

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DA MARINHA GRANDE

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

Relatório n.º 2017/1436

Proc. n.º 2016/235/A5/930

Dezembro de 2017

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo, sublinhando as propostas constantes dos pontos 4.1. e 4.3. deste Relatório.

Subinspetora-Geral

Digitally signed by ANA
PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Date: 2018.02.20 19:14:00 Z

Concordo com este relatório e, designadamente, com as conclusões e recomendações a fls. 23/25 e com o proposto no ponto 4. (fls. 25).

À consideração superior,

Chefe de Equipa/
Diretor de Projetos

Digitally signed by
BELMIRO AUGUSTO
MORAIS
Date: 2018.02.16
10:43:25 Z

DESPACHO:

Concordo.
Sublinho ainda a importância do Município observar as recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção no domínio dos PGRIC e da contratação pública. Remeta-se a S.E. o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.05.30 17:34:42
+01'00'

Relatório n.º 2017/1436

Processo n.º 2016/235/A5/930

**AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DA MARINHA GRANDE
CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo¹ abrangeu o período de janeiro de 2013 a outubro de 2016² e teve por finalidade contribuir para o aperfeiçoamento da atividade municipal na utilização dos recursos públicos na área da contratação pública, considerando os referenciais legais e regulamentares aplicáveis e a robustez do sistema de controlo interno.

¹ Esta "Ação de Controlo" configura, sob o ponto de vista substancial, uma inspeção cujos resultados e qualidade foram robustecidos pela adoção dos referenciais, das normas legais e da metodologia próprios das auditorias de conformidade.

² Sem prejuízo da análise da estrutura e evolução da despesa relativa à contratação pública ter abrangido o quadriénio 2013/2016.

Nesta ação foram também analisadas as denúncias, na área da contratação pública, pendentes na IGF, cujas conclusões foram consideradas neste relatório e os respetivos resultados foram encaminhados para os diferentes destinatários, sempre que tal procedimento se justificou.

De acordo com as evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 7), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 8), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

- 1.1. A despesa com contratação pública do Município da Marinha Grande, no quadriénio 2013/2016, ascendeu a 47,7 M€, representando cerca de 58% do total da despesa municipal, e registou uma redução de 6%.
- 1.2. No período auditado, o procedimento pré-contratual adotado com maior peso na despesa adjudicada para formação de contratos de empreitada de obras públicas e de contratos de aquisição de bens e serviços foi o concurso público, representando 67% e 50%, respetivamente.
- 1.3. Nos procedimentos por ajuste direto, o convite, por regra, só foi dirigido a uma entidade, sem que essa escolha fosse devidamente fundamentada, pondo em causa os princípios da transparência e da concorrência. Esta prática constitui um elevado risco em termos de proteção do interesse público.
- 1.4. No âmbito das empreitadas de obras públicas, destacamos a inobservância de Ordem de Serviço, que fixa, nos ajustes diretos, o número mínimo de entidades a convidar em função do valor. Com efeito, a urgência invocada para dispensa de consulta a outros empreiteiros, nos termos da exceção prevista naquele documento, não se verificava nas situações observadas e constituiu uma limitação ao princípio da concorrência e à justificação da despesa quanto à sua economia, motivada, em regra, por insuficiências ao nível do planeamento.
- 1.5. A Norma de Controlo Interno não foi atualizada face às alterações na estrutura orgânica da CMMG, a que acresce a existência de algumas insuficiências no âmbito do controlo interno com reflexo na área da contratação pública, designadamente:
 - ✓ Falta da definição clara da política e estratégia de compras públicas da autarquia local e de um documento com os procedimentos a adotar pelos serviços, designadamente, ao nível do planeamento anual das compras;
 - ✓ Inexistência de bases de dados que permitam efetuar comparações entre os custos médios unitários de obras, bens e serviços semelhantes;

Despesa com
contratação pública:
47,7 M€

Adjudicações por
concurso público com
maior peso na despesa

Ausência de
transparência e de
concorrência nos
procedimentos por
ajuste direto

Invocação indevida da
urgência na adjudicação
por ajuste direto, sem
outras consultas, de
empreitadas de obras
públicas

Insuficiências do sistema
de controlo interno

- ✓ Deficiente identificação dos intervenientes nos procedimentos administrativos;
- ✓ Falta de definição por escrito dos procedimentos a adotar na organização dos processos.

1.6. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) do MMG foi aprovado em 2010, não tendo sido remetido à IGF e ao TC, nem tendo sido revisto ou efetuada a monitorização da sua aplicação, com a elaboração de relatórios anuais.

PGRCIC:

Falta de elaboração de relatórios anuais de monitorização

Falta de remessa à IGF e ao TC

2. As principais recomendações formuladas ao Município da Marinha Grande, são as seguintes:

- a) Assegurar que as decisões de abertura dos procedimentos contêm a fundamentação de escolha da(s) entidade(s) convidada(s) e que, sempre que possível, seja convidada mais do que uma entidade;
- b) Emitir orientações e diretrizes que definam a política e a estratégia de compras públicas da Autarquia e os procedimentos a adotar no levantamento das necessidades e no planeamento anual das compras;
- c) Elaborar bases de dados com os preços unitários correntes do mercado, para artigos de referência, já validados, em obras ou fornecimentos, executados em anos anteriores;
- d) Garantir a adequada identificação dos intervenientes nos procedimentos administrativos, com expressa menção da qualidade em que intervêm;
- e) Emitir normas/diretrizes sobre a organização dos processos contratação pública, incluindo a numeração sequencial e cronológica dos documentos em suporte de papel;
- f) Rever o PGRCIC e enviá-lo aos órgãos de tutela e controlo, garantindo a sua monitorização de acordo com os termos nele definidos.

Principais
recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Fundamento	6
1.2. Questão e subquestões da ação e âmbito	6
1.3. Metodologia	6
1.4. Contraditório	8
2. RESULTADOS	9
2.1. Estrutura e evolução da despesa	9
2.2. Procedimentos pré-contratuais	9
2.3. Gestão da Contratação Pública	12
2.4. Controlo da Legalidade na Contratação Pública	18
2.5. Sistema de Controlo Interno	21
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	23
4. PROPOSTAS	25

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euro
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
CCP	Código dos Contratos Públicos
CMMG	Câmara Municipal da Marinha Grande
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
CPA	Contratos Públicos de Aprovisionamento
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DFTI	Divisão Financeira e de Tecnologias de Informação
DISU	Divisão de Infraestruturas e Serviços Urbanos
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DJC	Divisão Jurídica e de Comunicação
DL	Decreto-Lei
DOT	Divisão de Ordenamento do Território
DR	Diário da República
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MMG	Município da Marinha Grande
NCI	Norma de Controlo Interno
OAD	Obras por administração direta
PCMMG	Presidente da Câmara Municipal da Marinha Grande
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente ação de controlo, tendo como objeto a contratação pública (aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas), foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças, no âmbito do projeto “Contribuir para a melhoria da legalidade e da qualidade da despesa, em matéria de contratação pública e da gestão dos recursos humanos na Administração Local”.

