do procedimento e critérios de seleção e o artigo 8º, nº 1, impõe que *"Os contratos de trabalho abrangidos pelo presente decreto-lei são outorgados, em representação do município, pelo respetivo presidente da câmara municipal."*

O artigo 5.º do citado diploma legal previu que os conteúdos, a natureza, as regras de funcionamento e a duração das atividades de enriquecimento curricular, bem como os requisitos dos técnicos a contratar, fossem definidos pelo membro do Governo responsável pela área da educação, no âmbito de um poder de regulamentação do referido diploma legal.

O Despacho n.º 14 460/2008, alterado e republicado pelo Despacho n.º 8683/2011, do Secretário de Estado Adjunto e da Educação, e posteriormente o Despacho n.º 9265-

¹⁸ Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto -Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, ainda que os mesmos não tenham celebrado contratos de execução mas assegurem o exercício daquelas atividades (cfr. art. 2º, nº 1),

¹⁹ "Artigo 3.º 1 — *Para assegurar necessidades temporárias de serviço no âmbito das AEC, os municípios celebram contratos de trabalho a termo resolutivo, a tempo integral ou parcial, com técnicos especialmente habilitados para o efeito.*

2 — *Os contratos de trabalho mencionados no número anterior regem-se pelo disposto na Lei n.º 12 -A/2008, de 27/fev, e no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11/set, com as especificidades previstas no presente decreto -lei".*

B/2013, de 15/jul, que revogou os dois primeiros, vieram estabelecer a regulamentação referida no parágrafo anterior.

De acordo com os artigos 10.º e e 11.º do Despacho n.º 9265-B/2013, as autarquias locais podem ser promotoras das atividades de enriquecimento curricular. Mas, nesse papel, devem utilizar preferencialmente os recursos docentes de quadro dos agrupamentos de escolas ou das escolas não agrupadas ou, se isso não for possível devem utilizar obrigatoriamente, em matéria de recrutamento e contratação dos respetivos profissionais, os mecanismos previstos no Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3/set (cfr. artigo 11.º).

Desta forma, os contratos em análise violam o disposto no citado artigo 3º do DL 212/2009, de 3/set, porque, para assegurar as necessidades temporárias de serviço no âmbito das AEC, a autarquia transferiu para a entidade adjudicatária a incumbência de contratar os técnicos necessários, e não impôs que os contratos com estes técnicos fossem contratos de trabalho a termo resolutivo, a tempo integral ou parcial, regidos "(...) pelo disposto na Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, e no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro (...)".

Os contratos violam ainda outras normas deste diploma legal: o procedimento e critérios de seleção previstos não são os impostos no artigo 6º e não estabelecem (pelo contrário, inviabilizam) que os contratos a celebrar com os técnicos sejam, conforme determina o artigo 8º, contratos de trabalho outorgados, em representação do município, pelo presidente da câmara.

O Tribunal de Contas pronunciou-se recentemente sobre esta matéria, considerando ilegais contratos de prestação de serviços idênticos aos aqui analisados, embora reconhecendo que a redação das normas que, antes da entrada em vigor do Despacho nº 9265-B/2013, de 15/jul, integravam a regulamentação destas atividades não era clara e era suscetível de interpretação permissiva daquele tipo de contratos. Com efeito, é afirmado no **acórdão n.º 7/2014 de 20/mai – 1ªS/PL** que:

- "O Despacho n.º 14460/2008 (...) nos seus n.ºs 14 e 29, previu: - Que as autarquia locais são promotoras das atividades de enriquecimento curricular e que, enquanto tal estão obrigadas, em matéria de recrutamento e contratação dos respetivos técnicos, a utilizar os mecanismos previstos no Decreto- Lei n.º 212/2009, de 3 de setembro; - Que as entidades promotoras podem estabelecer acordos com entidades parceiras para concretização das atividades e que, nas situações de parceria, os recursos humanos necessários podem ser disponibilizados por qualquer dos parceiros. (...).

