

## CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

---

Auditoria ao Município de São João da Madeira

---

Proc. n.º 2012/187/B1/1245

*Relatório n.º 2259/2014*

*dezembro de 2014*

i n o v a ç ã o  
i n t e g r i d a d e  
f i a b i l i d a d e

**FICHA TÉCNICA**

<b>NATUREZA</b>	Auditoria Temática na área da contratação pública
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Câmara Municipal de São João da Madeira
<b>FUNDAMENTO</b>	Esta auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da IGF para o ano de 2012
<b>ÂMBITO</b>	Biénio 2010/2011 e 1º semestre de 2012 – Empreitadas Triénio 2009/2011 e 1º semestre de 2012 – Compras públicas
<b>OBJETIVOS</b>	Verificação e controlo do cumprimento da legalidade dos procedimentos relativos à contratação pública – Empreitadas e obras públicas e Aquisição de bens e serviços.
<b>METODOLOGIA</b>	Fases e procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais e no Guião para Controlo das Compras Públicas nas Autarquias Locais, da IGF, de 2011 e 2010, respetivamente.
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à CM de São João da Madeira em 29/jul/2014, o qual foi objeto de posição formal por parte desta entidade em 28/ago/2014.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	out/2012 a jul/2014
<b>DIREÇÃO</b>	IFD – Dr.ª Manuela Garrido
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> Chefe de Equipa – Eng.º Rui Ribeiro <b>Execução:</b> IF – Dr. Daniela Bastos



**PARECER:**

À consideração do Subinspetor-Geral, Dr. Mário Rui Tavares da Silva:  
Concordo com o vertido no presente relatório, nomeadamente com as conclusões e recomendações (A a CC), alertando para a necessidade da CMSJM comunicar à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção do relatório, o respetivo acatamento. Proponho encaminhamento ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para efeitos do previsto nos itens 4.1. e 4.2..  
Manuela Garrido  
Inspetora de Finanças Diretora

**DESPACHO:**

Submeto o presente relatório à consideração de S. E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento com o meu acordo, designadamente quanto às propostas constantes de fls 56 (pontos 4.1. e 4.2.).

Subinspetora-Geral  
ANA PAULA PEREIRA  
COSME FRANCO  
BARATA SALGUEIRO  
2015.08.06 16:18:33  
+01'00'

(Por delegação de competências do Senhor Inspetor-Geral, nos termos da alínea b) do n.º 6 do Despacho n.º 6147/2015, de 25 de maio)

**Relatório N.º 2259/2014**

**Processo n.º2012/187/B1/1245**

**CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA MADEIRA**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

Tendo em conta as evidências obtidas (vd. **ANEXOS 1 A 12**), a sua análise (vd. **Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório (vd. **ANEXO 13**), os **principais resultados** desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1. No biénio 2010/2011, a despesa paga com empreitadas de obras públicas (M€8,6) representou 56% das despesas de capital e 23% da despesa total do município.
2. No período compreendido entre 2010 e o 1º semestre de 2012, foram efetuadas 61 adjudicações de empreitadas de obras públicas, no valor total de M€10, dos quais, 77,8% foram-no na sequência de concurso público e 22,2%, por ajuste direto. Quanto ao n.º de adjudicações, 80,3% correspondem a ajustes diretos e 19,7% a concursos públicos.
3. Nas 45 adjudicações concluídas desse universo (61 adjudicações), não se verificaram trabalhos a mais ou imprevistos, mas apenas trabalhos a menos em 8 obras, de valor reduzido (0,94% das referidas adjudicações).
4. Nos 5 procedimentos de concurso público analisados, a avaliação global da atuação dos serviços do DOM do MSJM é positiva.
5. Nas 5 empreitadas analisadas registam-se desvios na execução física dos trabalhos, os quais se encontram justificados em 2 obras com aprovação de prorrogações do prazo de execução, mas carecem de justificação nas 3 obras ainda em curso.
6. Em consequência dos desvios de prazo descritos anteriormente, no que respeita à execução financeira, verificam-se desvios na faturação dos trabalhos, atento o previsto nos respetivos planos de pagamentos, variando entre 1,7% e 21,7%.
7. A fiscalização municipal (do DOM), não garante, nalgumas obras, a produção de atas de reunião de obra, nem relatórios mensais de fiscalização devidamente fundamentados, que evidenciem os resultados das ações realizadas.
8. O prazo de pagamento contratual (60 dias), apenas foi respeitado numa das 5 empreitadas realizadas por concurso

**Peso da despesa com empreitadas de obras públicas**

**Distribuição das empreitadas por tipo de procedimento**

**Trabalhos a mais ou imprevistos inexistentes**

**Atuação dos serviços do DOM do MSJM é positiva**

**3 obras em curso com desvios na execução física, ainda sem prorrogação de prazo aprovada**

**Desvios na faturação dos trabalhos**

**Falta de atas de reunião de obra e relatórios mensais de fiscalização**

**Atraso no pagamento dos trabalhos faturados**

público, registando-se desvios médios entre 9 a 26 dias, nas restantes 4.

9. Nas 8 empreitadas adjudicadas por ajuste direto analisadas, verifica-se o cumprimento dos normativos legais aplicáveis, registando-se apenas a ausência de informação expressa nos processos, da aferição do cumprimento do artº 113º, nºs 2 e 5 do CCP.
10. Apenas em 3 das 8 obras adjudicadas por ajuste direto analisadas, é dado cumprimento ao prazo de pagamento contratual estabelecido (60 dias), registando-se desvios nas restantes 5, compreendidos entre um mínimo de 3 dias e um máximo de 94 dias.
11. Falta efetuar o tratamento estatístico da informação existente na base de dados do DOM sobre custos das empreitadas, de forma a dispor-se de informação sistematizada e atualizada sobre preços médios unitários de referência por tipo de trabalhos e respetivo intervalo de variação e custos médios unitários de referência por tipo de obras e respetivo intervalo de variação.
12. Os custos unitários de 10 obras analisadas, enquadram-se ou aproximam dos custos de referência do DOM e do histórico de custos unitários de 2007/2009, com exceção da intervenção na Casa da Criatividade, por força da sua especial singularidade e complexidade técnica.
13. Relativamente a duas obras municipais analisadas de grande dimensão (Antiga Fábrica da Oliva e Casa das Artes e da Criatividade), o Município não dispõe de dados concretos e objetivos quanto à comparação entre custos de investimento e resultados esperados e quanto à previsão dos recursos públicos necessários para garantir a sustentabilidade económico-financeira dos projetos face aos recursos de que dispõe.
14. No triénio 2009/2011, a despesa com compras públicas (M€15,8) representa, cerca de 44,2% da despesa corrente e 26,7% da despesa municipal, sendo que a despesa corrente com compras públicas (M€14,7) representa cerca de 93% da despesa com compras públicas e os restantes 7% despesa realizada com aquisição de bens de investimento.
15. A despesa com aquisições de serviços (M€12,8), incluindo

**Falta de evidência nos processos da aferição do cumprimento do artº 113º, nºs 2 e 5 do CCP.**

**Atraso no pagamento dos trabalhos faturados**

**Falta de tratamento estatístico da base de dados criada pelo DOM**

**Custos unitários de vários tipos de obra próximos dos custos de referência utilizados pelo DOM**

**Ausência de estudos de análise custo-benefício, que permitam garantir a sustentabilidade futura dos projetos, face aos recursos que o Município dispõe**

**Peso da despesa com compras públicas**

**Peso da despesa com**

avenças e tarefas (M€0,08) representa 88% da despesa corrente com compras públicas, sendo os restantes 12% relativos a aquisições de bens.