1.2. Questão e subquestões da ação e âmbito

Nesta ação pretendeu-se dar resposta à seguinte questão: *a utilização dos recursos públicos na área da contratação pública respeitou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, ao nível dos procedimentos pré-contratuais e não se registaram desvios relevantes na execução física e financeira dos contratos?*

Para este efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- a) Os procedimentos pré-contratuais adotados foram os adequados?
- b) Os desvios na execução física e financeira dos contratos, incluindo o dos prazos legais e contratuais de pagamento, são relevantes e estão devidamente justificados?
- c) Existe evidência da fiscalização dos trabalhos nas empreitadas de obras públicas e da conferência das faturas nas empreitadas e nas aquisições de bens e serviços?
- d) O sistema de compras públicas instituído no município observou as normas legais e as boas práticas em termos de poupanças e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência?
- e) Os métodos e procedimentos de controlo interno asseguram, nomeadamente, a salvaguarda da legalidade e regularidade na realização das despesas públicas, a transparência e a concorrência no âmbito dos mercados públicos, bem como a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro?
- f) O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) da autarquia, nos aspetos relacionados com a Contratação Pública, inclui os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de monitorização na sua aplicação?

A presente ação incidiu sobre a Câmara Municipal da Marinha Grande (CMMG), com particular destaque nos serviços que têm a seu cargo a contratação pública (Divisão Financeira e de Tecnologias de Informação - DFTI e Divisão Jurídica e de Comunicação - DJC) e reportou-se ao triénio 2013/2015 e ao ano de 2016, até 31 de outubro.

1.3. Metodologia

1.3.1. O desenvolvimento da ação obedeceu às seguintes fases:

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

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a ação, nomeadamente, informação financeira, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamento de controlo interno, despachos/deliberações de delegação de competências e relação dos contratos de empreitada de obras públicas celebrados, bem como de aquisição de bens móveis e serviços;
- ✓ Seleção das amostras a analisar, levantamento e análise dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;

Para a seleção da amostra dos processos de contratação pública foram consideradas as adjudicações efetuadas entre 01/01/2013 e 30/10/2016, constantes de listagem facultada pela CMMG.

Em relação às empreitadas de obras públicas adjudicadas no período temporal referido, foram analisadas 18 empreitadas (13 por concurso público e 5 por ajuste direto), num universo de 197, o que representou 35 % da despesa total contratada (9,5 M€)³.

No caso das aquisições de bens e serviços, foram analisados 48 dos 293 procedimentos adjudicados, correspondendo a 34 ajustes diretos - regime geral, 2 procedimentos ao abrigo de Acordos-Quadro, 10 concursos públicos e 2 procedimentos de contratação excluída, representando 16% do número total de aquisições adjudicadas e 43% da despesa contratada (14,7 M€).

Foram, ainda, analisados 13 procedimentos de aquisição de bens e serviços através de ajuste direto simplificado (aquisições de valor inferior a 5.000 euros) de um total de 5.128.

(Anexos 1, 2 e 3)

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

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

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

- a) Quadro legal e contratual aplicável, nomeadamente, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁴; o Regime Jurídico das Autarquias Locais⁵; o Código dos Contratos

³ Foram ainda analisados dois processos de obras que não estão abrangidos pelo âmbito temporal da ação (processos nºs CP 23/2017 e CP 26/2017), na sequência da apreciação de uma queixa na área de intervenção da presente ação, cujas conclusões constam de informação autónoma, para efeitos de encaminhamento para as entidades competentes, sem prejuízo de serem igualmente relevadas neste documento, sendo caso disso.

⁴ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

⁵ Aprovado pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, revogado parcialmente pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro.

Públicos (CCP)⁶; a Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁷ e as Leis do Orçamento do Estado (LOE), nos anos de 2013 a 2016;

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

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

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

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, bem como no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁸, o projeto de relatório, contendo as principais asserções, conclusões e recomendações e os respetivos anexos foram enviados à Senhora Presidente da Câmara Municipal da Marinha Grande para exercício do contraditório institucional.

Da resposta da autarquia local, que constitui o Anexo 8, registamos o facto de a entidade ter acolhido a generalidade das recomendações apresentadas pela IGF, embora apresente divergências de posição face às assumidas pela IGF quanto às asserções constantes dos pontos 2.2.2. e 2.3.3 do projeto de relatório.

Refira-se, ainda, que nos itens deste relatório é feita menção expressa ao sentido da resposta da CMMG, no exercício do contraditório, sempre que, por revelar informações e dados complementares, se justificou a sua inclusão neste documento, bem como à posição final da IGF sobre o assunto, no caso de haver posições divergentes.

⁶ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

⁷ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

⁸ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril.

2. RESULTADOS

2.1. Estrutura e evolução da despesa

No período de 2013/2016, a despesa com contratação pública⁹ no Município da Marinha Grande (MMG) ascendeu a 47,7 M€ e representou cerca de 58% da despesa municipal (60% em 2013, 56% em 2014 e 2015 e 59% em 2016).

A despesa com aquisições de bens de capital representou 77% do total da despesa de capital do Município e a despesa com aquisições de bens e serviços correntes, incluindo contratos de tarefa e avença, 51,2% da despesa corrente.

(Anexos 4 e 5)

Entre 2013 e 2016, a despesa com contratação pública diminuiu 6% (839 065 euros, em termos absolutos), já que passou de 13,1 M€, em 2013, para 12,2 M€, em 2016, sendo essa diminuição mais acentuada entre 2013 e 2014, conforme figura seguinte:

Figura 1 – Evolução e estrutura da despesa com contratação pública (2013-2016)

Descrição da Despesa/Anos	2013	2014	2015	2016	Quadriénio 2013-2016	Peso da despesa (%)	Variação da Despesa							
							Em termos absolutos (€)				Em termos relativos (%)			
							2013/2014	2014/2015	2015/2016	2013/2016	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2013/2016
Aquisição de Bens e Serviços Correntes	7 794 621	7 784 015	7 716 308	7 897 151	31 192 095	65,4%	-10 605	-67 707	180 842	102 530	0%	-1%	2%	1%
Contratos de tarefa e avença	38 034	33 850	33 469	33 469	138 822,18	0,3%	-4 184	-380	0	-4 564	-11%	-1%	0%	-12%
Aquisição de bens de capital	5 251 649	3 446 629	3 351 719	4 314 618	16 364 615	34,3%	-1 805 020	-94 910	962 899	-937 031	-34%	-3%	29%	-18%
Total de contratação pública	13 084 303	11 264 494	11 101 497	12 245 238	47 695 532	100%	-1 819 809	-162 997	1 143 741	-839 065	-14%	-1%	10%	-6%

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa (2013-2016)

Da análise da figura supra, verifica-se, também, que as aquisições de bens de capital, no montante de 16,37 M€, representaram, no mesmo período, 34,3% do total das despesas da contratação pública, as relativas a pessoal em regime de tarefa ou avença (contabilizadas na rubrica orçamental de despesas com pessoal, mas cuja contratação obedece ao CCP), no montante de 138 822 euros, o equivalente a 0,3% e os restantes 65,4% corresponderam a aquisições de bens e serviços correntes, no montante de 31,2 M€.

