

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE LEIRIA

A utilização dos recursos públicos na área da contratação pública respeitou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência e não se registaram desvios relevantes na execução física e financeira dos contratos?

Relatório nº 2017/1495

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

A presente ação de controlo põe em evidência várias desconformidades detetadas no domínio do controlo da contratação pública no subsetor local, nomeadamente ausência ou insuficiência das escolhas públicas, em desrespeito pelos princípios da concorrência e da transparência. No caso concreto, as irregularidades financeiras apuradas abrangeram contratos e procedimentos no montante de 312 mil euros, atualmente insuscetíveis de fundamentar a responsabilização financeira dos seus autores por alteração do quadro legal. Submeto o presente relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.04.17 18:44:37
+01'00'

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

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES
FERNANDES
2018.01.08 16:13:45 Z

DESPACHO:

Concordo.

Sublinho ainda a importância do Município observar as recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção no domínio 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 17:52:48
+01'00'

Relatório n.º 2017/1495

Processo n.º 2016/235/A5/802

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE LEIRIA

CONTRATAÇÃO PÚBLICA

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo¹ teve como finalidade concluir sobre se a utilização dos recursos públicos, na área da contratação pública, respeitou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, ao nível dos procedimentos pré-contratuais e na execução dos contratos.

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.

De acordo com as evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 14), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexos 15 e 16), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

1.1. A despesa com contratação pública no Município de Leiria (ML), no triénio 2013/2015, ascendeu a 71,5 M€ e representou cerca de 43% do total da despesa municipal.

Despesa com
contratação pública:
71,5 M€

1.2. No mesmo período, 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 84% e 59%, respetivamente.

Adjudicações por
concurso público com
maior peso na despesa

1.3. Nos procedimentos por ajuste direto para formação de contratos de aquisição de bens e serviços, na maioria das situações analisadas, o convite só foi dirigido a uma entidade, sem evidência de fundamentação nos respetivos processos, o que põe em causa os princípios da concorrência e da transparência.

Ausência de
concorrência e de
transparência nos
procedimentos por
ajuste direto

1.4. No âmbito das aquisições de bens e serviços analisadas, destacamos as seguintes irregularidades:

- ✓ Emissão sistemática de pareceres prévios vinculativos pelo PCM, submetidos a ratificação pela CML após a abertura do procedimento, nas adjudicações efetuadas até 2015;
- ✓ Os pareceres prévios vinculativos, na maioria das situações analisadas, não demonstram a verificação dos requisitos legais para a sua emissão;
- ✓ Deficiente justificação da necessidade do serviço e o desrespeito pelos princípios da economia, eficiência e eficácia em três procedimentos para formação de contratos de aquisição de serviços de alojamento na modalidade de fornecimento contínuo, no valor total de 44 000 euros;
- ✓ Falta de fixação rigorosa das condições contratuais em quatro processos de fornecimento contínuo, no montante global de 45 800 euros;
- ✓ Desrespeito pelo princípio da prossecução do interesse público em três procedimentos para formação de contratos de locação de espaços de utilização nas piscinas municipais, com o valor global de 266 370 euros, situação que foi, entretanto, ultrapassada uma vez

Pareceres prévios
vinculativos: Emissão
sistemática pelo PCM
até 2015

Falta de demonstração da
verificação dos
requisitos legais

Deficiente justificação
da necessidade em 3
procedimentos: m€ 44

Falta de fixação das
condições contratuais
em 4 processos: m€ 46

Desrespeito pelo
princípio da prossecução
do interesse público em
3 procedimentos:
m€ 266

que, em julho de 2017, a CML assumiu a gestão das piscinas municipais.

As quatro últimas situações seriam suscetíveis de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória, imputável ao(s) eleito(s) local(ais) a quem competia cumprir as normas legais aplicáveis. No entanto, tendo em conta a alteração, a partir de 01/01/2017, do regime de responsabilidade financeira aplicável aos eleitos locais e a jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre esta matéria, não se justificam diligências adicionais.

1.5. A Norma de Controlo Interno não foi atualizada face às alterações na estrutura orgânica da CML, a que acresce a existência de algumas insuficiências no âmbito do controlo interno com reflexo na área da contratação pública, designadamente:

- ✓ Inexistência de um documento definidor da política e estratégia de compras públicas da autarquia e de procedimentos a adotar pelos serviços ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução;
- ✓ Inexistência de uma base de dados que permita efetuar comparações entre os custos médios unitários de obras, bens e serviços semelhantes e sustentar o lançamento de novas obras e aferir da razoabilidade do seu custo;
- ✓ Não existe uma base de dados com a avaliação da qualidade dos fornecedores/empreiteiros tendo em conta o cumprimento das obrigações contratuais, para efeitos de escolha nos procedimentos por ajuste direto.

1.6. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) do ML foi objeto de revisão em 2015, no entanto, não contempla os meios específicos a afetar para a implementação das medidas, nem inclui a respetiva calendarização. Acresce que ainda não foi concluída a monitorização da aplicação do Plano, iniciada em 2016, com a elaboração de um relatório final.

2. As principais recomendações formuladas ao Município de Leiria, são as seguintes:

- 2.1.** 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 que uma entidade;
- 2.2.** Garantir que é emitido parecer prévio vinculativo na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e avença,

Insuficiências do sistema
de controlo interno

PGRCIC: Não inclui
meios a afetar nem
calendarização das
medidas
Falta de elaboração de
relatório anual de
monitorização

Principais
recomendações

- pelo órgão competente, e que o parecer demonstra que se verificam todos os requisitos previstos na LOE para a respetiva emissão;
- 2.3.** Justificar devidamente a necessidade do serviço e a fundamentação da realização da despesa;
 - 2.4.** Assegurar que é efetuada a fixação prévia e rigorosa das condições contratuais com indicação, nomeadamente, do custo unitário e quantidades;
 - 2.5.** Garantir a salvaguarda do interesse público nas contratações efetuadas pela autarquia, nomeadamente no que se refere à adequação dos preços das locações efetuadas relativamente a bens da propriedade da autarquia que se encontram cedidos a terceiros;
 - 2.6.** Elaborar um documento que defina a política e a estratégia de compras públicas da CML, bem como procedimentos a adotar ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução;
 - 2.7.** Promover a formalização de normas/diretrizes sobre a organização dos processos de contratação pública;
 - 2.8.** Elaborar e aprovar bases de dados que possibilitem comparar e avaliar o desempenho dos fornecedores/empreiteiros, que permitam fundamentar a escolha nos procedimentos por ajuste direto e com os preços unitários correntes do mercado, para artigos de referência, já validados, em obras ou fornecimentos, executados em anos anteriores;
 - 2.9.** Quantificar e afetar recursos para aplicação das medidas previstas no PGRCIC e proceder à sua calendarização;
 - 2.10.** Concluir o processo de monitorização, iniciado em 2016, da aplicação das medidas previstas no PGRCIC, com a elaboração de um relatório final.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento	7
1.2. Questões e subquestões da ação e âmbito	7
1.3. Metodologia	8
1.4. Contraditório	9
2. RESULTADOS	9
2.1. Estrutura e evolução da despesa	9
2.2. Procedimentos pré-contratuais	10
2.3. Gestão da contratação pública	11
2.4. Controlo da Legalidade na Contratação Pública	15
2.5. Sistema de Controlo Interno	23
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	24
4. PROPOSTAS	29