Acrescenta-se, no entanto que, nos termos do Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3/set:

- *"é claríssimo que devem ser os municípios a selecionar e contratar os docentes nos termos da legislação imperativa relativa a vínculos laborais de direito público. Ao referido despacho cabia tão só, no âmbito de um poder de mera regulamentação, dispor sobre os conteúdos, a natureza, as regras de funcionamento e duração das atividades de enriquecimento curricular, bem como sobre os requisitos dos técnicos a contratar. Nunca sobre o procedimento e regime de contratação desses técnicos, que o diploma legislativo definiu de forma imperativa."*

No **acórdão n.º 36/2014 de 29/set – 1ªS/SS** é afirmado que:

- *"De acordo com os artigos 10.º e 11.º do Despacho n.º 9265-B/2013, as autarquias locais podem ser promotoras das atividades de enriquecimento curricular. Mas, nesse papel, devem utilizar preferencialmente os recursos docentes de quadro dos agrupamentos de escolas ou das escolas não agrupadas ou, se isso não for possível, devem utilizar obrigatoriamente, em matéria de recrutamento e contratação dos respectivos profissionais, os mecanismos previstos no Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de Setembro.*
- *Os despachos n.ºs 14 460/2008 e 8683/2011, entretanto revogados, como já se assinalou, continham normas que pareciam admitir, para o desenvolvimento das atividades em causa, o estabelecimento de parcerias com entidades que poderiam utilizar ou recrutar os seus próprios recursos humanos. Tais normas foram, no entanto, consideradas ilegais pelo Acórdão de recurso n.º 7/2014-20.MAI-1.ªS/PL, do Plenário da 1.ª Secção deste Tribunal. E, de resto, o Despacho n.º 9265-B/2013, agora em vigor, já não as inclui.*
- *Deste modo, e como nesse acórdão se afirmou, é obrigatória para os municípios a utilização dos mecanismos previstos no Decreto-Lei n.º 212/2009 e é claríssimo, nos termos deste diploma, que devem ser os próprios municípios a selecionar e contratar os docentes necessários ao desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular, nos termos de legislação imperativa relativa a vínculos laborais de direito público.*
- *De resto, e como se afirmou no citado acórdão, ao despacho ministerial caberia tão só, no âmbito de um poder de mera regulamentação, dispor sobre os conteúdos, a natureza, as regras de funcionamento e a duração das atividades de enriquecimento curricular, bem como sobre os requisitos dos técnicos a contratar. Nunca inovar sobre o procedimento e regime de contratação desses*

técnicos, que o diploma legislativo definiu de forma imperativa. O que agora é respeitado pelo despacho em vigor.”

Assim, face à jurisprudência do Tribunal de Contas e analisando os contratos de prestação de serviços em causa, verifica-se que aquele Tribunal considera que os despachos n.ºs 14 460/2008 e 8683/2011, entretanto revogados, pareciam admitir a possibilidade da celebração de contratos de prestação de serviços para o desenvolvimento das atividades extracurriculares. No entanto, com a publicação do Despacho n.º 9265-B/2013 em 15/jul²⁰, deixou de ser possível, porquanto o referido despacho já não inclui as normas que possibilitariam essa interpretação.

Por outro lado, como foi referido supra, o acórdão do TC n.º 7/2014, de 20/mai, considerou ilegais as normas constantes dos despachos n.ºs 14 460/2008 e 8683/2011, pelo que, pelo menos a partir dessa data, já não seria possível a contratação das AEC através de contrato de prestação de serviços.

Desta forma, o despacho de 21/out/2013, do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Estremoz, que adjudicou à aquisição de serviços de atividades de enriquecimento curricular e de componente de apoio à família, no âmbito do **processo de aquisição n.º 50/2013**, seria ilegal por violação do disposto no D.L. n.º 212/2009, de 3/set.

No entanto, o D.L. n.º 169/2015, de 24/ago, que alterou o D.L. n.º 212/2009, de 3/set, veio clarificar a situação, permitindo que os municípios contratualizem “*parcerias com outras entidades para assegurar o desenvolvimento e concretização das AEC*”.

Aliás, no preâmbulo, onde se explicitam de forma genérica quais os objetivos que se pretendem atingir com o diploma, afirma-se, que se procurou “*clarificar e dar resposta a necessidades de agilização do processo de contratação dos técnicos, considerando a recente jurisprudência do Tribunal de Contas permitindo os municípios constituam e contratualizam parcerias com outras entidades para o desenvolvimento e concretização das AEC*”.