(Anexos 4 e 5)

2.2. Procedimentos pré-contratuais

2.2.1. Empreitadas de obras públicas

No período auditado, o MMG adjudicou um total de 189 empreitadas de obras públicas, a que correspondeu a assunção de despesas no valor de cerca de 9,5 M€, conforme figura seguinte:

⁹ Incluímos aqui, para este efeito, a despesa paga com aquisição de bens e serviços correntes (rubrica 02), contratos de tarefa e avença (rubrica 01.01.07.) e aquisições de bens de capital (rubrica 07.01, excluindo apenas os investimentos incorpóreos – 07.01.13).

Figura 2 – Empreitadas adjudicadas por tipo de procedimento (jan/2013-out/2016)

Un: Euro

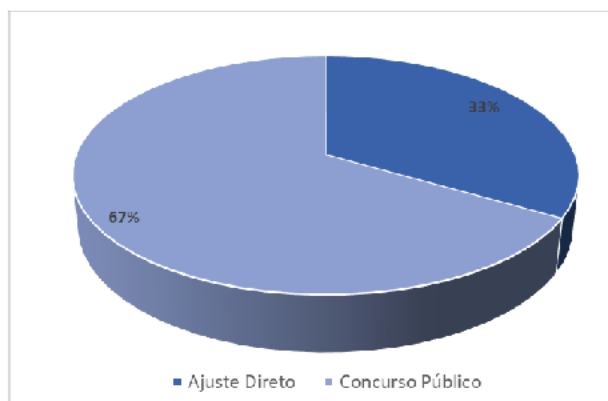
ANO	Ajuste Direto		Concurso Público		Total	
	Nº	Montante (€)	Nº	Montante (€)	Nº	Montante (€)
2013	29	641 045,61	14	1 119 099,63	43	1 760 145,24
2014	35	992 919,99	22	1 720 682,35	57	2 713 602,34
2015	32	995 069,50	18	980 766,94	50	1 975 836,44
2016/out.	21	544 857,52	18	2 514 966,94	39	3 059 824,46
TOTAL	117	3 173 892,62	72	6 335 515,86	189	9 509 408,48

Fonte: DJC

Da análise da figura supra resulta que o ajuste direto foi o procedimento pré-contratual a que a autarquia recorreu mais frequentemente, tendo sido utilizado em 117 procedimentos, representando cerca de 63% do número total das adjudicações efetuadas.

No entanto, o concurso público foi o procedimento pré-contratual utilizado com maior peso no conjunto da despesa adjudicada, representando cerca de 67% do total (6,3 M€)¹⁰, conforme ilustra a figura seguinte:

Figura 3 - Peso do montante de empreitadas por tipo de procedimento (jan/2013-out/2016)



Fonte: DJC

2.2.2. Aquisições de bens e serviços

No que respeita à quantidade e valores contratados, por ano, atendendo ao tipo de procedimento utilizado, em matéria de aquisição de bens e serviços, verificamos, de acordo com a figura 4 *infra*, que o procedimento pré-contratual a que a autarquia recorreu mais frequentemente, não incluindo as aquisições por ajuste direto simplificado¹¹, dado não existir um verdadeiro procedimento, foi o ajuste

¹⁰ Segundo informação constante das relações disponibilizadas pela Câmara Municipal da Marinha Grande.

¹¹ Aquisições avulsas até 5.000 euros, que não são precedidas de qualquer procedimento, nos termos legais.

direto-regime geral (60%), utilizado em 166 procedimentos, tendo-se registado 110 aquisições de bens e serviços precedidas de concurso público (40%).

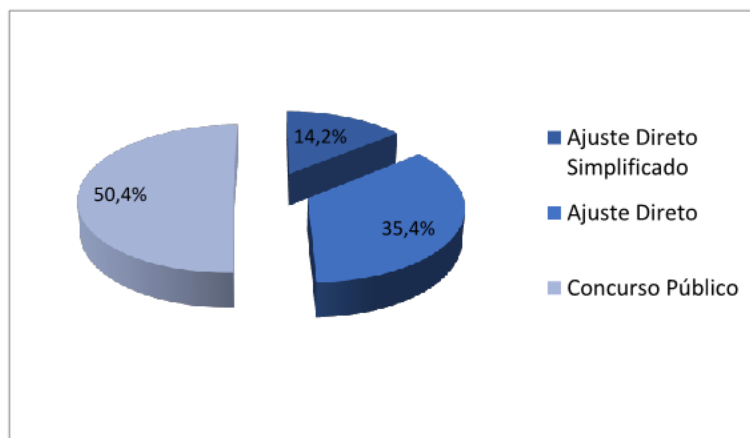
Figura 4 - N.º e montante das aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento
(jan/2013-out/2016)

Ano	Ajuste Direto Simplificado		Ajuste Direto		Concurso Público		Total	
	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	Nº	Montante (€)
2013	742	512 802,19	33	1 462 121,09	26	696 683,43	801	2 671 606,71
2014	1531	645 756,63	45	1 651 386,23	38	1 497 012,06	1614	3 794 154,92
2015	1704	639 147,66	51	1 379 130,67	31	3 227 303,52	1786	5 245 581,85
2016/out.	1151	414 091,61	37	1 027 566,97	15	2 438 327,43	1203	3 879 986,01
Total	5128	2 211 798,09	166	5 520 204,96	110	7 859 326,44	5404	15 591 329,49

Fonte: DFTI

No entanto, o concurso público foi o procedimento pré-contratual utilizado com maior peso no conjunto da despesa adjudicada (15,6 M€), ao representar 50,4 % do total, seguido do ajuste direto-regime geral (35,4%) e do ajuste direto simplificado (14,2%), conforme ilustra a figura seguinte:

Figura 5 - Peso do montante de aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (jan/2013-out/2016)



Fonte: DFTI

Saliente-se, a este propósito, que a despesa precedida de ajuste direto simplificado (2,2 M€) assume uma importância relevante no conjunto da despesa com contratação pública (15,6 M€), situação que é suscetível de resultar de uma eventual falta de planeamento das necessidades dos bens adquiridos, casuística e repetidamente ao longo do ano, cuja confirmação implica, contudo, uma análise detalhada dessa despesa, que a autarquia local deverá promover, no sentido da redução da despesa realizada através de ajuste direto simplificado e da obtenção de preços mais vantajosos para o Município, em regra associados a um maior volume de despesa submetida à concorrência por procedimento.

Sobre este aspeto, a autarquia, em contraditório, alegou que, no âmbito dos procedimentos de ajuste direto simplificado, em regra, são consultadas três entidades e que, “em todos os casos, existem processos

administrativos constituídos, nos quais estão incorporados, designadamente, requisição interna, cabimento/autorização da despesa, consulta aos fornecedores, mapa comparativo de propostas, compromisso/adjudicação e nota de encomenda”.

Alegou, ainda, que *“a existência de um número elevado de procedimentos de ajuste direto simplificado, para o período auditado”* não permite concluir sobre a falta de planeamento materialmente relevante.

(Anexo 8)

Contudo, a autarquia local não apresentou evidências ou argumentos que permitam demonstrar o contrário, pelo que são de manter as asserções sobre esta matéria.