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
ARM	Aprovisionamento
CCE - CIMRL	Central de Compras Eletrónicas – Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria
CCP	Código dos Contratos Públicos
CFR	Conforme
CM	Câmara Municipal
CML	Câmara Municipal de Leiria
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
CTA	Contabilidade Autárquica
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPV	Vocabulário comum para os contratos públicos
DAF	Departamento Administrativo e Financeiro
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DIAP	Divisão de Aprovisionamento e Património
DIEM	Divisão de Gestão do Espaço Público e Infraestruturas Municipais
DL	Decreto-Lei
DOM	Departamento de Obras Municipais
DR	Diário da República
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações
ML	Município Leiria
M€	Milhões de euros
NCI	Norma de Controlo Interno
OS	Ordem de Serviço
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
OBM	Gestão de Obras Municipais
NCI	Norma de Controlo Interno
SIDAM	Sistema Integrado de Documentos e Atendimento Municipal
SIGMA	Sistema Integrado de Gestão Municipal
VICE-PCM	Vice-Presidente da Câmara Municipal

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente ação inspetiva foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e integra-se no 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. Questões 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 os 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 (PGRIC) 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 de Leiria (CML), com particular enfoque nos serviços que têm a seu cargo a contratação pública (Divisão de Aprovisionamento e Património – DIAP, integrada no Departamento Administrativo e Financeiro - DAF, no caso das aquisições de bens e serviços, e Departamento de Obras Municipais – DOM e Departamento de Infraestruturas e Manutenção - DIEM, no caso das empreitadas de obras públicas), e reportou-se ao triénio 2013/2015 e ao ano de 2016, até 31 de setembro.

1.3. Metodologia

O desenvolvimento da ação obedeceu às seguintes fases:

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

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a auditoria, designadamente, 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;
- ✓ Definição do universo a controlar, seleção das amostras, levantamento e análise dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes.

Para a seleção da amostra dos processos de contratação pública (aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas) foram consideradas as adjudicações efetuadas entre 01/01/2013 e 31/09/2016, constantes de listagem facultada pela CML.

Em relação às empreitadas de obras públicas adjudicadas no período temporal referido, foram analisadas 26 empreitadas (2 por concurso público e 24 por ajuste direto-regime geral), num universo de 175, o que representou 15 % do número total de empreitadas adjudicadas e 5% da despesa contratada.

No caso das aquisições de bens e serviços, foram analisados 38 dos 564² procedimentos adjudicados, correspondendo a 36 ajustes diretos e 2 concursos públicos, representando 7% do número total das aquisições adjudicadas e também da despesa contratada.

(Anexos 1 e 2)

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

- ✓ Realização de testes substantivos e de conformidade, direcionados particularmente aos processos selecionados;
- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído.

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

- a) Quadro legal e contratual aplicável;
- b) Procedimentos e normas internas específicos; e
- c) 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.

² Excluindo os ajustes diretos simplificados.

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/07, bem como no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, o projeto de relatório, contendo as principais asserções, conclusões e recomendações e respetivos anexos foram enviados ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Leiria para exercício do contraditório institucional.

Da resposta da autarquia local, no âmbito do contraditório institucional, que constitui o Anexo 15, registamos o facto de a entidade apresentar divergências de posição face às assumidas pela IGF, quanto a algumas das asserções, conclusões e recomendações evidenciadas no projeto de relatório, constando do Anexo 16 ao presente Relatório a fundamentação para a manutenção da posição anteriormente assumida pela IGF.

Refira-se, ainda, que nos itens deste relatório é feita menção expressa ao sentido da resposta da CML, no exercício do contraditório, sempre que, por revelar informações e dados complementares, se justificou a sua inclusão neste documento.

2. RESULTADOS

2.1. Estrutura e evolução da despesa

No triénio de 2013/2015, a despesa com contratação pública³ no Município de Leiria (ML) ascendeu a, aproximadamente, 71,5 M€, e representou cerca de 43% da despesa municipal (40%, em 2013, 42%, em 2014 e 47%, em 2015).

(Anexos 3 e 4)

Entre 2013 e 2015, a despesa com contratação pública aumentou 17%, já que passou de 21,9 M€, em 2013, para 25,6 M€, em 2015, sendo esse aumento mais acentuado entre 2013 e 2014, conforme figura seguinte:

Figura 1- Evolução e estrutura da despesa com contratação pública

Un: Euros

Descrição da despesa/anos	2013	%	2014	%	2015	%	Triénio	%	Variação da despesa					
									Em termos absolutos			Em termos relativos		
									2013/2014	2014/2015	2013/2015	2013/2014	2014/2015	2013/2015
Contratos de tarefa e avenças	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0	0	0	0	0
Aquisição de bens de capital	5 666 418,68	25,9%	9 459 006,89	39,3%	10 430 108,25	40,8%	25 555 534,47	35,75%	3 792 588	971 101	4 763 690	66,9%	10,3%	84,1%
Aquisição de bens e serviços correntes	16 204 834,25	74,1%	14 605 738,66	60,7%	15 120 854,03	59,2%	45 931 428,29	64,25%	-1 599 096	515 115	-1 083 980	-9,9%	3,5%	-6,7%
Total contratação pública	21 871 252,93	100%	24 064 745,55	100%	25 550 962,28	100%	71 486 962,76	100%	2 193 493	1 486 217	3 679 709	10%	6,2%	16,82%

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2013 a 2015)

³ Incluímos aqui a despesa paga com aquisição de bens e serviços correntes (rubrica 02) e de bens de capital (rubrica 0701, excluindo apenas os investimentos incorpóreos – 07.01.13).

A despesa com aquisições de bens de capital (25,5 M€) teve um grande incremento, ao representar 45% do total da despesa de capital do Município, contrastando com a diminuição verificada ao nível das aquisições de bens e serviços correntes, com uma despesa no valor de 45,9 M€, o que representou 42% da despesa corrente.

(Anexos 3 e 4)

2.2. Procedimentos pré-contratuais

2.2.1. Empreitadas de obras públicas

No período abrangido pela ação, o ML adjudicou 175 empreitadas de obras públicas, a que correspondeu uma assunção de despesa no valor total de 28,4 M€, conforme figura seguinte:

Figura 2 - Empreitadas adjudicadas por tipo de procedimento (2013-2016/set.)

Un: Euro

Tipo de Procedimento	N.º de processos	Montante €	Peso na despesa total (%)	Peso no número total (%)
Ajuste Direto	123	4 575 138	16%	70,3%
Concurso Público	52	23 826 026	84%	29,7%
Total	175	28 401 164	100%	100,0%

Fonte: DAF

Da análise da figura supra resulta que o ajuste direto foi o **procedimento pré-contratual mais utilizado**⁴, ao representar cerca de **70% do número de processos, repartido por 123 empreitadas**, enquanto o **concurso público** foi utilizado em **52 empreitadas**.

De referir, no entanto, que o **ajuste direto-regime geral representou apenas 16% do montante das empreitadas adjudicadas** no período auditado (4,6 M€), correspondendo os restantes 84% (23,8 M€) a procedimentos por concurso público.

(Anexo 1)

2.2.2. Aquisição de bens e serviços

No que respeita à quantidade e valores contratados, em matéria de aquisição de bens e serviços, verificamos que, de acordo com a figura 3 *infra*, excluindo o ajuste direto simplificado⁵, **o procedimento pré-contratual a que a autarquia recorreu mais frequentemente foi o ajuste direto-regime geral, utilizado em 502 procedimentos (89%), tendo 62 aquisições de bens e serviços sido precedidas de concurso público (11%).**

⁴ Segundo informação resultante das relações de listagens disponibilizadas pela CML.

⁵ Relativo a aquisições avulsas até 5 000 euros.

Figura 3 - Nº e montante das aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2013-2016/set.)