Assim, não obstante, à data do despacho de adjudicação, no âmbito do processo n.º 50/2013, a legislação em vigor não prever a contratualização das AEC com empresas prestadoras de serviços, atendendo à alteração do quadro legal aplicável à matéria em análise, que faz referência explícita à necessidade de clarificação do processo de contratação para o desenvolvimento e concretização das AEC e passou a considerar legal a atuação dos municípios ao contratualizar com empresas prestadoras de serviços, as atividades de enriquecimento curriculares, consideramos que não se justifica que a IGF

²⁰ Que entrou em vigor no dia 16/jul, de acordo com o artigo 18.º do referido despacho.

desenvolva diligências adicionais com vista ao apuramento de eventual responsabilidade financeira. Com efeito, tratando-se de matéria suscetível de interpretações distintas, não é claro que se possa configurar aquele tipo de responsabilidade no caso vertente.

A autarquia, **no exercício do contraditório**, vem, em síntese afirmar que: “ não querendo este Município fazer tábua rasa do disposto no artigo 10.º do Despacho n.º 9265-B/2013, de 15 de julho, e das soluções interpretativas entretanto apresentadas em 2014 sobre este diploma legal, aquando da abertura do processo n.º 50/2013, nada fazia querer que o despacho ministerial visava impedir as soluções de parceria até então preconizadas pela maioria das entidades promotoras. Pois bem, neste sentido o próprio legislador, com a publicação do Decreto-Lei n.º 169/2015, de 24 de agosto, veio consolidar esta interpretação e acabou por convalidar os atos anteriormente praticados”.

Quanto a este ponto, o contraditório nada acrescenta à análise do quadro legal em vigor, já vertido no projeto de relatório, e às conclusões então extraídas pela IGF.

2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.3.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO

O Município de Estremoz dispõe de Norma de Controlo Interno (NCI), aprovada em 19/dez/2001, que necessita de ajustamento à atual estrutura orgânica do Município e às alterações jurídicas entretanto introduzidas no enquadramento legal da atividade da autarquia local, na área, entre outras, da contratação pública.

Constatámos algumas insuficiências **com reflexos na gestão e controlo interno na área da contratação pública**:

- ✓ A falta de definição de política e gestão estratégica das compras públicas pela autarquia, que atenda, nomeadamente, à importância dos bens e serviços para a prossecução das atividades municipais - não críticos ou de rotina; bens estratégicos -, à análise de custos e categorias de compras; ao planeamento das necessidades²¹, à apreciação da relação qualidade/preço dos bens e serviços, à avaliação dos fornecedores, à redução das aquisições casuísticas a situações excecionais, ao agrupamento das aquisições etc., de modo a obter as melhores condições na aquisição dos bens e serviços e realizar as suas atividades da forma mais eficiente e económica;
- ✓ A inexistência de relatórios periódicos sobre a evolução dos consumos de bens (sobretudo dos de uso corrente) e serviços, no âmbito das compras ou dos

²¹ Cfr. “A Sociedade da Informação e a Administração Pública”, INA, Oeiras, 2005, de Gonçalo Serra.

contratos celebrados, para que os dirigentes e responsáveis autárquicos possam dispor de informação atualizada;

- ✓ A não redução a escrito das metodologias relativas à contratação de bens e serviços, à gestão dos armazéns, à receção de bens e seleção e avaliação e qualificação dos fornecedores;
- ✓ A falta de implementação da contabilidade de custos;
- ✓ A não disponibilização de informação financeira aos fornecedores no *site* do Município e conta-corrente "on-line" com informação do registo e calendarização da faturação, de modo a facilitar a reconciliação das contas de terceiros;
- ✓ A inexistência de regras escritas sobre a organização dos processos de contratação pública e a falta de numeração sequencial das folhas dos processos, omissões que dificultam a sua análise e consulta e facilitam o extravio das peças processuais;
- ✓ A inexistência de um adequado controlo pelos serviços competentes da execução física e financeira dos contratos, incluindo a sua execução global.