2.3. Gestão da Contratação Pública

2.3.1. Centralização e política das compras públicas

O processo de compras públicas¹² encontra-se distribuído pela Divisão Financeira e de Tecnologias de Informação (DFTI) e pela Divisão Jurídica e de Comunicação (DJC) da Câmara Municipal da Marinha Grande.

Com efeito, compete à DFTI *“Participar na elaboração de programas de concurso e caderno de encargos, para consulta ao mercado, exceto processos respeitantes a empreitadas de obras públicas, e promover os procedimentos de contratação pública para aquisição e locação de bens e serviços necessários à atividade municipal, de acordo com critérios técnicos, económicos e de qualidade”*¹³, sendo competência da DJC *“Assegurar a condução dos procedimentos de formação de contratos administrativos de empreitadas de obras públicas”*¹⁴.

Apesar do processo de compras públicas não se encontrar centralizado numa unidade orgânica, foi posta garantida uma gestão eficiente do processo e assegurado o controlo da publicitação obrigatória, no portal da internet dedicado aos contratos públicos, de atos 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).

No período auditado, a promoção dos procedimentos relativos a aquisição de bens e serviços superiores a 5.000 euros (ajuste direto simplificado), bem como de empreitadas de obras públicas, decorreu em plataforma eletrónica que deixou de funcionar em 12/12/2016¹⁵, tendo a Autarquia, em janeiro de 2017, procedido à contratação de serviços de aluguer de outra plataforma eletrónica pelo período de um ano.

¹² Entendendo-se, para este efeito, o conjunto de atos, formalidades e diligências adotados na sequência da decisão de abertura do procedimento, incluindo a instrução do processo e o acompanhamento da execução do respetivo contrato.

¹³ Cf. al a), do n.º 3, do art.º 13.º do Regulamento da Estrutura Orgânica Flexível da CMMG, publicado no DR, 2ª Serie, n.º 3, de 4 de janeiro de 2013.

¹⁴ Cf. al c), do n.º 1, do art.º 19.º do Regulamento da Estrutura Orgânica Flexível da CMMG, publicado no DR, 2ª Serie, n.º 3, de 4 de janeiro de 2013.

¹⁵ Cessou a sua atividade por decisão do Conselho Diretivo do Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC, I.P.).

De referir, por outro lado, que não existe qualquer documento a definir a política e a estratégia de compras da autarquia local, bem como os procedimentos a adotar sistematicamente pelos serviços ao nível, designadamente, do planeamento anual das compras e da sua execução.

Ora, o planeamento das necessidades e uma adequada gestão de stocks¹⁶ associados à centralização do processo de compras facilitam a programação das aquisições, possibilitam a obtenção de economias de escala e permitem reduzir as aquisições avulsas a casos excecionais e, conseqüentemente, também, os custos administrativos relacionados com os processos de compras.

Saliente-se, no entanto, que, apesar da referida falta de definição de uma política e estratégia de compras, a articulação das duas unidades orgânicas responsáveis pelo processo de compras da Autarquia, bem como o recurso a fornecimentos contínuos (vd. ponto seguinte), acabaram por se refletir positivamente na gestão das compras públicas, bem como na organização e manutenção atualizada das existências e respetivos inventários.

De notar, ainda, que o Município da Marinha Grande não tem implementada integralmente a contabilidade de custos, instrumento de gestão autárquica que permite também melhorar o controlo dos custos das diversas funções e serviços promovidos pela autarquia e o planeamento das aquisições de bens e serviços necessários à realização dessas funções.

Sobre esta matéria, a autarquia informou, em contraditório, que efetua a *“imputação de todos os custos incorridos em cada ano a centros de custos, não se efetuando, efetivamente, a imputação de parte dos custos gerais de funcionamento e a prestação de contas com integração da Contabilidade de Custos.”*

(Anexo 8)

Por último, refira-se, também, que a CMMG tem efetuado aquisições de bens e serviços ao abrigo de Acordos-Quadro¹⁷, celebrados com a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, designadamente, serviços de fornecimento de refeições (AQ-RC-2010 e AQ-RC-2014) e de eletricidade (AQ-ENE-2011), que, no período de janeiro de 2013 a outubro de 2016, corresponderam a oito procedimentos¹⁸ e a uma despesa total de 2 M€¹⁹.

2.3.2. Fornecimentos contínuos

No período de janeiro de 2013 a outubro de 2016, as aquisições de bens e serviços, relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de todo o ano económico, que foram

¹⁶ A gestão de stocks e dos armazéns é efetuada pela Divisão Financeira e de Tecnologias de Informação (alínea d), do n.º 3, do art.º 13.º do Regulamento da Estrutura Orgânica Flexível da CMMG).

¹⁷ Acordos-Quadro n.ºs 15, 18 e 27.

¹⁸ Processos n.ºs 26/2013, 57/2013, 30/2014, 83/2014, 37/2015, 39/2015, 27/2016 e 30/2016.

¹⁹ As autarquias locais, embora não vinculadas, podem efetuar, mediante adesão ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), aquisições de bens e serviços incluídas no Catálogo Nacional das Compras Públicas (CNCP), gerido atualmente pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P (ESPAP), cuja criação foi concretizada através do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, que assumiu a missão e as atribuições da anterior Agência Nacional das Compras Públicas, E.P.E (ANCP), extinta por fusão.

efetuadas através de fornecimentos contínuos²⁰, representaram no MMG cerca de 31% do total da despesa contratada com aquisição de bens e serviços e ascenderem a 5,3 M€, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 5 – Nº e montante de fornecimentos contínuos (2013-2016/out.)

Anos	Nº	Montante (€)	Peso na despesa total (*) (€)
2013	19	1 098 219,64	35,28%
2014	16	1 111 651,50	26,39%
2015	19	2 620 240,21	45,64%
2016	10	470 648,92	12,00%
Total	64	5 300 760,27	31,20%

(*) Inclui contratação excluída.

Fonte: CMMG

A adoção de fornecimentos contínuos, sobretudo no âmbito dos bens de consumo corrente, em relação aos quais não ocorram oscilações significativas de preço corresponde a uma boa prática de gestão, uma vez que permite a obtenção desses bens à medida das necessidades e com preços favoráveis, por beneficiarem de economias de escala, sem prejuízo dos princípios da transparência e da concorrência.

O recurso aos fornecimentos contínuos no MMG abrangeu a aquisição de serviços de diversa natureza, tais como refeições para os estabelecimentos de ensino do concelho, eletricidade para as instalações municipais, tintas de pavimento, microesferas, agregados de vidro e diluente, etc.

2.3.3. Promoção da Concorrência

Em relação aos processos incluídos na amostra verificámos que a autarquia local tem, em regra, adotado o tipo de procedimento adequado em função do valor do contrato. Contudo, constatámos, no caso do ajuste direto-regime geral, que, em regra, o convite foi efetuado apenas a uma entidade e sem fundamentação da escolha desse fornecedor, o que põe em causa os princípios da transparência e da concorrência²¹, bem como o princípio da utilização racional das dotações aprovadas, previsto no ponto 2.3.2. das Considerações Técnicas do POCAL, que exige a justificação das despesas quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

Na verdade, o convite dirigido a determinado fornecedor pressupõe, por parte da autarquia local, um conhecimento mínimo desse fornecedor, cuja escolha deve ser devidamente fundamentada, de modo a assegurar tendencialmente o fornecimento atempado e a qualidade exigida dos bens e serviços.