- 16.** O ajuste direto é o procedimento de contratação pública mais utilizado pela autarquia nas compras públicas (81,25% e 97,5% dos processos de aquisição de bens e serviços, respetivamente) sendo o mais relevante no total da despesa adjudicada com aquisições de bens e serviços, o procedimento de concurso público (84,6% e 50,2% dos montantes de bens e serviços adjudicados, respetivamente).
- 17.** São notórias as preocupações da autarquia na obtenção de poupanças nas aquisições de bens e serviços e no cumprimento dos normativos legais aplicáveis reveladas, nomeadamente, pela centralização da função compras, pela utilização da plataforma eletrónica (exceto nos procedimentos de ajuste direto), pela consulta sistemática e alargada a fornecedores e pela existência de normas e manuais internos de procedimentos.
- 18.** A informação de avaliação da qualidade dos bens e serviços, assim como dos fornecedores/prestadores, não se encontra sistematizada e tratada de forma a resultar evidência da sua realização e facilidade no respetivo acesso.
- 19.** No período abrangido pela presente análise (jan/2009 a jun/2012), a autarquia não está abrangida por qualquer Acordo-Quadro, nos termos previstos no art.º 351º ss. do CCP, nem existe qualquer contrato de aquisição de bens ou serviços incluídos no CNCP.
- 20.** A CMSJM nem sempre respeita o prazo de pagamento máximo contratual estabelecido (em regra 60 dias), sem que tal resulte, no entanto, em exigência de juros de mora pelos fornecedores/prestadores.
- 21.** De acordo com a amostra analisada, a autarquia respeita, em regra, as normas legais nos procedimentos pré-contratuais de aquisição de bens e serviços, ainda que se tenham registado irregularidades procedimentais nalguns procedimentos.
- 22.** Os PMP da CMSJM, apurados pela IGF, de acordo com a fórmula

**aquisições de serviços e aquisições de bens**

**Distribuição das compras públicas por tipo de procedimento**

**Atuação dos serviços da DFP do MSJM é positiva**

**Informação de avaliação dos fornecedores/prestadores por tratar/ sistematizar**

**A autarquia não recorreu a qualquer Acordo-Quadro nem ao CNCP**

**Prazo de pagamento contratual nem sempre é respeitado**

**Cumprimento das normas legais nos procedimentos de aquisição de bens e serviços, existindo, no entanto, algumas desconformidades**

**Prazos médios de pagamento**

adotada pela DGAL, para efeitos do Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) e do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE) foram de 63, 98, 78 e 73 dias, no que respeita a 2009, 2010, 2011 e 1º semestre de 2012.

- 23.** Ao nível do sistema de controlo interno, salientam-se algumas fragilidades.
- 24.** No conjunto das 98 medidas previstas no PGRIC no âmbito da contratação pública, algumas relativas à avaliação da qualidade dos bens e serviços, são indevidamente consideradas como executadas no relatório anual de execução desse plano, sem que se verifique uma avaliação efetiva da qualidade dos mesmos.

**Fragilidades do sistema de controlo interno**

**Falta de execução de medidas de avaliação da qualidade dos bens e serviços**

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
1.1. FUNDAMENTO .....	9
1.2. OBJETIVOS.....	9
1.3. ÂMBITO.....	10
1.3.1. FUNCIONAL .....	10
1.3.2. TEMPORAL .....	10
1.4. METODOLOGIA.....	10
1.4.1. FASES .....	10
1.4.2. CRITÉRIOS.....	11
1.4.3. TÉCNICAS.....	11
1.5. CONDICIONANTES.....	11
1.6. CONTRADITÓRIO .....	11
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO.....</b>	<b>12</b>
2.1. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	12
2.1.1. DEFINIÇÃO DA AMOSTRA .....	12
2.1.2. COMPETÊNCIAS .....	12
2.1.3. CARATERIZAÇÃO DA DESPESA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS .....	13
2.1.4. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	18
2.1.5. CUSTOS DAS OBRAS PÚBLICAS.....	25
2.1.6. PLANEAMENTO E SUSTENTABILIDADE NA REALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS.....	30
2.2. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS .....	33
2.2.1. DEFINIÇÃO DA AMOSTRA .....	33
2.2.2. COMPETÊNCIAS .....	34
2.2.3. CARATERIZAÇÃO DA DESPESA COM COMPRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL.....	34
2.2.4. PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS .....	37
2.2.5. BOAS PRÁTICAS NAS COMPRAS PÚBLICAS .....	39
2.2.6. LEGALIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS .....	43

2.2.7.	PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO .....	45
2.3.	SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	46
2.4.	PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	48
<b>3.</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>48</b>
<b>4.</b>	<b>PROPOSTAS .....</b>	<b>56</b>

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ANCG</b>	Agência Nacional de Compras Públicas
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMSJM</b>	Câmara Municipal de S. João da Madeira
<b>CNCP</b>	Catálogo Nacional de Compras Públicas
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DFP</b>	Divisão de Finanças e Património
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DOM</b>	Departamento de Obras Municipais
<b>DR</b>	Diário da República
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LOE</b>	Lei de Orçamento de Estado
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MSJM</b>	Município de S. João da Madeira
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PGRCIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimentos
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>RSMSJM</b>	Regulamento dos Serviços do Município de S. João da Madeira
<b>RCM</b>	Resolução de Conselho de Ministros

## LISTA DE FIGURAS

### Quadros

QUADRO 1- Amostra das empreitadas por procedimento .....	12
QUADRO 2 - Peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas (2010/2011).....	13
QUADRO 3 - - Processos de Obras Públicas (jan/2010-jun/2012) .....	14
QUADRO 4- Adjudicações por tipo de procedimento (jan/2010-jun/2012) .....	14
QUADRO 5 - Adjudicações por tipo de obra (jan/2010-jun/2012) .....	17
QUADRO 6 - Estado das obras adjudicadas entre jan/2010 e jun/2012 .....	17
QUADRO 7 - Processos de obras concluídas com trabalhos a mais e a menos (jan/2010-jun/2012)17	
QUADRO 8 – Ajustes diretos analisados (jan./ 2010 – jun./2012) .....	22
QUADRO 9 – Custos de referência utilizados pelo DOM, por tipo de obra.....	27
QUADRO 10 – Custos médios unitários de obras municipais adjudicadas entre 2007 e 2009.....	27
QUADRO 11 – Custos médios unitários (obras da amostra adjudicadas por concurso público) .....	28
QUADRO 12 – Custos médios unitários (obras da amostra adjudicadas por ajuste direto) .....	28
QUADRO 13 – Amostra de aquisições de bens por procedimento (valor $\geq$ €5 000,00).....	33
QUADRO 14 – Amostra de aquisições de serviços por procedimento (valor $\geq$ €1 500,00) .....	33
QUADRO 15 – Peso da despesa com compras públicas na despesa municipal – Triénio 2009/201134	
QUADRO 16 – Processos de aquisição de bens de valor superior a €5 000,00 – jan/2009-jun/201235	
QUADRO 17 – Montantes adjudicados em aquisições de bens de acordo com proc. pré-contratual – jan/2009-jun/2012 .....	36
QUADRO 18 – Processos de aquisições de serviços de valor superior a €1 500,00 – jan/2009 - jun/2012 .....	36
QUADRO 19 – Montantes adjudicados em prestação de serviços, de acordo com o proc. pré-contratual – jan/2009-jun/2012 .....	36

### Gráficos

GRÁFICO 1- Distribuição do valor das adjudicações por tipo de obra (jan/2010-jun/2012) .....	16
--	----

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria enquadrou-se no projeto "Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica", previsto no Plano Anual de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) para 2012, superiormente aprovado.

### 1.2. OBJETIVOS

A realização desta auditoria visou como **objetivo geral** a avaliação da gestão da contratação pública do Município, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.

**1.2.1.** No que respeita a **empreitadas de obras públicas**, teve como **objetivos específicos**:

- ✓ Analisar os procedimentos pré-contratuais adotados e a execução dos contratos;
- ✓ Verificar os desvios na execução física e financeira das empreitadas;
- ✓ Aferir o controlo físico dos trabalhos e
- ✓ Analisar os custos médios unitários das empreitadas analisadas, por comparação com o histórico dos custos médios unitários de obras municipais do mesmo tipo.