A autarquia, **no exercício do contraditório**, vem informar que irão ser supridas as insuficiências detetadas e apontadas no projeto de relatório, sobre a norma de controlo interno, com a inclusão das medidas necessárias para que o processo se torne inequívoco nas áreas apontadas no projeto de relatório. Informa ainda que: *"apesar da inexistência de regras sobre a organização dos processos, que como se referiu anteriormente serão consideradas nas Normas de Controlo Interno, em processo de revisão, desde a publicação do "novo" Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, que as folhas dos processos são numerados sequencialmente e rubricadas pelo Oficial Público, em cumprimento do disposto nos n.º 2 e 3 do artigo 64.º do referido diploma legal, não obstante o disposto no n.º 4 do citado artigo, que exclui os processos administrativos em suporte eletrónico, como é o caso dos processos de contratação pública desenvolvidos no âmbito do Código dos Contratos Públicos, em formato eletrónico através da plataforma eletrónica de contratação pública "SaphetyGov" e residualmente através do recurso ao email, de acordo com o previsto na alínea g) do n.º 1 do artigo 115.º do CCP."*

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

A Câmara Municipal de Estremoz aprovou em 3/fev/2010, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, conforme Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, tendo sido remetido àquele órgão, ao Tribunal de Contas, à IGF, à IGAL e à IGAMAOT.

Da análise do Plano resulta que o Município identificou um conjunto de áreas de risco da organização, em concreto ao nível da contratação pública, que se consideram pertinentes no contexto da prevenção da corrupção e das infrações conexas, tendo em cada um dos casos, sido identificados os riscos e apresentadas medidas concretas.

Com o objetivo de prevenir os riscos de corrupção tipificados foi previsto um conjunto de medidas específicas, a adotar no âmbito da contratação pública, das quais destacamos:

- Criação de um sistema estruturado de avaliação de necessidades;
- Consagração de critérios internos que determinem a realização dos estudos necessários à elaboração de grandes projetos ou dos que revestem especial complexidade e/ou sensibilidade;
- Criação de mecanismos de controlo interno que detetem situações de eventual falta de licenças ou autorizações administrativas fundamentais para a execução do contrato;
- Elaboração de relatórios de acompanhamento e/ou avaliação de fornecedores/prestadores de serviços/empregados;
- Definição de procedimentos tendentes ao controlo dos prazos contratuais mais relevantes, bem assim como a sinalização, junto do adjudicatário, das situações de incumprimento;
- Criação de medidas internas que permitam acautelar conflitos de interesse que ponham em causa a transparência dos procedimentos pré-contratuais;
- Criação de mecanismos internos de controlo que permitam detetar situações indiciadoras de conluio entre concorrentes e de eventual corrupção de funcionários.

Apesar das medidas elencadas no Plano se afigurarem adequadas aos respetivos riscos que visam prevenir, não se encontram calendarizadas e não foram afetos meios humanos, nem financeiros à sua execução.

Foi referido no questionário sobre a apreciação do Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, que estava em curso uma revisão ao plano.

A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou que, no dia 28/10/2015, foi aprovada em reunião de câmara, a 2ª Edição do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão e Infrações Conexas, que foi posteriormente enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção. Informa ainda que *"a partir do início do próximo ano se irão calendarizar as medidas preventivas incluídas no plano com os seus responsáveis e o Gabinete de Auditoria Interna deste Município"*, carecendo esta última intenção de concretização, ao nível do envio da evidência pelo ME.

3. CONCLUSÕES

Face ao exposto, afigura-se de relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. A despesa paga com contratação pública, incluindo as aquisições de serviços e de bens e os contratos de avença e tarefa, **representou, no triénio de 2011/2014, 55% da despesa municipal**, ascendendo a **M€ 32,3**.

Cfr. Item 2.1.1.

3.2. A autarquia não aprovou qualquer documento a definir as políticas e procedimentos a adotar pelos serviços na gestão das compras públicas, não havendo evidência de a autarquia proceder à avaliação dos fornecedores de bens e serviços, nomeadamente no que respeita ao cumprimento das obrigações contratuais.

Cfr. Item 2.1.2.

3.3. Em diversos **procedimentos de ajuste direto** apenas foi **formalizado o convite a um fornecedor**, podendo tal prática restringir a concorrência e a obtenção das melhores condições financeiras e outras para a autarquia.

Cfr. Item 2.1.5.