Sobre esta matéria, a autarquia alegou, em contraditório, que o CCP determina que nos procedimentos de ajuste direto a entidade adjudicante apenas está obrigada a convidar uma entidade e que a escolha de

²⁰ Contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados dentro de determinado prazo, respeitando o *plafond* financeiro estipulado para o efeito.

²¹ Vd. Recomendação nº 1/2015, de 7 de janeiro, do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), publicada no Diário da República, n.º 8/2015, II série de 13 de janeiro de 2015, sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.

mais do que uma entidade a convidar para apresentação de propostas é uma faculdade discricionária da entidade adjudicante.

A autarquia acrescentou, também, que o *“encargo primeiro de promoção da concorrência em procedimentos de ajuste direto coube ao legislador nacional, em termos que não suscitam dúvidas e dos quais resulta a interpretação de que a regra nestes procedimentos é o convite a uma única entidade”* e que *“a circunstância de existirem procedimentos de ajuste direto em que tenha sido convidada uma única entidade não implica qualquer afetação dos princípios da transparência e da concorrência ou sequer do princípio da utilização racional das dotações aprovadas”*, sem fundamentar, contudo, estas conclusões.

(Anexo 8)

Refira-se, contudo, face à argumentação apresentada pela autarquia em contraditório, que o que está em causa e que afeta os princípios da concorrência e da transparência é o facto de a escolha de determinada entidade para apresentar proposta não ser devidamente fundamentada.

Com efeito, o dever de fundamentação, presente na atividade administrativa, determina que todas as decisões contenham as razões de facto e de direito que permitam saber porque é que se decidiu num determinado sentido.

Ora, o convite a uma única entidade sem indicação dos motivos que determinaram a escolha desse fornecedor não cumpre o dever legal de fundamentação a que a autarquia está obrigada, nomeadamente, em matéria de realização de despesa pública, que deve ser devidamente justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

Acresce que a fundamentação do procedimento adotado nesta sede – o ajuste direto sem consultas a outras entidades – está em contradição com a prática da autarquia local quanto ao ajuste direto simplificado, que é menos exigente que o ajuste direto, regime normal, pois de acordo com o informado por aquela autarquia terão sido consultadas, em regra, três entidades.

Salienta-se, ainda, no caso das empreitadas de obras públicas, que a autarquia dispõe de uma Ordem de Serviço, de 01/07/2011, que define, para os ajustes diretos, o número mínimo de entidades a convidar em função do valor, o que está em sintonia com o recomendado pela IGF. Contudo, em regra, foi convidada apenas uma entidade, invocando-se, para o efeito, de acordo com o previsto naquela Ordem de Serviço, circunstâncias excecionais, como a urgência, apesar de esta circunstância não se verificar, por o atraso na abertura do procedimento ser imputável a deficiente planeamento da autarquia local e não a circunstâncias imprevistas.

Em contraditório, a autarquia alegou que *“não estando em causa uma norma legal ou regulamentar, nada obsta a que, casuisticamente, seja tacitamente revogada, tendo em presença as circunstâncias concretas de cada procedimento a realizar”* e que parece *“desadequada a menção a um suposto incumprimento de uma ordem de serviço, quando na realidade se operou a revogação tácita em cada caso dessa anterior determinação, em estrita observância do Código dos Contratos Públicos”*.

(Anexo 8)

Sobre a argumentação apresentada pela autarquia, parece-nos pertinente salientar que, para que uma revogação tácita se operasse, era necessário que o ato revogatório dispusesse em sentido diferente do previsto no pretenso ato revogado (no caso, a Ordem de Serviço).

Ora, na situação em questão, não pode considerar-se que o ato que aprovou o procedimento sem consultas tenha revogado tacitamente a Ordem de Serviço, pois foi praticado ao abrigo de exceção prevista nessa Ordem de Serviço, pelo que não foi observado o disposto nesta Ordem de Serviço, por não estarem verificados os pressupostos aí exigidos.

2.3.4. Compras Públicas Ecológicas²²

A inclusão de práticas e critérios ambientais na escolha dos bens e serviços constitui uma novidade estabelecida no Código dos Contratos Públicos²³, apelando-se, há já alguns anos, às entidades públicas no sentido destas efetuarem aquisições de bens e serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental^{24 - 25}.

Não há evidência, contudo, de o Município ter fixado quaisquer objetivos nesta matéria e de ter aprovado qualquer diretriz ou norma a concretizar as especificações técnicas dos bens e serviços a incluir nos cadernos de encargos, nos termos previstos na alínea c), do n.º 2, do artigo 49.º do CCP.

Para além disso, na amostra analisada, abrangendo 48 processos²⁶, não demos conta da inclusão, nos respetivos cadernos de encargos, de critérios ou especificações técnicas de natureza ambiental.

2.3.5. Prazos de Pagamento

No âmbito da amostra analisada, constatámos que, em geral, o MMG, nos procedimentos de aquisição de bens e serviços e empreitadas, contratualizou prazos de pagamento de 30 e 60 dias, a contar da data da receção da fatura pelo Município, em conformidade com o legalmente previsto²⁷ e que, em geral, tendo em contas as faturas e respetivas ordens de pagamento, respeitou os prazos de pagamento acordados. O cumprimento dos prazos de pagamento acordados é, de resto, revelado pelo PMP da autarquia local apurado pela DGAL²⁸, com referência ao último trimestre dos anos de 2013 (14 dias), 2014 (18 dias), 2015 (21 dias) e 2016 (15 dias).

²² Designam-se como tal as aquisições que se regem não só pelo valor económico da aquisição, mas que integram também os custos ambientais e sociais, podendo afetar decisivamente a competitividade dos mercados.

²³ Nomeadamente, na alínea c), do n.º 2 e no n.º 7 do artigo 49.º do CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

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

²⁵ Neste domínio revestem interesse a Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, publicitada no DR n.º 87, 1.ª Série, de 7 de março, que aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010 e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho, que aprova a nova Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPÉ 2020), embora não sejam aplicáveis à administração local.

²⁶ Excluindo os processos por ajuste direto simplificado.

²⁷ Vd. n.º 1, do artigo 299º-A e n.º 3, do artigo 326º do CCP, na redação dada pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril.

²⁸ Cf. www.portalautarquico.pt. Esse apuramento é efetuado com base na fórmula constante da Resolução de Conselhos de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicitada no DR, I Série, n.º 38, de 22 de fevereiro de 2008, alterada pelo Despacho n.º 9870, do

No MMG, a observância dos prazos de pagamento, para além de respeitar o previsto legal e contratualmente, constitui também uma boa prática de contratação pública, ao contribuir para uma imagem positiva da autarquia perante o exterior e para a desejável transparência na fixação de preços e para a liquidez das empresas.