Un: Euro

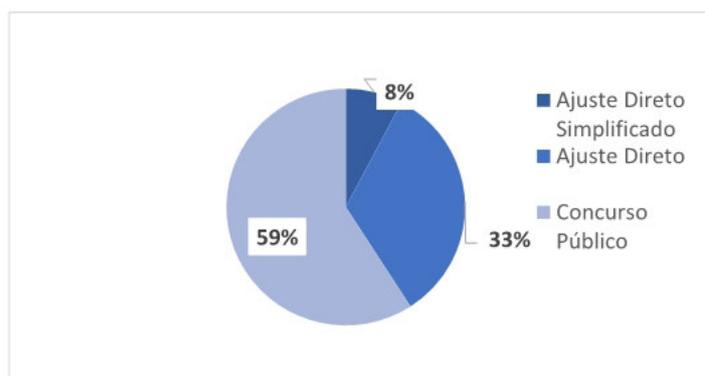
Ano	Ajuste Direto Simplificado		Ajuste Direto		Concurso Público		Total	
	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)
2013	406	305 110,84	118	1 279 041,22	16	2 048 421,43	540	3 632 573,49
2014	488	397 990,58	100	2 247 546,20	13	2 176 545,30	601	4 822 082,08
2015	813	730 668,39	140	2 922 551,53	20	5 811 169,15	973	9 464 389,07
2016/set.	720	679 080,95	144	2 588 690,57	13	6095129,75	877	9 362 901,27
Total	2 427	2 112 850,76	502	9 037 829,52	62	16 131 265,63	2 991	27 281 945,91

Fonte: DAF

No entanto, o concurso público foi o procedimento pré-contratual com maior peso no conjunto da despesa adjudicada, ao representar 59 % do total (27,3 M€), seguido pelo ajuste direto – regime geral (33%), como ilustra a figura seguinte:

Figura 4 - Peso do montante de aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2013-2016/set.)

Un: Euro



Fonte: DAF

2.3. Gestão da contratação pública

2.3.1. Centralização e política das compras públicas

O processo de compras públicas⁶ está centralizado na DIAP integrada no DAF que, de acordo com as competências que lhe são atribuídas⁷, é responsável pela gestão da plataforma de compras eletrónicas, bem como, pela contratualização da aquisição de bens e serviços⁸, com exceção das que respeitam à execução de projetos.

⁶ Que se traduz no conjunto de atos, formalidades e diligências adotadas na sequência da decisão de abertura do procedimento, incluindo a instrução do processo, respetivo acompanhamento, bem como, a execução do respetivo contrato.

⁷ Cfr. ponto 1.2.5. do Despacho nº 16786/2013, da Estrutura Orgânica flexível dos Serviços do ML, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 250, de 26/12/2013 e despacho nº 10190/2015, que criou as subunidades orgânicas na estrutura interna, publicado no DR, 2.ª série, n.º 178, de 11/09/2015.

⁸ Refira-se que a centralização do processo de compras permite uma gestão mais eficiente das compras públicas e facilita, nomeadamente, o controlo da publicitação obrigatória, no portal da internet dedicado aos contratos públicos, de atos ou factos

Por seu turno, o Departamento de Infraestruturas e Manutenção (DIEM) tem a seu cargo os processos de aquisição de serviços de elaboração de projetos, sob sua responsabilidade⁹, bem como os processos de empreitadas de obras públicas, designadamente, a abertura do procedimento, instrução do processo, publicação no portal base e acompanhamento da execução física e financeira do contrato.

Relativamente à tramitação processual dos procedimentos de contratação pública, a apresentação dos documentos e das propostas é efetuada com recurso à plataforma eletrónica “anoGOV”, sendo a DIAP a unidade responsável pela respetiva gestão de utilização.

A autarquia tem, também, em funcionamento as aplicações informáticas^{10 11}, disponibilizadas pela ‘ através das quais é realizada a gestão de toda a informação interna (v.g. requisições, informações, pareceres, despachos) e externa (v.g. ordens de pagamento).

A utilização simultânea das diversas aplicações informáticas disponíveis permite uma adequada gestão da informação, encontrando-se os processos de contratação pública, com exceção dos que tramitam pelo DIEM, desmaterializados, o que contribui para um mais fácil acesso à informação.

De referir, no entanto, por um lado, que não obstante a desmaterialização dos processos, mantém-se a circulação em papel de diversos documentos¹² e, por outro, que a numeração interna dos processos de contratação pública não tem qualquer correspondência com a numeração gerada automaticamente pelo sistema informático, o que dificulta a consulta dos processos por referência ao tipo e ano do procedimento.

No âmbito da gestão da contratação pública, o ML promoveu a uniformização dos procedimentos nos diversos serviços, através, designadamente, da implementação de modelos tipo, listagens com elementos instrutórios, assim como, *workflow* com toda a tramitação processual, desde a formação de contrato até à respetiva execução. No entanto, não são adotadas *checklists* para efetuar o acompanhamento e controlo da realização e respeito pelos procedimentos legais em matéria de aquisição de bens e serviços.

De salientar que não existe um documento com a definição da política e estratégia de compras da autarquia local e procedimentos uniformizados a nível do planeamento anual das compras e da sua execução, bem como o controlo *a posteriori* das operações.

Em contraditório, a autarquia reconhece a existência de um Plano de Compras anual apenas para o armazém geral e que, “*no caso das restantes aquisições de bens e serviços, a DIAP apenas alerta os serviços para que desencadeiem os devidos procedimentos nas situações em que os contratos são previsíveis que mantenham a sua necessidade*”, comprometendo-se o ML a desenvolver todos os esforços

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).

⁹ Cfr. ponto 1.2.2. do Despacho nº 16788/2013, da Estrutura Orgânica dos Serviços do ML, publicado no DR. 2.ª Série, n.º 250, de 26/12/2013.

¹⁰

¹¹ (Contabilidade Autárquica); ‘ (Gestão Financeira); ‘ (Aprovisionamento); ‘ (Processos de Concursos de Empreitadas); ‘ (Gestão de Obras municipais); ‘ (Sistema Integrado de Documentos e Atendimento Municipal).

¹² V.g. requisições, informações, pareceres, despachos, ofícios, faturas, notas de crédito e de débito, recibos, etc.

para elaborar anualmente o Plano de Compras e a incluir na NCI um capítulo referente ao Plano Anual de Compras.

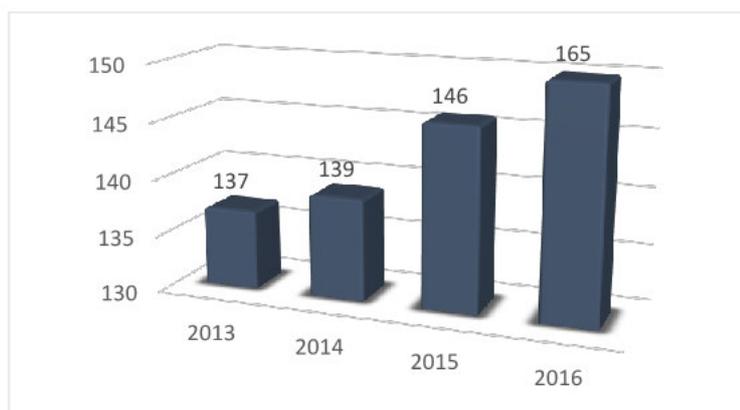
De referir, também, que a CML tem efetuado aquisições de bens e serviços ao abrigo de Acordos-Quadro celebrados com a CCE-CIMRL, ESPAP, e ANCP, no que respeita designadamente a serviços de vigilância e segurança, serviços de limpeza, confeção e fornecimento de refeições escolares, segurança e saúde no trabalho, eletricidade, combustíveis e apólices de seguros que, no período de 2013-2016 (set), corresponderam ao montante total de 10,2 M€¹³, potenciando, assim, a obtenção de vantagens decorrentes das economias de escala normalmente associadas a esses Acordos-quadro.

2.3.2. Fornecimentos contínuos

No período de janeiro de 2013 a abril de 2016, a aquisição de bens e serviços, relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de todo o ano económico, através de fornecimentos contínuos^{14 15}, representou 20% do número total de adjudicações, correspondendo ao montante de 13 M€.