3.4. No período 2011-2014, foram efetuadas **22 adjudicações** de empreitadas de obras públicas, no valor aproximado de **M€ 8,4**, sendo de destacar que apenas **4 das 18 empresas em causa representavam mais de 91% do valor adjudicado**.

Cfr. Item 2.2.1.

3.5. Das 10 empreitadas analisadas, 7 estão concluídas e verificaram-se **trabalhos a mais** numa delas, no montante total de **m€ 75,8**, que representaram **4,2%** do valor contratual das referidas adjudicações, o que se revela pouco significativo em termos de desvios. Por sua vez, verificaram-se **trabalhos a menos** no processo 3/2013, no valor de **m€ 55,6**, correspondentes a **43%** do valor contratual, situação que evidencia significativas insuficiências no âmbito do processo de planeamento e de adjudicação de empreitadas pela autarquia.

Cfr. Item 2.2.1.3.1.

3.6. Nas empreitadas analisadas verificou-se que foram exigidos os documentos comprovativos da situação regularizada perante a segurança social e fisco e que o Município tem procedido à publicação no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, dos contratos celebrados na sequência de ajustes diretos.

Cfr. 2.2.1.4.

3.7. As obras analisadas foram adjudicadas por valores abaixo do preço base, sendo de salientar que em duas obras registaram-se desvios significativos entre o preço base e o valor contratual, o que pode indiciar a necessidade de análise mais rigorosa dos

pressupostos subjacentes à determinação do valor base do procedimento, por parte dos serviços municipais.

Cfr. 2.2.1.4.

3.8. Do total da despesa adjudicada referente **a aquisição de bens e serviços, no valor aproximado de M€ 5, o montante de M€ 2,1** foi precedido de concurso público e **M€ 2,9** de ajuste direto, o que corresponde, respetivamente, a **42%** e **58%**.

Cfr. 2.2.2.1.

3.9. O procedimento pré-contratual escolhido, nos vários processos analisados, foi o adequado.

Cfr. Item 2.2.2.1.

3.10. A emissão de despachos pelo Presidente da Câmara onde se determina que serão consideradas prestações do mesmo tipo ou idênticas as aquisições de bens e serviços que se enquadram na mesma categoria (5º algarismo) do vocabulário principal, salvaguarda a aplicação uniforme de critérios relativos ao preenchimento do conceito “prestações do mesmo tipo ou idênticas”, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP, revelando preocupação com a salvaguarda dos princípios de atuação da Administração Pública.

Cfr. Item 2.2.2.1.

3.11. No processo de aquisição n.º 50/2013, de Atividades de Enriquecimento Curricular e da Componente de Apoio à Família, verificou-se que à data do despacho de adjudicação, a legislação em vigor não previa a contratualização das AEC com empresas prestadoras de serviços. No entanto, atendendo à alteração do quadro legal aplicável à matéria em análise, contemplada no D.L. n.º 169/2015, de 24/ago, que faz referência explícita à necessidade de clarificação do processo de contratação para o desenvolvimento e concretização das AEC e passou a considerar legal a atuação dos municípios ao contratualizar com empresas prestadoras de serviços, as atividades de enriquecimento curriculares, consideramos que não se encontram reunidos pressupostos suscetíveis de integrar indícios de ilícitos financeiros.

Cfr. Item 2.2.2.3.

3.12. A **Norma de Controlo Interno (NCI)** em vigor no Município de Estremoz foi aprovada em 19/dez/2001, **não tendo sido promovida qualquer atualização da mesma.**

Cfr. Item 2.3.1.

3.13. A **NCI não está ajustada à atual estrutura orgânica**, nem atualizada em relação às alterações legais entretanto ocorridas, particularmente, em sede da LCPA.