Note-se que os preços das propostas são, naturalmente, ajustados em função do prazo médio de pagamento da entidade adjudicante, pelo que, mesmo quando não é exigido pelos fornecedores o pagamento de juros de mora²⁹ pelos atrasos ocorridos, não deixa de ser o município a suportar, através do preço, os correspondentes custos de financiamento e de transação.

2.3.6. Gestão dos Procedimentos de Empreitadas de Obras Públicas

A promoção dos procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas está a cargo da Divisão de Ordenamento do Território (DOT), da Divisão Jurídica e de Comunicação (DJC) e da Divisão de Infraestruturas e Serviços Urbanos (DISU).

Com efeito, a DOT é responsável pela elaboração do projeto e do caderno de encargos, pela condução do procedimento, pelos esclarecimentos aos concorrentes, pela análise dos erros e omissões, apreciação e análise das propostas e pelos trabalhos adicionais, e a DJC é responsável pelas restantes peças do procedimento (programa do procedimento, anúncio e convites), pela adjudicação, formação do contrato e respetiva publicação no portal dos contratos públicos, sendo a DISU responsável pela execução física dos contratos

A autarquia não dispõe de qualquer base de dados com os preços unitários dos artigos referentes a empreitadas de obras públicas, tipificados por projetos de obras, de edifícios, de arranjos exteriores, de infraestruturas ou de arruamentos, que permitam, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.

Por outro lado, também não dispõe de informação sistematizada e atualizada sobre custos médios de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que resultem da experiência acumulada pelos serviços ao longo dos anos no lançamento de empreitadas que, inclusivamente, pudessem vir a ser utilizados na estimativa do valor do contrato de obras novas.

De acordo com esclarecimentos prestados pelos serviços da autarquia, o processo de estimativa de custos das empreitadas atende à média dos preços unitários das últimas empreitadas com trabalhos similares, tendo em consideração as quantidades de trabalhos e a dimensão da empreitada. Nos trabalhos em que não exista um histórico recente, são solicitados dados a diversas empresas, cujos valores são tomados em consideração para a definição do preço unitário. Além disso, são utilizadas as “Informações sobre custos – Fichas de rendimento” do LNEC e utilizadas informações disponíveis em sítios de internet,

Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública, publicado a 13 de Abril, no DR n.º 71, 2ª série Parte C, cujo resultado pode ser influenciado, porém, por operações que deturpam o PMP apurado – v.g aumentos de imobilizado decorrentes da inventariação de imobilizado não incluído no inventário inicial ou realizado por administração direta; aquisições gratuitas, etc., que ao não serem eliminados, contribuem em regra, para um PMP inferior ao real.

²⁹ Vd. art.º 299º do CCP e o DL n.º 62/2013 de 10 de maio, que transpõe, para a ordem jurídica nacional, a Diretiva n.º 2011/7/EU, que estabelece medidas contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais.

designadamente, os geradores de preços da “CYPE Ingenieros”, quando estão em causa trabalhos complexos e para os quais não exista histórico disponível.

Contudo, este processo é desenvolvido casuisticamente, obra a obra, em vez de resultar da recolha organizada de dados com preços correntes do mercado, por tipo de obra, que permitiria, por um lado, ter um registo dos custos históricos e, por outro, dos custos atualizados de referência, por tipo de obra ou tipo de trabalhos, tornando possível um planeamento pró-ativo na realização de projetos futuros.

Em contraditório, a autarquia local reconheceu a situação e esclareceu, tendo em vista a respetiva correção, que foram emitidos despachos, com data de 26/07/2017, a determinar que os serviços apresentassem propostas que suprissem as insuficiências em apreço.

(Anexo 8)

Constatámos, por outro lado, a inexistência de uma base de dados, devidamente organizada e atualizada, de empreiteiros por tipo de obras, com menção ao grau de satisfação em termos de execução dos contratos celebrados, tendo a autarquia informado, em contraditório, que a referida base de dados “*está já em implementação, garantindo-se que, aquando da receção provisória das obras, é emitido um relatório que procede a essa avaliação*”.

(Anexo 8)

2.4. Controlo da Legalidade na Contratação Pública

2.4.1. Ajuste direto - Limitações aos convites à mesma entidade

No MMG tem sido efetuado o controlo do limite fixado no n.º 2, do artigo 113.º do CCP³⁰, relativamente a contratos de locação ou aquisição de bens móveis e serviços, adjudicados na sequência de ajuste direto, utilizando o código do Vocabulário Comum para os contratos Públicos (CPV) como critério para verificação do preenchimento do conceito “*prestações do mesmo tipo ou idênticas*”.

Com efeito, para controlo desse limite por fornecedor, a CMMG dispõe de uma aplicação que permite extrair um mapa designado “Ajustes diretos por fornecedor e por tipo de contrato” que indica o valor adjudicado acumulado por fornecedor, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, e por objeto, por referência ao código do CPV.

Com base na informação assim obtida, a Divisão Financeira e Tecnologias de Informação elabora uma informação escrita sobre a entidade a convidar que, juntamente com o mapa acima referido, é anexa à informação de abertura de procedimento.

³⁰ Dispõe este normativo que “*Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas*”.

Por seu turno, nas empreitadas de obras públicas, o controlo dos limites cabe à Divisão Jurídica e de Comunicação da CMMG e é efetuado por referência às categorias do alvará de construção, emitido atualmente pelo IMPIC, por permitir uma clara identificação, com caráter estanque, das prestações do mesmo tipo ou idênticas³¹.

Os testes realizados relativamente aos fornecedores das amostras no âmbito das aquisições de bens e serviços e das empreitadas permitiram-nos confirmar que, quer nos ajustes diretos – regime geral, quer nos ajustes diretos simplificados, o MMG não procedeu, no período auditado, ao convite de entidades em situação de impedimento legal.

2.4.2. Procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos

Na análise dos processos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços incluídos na amostra não se identificaram, em geral, situações irregulares com relevância ao nível dos procedimentos pré-contratuais e da execução física e financeira.

(Anexo 6)

Sem prejuízo disso, importa destacar as seguintes insuficiências:

- a) No processo nº AD 15/2016, relativo à “Obra de reparação e manutenção do piso desportivo do Pavilhão Nery Capucho” não foi respeitado o despacho do PCM, de 01/07/2011, que determina, no nº 2, que nos ajustes diretos, quando o preço base seja superior a 15 000 euros e inferior a 100 000 euros, devem ser convidadas três entidades.

De facto, a autarquia afastou a aplicação do nº 2 daquele despacho com fundamento na alínea a), do respetivo nº 3, que admite o convite a uma única entidade quando o preço base seja superior a 15 000 euros, em caso de urgência. Contudo, no caso em apreço não se afigura que a “urgência na execução dos trabalhos por empresa especializada”³² preencha aquele requisito de excecionalidade, uma vez que não ficou demonstrado que a urgência não foi imputável à entidade adjudicante.

Com efeito, a necessidade da obra não resultou de uma situação imprevista, que justificasse a invocação da urgência na sua concretização. De facto, resulta do ponto 2 da informação técnica que precedeu a abertura do procedimento³³ que os problemas no pavimento do pavilhão desportivo se faziam sentir há algum tempo, “*estando identificadas pela Divisão de Cidadania e Desenvolvimento, em diversas informações e relatórios, a última das quais por email de 16 de outubro de 2015*”, estando, assim, prejudicada a urgência do procedimento, por a sua não adoção atempada resultar apenas de deficiências de planeamento da autarquia.