No período referido, foram celebrados 587 contratos de fornecimento contínuo de bens e serviços, distribuindo-se da forma representada na figura seguinte:

Figura 3 - Adjudicações de fornecimentos contínuos (2013/set-2016)



Fonte: DAF

A adoção de fornecimentos contínuos para aquisição, sobretudo, de bens de consumo corrente em relação aos quais não ocorram oscilações significativas de preço corresponde a uma boa prática de gestão, na medida em que permite a aquisição 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.

¹³ 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), criada através do DL nº 117-A/2012, de 14/06, que assumiu a missão e atribuições da anterior Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), extinta por fusão.

¹⁴ A informação relativa aos fornecimentos contínuos não se encontra devidamente sistematizada e/ou organizada nas aplicações informáticas, os elementos foram obtidos manualmente.

¹⁵ Ou seja, a contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados dentro de determinado prazo (em regra, um ano).

O recurso aos fornecimentos contínuos no ML abrangeu a aquisição de serviços de diversa natureza, tais como, assistência técnica, aluguer de viaturas, aquisição de combustíveis, serviços de limpeza, material de escritório, ferragens, edições e publicações, serviços de alojamento, serviços de segurança e saúde no trabalho.

2.3.3. Promoção da concorrência

Em relação aos processos incluídos na amostra, verificámos que a autarquia local tem, em regra, adotado o procedimento adequado em função do valor do contrato. Contudo, constatámos, no caso do ajuste direto - regime geral que, em 22 processos de aquisições de bens e serviços o convite foi efetuado apenas a uma entidade, o que põe em causa o princípio da concorrência e a possibilidade de obter melhores condições contratuais¹⁶.

(Anexo 2)

Com efeito, o convite a mais do que uma entidade em condições de concorrer¹⁷ permitiria 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.

Em contraditório, a autarquia veio pôr em causa o número de processos apurado no âmbito da auditoria em relação aos quais o convite foi efetuado a apenas uma entidade, contudo, não tendo apresentado evidências que contrariem o referido apuramento, mantemos as conclusões sobre a matéria, conforme resulta do anexo 16.

2.3.4. Gestão dos procedimentos de empreitadas de obras públicas

A promoção dos procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas, designadamente, a preparação das peças do procedimento (cadernos de encargos, programas de concurso, anúncios e convites), o respetivo acompanhamento, os esclarecimentos aos concorrentes, a análise de erros e omissões, a análise das propostas, a elaboração das propostas de adjudicação, a publicação dos contratos no portal dos contratos públicos - "basegov", bem como o acompanhamento da execução física da empreitada, estão a cargo do DIEM.

De referir, ainda, que o ML não dispõe de uma 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 permita, através do tratamento estatístico dos dados, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.

Além disso, 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

¹⁶ Vd. Recomendação n.º 1/2015, publicada no DR n.º 8/2015, II Série, de 13/01.

¹⁷ 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 com a qualidade pretendida.

longo dos anos no lançamento de empreitadas que, inclusivamente, pudessem vir a ser utilizados na estimativa do valor do contrato de obras novas.

De facto, sempre que é lançada uma empreitada, a estimativa do respetivo valor resulta do cálculo efetuado pelos serviços¹⁸ dos preços unitários tendo em consideração a ponderação dos preços unitários propostos em trabalhos similares, sendo avaliada a tendência do mercado, o tipo de trabalhos em causa, as quantidades e o grau de dificuldade de execução dos mesmos.

2.3.5. Prazos de pagamento

Relativamente aos processos incluídos na amostra, constatámos que a CML tem contratualizado, prazos de pagamento de 60 dias a contar da data da receção da fatura pelo Município, em conformidade com o legalmente previsto¹⁹.

Da análise dos procedimentos incluídos na amostra, verificámos que o Município respeitou os prazos de pagamento acordados e que, relativamente às empreitadas de obras públicas, o prazo médio de pagamento das faturas no período da ação teve uma antecipação de 31 dias, em relação ao limite do prazo de pagamento definido contratualmente.

Por sua vez, nas aquisições de bens e serviços analisadas o prazo médio de pagamento das faturas, no mesmo período, foi de 22 dias.

(Anexos 5 e 6)

2.4. Controlo da Legalidade na Contratação Pública

2.4.1. Ajuste direto – limitações aos convites à mesma entidade

No ML tem sido efetuado o controlo do limite fixado no n.º 2, do artigo 113.º do CCP²⁰, relativamente a contratos de empreitada, de locação ou aquisição de bens móveis e serviços, adjudicados na sequência de ajuste direto, utilizando como critério no preenchimento do conceito “*prestações do mesmo tipo ou idênticas*” o código do CPV^{21 22}.

Para efeitos de controlo do referido limite por entidade, a CML dispõe para as empreitadas de obras públicas e para as aquisições de bens e serviços, respetivamente, das aplicações informáticas

²³, que disponibilizam um mapa designado “*Ajuste Direto – Controlo dos Limites por*

¹⁸ A cargo do DIEM.

¹⁹ Vd. n.º 1 do artigo 299º-A e n.º 3 do artigo 326º do CCP, na redação dada pela Lei nº 3/2010, de 27 de abril.

²⁰ 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*”.

²¹ Cinco dígitos que identificam a categoria.

²² Cf. OS nºs 15/2014, de 04/12, 6/2015, de 22/09 e 4/2016, de 28/06.

²³ Aplicações fornecidas pela

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 amostra²⁹, não se identificaram, em geral, situações negativas relevantes ao nível dos procedimentos pré-contratuais e da execução física e financeira, tendo-se detetado evidências da fiscalização dos trabalhos no âmbito as empreitadas.

(Anexos 8 e 9)

No entanto, importa destacar as seguintes insuficiências:

- a) Suspensão da execução dos trabalhos no âmbito da empreitada a que se refere o processo nº 32/2013, com inobservância do regime legalmente previsto para o efeito.³⁰

Verificámos que não foi observado o condicionalismo previsto no nº 1, do artigo 366º do CCP³¹ relativo à suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro, e que não foi devidamente justificada a necessidade de suspender os trabalhos por um período superior a 10 dias.

Em contraditório, a autarquia veio, contudo, alegar que a suspensão dos trabalhos foi de iniciativa do dono da obra (autarquia) e que a referência à alínea a), do nº 3 do artigo 366º do CCP no auto de suspensão constituiu um lapso, devendo considerar-se a suspensão dos trabalhos fundamentada na alínea a) do artigo 365º do CCP.

De referir, que a admitir-se a justificação da autarquia para não ter sido cumprido o regime legal previsto no nº 1, do artigo 366º do CCP, verificamos, conforme referimos no anexo 16 deste relatório, a existência de falta de rigor técnico nos serviços de fiscalização e a necessidade de serem instituídos procedimentos para evitar situações idênticas.

(Anexos 10 e 16)

- b) Atraso na execução da empreitada a que se refere o processo nº 25/2016, justificada pela autarquia, em contraditório, sem, contudo, remeter elementos probatórios, pela ausência para gozo de férias dos responsáveis pela fiscalização da obra no período correspondente ao atraso.

(Anexos 11 e 16)

- c) Deficiências nos registos dos livros de obra, designadamente:
 - i. Divergência entre a data da conclusão da obra que consta do termo de encerramento e a que resulta do respetivo processo de obra³²;
 - ii. Falta de assinatura do elemento da fiscalização da CML no termo de encerramento do livro de obra³³.

²⁹ 26 processos analisados.

³⁰ Cfr. nº 3 da alínea a) do artigo 366º do CCP.

³¹ A suspensão dos trabalhos só é possível se o contrato de empreitada em causa previr um prazo de execução da obra igual ou superior a 1 ano e o período de suspensão da execução dos trabalhos não for superior a 10 dias seguidos.

³² Vd. Processo nº T-24/2016.

