



município de
Estremoz

Registado c/ AR

Câmara Municipal
Divisão Administrativa,
Financeira e de
Desenvolvimento Social e
Cultural

Sua referência:
Proc. N.º 2014/186/A5/852

V/Comunicação:
Mail de 20/11/2015

Nossa referência:

Data:
2015/12/02

Assunto: Auditoria do Município de Estremoz – Controlo da Contração Pública na Administração Local Autárquica – exercício do direito de contraditório institucional

Proc. N.º 2014/186/A5/852

Exmo(a). Senhor(a)
Inspeção Geral de Finanças
Rua Angelina Vidal, N.º 41
1199-005 LISBOA

Em resposta ao v/ mail datado de 20 de novembro de 2015, tenho a honra de enviar a V. Ex.^a, em anexo, o contraditório institucional ao Projeto de Relatório da Auditoria ao Município de Estremoz – Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica – no âmbito do Proc. N.º 2014/186/A5/852.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara

Exmo. Senhor

Inspector – Geral da Inspeção Geral de Finanças

Auditoria do Município de Estremoz – Controlo da Contração Pública na Administração Local Autárquica – exercício do direito de contraditório institucional
Proc. Nº 2014/186/A5/852

Em referência ao v/ mail datado de 20 de novembro de 2015, dessa Inspeção-Geral de Finanças, vimos por este meio, e em sede de contraditório institucional, apresentar a resposta infra:

Antes, contudo, de descermos à análise e conseqüente resposta às questões levantadas, importa referir a extrema utilidade adveniente da realização de auditorias externas que contribuem de forma peremptória para um melhoramento do funcionamento dos serviços afetos a esta Autarquia.

Fechada esta nota introdutória, cumpre-nos agora pronunciar relativamente ao teor do "Projeto de Relatório", mormente no que concerne às matérias que se elencam em seguida:

2.2.1. EMPREITADAS

Relativamente ao ponto 2.2.1.2., esclarece-se que a percentagem de 91% do valor das adjudicações aos 4 empreiteiros mencionados neste ponto do projeto de relatório, 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 [redacted] que presta serviço ao Município de Estremoz no âmbito da realização e reparação de 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 0,50% do valor total das 22 adjudicações;

Sobre o **ponto 2.2.1.3.1.** informo que o desvio de trabalhos a menos de 43% do preço contratual ocorrido no processo 3/2013_DOTOMDD_OM - *“Enquadramento Paisagístico das rotundas da Avenida Rainha Santa Isabel em Estremoz e Prolongamento da rua E com Ligação à Avenida 25 de Abril”*, 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 localizada 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 [redacted] lhe cederem dois lotes sitos na proposta de loteamento protocolado entre a Autarquia e a [redacted] 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;

No que concerne ao **ponto 2.2.1.4.**, compete ao Setor Técnico e Administrativo de apoio a Obras Municipais elaborar os processos de concurso referentes às empreitadas a concretizar pela Câmara Municipal de Estremoz, nomeadamente a elaboração das estimativas de custos que servem de base para a determinação do preço base de uma determinada empreitada a realizar por ajuste direto¹. 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 - *“Execução de Infra-Estruturas de Águas Residuais Pluviais no Aglomerado Populacional do Monte dos Pretos, Freguesia de Santa Vitória do Ameixial, Estremoz”*), têm quantidades e espécies diferentes dos trabalhos constantes no processo 5/2012 e foram executados por empresas distintas.

¹ nos processos de concursos públicos, mais complexos, a estimativa de custo é determinada em função do orçamento efetuado pela equipa projetista

2.2.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

No atinente ao **ponto 2.2.2.1.** importa referir que reconhecendo, desde o primeiro momento, a dificuldade de interpretação deste preceito legal e com o intuito de eliminar a carga de subjetividade contida na interpretação da expressão “*prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar*” bem como, clarificar o “*modus operandis*” do Município no controlo do limite fixado pelo artigo 113º do Código dos Contratos Públicos (CCP) em matéria de adjudicação de contratos na sequência de ajuste direto, foram proferidos os despachos n.ºs 104/2010, de 11 novembro de 2010, e 134/2013, de 5 de novembro de 2013, que se juntam em anexo (anexos I e II).

Analisados os referidos despachos, apura-se que o critério de determinação do preço contratual acumulado adotado por este Município segue o sistema de classificação fornecido pelo Vocabulário Comum dos Contratos Públicos (adiante CPV), designadamente, o vocabulário principal até ao quinto algarismo. Por outras palavras, entende-se que são consideradas “*prestações do mesmo tipo ou idênticas*”, todas as aquisições que se enquadram na mesma categoria (5º algarismo) do vocabulário principal. Por esta ordem de ideias, o Município fica impedido de convidar a apresentar proposta as entidades a quem já tenha adjudicado no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores um preço contratual acumulado igual ou superior ao limite legal fixado, em função do valor apurado por aplicação do vocabulário principal até ao quinto algarismo aos respetivos contratos.

Atente-se que, em linha com o critério corporizado nos despachos supra-identificados, todas as aquisições passaram a ser devidamente classificadas com o código CPV no Caderno de Encargos designadamente, na cláusula 1ª (objeto).

Em face do exposto, considera-se 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*” e definem a aplicação de um critério transparente e uniforme para o controlo e cômputo do “*preço contratual acumulado*”.

No concernente ao disposto no **ponto 2.2.2.2.3.**, ter-se-á de realçar desde já a complexidade e ambiguidade da legislação que regula estas matérias. Se, numa primeira fase, a admissibilidade de parcerias para a promoção das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC's) e da Componente de Apoio à Família (CAF's) não é questionável pela interpretação dos despachos ministeriais que materializam o disposto no artigo 5º do Decreto-Lei n.º 212/2009, 3 de setembro

e, inclusive, pelo Tribunal de Contas ao conceder vistos prévio a estas contratualizações, numa segunda fase, e volvidos mais de quatro anos, com a publicação do Despacho n.º 9265-B/2013, de 15 de julho, esta questão passa a ser colocada em causa pelo Tribunal de Contas, algo que se afigura surpreendente para este Município e para a maioria das entidades promotoras.

De facto, se é certo que, a parte atinente à disponibilização de recursos humanos prevista no n.º 29 do Despacho n.º 14460/2008, de 15 de maio, republicado pelo Despacho n.º 8693/2011, de 28 de junho, não consta do Despacho n.º 9265-B/2013, de 15 de julho, certo é também que o Regulamento das atividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico, em anexo ao referido Despacho, mantém a definição de entidades parceiras como sendo “as entidades com as quais as entidades promotoras estabelecem parcerias para a concretização das atividades de enriquecimento curricular” o que parecia indiciar que as entidades promotoras poderiam continuar a recorrer à externalização dos serviços de promoção das AEC’s e CAF’s.

Por conseguinte, e não querendo este Município fazer tábua rasa do disposto no artigo 10º 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.

Denote-se que estamos perante um processo de contratualização completamente transparente, submetido à concorrência através de Concurso Público, que cumpriu toda a tramitação imposta pelo Código dos Contratos Públicos, cuja eventual lacuna não estaria no resultado da contratação per si, mas tão só no facto do vínculo contratual dos técnicos ser subordinado ao Código do Trabalho e não ao cumprimento da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Por fim, é importante ainda referir que estes contratos sempre constituíram documento instrutório das candidaturas ao financiamento apresentadas pelo Município e que, ano após ano, sempre foram aprovadas, sem que em momento algum nos tenha sido questionado a legalidade de tal contratação.

2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

No que concerne ao **ponto 2.3.1.** - *Norma de Controlo Interno* - irão ser supridas as insuficiências detetadas e apontadas no projeto de relatório, com a inclusão nessas normas, que

estão a ser revistas, das medidas necessárias para que o processo se torne inequívoco nas áreas apontadas por no projeto de relatório.

Mais se informa que, nesta data, 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 nº 4/2015, de 7 de Janeiro, que as folhas dos processos são numeradas sequencialmente e rubricadas pelo Oficial Publico, em cumprimento do disposto nos nºs 2 e 3 do artigo 64º do referido diploma legal, não obstante o disposto no nº 4 do citado artigo, que exclui os processos administrativos em suporte eletrónico, como é o caso dos processos de contratação publica desenvolvidos no âmbito do Código dos Contratos Públicos, em formato eletrónico através da plataforma eletrónica de contratação publica “SaphetyGov” e residualmente através do recurso ao email, de acordo com o previsto na alínea g) do nº 1 do artigo 115º do CCP.

Em relação ao **ponto 2.3.2.** - *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* - informo que no dia 28/10/2015 foi aprovada em reunião da Câmara Municipal, a 2ª Edição do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão Incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas, que foi posteriormente enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção e que se anexa a esta resposta (anexo III). Nessa medida, informo igualmente 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.

Em nota final, informar ainda que as recomendações tecidas no “Projeto de Relatório” serão acolhidas pelo Município de Estremoz.

Com os melhores cumprimentos e elevada consideração pessoal.

O Presidente da Câmara,

DESPACHO Nº 104/2010

Para efeitos do disposto do n.º 2 do art. 113º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro determino que:

- O preço contratual acumulado por entidade durante o ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste directo adoptado nos termos do disposto na alínea a) do art. 19º, na alínea a) do n.º 1 do art. 20º ou na alínea a) do n.º 1 do art. 21º seja calculado tomando em consideração o Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV) aprovado pelo Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão, de 28 de Novembro de 2007, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 74, de 15 de Março de 2008, designadamente o vocabulário principal até ao quinto algarismo (categoria).

Assim sendo, considerar-se-á prestações do mesmo tipo ou idênticas, as aquisições de bens ou serviços que se enquadram na mesma categoria 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 vocabulário principal até ao quinto algarismo (categoria).

Estremoz, 11 de Novembro de 2010

O Presidente da Câmara

DESPACHO Nº 134/2013

Para efeitos do disposto do n.º 2 do art. 113º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro determino que:

- O preço contratual acumulado por entidade durante o ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do art. 19º, na alínea a) do n.º 1 do art. 20º ou na alínea a) do n.º 1 do art. 21º seja calculado tomando em consideração o Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV) aprovado pelo Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão. De 28 de novembro de 2007, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 74, de 15 de março de 2008, designadamente o vocabulário principal até ao quinto algarismo (categoria).

Assim sendo, considerar-se-á prestações do mesmo tipo ou idênticas, as aquisições de bens ou serviços que se enquandram na mesma categoria 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 vocabulário principal até ao quinto algarismo (categoria).

Estremoz, 5 de novembro de 2013

O Presidente da Câmara