**1.2.2.** Relativamente a **aquisições de bens e serviços** (compras públicas), teve como **objetivos específicos**:

- ✓ Identificar bens e serviços em que, tendo em conta o seu objeto e as suas características, os respetivos preços sejam suscetíveis de comparação noutros municípios ou com o Catálogo Nacional de Compras Públicas da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), E.P.E;
- ✓ Avaliar o sistema de compras públicas do município, de forma a concluir se são respeitadas as normas legais e as boas práticas em termos de poupanças e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência, bem como os prazos legais e contratuais de pagamento;
- ✓ Testar a fiabilidade da informação contabilística relativa a fornecedores e utilizada no apuramento do prazo médio de pagamento.

Além dos objetivos descritos, foi também objeto de apreciação o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia (PGRCIC), nos aspetos conexos com a contratação de empreitadas e a aquisição de bens e serviços.

### 1.3. ÂMBITO

#### 1.3.1. FUNCIONAL

A presente auditoria incidiu sobre o Município de S. João da Madeira (MSJM), abrangendo em particular o Departamento de Obras Municipais (DOM), que tem a seu cargo o lançamento e controlo da execução física e financeira das empreitadas de obras públicas e a Divisão de Finanças e Património (DFP), que tem atribuídas diversas competências no domínio do apoio à gestão financeira, contabilística, do património e das compras públicas.<sup>1</sup>

#### 1.3.2. TEMPORAL

O período temporal abrangido pela ação reportou-se, quanto às empreitadas de obras públicas ao período de jan/2010 ao 1º semestre de 2012<sup>2</sup> e quanto à aquisição de bens e serviços ao período de jan/2009 ao 1º semestre de 2012.

### 1.4. METODOLOGIA

A execução da presente auditoria teve como referência os procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais<sup>3</sup> e no Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais, com as devidas adaptações e atualizações<sup>4</sup>, tendo obedecido às seguintes fases, critérios e técnicas, designadamente:

#### 1.4.1. FASES

A fase de **planeamento** implicou, nomeadamente, os seguintes trabalhos:

- ✓ Levantamento e análise preliminar na autarquia da informação relevante para a auditoria, nomeadamente, o universo de processos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços;
- ✓ Análise preliminar da estrutura orgânica dos serviços municipais e do sistema de controlo interno;
- ✓ Identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Seleção das amostras, tendo em conta a materialidade, a análise de risco e os objetivos da ação e
- ✓ Elaboração do plano da ação.

<sup>1</sup> Cfr. respetivamente os artigos 16º e 13º do Regulamento dos Serviços do Município de S. João da Madeira (RSMSJM), publicado no DR, 2ª Série, n.º 38, de 23/fev/2011.

<sup>2</sup> Atenta a realização de anterior auditoria por esta IGF ao Município, no ano de 2010, no domínio das empreitadas de obras públicas que abrangeu já o ano de 2009.

<sup>3</sup> A que se refere a Informação n.º 1827/2010 da IGF, aprovada por despacho superior de 21/mar/2011.

<sup>4</sup> A que se refere a Informação n.º 1833/2009 da IGF, aprovada por despacho superior de 15/abr/2010.

A **execução** da ação obedeceu aos seguintes procedimentos de auditoria:

- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído em matéria de empreitadas de obras públicas, por um lado, e de aquisição de bens e serviços, por outro;
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos;
- ✓ Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e
- ✓ Elaboração do presente projeto de relatório.

#### **1.4.2. CRITÉRIOS**

Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram os seguintes:

- ✓ Quadro legal e contratual;
- ✓ Sistema de controlo interno;
- ✓ As boas práticas de contratação pública e
- ✓ O histórico dos custos das obras executadas e das aquisições efetuadas no Município.

#### **1.4.3. TÉCNICAS**

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

- ✓ Análise documental, incluindo as peças de cada contrato de empreitada ou de aquisição de bens e serviços;
- ✓ Tratamento e análise de dados contabilísticos e financeiros e
- ✓ Realização de entrevistas informais.

#### **1.5. CONDICIONANTES**

Não obstante alguma demora no fornecimento inicial, por parte dos serviços municipais competentes, da relação de aquisições de serviços contratados no período em referência, a execução da auditoria acabou por decorrer sem constrangimentos de relevo, sendo de salientar, positivamente, a colaboração prestada por eleitos, dirigentes e trabalhadores municipais.

#### **1.6. CONTRADITÓRIO**

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da autarquia local, em cumprimento do disposto no art. 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/Jul, e art. 19.º e 20.º do Regulamento do

Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado por Despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010.

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos constantes do documento que integramos no processo como **ANEXO 13** "Contraditório Institucional - Resposta da Entidade Auditada", fazendo-se menção expressa à resposta da autarquia no texto deste relatório, sempre que se considere pertinente.

Por último, importa salientar o facto dos Serviços da Autarquia, que concretizaram os comentários da entidade auditada, terem acolhido a maioria das conclusões da IGF, reconhecendo também que "(...) *das Recomendações feitas é possível introduzir melhorias ao nível administrativo que vão permitir ao Departamento de Obras Municipais melhorar e aperfeiçoar os seus serviços dentro do município*".

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

#### 2.1.1. DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

A definição da amostra obedeceu à conjugação dos seguintes critérios: materialidade, desvios face ao previsto e análise de risco.

A amostra, em termos de valor, representou 84,5% das adjudicações de empreitadas de obras públicas promovidas pelo MSJM no período analisado (jan/2010-junho/2012), dos quais 69,8% respeitam a 5 concursos públicos e 14,7% a 8 ajustes diretos, num conjunto de 61 processos de obras adjudicadas<sup>5</sup>, conforme quadro seguinte:

**QUADRO 1-** Amostra das empreitadas por procedimento

(Valores em €, s/IVA)

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj	%	Valor Adj (€)	%
Concurso Público	5	8,20	7.036.858,61	69,84
Ajuste direto	8	13,11	1.477.876,45	14,67
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>21,31</b>	<b>8.514.735,06</b>	<b>84,51</b>
<b>Universo 2010/1º semestre 2012</b>	<b>61</b>	<b>100,00</b>	<b>10.075.806,09</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM

#### 2.1.2. COMPETÊNCIAS

Por deliberação da CMSJM de 3/nov/2009 e para o mandato autárquico 2009/2013, foram delegadas no PCM as seguintes competências, com faculdade de subdelegação:

<sup>5</sup> Refira-se que foi referenciada pelos serviços do DOM, a abertura de 64 procedimentos para execução de empreitadas de obras públicas no período em análise, dos quais 61 foram adjudicados e 3 anulados e/ou suspensos.

- ✓ Aprovar os projetos, programas, caderno de encargos e a adjudicação para obras públicas (art.º 64º, n.º 1, alínea q) da Lei nº 169/99, de 18/set – LAL – com as alterações sofridas);
- ✓ Autorizar despesa até ao limite de €748 196,85, nos termos do previsto no art.º 29º, nº 2 do DL nº 197/99, de 8/jun.

O PCM não efetuou qualquer delegação e/ou subdelegação de competências nesta matéria, tendo apenas designado como Vice-Presidente para o substituir nas suas faltas e impedimentos o Vereador \_\_\_\_\_, por despacho de 2/nov/2009.