³¹ Nos termos da Ordem Interna de Serviço, emitida em 01/07/2011, pelo Presidente da CMMG.

³² Cfr. Informação MF-18-2016, de 25/05/2016.

³³ Ver nota anterior.

Sem prejuízo do ora referido, o princípio da utilização racional das dotações orçamentais, a que aludimos no ponto 2.3.3., já exigia a justificação das despesas quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

- b) Os cadernos de encargos estabeleciam como fator de desempate das propostas com a mesma pontuação “a proposta que tiver sido apresentada mais cedo”, em sintonia com o disposto no n.º 2 do artigo 160.º do CCP, que é aplicável apenas ao concurso público urgente. Atendendo ao princípio da concorrência, todos os candidatos ou concorrentes num procedimento concursal devem competir entre si em condições de igualdade, o que pressupõe que as candidaturas ou propostas sejam avaliadas apenas pelo respetivo mérito, pois o da apresentação da proposta em primeiro lugar põe em causa os princípios da concorrência e da prossecução do interesse público³⁴⁻³⁵. A autarquia local, na sequência do observado pela IGF, corrigiu, entretanto, segundo informação prestada, a prática referida, adotando um critério de desempate com base em atributos das propostas.
- c) O prazo de consignação da obra não foi respeitado nos processos n.ºs 2/2014 e 10/2014, uma vez que a consignação ocorreu mais de 30 dias depois da celebração do contrato³⁶⁻³⁷.
- d) Falta de referência, nos autos de receção provisória da obra, ao modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos e demolição, em violação do prescrito na al. b), do n.º 2, do art.º 395.º do CCP.
- e) Em matéria de relatório e conta final da empreitada:
 - ✓ Inobservância do prazo de 15 dias legalmente previsto³⁸ para notificação da conta final ao empreiteiro, após a sua elaboração nos processos de empreitadas n.ºs 10/2014 e 13/2013³⁹;
 - ✓ Inobservância do prazo legalmente previsto para a elaboração da conta final da empreitada, no Proc. n.º 1/2014, que não foi elaborada no prazo de dois meses após a primeira revisão ordinária de preços subsequente à receção provisória⁴⁰⁻⁴¹;

³⁴ Cfr. Acórdão TC n.º 1/2013, de 8/01 (1.ªS/SS).

³⁵ Cfr. Acórdão do STA, de 21/11/2013 (processo n.º 288/10).

³⁶ Vd. n.º 1, do artigo 359.º do CCP.

³⁷ Os contratos foram celebrados a 13/05/2014 e 14/07/2014 e os autos de consignação foram lavrados a 21/07/2014 e a 08/09/2014, respetivamente.

³⁸ Vd. n.º 1, do artigo 401.º do CCP.

³⁹ As contas finais elaboradas em 28/10/2015, no processo n.º 10/2014, e em 13/06/2016, no processo n.º 13/2013, foram remetidas ao empreiteiro em 26/11/2015 e 29/12/2016, respetivamente.

⁴⁰ Vd. n.ºs 1 e 2 do artigo 399.º do CCP.

⁴¹ A primeira revisão ordinária de preços ocorreu em 03/08/2015 e a conta final da empreitada foi elaborada em 29/11/2016.

- ✓ Desrespeito pelo prazo de 10 dias, a contar da aceitação da conta final pelo empreiteiro, para o envio do relatório final da obra ao IMPIC no Processo n.º 2/2014⁴²⁻⁴³.

2.5. Sistema de Controlo Interno

2.5.1. Norma de Controlo Interno

O MMG dispõe de Norma de Controlo Interno (NCI), aprovada por deliberação da CM, de 11/08/2005⁴⁴, que tem como objetivos principais *“a salvaguarda da legalidade e regularidade, o incremento e eficiência das operações, o registo oportuno das operações pela quantia certa, a aprovação e controlo dos documentos e a exatidão e integridade dos registos contabilísticos”*.

Embora a NCI contemple um conjunto de procedimentos em matéria de empreitadas de obras públicas, no entanto, para além de não ter incorporado os necessários ajustamentos decorrentes da atual estrutura orgânica da autarquia⁴⁵ e das alterações entretanto introduzidas no enquadramento legal da atividade da autarquia, entre outras, em matéria de contratação pública e da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), persistiam, à data das verificações, algumas insuficiências a suprir, com reflexos na gestão e controlo interno na área da contratação pública, designadamente:

- ✓ A falta de elaboração e aprovação de documento a definir a política e estratégia de compras públicas da autarquia local, bem como os procedimentos a adotar sistematicamente ao nível, designadamente, do planeamento anual das compras e da sua execução (vd. ponto 2.3.1.);
- ✓ A falta de fundamentação, no ajuste direto, do convite a uma única entidade e da opção por essa entidade (2.3.3.);
- ✓ A inexistência de base de dados com a avaliação dos fornecedores/empreiteiros, tendo em conta, designadamente, o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia, para efeitos de fundamentação da sua escolha nos procedimentos por ajuste direto, situação que foi, entretanto, corrigida segundo informação prestada pela autarquia em contraditório (2.3.6.);
- ✓ Falta de base de dados que permita, designadamente, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras, bens e serviços semelhantes, encontrando-se a autarquia a promover diligências para corrigir a situação (vd. ponto 2.3.6.);
- ✓ Os processos administrativos, informações e despachos, bem como os documentos do sistema contabilístico não identificam de forma legível os eleitos, dirigentes e a qualidade em que

⁴² Vd. n.º 1, do artigo 402.º do CCP.

⁴³ A conta final foi considerada aceite em 10/11/2016 e o seu envio/publicação na Plataforma dos Contratos Públicos verificou-se em 12/01/2017.

⁴⁴ Publicada no Apêndice n.º 129, II Série, n.º 118, de 26/09/2005.

⁴⁵ Aprovada por deliberação da AMMG de 07/12/2012.

intervém;

- ✓ A falta de definição por escrito dos procedimentos a adotar na organização dos processos;
- ✓ Os processos administrativos em suporte de papel não se encontram numerados⁴⁶ e as suas folhas não estão rubricadas.

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

O Município dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), aprovado pela CMMG, por deliberação de 04/02/2010, conforme Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 01/07/2009, não tendo, até à data, sido objeto de revisão, de forma a adaptá-lo à nova estrutura orgânica da autarquia e a contemplar eventuais novos riscos que tenham, entretanto, surgido.

O MMG promoveu a divulgação do PGRCIC através da sua publicação na respetiva página da internet e na intranet da autarquia, para além da sua distribuição em suporte de papel por alguns trabalhadores.

A autarquia remeteu o Plano ao Conselho de Prevenção da Corrupção, contudo, não existem evidências da sua remessa à IGF e ao Tribunal de Contas.

O Plano identifica os principais riscos de corrupção associados às diferentes áreas de atividade da autarquia e às respetivas unidades orgânicas, classificando-os segundo uma escala de probabilidade e gravidade de ocorrência, indica as medidas a adotar para a sua prevenção e identifica os responsáveis pela sua implementação, embora não afete meios específicos (humanos, financeiros e materiais) para esse efeito.

Contudo, as medidas, que não são de aplicação imediata, não se encontram calendarizadas e não se encontram afetos meios materiais e financeiros destinados à execução daquelas, cuja implementação o exige.

No que respeita à monitorização da aplicação das medidas preventivas, o Plano prevê a criação de um grupo de trabalho a quem compete a elaboração anual dum relatório sobre a execução do Plano a apresentar ao PCM até 31 de janeiro do ano seguinte ao que respeita. Contudo, até à data, não foi elaborado qualquer relatório, não estando sequer estabelecida a metodologia a adotar na sua execução.

(Anexo 7)

⁴⁶ Cf. artº 64º nº 2 do CPA, que dispõe o seguinte: “O processo administrativo em suporte de papel é autuado e paginado de modo a facilitar a inclusão dos documentos que nele são sucessivamente incorporados e a impedir o seu extravio.”

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal da Marinha Grande são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C1. No período de 2013/2016, a despesa relativa a contratação pública (47,7 M€) representou 58% da despesa municipal e registou uma redução de 6%, sendo o concurso público o procedimento pré-contratual com maior peso na despesa adjudicada com empreitadas (9,5 M€) e com aquisição de bens e serviços (15,6 M€), correspondendo a 67% e a 50%, respetivamente.</p> <p>Ainda assim, a despesa realizada por ajuste direto simplificado (2,2 M€) teve um peso relevante no conjunto da despesa com aquisição de bens e serviços.</p> <p>(vd. Pontos 2.1. e 2.2.)</p>	<p>R1. Maior rigor no planeamento das necessidades de bens e serviços para cada ano, visando reduzir ao máximo as aquisições avulsas através de ajuste direto simplificado e a obtenção de propostas economicamente mais vantajosas para o Município.</p>
<p>C2. Os convites, no ajuste direto, regime normal, foram, em regra, dirigidos a uma única entidade e sem que essa escolha tivesse sido fundamentada, o que põe em causa os princípios da concorrência e da transparência, bem como o princípio da utilização racional das dotações aprovadas, que exige a justificação das despesas quanto à sua economia, eficiência e eficácia.</p> <p>(vd. Ponto 2.3.3.)</p>	<p>R2. Assegurar que as decisões de abertura dos procedimentos contenham a fundamentação de escolha da(s) entidade(s) convidada(s) e que sejam convidadas, em regra, pelo menos três entidades.</p>
<p>C3. Não existe uma definição clara da política e estratégia de compras, nem um documento com os procedimentos a adotar pelos serviços, designadamente, ao nível do planeamento anual das compras.</p> <p>(vd. Ponto 2.3.1.)</p>	<p>R3. Emitir orientações e diretrizes que definam a política e a estratégia de compras públicas da Autarquia e os procedimentos a adotar no levantamento das necessidades e no planeamento anual das compras.</p>
<p>C4. No âmbito dos procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos de empreitadas e</p>	<p>R4. Assegurar que:</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>aquisição de bens e serviços analisados, destacamos as seguintes irregularidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Inobservância do prazo de consignação da obra em dois processos de empreitada; b) Falta de referência, nos autos de receção provisória da obra, ao modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos e demolição; c) Inobservância do prazo legalmente previsto para notificação da conta final ao empreiteiro, após a sua elaboração, em dois processos de empreitadas d) Inobservância do prazo legal para a elaboração da conta final da empreitada num processo; e) Desrespeito do prazo de 10 dias, a contar da aceitação da conta final pelo empreiteiro, para o envio do relatório final da obra ao IMPIC num processo. <p>(vd. Ponto 2.4.2.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O prazo de consignação da obra é respeitado; ✓ O auto de receção provisória contém a informação legalmente exigida, designadamente, o modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos e demolição; ✓ São respeitados os prazos de elaboração da conta final da empreitada, da respetiva notificação ao empreiteiro e do envio do relatório final da empreitada ao IMPIC, I.P.
<p>C5. No que respeita ao sistema de controlo interno, detetámos as seguintes insuficiências:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A inexistência de base de dados com a avaliação dos fornecedores/empreiteiros, situação que foi, entretanto, corrigida segundo informação prestada pela autarquia em contraditório; b) Inexistência de bases de dados que permita efetuar comparações entre os custos unitários de obras, bens e serviços semelhantes, encontrando-se a autarquia a promover diligências no sentido de corrigir a situação; 	<p>R5. Garantir:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A aprovação de bases de dados com os preços unitários correntes do mercado, para artigos de referência, já validados, em obras ou fornecimentos, executados em anos anteriores; ✓ Adequada identificação dos intervenientes nos procedimentos administrativos, com expressa menção da qualidade em que intervêm; ✓ Formalização de normas/diretrizes sobre a organização dos processos

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>c) Deficiente identificação dos intervenientes nos procedimentos administrativos;</p> <p>d) Falta de definição por escrito dos procedimentos a adotar na organização dos processos que não se encontram numerados e as suas folhas rubricadas;</p> <p>(vd. Ponto 2.5.1.)</p>	<p>contratação pública, incluindo a numeração sequencial e cronológica dos documentos em suporte de papel.</p>
<p>C6. O PGRCIC do MMG, aprovado em 04/02/2010, não foi remetido à IGF, nem ao TC; não foi objeto de qualquer relatório sobre a sua aplicação, nem objeto de revisão.</p> <p>(vd. Ponto 2.5.2.)</p>	<p>R6. Rever o PGRCIC e enviá-lo aos órgãos de tutela e controlo, garantindo a sua monitorização de acordo com os termos nele definidos.</p>

4. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas:

4.1. A remessa do presente relatório e anexos a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento, tendo em vista o seu envio a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais;

4.2. A subsequente remessa, pela IGF, deste relatório e anexos, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Marinha Grande, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos previstos na alínea o), do nº 2, do artigo 35º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro; e

4.3. Que o Senhor Presidente da Câmara Municipal da Marinha Grande, nos termos do n.º 6 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, dê conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões adotadas na sequência das recomendações formuladas no ponto 3.2. deste relatório, juntando, para o efeito, evidências documentais.

O presente trabalho foi realizado pelo Inspetor Mário Pereira da Silva, sob a coordenação da Chefe de Equipa Helena Lopes, que, em seu nome e do referido Inspetor, subscreve o presente relatório.

Chefe de Equipa

Digitally signed by
MARIA HELENA
FERREIRA LOPES
CARRAPIÇO
Date: 2018.02.16
10:35:53 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Amostra das empreitadas de obras públicas
Anexo 2	Amostra das aquisições de bens e serviços, excluindo ajustes diretos simplificados
Anexo 3	Amostra das aquisições de bens e serviços por ajuste direto simplificado
Anexo 4	Despesa com contratação pública – 2013 a 2016
Anexo 5	Indicadores orçamentais – contratação pública – 2013 a 2016
Anexo 6	Síntese das conclusões da análise dos processos incluídos na amostra
Anexo 7	Questionário de apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 8	Contraditório institucional