³³ Vd. processos nºs T-23/2015; T-47/2013; T-3/2016 e T-23/2016.

- d) Emissão sistemática de pareceres prévios vinculativos pelo PCM, submetidos a ratificação pelo órgão competente - CML³⁴, após a abertura do procedimento, no âmbito das aquisições de serviços adjudicadas até 2015³⁵.

O carácter sistemático deste procedimento é suscetível de por em causa a natureza do parecer exigido pelas sucessivas LOE no âmbito das aquisições de serviços que se pretende prévio à abertura do procedimento.

Em contraditório, a autarquia alegou, em síntese, que a situação referida ocorreu em situações excecionais e urgentes. Verificámos, contudo, que, para além de ter ocorrido em quase 50% dos casos em que era necessária a emissão de parecer prévio vinculativo, conforme reconheceu a autarquia, os casos detetados nem sempre apresentam o carácter excecional e urgente alegado, conforme melhor desenvolvemos no anexo 16 deste relatório, pelo que não se acolhem os argumentos apresentados para pôr em causa o carácter sistemático do procedimento referido.

(Anexo 16)

- e) Os pareceres prévios vinculativos emitidos no âmbito das aquisições de serviços, na maioria das situações analisadas³⁶, não demonstram a verificação dos requisitos legais para a sua emissão³⁷:

- ✓ Verificação do disposto no nº4 do art.º 35.º da LVCR - i.e., demonstrar que não se trata de trabalho subordinado, sem prejuízo de se garantir o cumprimento do regime legal da aquisição de serviços e da situação fiscal e contributiva do co-contratante - bem como a inconveniência do recurso a modalidade de relação jurídica de emprego público constituída ou a constituir e a inexistência de pessoal em situação de mobilidade especial apto para o desempenho das funções subjacentes à contratação em causa;
- ✓ Verificação de cabimento orçamental;
- ✓ Verificação da redução remuneratória, se aplicável.

Nos termos previstos nas sucessivas LOE, a celebração de contratos com inobservância do regime aplicável à emissão de parecer prévio vinculativo determina a respetiva nulidade, contudo, com exceção de três, os contratos já não se encontram em vigor, mostrando-se integralmente executados, pelo que se encontra prejudicada a respetiva declaração de nulidade para a maioria dos contratos.

Esta situação seria suscetível de fazer incorrer o PCML em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do nº 1 do artigo 65º da LOPTC. Contudo, face à alteração

³⁴ Vd. nº 10 do artigo 75º da Lei nº 66-B/2012, de 31/12 (LOE/2013), nº 11 do artigo 73º, Lei nº 83-C/2013, de 31/12 (LOE/2014), e nº 12 do artigo 75º, da Lei nº 82-B/2014, de 31/12 (LEO 2015).

³⁵ Vd. processos nºs T-22/2012; T-17/2012; T-23/2012; T-28/2012; T-29/2012; AD/19/2014, T-71/2015; T/-43/2015, T-46/2015; T-77/2015; AD/80/2015.

³⁶ Vd. processos nºs T-17/2012-AD, T-22/2012/AD, T-23/2012/AD, T-28/2012/AD, T-29/2012/AD, T-43/2015/AD, T-50/2015/AD, T-71/2015/AD, AD 80/2015, AD-38/2016, AD-39/2016 E AD-40/2016.

³⁷ Vd. nº 5, do artigo 75º da Lei nº 66-B/2012, de 2012 (LOE2013), nº 5, do artigo 73º da Lei nº 83-C/2013, de 31/12 (LOE2014) e nº 6, do artigo 75º da Lei nº 82-B/2014, de 31/12 (LOE2015).

introduzida pela Lei n.º 42/2016, de 28/12³⁸, ao artigo 61º, n.º 2, da LOPTC, conforme os fundamentos constantes do ponto 2.4.1. supra, não estão reunidos os pressupostos legais para dar início ao procedimento.

Em contraditório, a autarquia, apesar de alegar que todos os processos de aquisição de serviços foram objeto de verificação dos requisitos legais para a emissão do parecer prévio vinculativo, não apresentou evidências desse facto, conforme se desenvolve no anexo 16, a que acresce o facto de reconhecer que a fundamentação da verificação dos requisitos “poderia ser mais expressa”, pelo que se mantém a posição da IGF quanto a esta matéria.

(Anexos 2 e 16)

f) No âmbito de três procedimentos para formação de contratos de aquisição de serviços de alojamento na modalidade de fornecimento contínuo³⁹, no montante global de 44 000 euros, detetámos as seguintes irregularidades:

- ✓ Deficiente justificação da necessidade do serviço, uma vez que a CML não apresenta com rigor os motivos que suscitam a necessidade de alojamento, não indica os respetivos destinatários, nem apresenta a relevância municipal da prestação de serviços pretendida, não se mostrando, assim, a realização da despesa devidamente fundamentada nem o respetivo interesse público demonstrado.
- ✓ Desrespeito pelos princípios da economia, eficiência e eficácia^{40 41} consagrados para a boa gestão pública, uma vez que no apuramento/determinação do valor a contratar a autarquia não atendeu aos aspetos relacionados com a contraprestação, nomeadamente, as quantidades e valor unitário.

Com efeito, nos cadernos de encargos⁴² não se encontram definidas de forma suficiente as condições contratuais, ou seja, não são indicadas com rigor as várias componentes da contraprestação, como sejam o número de noites, preço por noite, tipo de quarto, regime de alojamento e época, a que corresponde o valor do contrato, não tendo, assim, sido determinado previamente o verdadeiro custo com a aquisição dos alojamentos.

Não ficou, por isso, garantido que a prestação fosse adjudicada ao melhor preço e que o recurso ao fornecimento contínuo se traduziu num benefício económico com preços mais favoráveis.

As situações descritas seriam suscetíveis de fazer incorrer o seu responsável (PCM), em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do nº 1 do artigo 65º

³⁸ Vd. artigo 248º da Lei de Orçamento de Estado 2017.

³⁹ Vide processos nºs 38/AD/2016, 39/AD/2016 e 40/AD/2016.

⁴⁰ Cfr. alíneas a) e c), do nº 6 do artigo 42º da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei nº 9/2001, de 20/08 e alterada pela Lei Orgânica nº 2/2002, de 28/08, Leis nºs 23/2013, de 02/07, 48/2004, de 24/08, 48/2010, de 19/10, 22/2011, de 20/05 e 52/2011, de 13/10, 37/2013, de 14/06 e 41/2014, de 10/07.

⁴¹ Cfr. alínea c), do nº 1, do artigo 22º do DL nº 155/92, de 28/07.

⁴² Ou em qualquer outro elemento do processo.

da LOPTC. No entanto, atentos os fundamentos expostos no ponto 2.4.1., não estão reunidos os pressupostos legais para dar início ao procedimento.

Em contraditório, a autarquia não apresentou evidências que demonstrem, por um lado, que a necessidade dos serviços de alojamento foi devidamente justificada, mediante o esclarecimento dos motivos que suscitaram aquela necessidade e indicação da respetiva relevância municipal, e por outro lado, que na determinação do valor contratual foram consideradas as várias componentes da contraprestação, de forma a ficar determinado previamente o efetivo custo com a aquisição dos alojamentos, conforme desenvolvemos no anexo 16.

(Anexos 12 e 16)

- g) Falta de fixação rigorosa das condições contratuais em quatro processos de fornecimento contínuo⁴³, uma vez que não foram definidas as quantidades e o preço unitário dos bens e serviços a contratar, de forma a determinar previamente o resultado financeiro do contrato.

Com efeito, a CML adjudicou a aquisição de produtos químicos, inseticidas e sementes, bem como o aluguer de equipamento de som, pelo valor de 8.800 euros e 37.000 euros, respetivamente, sem definir previamente a que quantidades e tipo de produtos/equipamentos correspondem aqueles montantes, não sendo possível determinar, *a priori*, o custo unitário daquelas aquisições e se o recurso a fornecimentos contínuos se traduziu num benefício económico para a autarquia.

Esta situação, que não salvaguardou o interesse público, seria suscetível de fazer incorrer os respetivos responsáveis (PCM e Vice-PCM), em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do nº 1 do artigo 65º da LOPTC, contudo, em face dos fundamentos constantes do ponto 2.4.1. supra, entendemos que não estão reunidos os pressupostos legais para dar início ao procedimento para efetivação de responsabilidade financeira.

De referir, que em contraditório, a autarquia não remeteu evidências que demonstrassem que as quantidades e o preço unitário dos bens (produtos químicos, inseticidas e sementes) e serviços (aluguer de equipamento de som) contratados nos quatro processos em causa foram definidos previamente, conforme melhor desenvolvido no anexo 16.

(Anexos 12 e 16)

- h) Desrespeito pelo Princípio da Prossecução do Interesse Público no âmbito dos procedimentos para formação de contratos de locação de espaços de utilização nas piscinas municipais⁴⁴.

A CML, proprietária das piscinas municipais de Leiria, da Caranguejeira e de Maceira, celebrou, com uma associação⁴⁵ privada sem fins lucrativos, contratos-programa de desenvolvimento

⁴³ Processos nºs 23/AD/2013 e 24/AD/2013 relativos a aquisição de produtos químicos, inseticidas e sementes; 95/AD/2016 e 96/AD/2016 referentes a aluguer de equipamento de som.

⁴⁴ Vide processo nº 2/AD/2014; nº 10/AD/2015 (locação de espaços de utilização nas Piscinas Municipais para desenvolvimento do programa Viver Ativo), 64/AD/2016 (locação de pistas e ginásios das Piscinas Municipais, programa Viver Ativo, Leiria Nadar e outras iniciativas do Município) e ADRS nº 179/2015.

⁴⁵

desportivo, através dos quais concedeu àquela entidade um apoio não financeiro, traduzido na cedência gratuita da gestão do complexo municipal das piscinas de Leiria⁴⁶, piscina municipal de Caranguejeira⁴⁷ e piscina municipal de Maceira⁴⁸, e um apoio financeiro com o fim de apoiar a gestão das piscinas, no montante global de 313.620 euros, conforme consta das ordens de pagamento emitidas pelos serviços.

Contudo, os contratos-programa em questão não preveem adequadas contrapartidas de interesse público para a autarquia, conforme exigência do regime jurídico dos contratos - programa de desenvolvimento desportivo⁴⁹ ⁵⁰, uma vez que não contemplam a possibilidade desta prosseguir, de forma adequada e suficiente, as suas atribuições no domínio dos tempos livres e desporto⁵¹.

Com efeito, os contratos-programa preveem apenas, na respetiva cláusula 6ª (alínea f)) a possibilidade de cedência à autarquia das instalações do complexo das piscinas “*para a realização de eventos conjuntamente implementados que revistam manifesto e fundamentado interesse municipal, nacional ou internacional, organizados diretamente por entidades, ou ao abrigo de protocolos ou contratos-programa com entidades terceiras, desde que não prejudique, substancialmente, o normal funcionamento regular da instalação*”, situação que sendo de carácter pontual, se mostra insuficiente como contrapartida para que a CML possa prosseguir plenamente as suas atribuições.

Efetivamente, o clausulado dos contratos-programa privilegia o “*normal funcionamento regular da instalação*”, donde se infere a primazia da prossecução dos interesses da Associação relegando para segundo plano a realização de eventos promovidos pela autarquia, conseqüentemente, em detrimento do interesse público municipal.

Acresce que, a própria necessidade de locação de espaços de utilização nas piscinas municipais, isto é, de pistas, através dos procedimentos pré-contratuais em apreço, demonstra a insuficiência de contrapartidas dos referidos contratos-programa para o desenvolvimento das

⁴⁶ O contrato-programa desportivo celebrado com a . foi aprovado por deliberação da CML de 26/06/2013, com a comparticipação financeira, inicialmente prevista, no valor de 26.085,91 euros (anual), tendo sido revisto por deliberações da CML, de 22/04/2014 e de 21/06/2016, prevendo esta última uma alteração à comparticipação financeira que passou para o montante de 48.000 euros (anual) na piscina de Caranguejeira e para o montante de 59.200 euros (anual) para o complexo municipal das piscinas de Leiria.

⁴⁷ Ver nota anterior.

⁴⁸ O contrato-programa desportivo referente à Piscina Municipal da Maceira foi aprovado por deliberação da CM de 10/09/2013, prevendo um apoio financeiro no montante de 48.000 euros (anual).

⁴⁹ Aprovado pelo DL nº 273/2009, de 01/10.

⁵⁰ Estabelece o nº 1 do artigo 17º do referido regime legal que “Os apoios financeiros concedidos por entidades públicas para construção ou melhoria de instalações desportivas propriedade de entidades privadas, quando a natureza do investimento o justifique, e os atos de cedência gratuita do uso ou da gestão de património desportivo público às mesmas, são condicionados à assunção por estas de contrapartidas de interesse público.”

⁵¹ Vd. alínea f), do nº 2, do artigo 23º do anexo I à lei nº 75/2013, de 12/09.

atribuições da autarquia no domínio do desporto, pelo que se apresenta contrária ao interesse público.

Refira-se, também, que o preço dos contratos celebrados na sequência dos ajustes diretos em causa teve como referência o valor da tabela de preços de utilização do Complexo Municipal de Piscinas de Leiria, anexo ao Regulamento municipal de utilização das piscinas aprovado pela autarquia⁵², o que demonstra que a autarquia não auferia qualquer benefício pelo facto de ser proprietária das piscinas, o que reforça a asserção relativa à inexistência de contrapartidas adequadas.

Deste modo, os contratos-programa que enquadram a gestão das piscinas municipais por uma entidade privada, não permitindo à CML prosseguir as suas atribuições no domínio dos tempos livres e desporto de forma plena, a que acresce o facto de estabelecerem que reverte para a entidade cessionária a receita cobrada pela utilização das piscinas, nos termos fixados no Regulamento municipal de utilização, não atenderam a critérios de adequabilidade, necessidade e proporcionalidade e mostram-se inválidos por violação do n.º 1 do artigo 17.º do DL n.º 273/2009, de 01/10.

Consequentemente, não se mostra preenchido um dos pressupostos para a formação dos contratos de locação de espaços das piscinas municipais – a salvaguarda do interesse público municipal – resultando, assim, a realização de despesa ilegal no montante total de 266.370,34 euros⁵³, o que poderia fazer incorrer em responsabilidade financeira os respetivos responsáveis (PCM e Vice-PCM), nos termos das alíneas b) e l), do n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/08 de agosto.

No entanto, não se justifica a realização de outras diligências tendo em vista o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, com referência a atos e factos praticados antes da entrada em vigor da Lei n.º 42/2016, de 28/12, que alterou o artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, pois, conforme fundamentos expostos no ponto 2.4.1. deste projeto de relatório, não podem, agora, tais condutas ser puníveis, atendendo ao disposto no artigo 2.º, n.º 2, do Código Penal, aplicável por força do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

De referir, ainda, que a situação se encontra ultrapassada uma vez que, conforme alegou a autarquia em contraditório, *“a opção de celebrar um Contrato-programa de desenvolvimento desportivo cujo objeto englobava a cedência das piscinas municipais, com vista à sua gestão, manutenção, conservação e utilização à foi o modelo de gestão encontrado à data da extinção da empresa municipal Leirisport, no seguimento da qual o ML teria de reassumir a gestão destes equipamentos. (...) mas que, “a CML alertada para esta questão, diligenciou de imediato procedimentos com vista à adoção de um novo modelo de gestão, tendo assumido em julho de 2017 a gestão por administração direta das Piscinas Municipais”, estando em curso, “para o caso das Piscinas da Maceira e da Caranguejeira, a celebração de acordos de execução com as respetivas freguesias, com vista à delegação de competências de gestão destes equipamentos.”*

(Anexos 13 e 14)

⁵² Aprovado por deliberação da CML de 19/02/2013 e alterado por deliberações da CML de 10/09/2013 e de 09/09/2014.

⁵³ Conforme ordens de pagamento remetidas pelo DAF.

2.5. Sistema de Controlo Interno

2.5.1. Norma de Controlo Interno

O ML dispõe de Norma de Controlo Interno (NCI) aprovada por deliberação da CM, de 14/06/2011, que foi objeto de revisão, aprovada por deliberação de 02/04/2013, e que visa estabelecer um conjunto de procedimentos de controlo interno tendo em vista, designadamente, a salvaguarda da legalidade e regularidade dos procedimentos, incremento da eficiência e eficácia das operações, integridade e exatidão dos registos contabilísticos e fiabilidade da informação produzida.

A NCI contempla um conjunto de procedimentos de controlo em matéria de contratação pública⁵⁴, no entanto, para além de não ter sido ajustada à atual estrutura orgânica⁵⁵ e ao quadro legal, entretanto, aprovado e/ou alterado, persistiam, à data das verificações, algumas insuficiências, com reflexo na gestão e controlo interno da autarquia, designadamente:

- a) Inexistência de um documento com a definição da política e estratégia de compras públicas da autarquia e de procedimentos a adotar pelos serviços ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução (vd. ponto 2.3.1.);

- b) Os processos não se encontram numerados⁵⁶ e as suas folhas não estão rubricadas;

Em contraditório, a autarquia alegou, sobre a matéria; que *“atendendo ao objetivo de desmaterialização dos procedimentos administrativos, a revisão da NCI irá contemplar diretrizes referentes à sua organização e integridade em suporte eletrónico”* e que o PGRCIC *“já prevê a realização de medidas para garantir a integridade dos processos administrativos que ainda permanecem em suporte papel”*.

- c) A falta de fundamentação, no procedimento por ajuste direto, do convite a uma única entidade;
- d) A inexistência de base de dados que permita efetuar comparações entre os custos médios unitários de obras, bens e serviços semelhantes e sustentar o lançamento de novas obras e aferir da razoabilidade do seu custo (vd. ponto 2.3.4.);
- e) A falta de uma base de dados com a avaliação da qualidade dos fornecedores/empregados tendo em conta o cumprimento das obrigações contratuais, para efeitos de escolha nos procedimentos por ajuste direto.

Em contraditório, a autarquia referiu, em relação às insuficiências constantes das alíneas d) e e), que também entende que *“uma solução informática que permita uma melhor avaliação*

⁵⁴ Cf. Capítulo V sob a epígrafe “Despesa”.

⁵⁵ Estrutura Orgânica flexível dos Serviços do Município de Leiria publicada no DR, 2.ª Série, n.º 250, de 26/12/2013 e a respetiva alteração no DR, 2.ª série, n.º 178, de 11/09/2015.

⁵⁶ Cfr. artº 64º nº 2 do CPA, que dispõe o seguinte: *“O processo administrativo em suporte de papel é atuado e paginado de modo a facilitar a inclusão dos documentos que nele são sucessivamente incorporados e a impedir o seu extravio.”*

de fornecedores, gestão e controlo de preços unitários, bem como efetuar comparações, é uma das opções de suporte da determinação dos preços base a concurso a das entidades a convidar”, alegando comprometer-se a definir na NCI critérios para avaliação dos fornecedores e a encontrar uma solução informática que permita minimizar esta lacuna.

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

A CML aprovou o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão incluindo de Corrupção e Infrações Conexas, por deliberação de 29/12/2009, conforme Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 01/07/2009, que foi objeto de revisão aprovada pela CM, por deliberação de 13/01/2015, tendo em vista adaptá-lo à alteração da estrutura orgânica e aos novos riscos detetados.

O ML procedeu à remessa do Plano aprovado em 2009, ao Tribunal de Contas, à IGF, DGAL e IGAL e procedeu à sua divulgação internamente, através da intranet e externamente, através da página do Município na internet.

No que respeita à respetiva monitorização, apesar de se encontrar prevista a elaboração de relatórios anuais de execução, o PGRCIC apenas foi objeto de monitorização nos anos de 2010 e 2012.

O Plano em vigor no ML, aprovado em 2015, foi remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à Inspeção-Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas e foi divulgado através da intranet e da página do Município.

O PGRCIC vigente não prevê a afetação de meios específicos, financeiros, materiais e humanos, destinados à implementação das medidas de prevenção de riscos, que não se encontra calendarizada.

No que concerne à respetiva monitorização, o Plano prevê a elaboração e remessa à Divisão de Auditoria, até 31 de janeiro do ano seguinte, por cada dirigente ou coordenador funcional responsável por “Unidades Orgânicas/Agrupamentos Funcionais de Trabalhadores”, de um quadro síntese com a indicação das medidas implementadas e de novos riscos detetados, cabendo àquela divisão a elaboração de um relatório final anual a submeter à aprovação da CML.

Contudo, ainda não tinha sido elaborado qualquer relatório, tendo a autarquia informado que, não obstante o levantamento já efetuado pelas diversas unidades orgânicas, em 2016, encontrava-se em falta o trabalho de sistematização e atualização tendo em vista a elaboração de um relatório final.

Em contraditório, a autarquia acrescentou que o relatório de monitorização do PGRCIC referente aos anos de 2015 e 2016 irá ser presente à reunião da CML a realizar a 09/01/2018 e que o Plano irá ser revisto durante o ano de 2018, “sendo uma das melhorias a introduzir a afetação de meios específicos destinados à implementação das medidas de prevenção de riscos e à sua respetiva calendarização”.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões desta ação, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal de Leiria, são as seguintes:

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
C1	<p>No triénio 2013/2015, a despesa com contratação pública ascendeu a 71,5 M€, representou cerca de 43% da despesa municipal e aumentou 17%, em resultado do aumento verificado nas despesas com aquisição de bens de capital.</p> <p>(Vd. ponto 2.1.)</p>		
C2	<p>O ajuste direto (regime geral) foi o procedimento pré-contratual mais utilizado para formação de contratos de empreitada (70%) e de aquisição de bens e serviços (89%), contudo, o concurso público foi o procedimento com maior peso na despesa adjudicada, representando 84% e 59%, respetivamente.</p> <p>Nos processos de aquisição de bens e serviços analisados os convites foram, por norma, dirigidos apenas a uma entidade, sem que essa decisão tivesse sido fundamentada, o que pôs em causa os princípios da concorrência e da transparência e a obtenção de melhores condições contratuais.</p> <p>(Vd. pontos 2.2. e 2.3.3.)</p>	R1.	<p>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 que uma entidade.</p>
C3	<p>Embora o processo de compras públicas se encontre centralizado no DIAP, não se encontra definida a política e estratégia de compras, nem existe um documento que integre os procedimentos a adotar pelos serviços, designadamente, ao nível do planeamento anual das compras.</p> <p>(Vd. ponto 2.3.1.)</p>	R2.	<p>Elaborar orientações e diretrizes que definam a política e a estratégia de compras públicas da Autarquia e os procedimentos a adotar ao nível do planeamento anual das compras, consubstanciados em documentos claros e do conhecimento dos serviços envolvidos.</p>
C4	<p>A CML não procedeu, no período auditado, ao convite a entidades em situação de impedimento legal, com exceção do</p>	R3.	<p>Garantir a observância do impedimento legal referente ao convite à mesma entidade, nos</p>

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
	<p>procedimento que decorreu em 2015, tendo em vista a “Repavimentação do parque de estacionamento na envolvente ao edifício , situação que, segundo informação da autarquia prestada em contraditório, decorreu de um lapso, entretanto detetado, não tendo o contrato produzido efeitos financeiros, encontrando-se em curso os procedimentos necessários à anulação do contrato celebrado. (Vd. ponto 2.4.1.)</p>		<p>procedimentos de ajuste direto e consulta prévia.</p>
		R4.	<p>Informar a IGF sobre a conclusão dos procedimentos em curso tendo em vista a anulação do contrato celebrado no âmbito do processo referente à empreitada de “Repavimentação do parque de estacionamento na envolvente ao edifício</p>
C5	<p>No âmbito dos procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos de empreitadas e aquisição de bens e serviços, verificámos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Suspensão da execução dos trabalhos no âmbito da empreitada a que se refere o processo nº 32/2013, sem que tenha sido definido o prazo de suspensão e sem que tenha sido justificada a necessidade de se manter a suspensão por um período superior a 4 meses, que foi justificado pela autarquia, em contraditório, pelo facto da suspensão ter sido da sua iniciativa, aplicando-se, por isso, outro regime legal; b) Atraso na execução da empreitada, a que se refere o processo nº 25/2016, , tendo a autarquia justificado, em contraditório, a falta de aplicação de sanção contratual pelo facto de o atraso ser da sua responsabilidade; c) Emissão sistemática de pareceres prévios vinculativos pelo PCM, submetidos a ratificação pela CML, após a abertura do procedimento, no 	R5.	<p>Assegurar que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A suspensão da execução dos trabalhos apenas ocorra nos casos especificamente previstos e que os respetivos autos de suspensão dos trabalhos contêm a adequada fundamentação legal. b) É emitido parecer prévio vinculativo na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e avença, pelo órgão competente e que o parecer demonstra que se verificam todos os requisitos previstos na LOE para a respetiva emissão; c) Se justifica a necessidade do serviço e a fundamentação da realização da despesa; d) É efetuada a fixação prévia e rigorosa das condições contratuais com indicação, nomeadamente, do custo unitário e quantidades;

3.1. Conclusão	3.2. Recomendação
<p>âmbito das aquisições de serviços adjudicadas até 2015;</p> <p>d) Os pareceres prévios vinculativos emitidos no âmbito das aquisições de serviços, na maioria das situações analisadas, não demonstram a verificação e existência dos requisitos legais para a sua emissão;</p> <p>e) No âmbito de três procedimentos para formação de contratos de aquisição de serviços de alojamento na modalidade de fornecimento contínuo, no montante global de 44.000 euros, detetámos uma deficiente justificação da necessidade do serviço e o desrespeito pelos princípios da economia, eficiência e eficácia consagrados para a boa gestão pública;</p> <p>f) Falta de fixação rigorosa das condições contratuais em quatro processos de fornecimento contínuo, no valor total de 45.800 euros;</p> <p>g) Desrespeito pelo princípio da Prosecução do Interesse Público no âmbito dos procedimentos para formação de contratos de locação de espaços de utilização nas piscinas municipais, no montante global de 266.370,34 euros, situação que foi, entretanto, ultrapassada pelo facto de a CML ter assumido, em julho de 2017, a gestão das piscinas municipais.</p> <p>As situações descritas nas alíneas d) a g) seriam suscetíveis de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória, imputável ao(s) eleito(s) local(ais) a quem</p>	<p>e) Se garanta a salvaguarda do interesse público nas contratações efetuadas pela autarquia, nomeadamente no que se refere à adequação dos preços das locações efetuadas relativamente a bens da propriedade da autarquia que se encontram cedidos a terceiros.</p>

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
	<p>competia cumprir as normas legais em matéria de realização de despesa e as relativas à contratação pública.</p> <p>Todavia, considerando a alteração, a partir de 01/01/2017, do regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência do TC sobre esta matéria, não se justifica a realização de diligências adicionais.</p> <p>(Vd. ponto 2.4.2.)</p>		
C6	<p>No que respeita ao sistema de controlo interno, detetámos as seguintes insuficiências:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Inexistência de um documento definidor da política e estratégia de compras públicas da autarquia e de procedimentos a adotar pelos serviços ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução; b) Inexistência de base de dados que permita efetuar comparações entre os custos médios unitários de obras, bens e serviços semelhantes e sustentar o lançamento de novas obras e aferir da razoabilidade do seu custo; c) Não existe uma base de dados com a avaliação da qualidade dos fornecedores/empregados tendo em conta o cumprimento das obrigações contratuais, para efeitos de escolha nos procedimentos por ajuste direto. <p>(Vd. ponto 2.5.1.)</p>	R6.	<p>Em matéria de controlo interno:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Elaborar um documento que defina a política e a estratégia de compras públicas da CML, bem como os procedimentos a adotar ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução; b) Promover a formalização de normas/diretrizes sobre a organização dos processos de contratação pública; c) Elaborar e aprovar bases de dados que possibilitem comparar e avaliar o desempenho dos fornecedores/empregados, que permitam fundamentar a sua escolha nos procedimentos por ajuste direto e com os preços unitários correntes do mercado, para artigos de referência, já validados, em obras ou fornecimentos, executados em anos anteriores.
C7	<p>O PGRCIC, revisto no ano de 2015, apresenta alguns aspetos passíveis de melhoria, designadamente, quanto à afetação de meios</p>	R7.	<p>Em matéria de PGRCIC:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Quantificar e afetar recursos para

3.1. Conclusão		3.2. Recomendação	
	<p>específicos destinados à implementação das medidas de prevenção de riscos e à respetiva calendarização.</p> <p>Por outro lado, ainda não foi concluído qualquer relatório relativo à monitorização do plano, não obstante o respetivo processo já se ter iniciado.</p> <p>(Vd. ponto 2.5.2.)</p>		<p>aplicação das medidas previstas e a proceder à sua calendarização.</p> <p>b) Concluir o processo de monitorização iniciado em 2016, com a elaboração de um relatório final.</p>

4. PROPOSTAS

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

4.1. A homologação do presente relatório por Sua Exa. o Senhor Secretário de Estado do Orçamento, nos termos do n.º 1 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07;

4.2. O envio do presente relatório, após homologação, a Sua Exa. o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais;

4.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Leiria, 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 n.º 2, do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09;

4.3. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pela Inspetora Ilda Fino e pela Chefe de Equipa Helena Lopes, que o coordenou, com Direção de Projeto de Marlene Lopes Fernandes.

A Inspetora
 ILDA SOFIA
 PEREIRA DIAS FINO
 2018.01.08 15:44:08
 Z

Chefe de Equipa
 Digitally signed by MARIA
 HELENA FERREIRA LOPES
 CARRAPIÇO
 Date: 2018.01.08 16:02:47 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Empreitadas de obras públicas analisadas
Anexo 2	Aquisição e locação de bens e serviços analisadas
Anexo 3	Despesa com contratação pública – 2013 a 2016
Anexo 4	Indicadores orçamentais – contratação pública – 2013 a 2016
Anexo 5	Prazos de pagamento – Aquisições de bens e serviços
Anexo 6	Prazos de pagamento - Empreitadas
Anexo 7	Incumprimento dos limites legais
Anexo 8	Empreitadas – principais conclusões
Anexo 9	Aquisição de bens e serviços – principais conclusões
Anexo 10	Ficha de resumo da empreitada – PROC. 32/2013
Anexo 11	Ficha de resumo da empreitada – PROC. 25/2016
Anexo 12	Deficientes condições contratuais
Anexo 13	Procedimentos de locação das piscinas municipais
Anexo 14	Contratos-programa desenvolvimento desportivo
Anexo 15	Contraditório institucional
Anexo 16	Análise do contraditório institucional