### 2.1.3. CARATERIZAÇÃO DA DESPESA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

#### 2.1.3.1. Peso Financeiro da despesa com empreitadas de obras públicas na despesa municipal

No biénio 2010/2011, o peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas (M€8,6) no MSJM foi de 56% do total da despesa de capital, e de 23% da despesa total, conforme Quadro seguinte:<sup>6</sup>

**QUADRO 2** - Peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas (2010/2011)

(Valores em €, c/IVA)

ANO	2010	2011	TOTAL
Despesa municipal	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)
<b>Empreitadas a)</b>	4.433.238,00	4.181.638,00	<b>8.614.876,00</b>
<b>Despesa de capital</b>	6.774.663,51	8.604.154,30	<b>15.378.817,81</b>
<b>Despesa total</b>	17.838.677,80	19.599.164,89	<b>37.437.842,69</b>
<b>Peso das empreitadas na Despesa de Capital</b>	% 65,44	% 48,60	% <b>56,02</b>
<b>Peso das empreitadas na Despesa total</b>	% 24,85	% 21,34	% <b>23,01</b>

a) Montante retirado dos mapas de contratação pública integrados nos documentos de prestação de contas de 2010 e 2011, referenciado apenas a pagamentos da gerência de processos de empreitadas (inclui IVA).

**Fonte:** Mapa de fluxos de caixa e mapa da contratação administrativa (valores com IVA incluído)

É de salientar que a despesa com empreitadas decresceu ligeiramente nos anos em referência.

<sup>6</sup> Apenas se fez a aferição da despesa anual, daí não se contemplar o 1º semestre do ano 2012.

### 2.1.3.2. Universo das adjudicações

No período abrangido pela auditoria, de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, o MSJM efetuou 61 adjudicações, no valor total de aproximadamente M€10, referentes a empreitadas de obras públicas, conforme Quadro seguinte:

**QUADRO 3** - Processos de Obras Públicas (jan/2010-jun/2012)

(Valores em €, s/IVA)

ANO	N.º Adj	VALOR	%
<b>2010</b>	23	916.336,55	9,09
<b>2011</b>	18	5.462.032,77	54,21
<b>1º Sem. 2012</b>	20	3.697.436,77	36,70
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>10.075.806,09</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOM

A análise do Quadro revela que:

- ✓ No período em análise, o número adjudicações decresceu no ano de 2011, voltando a aumentar em 2012, sendo certo que o n.º de adjudicações se refere só ao 1º semestre.
- ✓ No entanto, embora com um menor n.º de adjudicações, no ano de 2011 o valor da despesa adjudicada foi muito superior ao do ano anterior, representando cerca de 54,2% do valor total das adjudicações no período em análise.
- ✓ No 1º semestre de 2012 o valor das adjudicações já representava cerca de 36,7% do valor total apurado.

### 2.1.3.3. Procedimentos Administrativos

Do total da despesa adjudicada (cerca de M€10), M€7,8 foram precedidos de concurso público e M€2,2 de ajuste direto, conforme é evidenciado no quadro infra.

**QUADRO 4**- Adjudicações por tipo de procedimento (jan/2010-jun/2012)

(Valores em €, s/IVA)

Procedimento	N.º Adj	%	Valor (€)	%	Valor/Adj (€)
Concurso público	12	19,7	7.837.752,60	77,8	653.146,05
Ajuste Direto	49	80,3	2.238.053,49	22,2	45.674,56
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100</b>	<b>10.075.806,09</b>	<b>100</b>	<b>165.177,15</b>

**Fonte:** Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOM

Importa salientar ainda que, dos M€2,2 adjudicados por ajuste direto, M€1,1 respeitam a um único ajuste direto adotado na celebração de contrato de conceção/construção da Casa da Criatividade de S. João da Madeira, celebrado ao abrigo do art.º 24º, n.º 1, alínea b) do CCP.

Pelo contrário, em termos do número de procedimentos, conforme é revelado no Quadro anterior, 80,3% das adjudicações foram efetuadas na sequência de ajuste direto, enquanto os restantes 19,7% foram precedidos, de concurso público.

Por tipo de procedimento utilizado, os valores médios por adjudicação foram os seguintes: m€653 no concurso público e m€45,7 no ajuste direto.

#### **2.1.3.4. Distribuição das Adjudicações por Empreiteiros**

Do universo das adjudicações (61 contratos, repartidos por 28 empresas, no valor de cerca de M€10), cerca de 28% (17 adjudicações) e 85% do valor adjudicado (M€8,5), foram concentrados em 25% dessas empresas correspondentes às 7 primeiras indicadas do **ANEXO 1**.

Da análise da informação vertida no referido **ANEXO 1**, salienta-se que:

- A empresa " " é, de longe, a que possui o maior volume (em valor) de obras adjudicadas, com 41,49% do valor total das adjudicações, mas correspondendo a uma única obra adjudicada;
- Depois desta, as empresas " " e " " são as que possuem o maior valor de obras adjudicadas, com 13,88% e 11,24% do valor total das adjudicações, respetivamente, correspondendo o primeiro caso à realização de 4 obras e no caso da última empresa apenas à execução de uma obra de grande dimensão.
- As empresas " " e " " são as que possuem o maior número de obras adjudicadas, com 8 e 6 obras entregues pelo MSJM, respetivamente, correspondendo apenas a 0,58 % e 1,95% do valor total das adjudicações.

##### **2.1.3.4.1. Distribuição das Adjudicações por Ajuste Direto**

Das 49 adjudicações efetuadas por ajuste direto a 22 empresas, no valor de cerca de M€2,2, cerca de 47% (23 adjudicações), que representam cerca de 21 % do valor total contratado, foram efetuadas a 18% dessas empresas, correspondentes às primeiras 4 indicadas no **ANEXO 2**.

Da análise do referido **ANEXO 2**, salienta-se que:

- A empresa " " é a que possui o maior número de obras adjudicadas por ajuste direto, com 8, seguida das " " , com 6, da " " , com 5, e do " " , com 4.

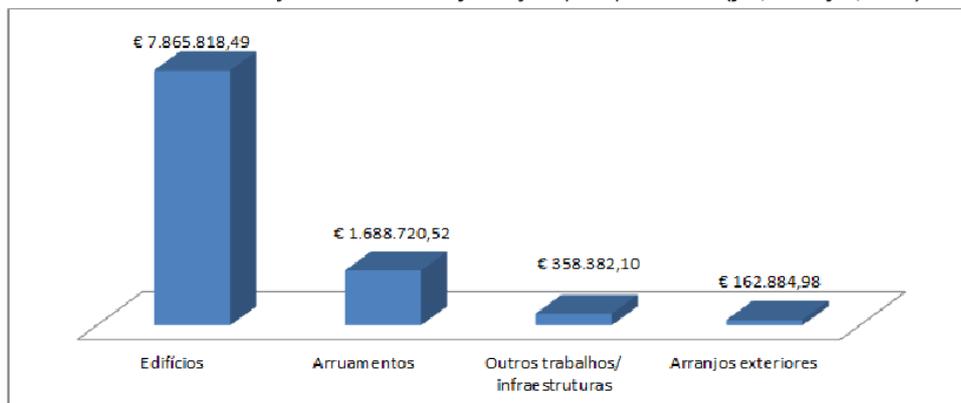
Estas quatro empresas foram, assim, as que receberam as maiores preferências do MSJM, em termos de número de contratos, na adjudicação de empreitadas por ajuste direto;

- Um único ajuste direto, por critérios materiais, à empresa " " representou 50,59% do total contratado;
- Excetuando este caso especial, a empresa " " , " é a que possui o maior valor de obras adjudicadas por ajuste direto, com 8,8% do valor total das adjudicações realizadas através deste procedimento, seguida da " " , com 6,7%, da " " , com 5,4% e da " " , com 4,5%.

#### 2.1.3.5. Distribuição das Adjudicações por Tipo de Obras

O montante de M€10 de obras adjudicadas foi repartido em M€7,8 para edifícios, M€1,7 para arruamentos, M€0,36 para outros trabalhos e infraestruturas e M€0,16 para arranjos exteriores, o que corresponde, respetivamente a 78,1%, 16,8%, 3,6% e 1,6% do valor global adjudicado, de acordo com o quadro seguinte:

**GRÁFICO 1-** Distribuição do valor das adjudicações por tipo de obra (jan/2010-jun/2012)



**Fonte:** Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM

Em termos do número de adjudicações, conforme é revelado no Quadro seguinte, 45,9% das adjudicações são relativas a edifícios, 24,6% a arruamentos, 19,7% a outros trabalhos e infraestruturas e 9,8% a arranjos exteriores, o que se traduz nos seguintes valores médios das adjudicações por tipo de obra:

- €280 922,09, por obra de edifícios;
- €112 581,37, por obra de arruamentos;
- €29 865,18 por obra de outros trabalhos e infraestruturas e
- €27 147,50, por obra de arranjos exteriores.

**QUADRO 5 - Adjudicações por tipo de obra (jan/2010-jun/2012)**

*(Valores em €, S/IVA)*

Tipo de obra	N.º Adj.	%	Valor	%	Valor/Adj.
Edifícios	28	45,9%	7.865.818,49	78,1%	280.922,09
Arruamentos	15	24,6%	1.688.720,52	16,8%	112.581,37
Outros trabalhos/ infraestruturas	12	19,7%	358.382,10	3,6%	29.865,18
Arranjos exteriores	6	9,8%	162.884,98	1,6%	27.147,50
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100,0%</b>	<b>10.075.806,09</b>	<b>100,0%</b>	<b>165.177,15</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM.

### 2.1.3.6. Execução Física e Financeira

#### 2.1.3.6.1. Trabalhos a mais e a menos

Das 61 obras adjudicadas entre 2010 e jun/2012, 45 encontram-se concluídas e 15 em curso<sup>7</sup>, correspondendo o seu valor contratual total, respetivamente, a M€0,9 e M€9, conforme Quadro seguinte:

**QUADRO 6 - Estado das obras adjudicadas entre jan/2010 e jun/2012**

*(Valores em €, S/IVA)*

Estado da obra	Adjudicações		
	N.º	Valor	%
<b>Concluída</b>	45	916.351,14	9,09%
<b>Em curso</b>	15	9.045.328,51	89,77%
<b>Resolução Contrato</b>	1	114.126,44	1,13%
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>10.075.806,09</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM

No conjunto das 45 obras concluídas, não foram referenciados trabalhos a mais ou imprevistos ou erros e omissões, mas apenas trabalhos a menos em 8 empreitadas, correspondentes a 0,94 % do valor total respetivo, conforme Quadro seguinte:

**QUADRO 7 - Processos de obras concluídas com trabalhos a mais e a menos (jan/2010-jun/2012)**

*(Valores em €, S/IVA)*

Estado da obra	Valor contratual	Valor Final dos Trabalhos								
		Contratuais	A Mais	%	Erros Omissões	%	A Menos	%	Revisão de Preços	Total
<b>Concluída</b>	916.351,14	916.351,14	0,00	0,00%	0,00	0,00%	8.573,95	0,94%	0,00	907.777,19
<b>Nº Adjudicações</b>	45	45	0		0		8		0	45

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM

<sup>7</sup> A empreitada de "Construção de 6 moradias no Parrinho – Realojamento de famílias de etnia cigana", adjudicada no seguimento de concurso público, pelo valor de €114 126,44, seria objeto de resolução contratual por parte do MSJM, originando apenas o pagamento de trabalhos no valor de €15 112,50. Entretanto, está em curso nova empreitada para a realização da mesma obra, adjudicada no seguimento de procedimento de ajuste direto.

## **2.1.4. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS**

### **2.1.4.1. Empreitadas Adjudicadas por Concurso Público**

#### **2.1.4.1.1. Procedimento pré-contratual**

A análise incidiu sobre as empreitadas constantes do **ANEXO 3**, adjudicadas na sequência de 5 concursos públicos, que representam cerca de 90%<sup>8</sup> do valor total dos concursos públicos promovidos e adjudicados pela DOM, no período analisado (jan/2010-jun/2012) - Cfr. comparativamente o Quadro 4.

O resumo dos aspetos relacionados com os procedimentos pré-contratuais e que foram analisados consta do **ANEXO 4**, salientando-se os seguintes:

- a) O preço base para efeitos de cada um dos cinco concursos teve como referência o valor total da estimativa orçamental que acompanhou o respetivo projeto de execução;
- b) Foram cumpridas as formalidades legais quanto à assunção e autorização de despesa, com cumprimento das fases de cabimento e compromisso, nas fases de abertura do procedimento e celebração do respetivo contrato, assim como a respetiva inserção no PPI;
- c) Todas as obras foram adjudicadas por valores abaixo do preço base, permitindo poupanças variáveis entre um mínimo de 1,88% (Obra 4) e um máximo de 37,64% (Obra 2);
- d) Por sua vez, o prazo de execução de cada empreitada foi estabelecido tendo em atenção vários fatores, de que se destacam: o preço base de referência e o consequente volume mensal de trabalhos a executar, conexo com a dimensão exigida às empresas concorrentes (atento o valor global das obras e a respetiva categoria de alvará), assim como os prazos de candidatura a fundos comunitários;
- e) O critério de adjudicação utilizado em todos os procedimentos concursos foi o da "Proposta economicamente mais vantajosa", embora o fator "Preço" apresentasse sempre uma valoração preponderante, variando os subfatores do fator "Valia Técnica" utilizados.

Embora a apreciação dos subfatores deste último comportem sempre alguma discricionariedade técnica parte do júri do procedimento, não só nos programas de concurso há uma densificação de tais subfatores, como nos relatórios de avaliação das propostas é apresentada fundamentação concreta em relação a cada um dos concorrentes.

<sup>8</sup> Concursos públicos: Valor da amostra = €7.036.858,61; Valor do universo = €7.837.752,6.

Regista-se, no entanto, que, o facto de serem avaliados através de atributos qualitativos e não através de uma escala quantitativa os torna mais dificilmente mensuráveis;

- f) Nos procedimentos das Obras 2 e 5, verificou-se uma demora significativa desde a data da abertura do procedimento até à efetiva celebração do contrato<sup>9</sup>, situação que, segundo esclarecimentos prestados pelo DOM, resultaram de se estar a aguardar financiamento comunitário.
- g) Salienta-se, ainda, a situação de em algumas obras (Obras 1, 2 e 4), o procedimento pré-contratual ter sido impulsionado, sem que todos os projetos da obra (especialidades) se encontrassem aprovados pelas entidades competentes, situação passível de potenciar alterações aos trabalhos em sede de execução com risco de agravamento de custos.
- h) Na maioria das obras (Obras 1, 2, 3 e 4), atento o respetivo valor, o contrato foi objeto de remessa ao Tribunal de Contas, tendo sido emitido visto/declaração de conformidade.

(VD. ANEXO 4)

Face ao exposto, resultou da análise efetuada, uma avaliação global muito positiva da atuação dos serviços municipais responsáveis pela promoção dos procedimentos de empreitadas, denotando uma elevada preocupação de cumprimento dos normativos legais aplicáveis nesta matéria.<sup>10</sup>

No **contraditório institucional**, a autarquia refere, quanto à alínea g) deste item, que por norma, o DOM, previamente ao lançamento do procedimento, submete a todas as entidades competentes os projetos de especialidades para que emitam os devidos pareceres, pelo que, a sua aprovação prévia só não ocorreu nos procedimentos em que em que o Município poria em risco candidaturas a potenciais financiamentos comunitários, se não os lançasse atempadamente.

Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm.

#### **2.1.4.1.2. Execução física**

Em termos da execução física das empreitadas analisadas, cujo resumo consta do **ANEXO 5**, destacamos os seguintes aspetos:

<sup>9</sup> Respetivamente 14 meses e meio e 10 meses e meio.

<sup>10</sup> Registe-se a existência no MSJM, de norma no âmbito controlo interno consistente em questionário relativo à conformidade dos procedimentos de contratação pública, a preencher em cada adjudicação, que se verificou existir nos procedimentos de concurso público analisados.

- a) Das 5 empreitadas, nenhuma se encontrava concluída, embora 2 estivessem já em utilização e a aguardar a formalização do auto de receção provisória (Obras 3 e 4);
- b) A Obra 2 foi iniciada sem que se encontrassem na posse do dono da obra todos os terrenos objeto de intervenção, por litígios existentes com os respetivos proprietários, estando em curso processos expropriativos.

Salienta-se que, incorretamente, foi lavrado auto de consignação sem a devida menção de tal facto e, portanto, com ausência da indicação de se tratar de uma consignação parcial.

À medida que forem sendo disponibilizados os terrenos em falta, deverão então ser devidamente formalizados autos de consignação parcial, nos termos previstos nos artºs 358º e 359º do CCP;

- c) Nas empreitadas em conclusão (Obras 3 e 4) registaram-se desvios do prazo contratual inicial, tendo sido aprovadas prorrogações de prazo;

Nas obras ainda em curso (Obras 1, 2 e 5), de acordo com informações reportadas pela fiscalização, foram já registados atrasos na execução face ao programa de trabalhos aprovado, mas sem que até ao momento tal resultasse em qualquer prorrogação formal do respetivo prazo de execução;

- d) Embora se constate, nas obras analisadas, ter sido efetuada a devida comunicação ao dono da obra da listagem atualizada de subempreiteiros em obra, não foi dado cumprimento integral ao disposto no artº 385º, nº 3 do CCP, no que respeita a remessa de cópia do(s) respetivo(s) contrato(s) de subempreitada;

- e) A fiscalização da execução das obras ficou a cargo, maioritariamente, dos técnicos da DOM (Obras 2, 3, 4 e 5) e numa das obras (Obra 1) resultou da contratação, em regime de prestação de serviços, de firma privada para o efeito, salientando-se a existência, nesta última, de informação mais sistematizada e completa da execução da obra, através de atas e relatórios mensais da fiscalização, do que nas restantes obras fiscalizadas diretamente pelos serviços da CMSJM, atuação que recomendamos que seja adotada pelos técnicos municipais.

**(VD. ANEXO 5)**

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que:

- ✓ quanto à alínea b) deste item, o Município não era detentor de todas as parcelas de terreno, tendo sido elaborados, na data de início de trabalhos, 3 autos de consignação parcial e um auto de consignação total, dando cumprimento aos

artigos 358º e 359º do CCP, embora sem apresentar qualquer prova documental do agora alegado<sup>11</sup>;

- ✓ quanto à alínea c) deste item, serão implementadas medidas para prevenção de desvios na execução de empreitadas, passando os serviços do DOM a sugerir ao executivo a aplicação das multas contratualmente previstas, sempre que o prazo contratual seja violado por factos imputáveis ao adjudicatário;
- ✓ quanto à alínea d) deste item, uma vez assinado o contrato de subcontratação entre as duas partes (empreiteiro e subempreiteiro), o mesmo deve ser remetido ao DOM, que por sua vez dá conhecimento ao ACT;
- ✓ quanto à alínea e) deste item, de um modo geral a fiscalização e acompanhamento das empreitadas está acometida aos serviços do DOM, embora quando se trate de obras de montantes elevados o Município recorra a serviços externos, ressalvando no entanto que todas as obras possuem livro de obra onde é registada a sua execução física.

Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm.

#### **2.1.4.1.3. Execução financeira**

O resumo da execução financeira das empreitadas consta do **ANEXO 6**, salientando-se os seguintes aspetos:

- a) Em virtude dos desvios de prazo descritos no ponto anterior, nas Obras 1 a 4, registam-se desvios na faturação dos trabalhos, atento ao previsto nos respetivos planos de pagamentos, variando entre 1,7%, na Obra 4, e 22%, na Obra 1;
- b) No conjunto das 5 empreitadas, unicamente na Obra 4 tinham sido contabilizados, à data da presente análise, trabalhos a mais, no montante cerca de 15,5% do respetivo preço contratual.

No entanto, por força da ocorrência de trabalhos a menos de valor superior, o resultado financeiro agregado resultou num valor de trabalhos a menos de €956,51.

Nas restantes obras, ainda não tinham sido contabilizados quaisquer trabalhos a mais, embora na Obra 3, seja referenciada a necessidade de introduzir alterações aos trabalhos, mas cujo valor não se encontrava ainda contabilizado, à data da respetiva análise;

---

<sup>11</sup> Aliás, à data da realização a auditoria foi apresentado à equipa um único auto de consignação relativamente a estes trabalhos, elaborado a 13/ago/2011, que deveria referir expressamente ser parcial o que não aconteceu. À medida que os terrenos necessários ficassem disponíveis deveriam ser realizadas as respetivas consignações parciais, das quais não se verificaram evidências no processo à data da análise.

- f) A obra 4 foi a única em que foi respeitado o prazo de pagamento contratual (60 dias de calendário), registando-se desvios (médios) nas obras 1, 2, 3 e 5, variáveis entre um mínimo de 15% e um máximo de 43%<sup>12</sup>.

Não foram exigidos, no entanto, quaisquer juros de mora pelos empreiteiros;

- g) À data da análise, apenas na Obra 1 tinha sido efetuada revisão de preços, a qual foi calculada de acordo com os normativos legais aplicáveis.

Saliente-se que, nas prorrogações de prazo de execução concedidas nas Obras 3 e 4, foram salvaguardados pelo dono da obra os respetivos efeitos em sede de eventual revisão de preços.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere, quanto à alínea f) deste item, que nas respetivas faturas que acompanham os autos de medição enviados pelo DOM ao DFP, são mencionados os prazos limites de pagamento, em consonância com o estabelecido nos cadernos de encargos das respetivas empreitadas. No entanto, o facto de grande parte das empreitadas realizadas por concurso público serem financiadas por programas comunitários condiciona o cumprimento do prazo de pagamento estabelecido contratualmente.

Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm.

(VD. ANEXO 6)

#### 2.1.4.2. Empreitadas adjudicadas por ajuste direto

##### 2.1.4.2.1. Procedimento pré-contratual

A análise incidiu sobre as empreitadas adjudicadas pelo MSJM a 3 empresas, que em termos de valor e/ou n.º de adjudicações se apresentavam materialmente mais relevantes (vd. Quadro infra).

**QUADRO 8** – Ajustes diretos analisados (jan./ 2010 – jun./2012)

(Valores em €, s/IVA)

Empreiteiro	Nº Adj.	Valor
	1	1.132.167,33
	6	196.709,12
	1	149.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>1.477.876,45</b>

**Fonte:** Listagens de empreitadas de obras públicas fornecidas pela DOM

<sup>12</sup> Obra 1: 43,33%; Obra 2: 15,00%; Obra 3: 35,23%; Obra 5: 23,33%.

O montante destas empreitadas representa cerca de 66%<sup>13</sup> do valor total das 49 adjudicações, na sequência de ajustes diretos, promovidos pelo MSJM, no período em análise - Cfr. comparativamente Quadro 4.

Em termos de número de processos analisados, a amostra corresponde a 16,3%<sup>14</sup> do universo de ajustes diretos realizados no referido período.

Do **ANEXO 7** (complementado com as fichas 6 a 8, abrangendo apenas as obras de valor materialmente mais relevante) consta um resumo dos aspetos relativos aos procedimentos pré-contratuais analisados, dos quais se destacam os seguintes:

- a) Do conjunto das 8 empreitadas adjudicadas por ajuste direto, apenas 1 (Obra 6), foi adjudicada com recurso a critérios materiais (com fundamento no art.º 24º, n.º 1, alínea b) do CCP) tendo, ainda assim, sido consultados 2 empreiteiros;
- b) No procedimento de empreitada com base em critérios materiais (Obra 6), recorreu-se à modalidade de conceção/construção, dada a complexidade técnica envolvida e os problemas surgidos em anterior contrato celebrado para o efeito, que foi objeto de resolução contratual sancionatória pelo MSJM;
- c) Foram cumpridas as formalidades legais quanto à assunção e autorização de despesa, com cumprimento das fases de cabimento e compromisso, nas fases de abertura do procedimento e celebração do respetivo contrato, assim como, quando pertinente, a respetiva inserção no PPI;
- d) Com exceção das empreitadas de pequeno valor ( $\leq$  €5 000,00), foi promovida a consulta a pelo menos 2 (ou mais) empreiteiros, promovendo-se assim a concorrência;
- e) Foi dado cumprimento ao disposto no artº 113º, nº 2 e 5 do CCP, nas situações de ajuste diretos realizados ao mesmo empreiteiro<sup>15</sup> (Obra 7 e 9 a 13), dada a diversidade das prestações objeto de cada um dos processos de empreitada.

Embora se tenha constatado a existência de controlo por parte do DOM dos acumulados por empreiteiro, o facto é que tal controlo não resulta evidenciado nos procedimentos analisados, designadamente por ausência de informação a esse respeito prévia à adjudicação, situação a carecer de melhoria por parte dos serviços camarários;

<sup>13</sup> Ajustes diretos: Valor da amostra = €1.477.876,45; Valor do universo = €2.238.053,49.

<sup>14</sup> Ajustes diretos: Nº de processos da amostra = 8; Nº de processos do universo = 49.

<sup>15</sup> Apenas em relação à firma " ", se poderia suscitar o seu eventual incumprimento, atento o valor acumulado apurado em 6 adjudicações por ajuste direto.

- f) Da celebração dos contratos (independentemente da sua redução a escrito) foi atempadamente efetuada a respetiva publicitação no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, nos termos previstos no art.º 127º do CCP.

(VD. ANEXO 7)

No **contraditório institucional**, a autarquia refere, quanto à alínea e) deste item, que o DOM dispõe de ficheiro em formato Excel onde constam todas as empreitadas adjudicadas por empreiteiro, garantindo a aferição pelos serviços do cumprimento do disposto no artº 113º, nº 2 e 5 do CCP.

Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm.

#### **2.1.4.2.2. Execução física**

Em termos da execução física das empreitadas analisadas, cujo resumo consta do **ANEXO 8**, destacamos os seguintes aspetos:

- a) No conjunto das 8 empreitadas, apenas as Obras 6 e 7 se encontravam em curso, estando todas as outras concluídas;
- b) Nas obras concluídas, foram respeitados os prazos de execução contratados, não obstante em 2 delas (Obras 9 e 10), ter ocorrido a suspensão dos respetivos trabalhos por ocorrência de condições climatéricas adversas.

Nas obras em curso (Obras 6 e 7), registam-se já atrasos na execução dos trabalhos, face ao programado, mas apenas na Obra 6 foi solicitada/deferida prorrogação do respetivo prazo, por dificuldades alegadas pelo empreiteiro na contratualização de equipamentos com os fornecedores;

- c) A fiscalização da execução dos trabalhos ficou a cargo, maioritariamente, dos técnicos da DOM, com exceção da Obra 6, que foi atribuída a firma privada na sequência de contrato de prestação de serviços celebrado, salientando-se a existência, nesta última<sup>16</sup>, de informação mais sistematizada e completa da execução da obra<sup>17</sup>.

(VD. ANEXO 8)

#### **2.1.4.2.3. Execução financeira**

O resumo da execução financeira das empreitadas consta do **ANEXO 9**, salientando-se os seguintes aspetos:

<sup>16</sup> Tal como na obra 1 adjudicada por concurso público.

<sup>17</sup> Através de atas e relatórios mensais da fiscalização,

- a) Em virtude dos desvios de prazo descritos no ponto anterior, nas Obras 6 e 7, registam-se desvios na faturação dos trabalhos, atento ao previsto nos respetivos planos de pagamentos, variando entre 19%, na Obra 6, e 43%, na Obra 7;
- b) No conjunto das 6 empreitadas concluídas, unicamente nas Obras 9 e 10 tinham sido contabilizados, à data da presente análise, trabalhos a mais.

No entanto, atendendo à verificada supressão de trabalhos em valor equivalente, houve resultado financeiro nulo.

Nas obras em curso, ainda não tinham sido contabilizados quaisquer trabalhos a mais, à data da presente análise.

- c) Apenas em 3 obras (Obras 6, 10 e 11) foi respeitado, em média, o prazo de pagamento contratual (60 dias de calendário), registando-se desvios nas restantes 5 obras, que variaram entre um mínimo de 5% (3 dias) na Obra 7 e um máximo de 157% (94 dias) na Obra 13. Não foram, no entanto, exigidos, quaisquer juros de mora pelos empreiteiros.

(VD. ANEXO 9)

## 2.1.5. CUSTOS DAS OBRAS PÚBLICAS

### 2.1.5.1. Prática do DOM

De acordo com o apurado na anterior auditoria realizada pela IGF ao MSJM, nesta matéria<sup>18</sup>, em 2010, inexistia, à data, uma base de dados dos custos incorridos pela autarquia na realização de obras públicas, que permitisse, através do seu tratamento estatístico, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes, tendo sido uma das recomendações formuladas, a criação da referida base de dados.

Por outro lado, continua a não existir informação pública disponível, externa à autarquia, sobre custos unitários médios, por tipo de obras ou de trabalhos, que permita a aferição dos custos das obras municipais e, em concreto, da razoabilidade dos custos das obras municipais incluídas na nossa amostra.

De então para cá (desde 2010) foi implementada, pelo responsável do DOM, a criação de uma base de dados<sup>19</sup>, compilando a informação referente aos preços unitários dos trabalhos incluídos em cada uma das empreitadas entretanto adjudicadas, organizada por tipo de trabalhos/especialidades (estaleiro, arquitetura, estabilidade, redes de

<sup>18</sup> Relatório nº 1825/2010, da IGF.

<sup>19</sup> Refira-se que, uma das medidas previstas no âmbito do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovado pela CMSJM, em deliberação de 5/jan/2010, na área da contratação pública, mais concretamente na fase de planeamento da contratação, era a "Montagem de base de dados com informação relevante sobre aquisições anteriores". Nos relatórios anuais de execução do Plano, é referido, no que se refere às empreitadas de obras públicas, que tal medida se encontra já aplicada, consistente na "...existência de ficheiro em Excel com toda a informação...".

abastecimento de água, águas residuais e águas pluviais, etc.)<sup>20</sup>, mas não avançando para a determinação dos preços médios desses trabalhos, nem para a obtenção dos custos médios unitários por tipo de obras (Edifícios, arruamentos, arranjos exteriores, etc.).

Ora, se a organização da informação nestes moldes, permite que os serviços competentes do DOM, previamente ao lançamento de empreitadas, em vez de procederem à consulta casuística de cada um dos processos das últimas obras municipais executadas do mesmo tipo, obtenham de forma mais direta essa informação, falta avançar no tratamento estatístico da informação existente, de forma a dispor-se de informação sistematizada e atualizada sobre:

- ✓ Preços médios unitários de referência por tipo de trabalhos/especialidades e respetivo intervalo de variação (mín. e máx.);
- ✓ Custos médios unitários de referência por tipo de obras e respetivo intervalo de variação (mín. e máx.).

Esta informação poderá ser utilizada, não só na estimativa do valor do contrato de novas obras, mas também na avaliação da qualidade da despesa incorrida em cada uma das obras concluídas e em utilização, face aos objetivos e resultados esperados para cada uma delas (em termos de nº de utilizadores, incremento de qualidade de vida, valorização patrimonial, melhoria de acessibilidade, entre outros critérios de avaliação possíveis).