Para além disso, regista-se um conjunto de insuficiências com reflexos na gestão e

controlo interno na área da contratação pública, designadamente:

- ✓ A falta de definição de política e gestão estratégica das compras públicas pela autarquia que privilegie, nomeadamente, os fornecimentos contínuos com destaque para os bens consumíveis ao longo de cada ano económico;
- ✓ A inexistência de relatórios periódicos sobre a evolução dos consumos de bens (sobretudo dos de uso corrente) e serviços, no âmbito das compras ou dos contratos celebrados, para que os dirigentes e responsáveis autárquicos possam dispor de informação atualizada;
- ✓ A falta de implementação da contabilidade de custos;
- ✓ A inexistência de regras escritas sobre a organização dos processos de contratação pública e a falta de numeração sequencial das folhas dos processos, omissões que dificultam a sua análise e consulta e facilitam o extravio das peças processuais.
- ✓ A falta de definição do controlo a efetuar pelos serviços sobre a execução física e financeira dos contratos, incluindo a sua execução global.
- ✓ A falta de aproveitamento das potencialidades do Sistema de Gestão Documental, já implementado, que permita a circulação digital dos documentos, contribuindo para reduzir os consumos de papel e tornar mais célere a respetiva conferência.

Cfr. Item 2.3.1.

3.14. A CME aprovou em 3/fev/2010, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. No entanto, as **medidas** elencadas no Plano **não se encontram calendarizadas e não foram afetos meios** humanos nem financeiros à sua execução.

Cfr. Item 2.3.2.

4. RECOMENDAÇÕES

Atendendo às conclusões, entendemos efetuar as seguintes recomendações:

4.1. Que seja definida uma **política e estratégia de compras e elaboradas orientações** pelos responsáveis autárquicos de forma a disciplinar e racionalizar o respetivo processo de compras.

Cfr. Item 3. 2.

4.2. Que a autarquia proceda à **avaliação dos fornecedores de bens e serviços**, tendo em conta, designadamente, o respetivo *curriculum* e o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia.

Cfr. Item 3.2.

4.3. Maior rigor na elaboração dos cadernos de encargos e na avaliação das propostas dos concorrentes.

Cfr. Item 3.2.

4.4. O Município deverá privilegiar, dentro do possível, a **consulta a vários fornecedores**, como aponta o ponto 5 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7/jan/2015, sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.

Cfr. Item 3.3.

4.5. Deverá a autarquia proceder à **atualização da Norma de Controlo Interno**, atendendo às alterações orgânicas ocorridas desde a respetiva aprovação.

Cfr. Itens 3.12. e 3.13.

4.6. A autarquia deverá diligenciar no sentido de **rever a NCI**, promovendo a sua atualização em função das alterações legais entretanto ocorridas, particularmente, em sede da LCPA, adequando o seu conteúdo à atual estrutura orgânica e introduzindo alterações que permitam colmatar as insuficiências detetadas no âmbito da presente auditoria, conforme intenção manifestada em sede de contraditório institucional.

Cfr Item 3.13.

4.7. Deverá a autarquia proceder à **calendarização das medidas do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e afetar os meios necessários** à sua execução, bem como à adequada monitorização da sua implementação, conforme intenção manifestada em sede de contraditório institucional.

Cfr.Item 3.14.

5. PROPOSTAS

Em face dos resultados obtidos propomos:

5.1. O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de encaminhamento para o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais.

5.2. A remessa deste Relatório e respetivos Anexos ao Presidente da Câmara Municipal de Estremoz, 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 no nº 2, al. o), do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/set.

5.2. 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.

Pela Equipa,

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por
ANABELA MARQUES DE
BASTOS
Dados: 2015.12.17 23:42:00 Z

ANEXOS

Anexo 1	Universo e amostra de empreitadas de obras públicas adjudicadas entre jun/2011 e jun/2014
Anexo 2	Ficha resumo da empreitada
Anexo 3	Ficha resumo da empreitada
Anexo 4	Ficha resumo da empreitada
Anexo 5	Ficha resumo da empreitada
Anexo 6	Ficha resumo da empreitada
Anexo 7	Ficha resumo da empreitada
Anexo 8	Ficha resumo da empreitada
Anexo 9	Ficha resumo da empreitada
Anexo 10	Ficha resumo da empreitada
Anexo 11	Ficha resumo da empreitada
Anexo 12	Orçamento do processo de empreitada n.º 5/2012
Anexo 13	Informação do Chefe de Divisão de Ordenamento do Território, Obras Municipais e Desenvolvimento Desportivo
Anexo 14	Universo e amostra dos contratos de aquisições de bens e serviços entre jun/2011 e jun/2014
Anexo 15	Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada