

Andrea Oliveira Mendes Saldanha

From: Cláudia Nunes <claudia.nunes@cm-coimbra.pt>
Sent: 28 de dezembro de 2023 21:03
To: IGF-Autoridade de Auditoria
Cc: Paula Idalina Garcia Duarte; José Manuel Silva
Subject: Auditoria ao Município de Coimbra – Contraditório Institucional (Proc. n.º 2023/301/A9/209) – V/ referência n.º 4442/2023
Attachments: Anexo_Contraditorio_Institucional_MC_Resposta.pdf; Pedido de introdução de funcionalidades no MyDoc ; Sugestões de melhoria; Sugestões de melhoria Mydoc; Plano de Formação Interna MENAC.pdf

ATENÇÃO: Este email teve origem fora da IGF. Não clique em links nem abra anexos, a menos que reconheça o remetente e saiba que o conteúdo é seguro.

Ex.mo Senhor Inspetor-Geral de Finanças

Relativamente ao processo inspetivo identificado em epígrafe, encarrega-me o Ex.mo Senhor Presidente desta Câmara Municipal, Prof. Doutor José Manuel Silva, de informar V.ª Exa. de que a Autarquia tomou boa nota das recomendações tecidas no projeto de relatório, conforme resulta das observações efetuadas no Quadro-Anexo.

Grata pela atenção dispensada.

Com os melhores cumprimentos,



Cláudia Nunes
Adjunta do Gabinete de Apoio à Presidência

Câmara Municipal de Coimbra
Praça 8 de Maio
3000-300 Coimbra
Tel.: 239 857 500/ Ext. 303975

Email: claudia.nunes@cm-coimbra.pt

ANEXO DO MUNICÍPIO DE COIMBRA - QUADRO DE CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA

PONTO DO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
3.1. e 3.2.	<p>C1. Foi constatado o recurso indevido a ajuste direto, por critérios materiais, em dois contratos de prestação de serviços e aquisição de bens, no montante de 63 910 euros, quando, atento o valor, deveria ter sido utilizado o procedimento de consulta prévia.</p> <p>Em outras duas situações, não obstante a cessação dos contratos antecedentes, por término dos respetivos prazos de vigência, continuaram a ser prestados e pagos serviços, sem prévia formalização de qualquer procedimento e assunção e autorização da correspondente despesa, com ausência de publicitação dos respetivos contratos no Portal Base, no montante de 34 671 euros.</p> <p>As práticas descritas são suscetíveis de configurar irregularidades financeiras (cf. alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08).</p> <p style="text-align: right;">(vd. pontos 2.5.2.1. a 2.5.2.4.)</p>	<p>R1. Recorrer à celebração de ajustes diretos por critérios materiais apenas em casos devidamente fundamentados e assegurando o respeito pelos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da transparência, da igualdade de tratamento e da concorrência.</p> <p>R2. Estabelecer medidas de controlo interno mais adequadas à efetividade da prevenção da preterição dos procedimentos pré-contratuais exigidos e da assunção e pagamento de despesas ilegais, garantindo a conformidade como os princípios enformadores da contratação pública.</p>	<p>Encontra-se em fase de preparação uma Instrução de Trabalho (IT) que, entre vários pontos, irá esclarecer que a aquisição de serviços de elaboração de projetos de especialidades não poderá fundamentar-se na subalínea iii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), ainda que esta aquisição seja contratualizada conjuntamente com a aquisição de projetos de arquitetura cujos direitos de autor mereçam tutela jurídica.</p> <p>Na IT em elaboração será fixado que os gestores de contrato deverão informar fundamentadamente da necessidade de assegurar a continuidade dos serviços contratualizados, devendo garantir que o pedido de instrução do adequado procedimento pré-contratual é realizado com, no mínimo, 45 dias de antecedência, relativamente ao termo inicialmente estabelecido.</p>
3.1. e 3.2.	<p>C2. Entre 2020 e 2022, a despesa do MC com contratação pública registou um acréscimo de 36%, aumentando o respetivo peso face à despesa total municipal (em média 34%), maioritariamente de natureza corrente.</p> <p style="text-align: right;">(vd. ponto 2.2.)</p>	<p>R3. Controlar a evolução das despesas com contratação pública, visando garantir a respetiva sustentabilidade financeira, designadamente através da implementação de medidas com vista à sua racionalização.</p>	
3.1. e 3.2.	<p>C3. Para adjudicação de empreitadas de obras públicas, o MC recorreu preferencialmente ao procedimento pré-contratual de concurso público. No entanto, a maioria das</p>	<p>R4. Promover uma maior transparência e concorrência nos procedimentos de contratação pública, incentivando o uso preferencial de procedimentos concorrenciais.</p>	<p>Pese embora o Município esteja a dar cabal cumprimento ao preceituado no artigo 20.º do CCP, na IT em elaboração será fixado que:</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>aquisições de serviços e locações ou aquisições de bens móveis foram feitas por ajuste direto, representando os designados procedimentos fechados (ajuste direto e consulta prévia), 96% dos procedimentos adotados e 44% do valor adjudicado nos anos de 2020 a 2022. (vd. ponto 2.2)</p> <p>C4. Na fase pré-contratual dos procedimentos de contratação pública, verificaram-se algumas irregularidades e desconformidades face ao CCP, realçando-se a insuficiente fundamentação para a não adoção da adjudicação por lotes e o recurso a aquisição de serviços de avença em detrimento de recurso a contrato de trabalho em funções públicas e a utilização de fórmulas obscuras e mal construídas nos critérios de adjudicação. (vd. ponto 2.5.1. alíneas a), c) e d))</p>	<p>R5. Reforçar a necessidade de fundamentação em cada procedimento pré-contratual para a não adoção de adjudicação por lotes, para o recurso a contratos de prestação de serviços de avença em detrimento de contratos de trabalho em funções públicas e aperfeiçoar as fórmulas utilizadas nos critérios de adjudicação para garantir clareza e consistência na avaliação das propostas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Nas aquisições de bens e de serviços cujo preço base seja igual ou superior a 20.000€ inferior a 50.000€, deverão ser convidadas a apresentar propostas, no mínimo, cinco entidades, salvo em casos devidamente justificados; Nas aquisições de bens e de serviços cujo preço base seja igual ou superior a 50.000€ inferior a 70.000€, deverão ser convidadas a apresentar propostas, no mínimo, oito entidades, salvo em casos devidamente justificados; Nas aquisições de bens e de serviços cujo preço base seja igual ou superior a 70.000€, deverá ser preferencialmente adotado o concurso público.
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>Na fase pré-contratual dos procedimentos de contratação pública, verificaram-se algumas irregularidades e desconformidades face ao CCP, realçando-se a insuficiente fundamentação para a não adoção da adjudicação por lotes e o recurso a aquisição de serviços de avença em detrimento de recurso a contrato de trabalho em funções públicas e a utilização de fórmulas obscuras e mal construídas nos critérios de adjudicação. (vd. ponto 2.5.1. alíneas a), c) e d))</p>	<p>R6. Promover a organização da informação relativa ao acompanhamento dos contratos públicos, acautelando,</p>	<p>Na IT em elaboração será dada especial ênfase aos seguintes pontos:</p> <ul style="list-style-type: none"> À necessidade de fundamentação adequada da não contratação por lotes, não devendo a mesma bastar-se por alegações vagas e imprecisas; À necessidade de fundamentação do preço base; À distinção que importa ser feita entre uma consulta preliminar ao mercado e uma prospeção do mercado; À necessidade de aperfeiçoamento dos modelos de avaliação das propostas, por forma a que os mesmos sejam claros e inequívocos; À necessidade de fundamentação do recurso aos contratos de prestação de serviços através de elementos de facto concretos, não se podendo a mesma cingir à mera transcrição de normativos legais.
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C5. Em sede de execução dos contratos, detetámos a existência de dispersão e desorganização da informação</p>	<p>relativa ao acompanhamento dos contratos públicos, acautelando,</p>	<p>Conforme resulta dos emails que junto se anexam, têm sido formulados diversos pedidos à AIRC, no sentido de melhorar</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>relativa ao acompanhamento da execução contratual, erros e incorreções no reporte de informação no Portal Base e ausência de elaboração e reporte dos relatórios de execução/relatório final de obras, formalizando o encerramento dos contratos.</p> <p>Nas empreitadas de obras públicas, referencia-se a introdução de modificações contratuais (trabalhos complementares) insuficientemente justificadas, formalizadas e publicitadas, verificando-se incompatibilidades não acauteladas entre projetos e/ou a não promoção atempada de pareceres externos e a indevida designação da mesma pessoa como gestor do contrato e diretor de fiscalização, bem como omissões/atrasos na elaboração das respetivas contas finais.</p> <p>(vd. ponto 2.4. alíneas c) a h) e i) e ponto 2.5.1., alíneas e), f) e h))</p>	<p>fundamentando e integrando adequadamente as modificações contratuais introduzidas aos contratos, de modo a assegurar a precisão, exatidão e integridade da informação relevante a reportar no Portal Base e, nos contratos de empreitadas, garantir a segregação de funções entre o respetivo gestor e o diretor de fiscalização promovendo a legalidade, a transparência, a publicidade e a prossecução do interesse público na execução contratual.</p>	<p>as funcionalidades da aplicação informática MyDoc, por forma a que os processos administrativos possam ser organizados com maior rigor, tal como sucedia quando os processos eram materializados, em que eram organizados por ordem cronológica.</p> <p>A partir de 2024, a AIRC irá assegurar a interligação entre a aplicação SCE e as aplicações SNC e MyDoc, o que irá facilitar o trabalho dos técnicos, propiciando uma melhoria da qualidade, da eficiência e da eficácia dos serviços.</p> <p>Na IT em elaboração será realçada a obrigatoriedade legal de publicitação das modificações objetivas dos contratos, nos termos consignados no artigo 315.º do CCP, sob pena de responsabilização dos dirigentes da unidade orgânica em incumprimento.</p> <p>Na mesma IT será realçado o princípio da segregação de funções, pelo que o diretor de fiscalização e o gestor do contrato deverão ser pessoas distintas.</p>
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C6. O Programa de Cumprimento Normativo (PCN) encontra-se ainda numa fase inicial de implementação, pois o executivo camarário aprovou recentemente o PPR, tem um Código de Conduta em revisão, não operacionalizou os canais de denúncias já criados e está em elaboração um plano de formação interno visando a adequação e cumprimento do RGPC.</p> <p>(vd. ponto 2.7.1. alíneas b) a e))</p>	<p>R7. Prosseguir a implementação dos instrumentos do PCN, com aplicação efetiva e monitorização do PPR, revisão do Código de Conduta, operacionalização dos canais de denúncia interna e externa, definição e disponibilização a dirigentes e trabalhadores de formação das políticas e procedimentos de prevenção de corrupção e infrações conexas, assegurando o adequado cumprimento do RGPC.</p>	<p>Pese embora o gabinete de auditoria tivesse criado em 2019, apenas em julho de 2022 foi provido por um trabalhador/dirigente.</p> <p>Não obstante as dificuldades de recursos humanos da unidade orgânica, o Canal de Denúncias do Município de Coimbra entrou em pleno funcionamento em agosto de 2023. De realçar que, para a operacionalização do Canal, tornou-se necessário recrutar um trabalhador para o efeito e disponibilizar-lhe a formação necessária e obrigatória.</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C7. O PCM designou como responsável pelo PCN um dirigente de direção intermédia de 3º grau, em desconformidade com o RGPC, tendo-se confirmado que o MC não detém nenhuma direção municipal na respetiva estrutura orgânica. (vd. ponto 2.7.1. alínea a))</p>	<p>R8. Considerar a nomeação de um membro do órgão executivo como responsável pelo PCN, face à ausência de qualquer elemento da direção superior ou equiparado.</p>	<p>Quanto ao Relatório de Avaliação Intercalar do PRR, este foi apresentado à Câmara Municipal e à Assembleia Municipal de Dezembro para conhecimento.</p> <p>Relativamente à formação interna, foi estabelecido um programa de formação, englobando todos os trabalhadores e dirigentes municipais, com o propósito de permitir àqueles o conhecimento e a compreensão das políticas e procedimentos subjacentes à prevenção da corrupção e infrações conexas e aos conflitos de interesses.</p> <p>Por motivos de imperiosa necessidade, o plano de formação sofreu alguns ajustamentos, prolongando-se para janeiro de 2024.</p>
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C8. Embora o sítio eletrónico da Autarquia contenha muita da informação relevante sobre transparência administrativa, a mesma encontra-se dispersa e nem sempre facilmente acessível. (vd. ponto 2.7.1. alínea f))</p>	<p>R9. Consolidar as informações relativas à transparência administrativa e garantir que sejam facilmente acessíveis aos cidadãos no respetivo sítio eletrónico.</p>	<p>Os serviços de comunicação, de auditoria interna e de administração geral irão conjuntamente reavaliar o sítio eletrónico do Município, por forma a garantir a sua fácil consulta e a pesquisa dos documentos nele contidos.</p>
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C9. O sistema de controlo interno apresenta algumas fragilidades, destacando-se o tratamento desigual na tramitação de procedimentos de contratação pública entre unidades orgânicas, deficiências e dispersão na organização processual, falhas no controlo da execução de</p>	<p>R10. Adotar medidas para ultrapassar as fragilidades identificadas no SCI que permitam a uniformização dos procedimentos entre diferentes serviços, uma organização integrada dos processos, implementando práticas para melhorar o acompanhamento da execução de contratos e a</p>	<p>Em 2024, serão realizadas reuniões de trabalho entre as diversas unidades orgânicas por forma a uniformizar os procedimentos de contratação pública, nomeadamente, no que respeita ao conteúdo das peças procedimentais e à tramitação procedimental.</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>contratos, ausência de mecanismo de controlo do histórico dos valores acumulados no convite a entidades especialmente relacionadas nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia e falhas em registos de faturas. (vd. ponto 2.7.2.)</p>	<p>avaliação de desempenho de fornecedores e empreiteiros, operacionalizar o controlo do histórico de acumulados no convite a entidades especialmente relacionadas assegurando o cumprimento do CCP.</p>	<p>Quanto à execução dos contratos, a temática do gestor do contrato será objeto de formação, por forma a alertar os trabalhadores e dirigentes municipais para a relevância desta figura jurídica.</p> <p>De referir que encontra-se em curso uma consulta ao mercado de modo a contratuar uma ferramenta informática que permita a verificação dos limites impostos no artigo 113.º do CCP, quanto às entidades especialmente relacionadas.</p>