Desta forma, o executivo municipal poderá, em cada momento, com a ajuda desta base de dados, realizar, mais facilmente, uma análise custo-benefício dos investimentos em obras municipais e projetar diferentes cenários dos mesmos, com vista a definir uma estratégia sustentável para futuro, que equilibre a satisfação das necessidades e aspirações das populações com as disponibilidades financeiras do Município.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que o DOM dispõe de uma base de dados com preços unitários abrangendo todas as especialidades o que lhe permite determinar o preço base dos procedimentos, sendo que as variações que se verificam entre o preço base o valor adjudicado são aceitáveis. Além disso, dispõe ainda de uma base de dados com preços médios unitários de referência por tipo de obras, embora sem apresentar qualquer prova documental da existência desta última.

Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm, sem prejuízo da autarquia dever

<sup>20</sup> Estaleiro, Arquitetura, Estabilidade, Rede de abastecimento de água, Rede de águas residuais, Rede de águas pluviais, Instalações elétricas, Segurança contra incêndio, Detecção de intrusão, Instalação de segurança, Rede de Gás, Instalações mecânicas, ITED, Projeto de luz e som, Arranjos exteriores e Arruamentos.

submeter a esta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação deste relatório, de cópias da base de dados com preços médios unitários de referência por tipo de obras.

### 2.1.5.2. Valores de referência do DOM e custos médios unitários (2007/2009)

Apesar de, ainda hoje, não existir qualquer documento interno da autarquia com essa informação, na anterior auditoria apurou-se, junto do diretor do DOM<sup>21</sup>, os custos médios unitários de referência, por tipo de obra, que têm sido utilizados na estimativa do preço base das empreitadas, fruto da sensibilidade e experiência de largos anos de atividade desse responsável na autarquia.

**QUADRO 9 – Custos de referência utilizados pelo DOM, por tipo de obra**

Tipo de obra		Custos (S/IVA)		Observações
		Mínimo	Máximo	
Edifícios	Construção nova	€500/m <sup>2</sup>	€700/m <sup>2</sup>	O valor varia consoante a maior ou menor complexidade do edifício e a qualidade da construção.
	Reabilitação	€200/m <sup>2</sup>	€280/m <sup>2</sup>	40% da construção nova
Arruamentos	S/ separador central	€47/m <sup>2</sup>	€53/m <sup>2</sup>	Perfil de 15 m
	C/ separador central	€53/m <sup>2</sup>	€59/m <sup>2</sup>	Perfil de 17 m (Separador central com 2 m)
Obras de urbanização		€50/m <sup>2</sup>	€100/m <sup>2</sup>	O valor varia consoante a topografia do terreno e a qualidade das infra-estruturas.

Por outro lado, nessa mesma auditoria, foram determinados os custos médios unitários (históricos) das obras municipais adjudicadas entre 2007/2009<sup>22</sup>, cujos resultados se encontram traduzidos no quadro seguinte.

**QUADRO 10 – Custos médios unitários de obras municipais adjudicadas entre 2007 e 2009**

Tipo de obra		Custos (S/IVA)		Observações
		Mínimo	Máximo	
Edifícios	Construção nova/ Recuperação profunda	€445/m <sup>2</sup>	€724/m <sup>2</sup>	Com alteração da estrutura resistente.
	Reabilitação	€240/m <sup>2</sup>	€272/m <sup>2</sup>	Sem alteração da estrutura resistente.
	Recuperação ligeira	€144/m <sup>2</sup>		Única empreitada de recuperação ligeira de edifícios analisada entre 2007 e 2009
Arruamentos	Incluindo infraestruturas	€50/m <sup>2</sup>	€57/m <sup>2</sup>	Sem muros de suporte; Sem revestimentos nobres em grandes superfícies.
Obras de urbanização		€23/m <sup>2</sup>		Única empreitada de obras de urbanização analisada entre 2007 e 2009.
Arranjos exteriores	Com equipamentos especiais	€25/m <sup>2</sup>	€104/m <sup>2</sup>	Incluem campos de jogos, equipamentos geriátricos ou áreas de recreio infantil.
	Sem equipamentos especiais	€10/m <sup>2</sup>	€25/m <sup>2</sup>	O valor varia em função da dimensão da superfície permeável e da qualidade da superfície pavimentada.

Uma vez que, segundo informações recolhidas na autarquia, os custos unitários não sofreram grandes alterações no triénio 2010/2012 relativamente ao triénio antecedente,

<sup>21</sup> Através de realização de entrevista direta.

<sup>22</sup> Embora tenham sido expurgadas da análise aquelas que, pela sua especificidade ou reduzida dimensão, se entendeu não deverem ser utilizadas na determinação de custos unitários, com vista a evitar distorções nos custos médios que se pretendiam obter.

e com vista a evitar uma análise tão aprofundada como a realizada na auditoria anterior, considerou-se plausível comparar os custos unitários das obras incluídas na amostra com os custos de referência do DOM e com os das obras realizadas entre 2007/2009.

### 2.1.5.3. Custos médios unitários das obras incluídas na amostra

As obras analisadas neste item (5 adjudicadas precedendo concurso público e 5 por ajuste direto) apresentaram os custos unitários descritos nos quadros seguintes:

**QUADRO 11 – Custos médios unitários (obras da amostra adjudicadas por concurso público)**

Tipo de obras	Designação	Descrição sucinta da obra	Adjudicação	Área	Custo unitário
			Valor	(m <sup>2</sup> )	€/m <sup>2</sup>
Edifícios	Reabilitação da Academia de Música - Conclusão da empreitada	Conclusão de trabalhos de construção civil e respetivas especialidades de reabilitação de edifício	€ 527.960,23	1.202,00	€ 439,23
	Oliva Creative Factory	Recuperação e reabilitação de 2 edifícios industriais existentes e respetivas especialidades	€ 4.179.994,81	14.250,00	€ 293,33
	Reabilitação da Torre da Oliva	Requalificação de antigo edifício administrativo da Oliva e respetivas especialidades	€ 809.842,23	5.650,00	€ 143,33
	Remodelação e beneficiação da EB 1 e II das Fontainhas	Trabalhos de beneficiação e ampliação de edifício escolar(abc nova – 246,75 m <sup>2</sup> ; abc reabilitação – 1 215,15 m <sup>2</sup> )	€ 187.694,01	1.461,90	€ 128,39
Obras de urbanização	Ampliação da Zona Industrial das Travessas	Remodelação e ampliação de ruas existentes, construção de novas ruas e rotunda, construção de 3 parques de estacionamento (área de faixa de rodagem: 31 378 m <sup>2</sup> ; área de estacionamento: 8 995 m <sup>2</sup> ; área de circulação pedonal: 9 678 m <sup>2</sup> ; áreas verdes tratadas: 3 853 m <sup>2</sup> )	€ 1.331.367,33	53.904,00	€ 24,70

Fonte: Processos de empreitadas analisados e esclarecimentos do DOM

**QUADRO 12 – Custos médios unitários (obras da amostra adjudicadas por ajuste direto)**

Tipo de obras	Designação	Descrição sucinta da obra	Adjudicação	Área	Custo unitário
			Valor	(m <sup>2</sup> )	€/m <sup>2</sup>
Edifícios	Casa da Criatividade	Conceção/construção de pavimento e estrutura multifuncional de sala de espetáculos	€ 1.132.167,33	870,00	€ 1.301,34
	Cemitério n.º 3 - Ossários, 3ª fase	Trabalhos de especialidade de construção civil (abc de intervenção completa - 17 m <sup>2</sup> ; abc de intervenção incompleta - 51 m <sup>2</sup> ) e arranjos exteriores	€ 30.973,39	70,00	€ 442,48
	Construção de 6 moradias no Parrinho - conclusão da empreitada	Trabalhos de várias especialidades, revestimentos, pinturas e acabamentos interiores e exteriores	€ 118.021,30	390,50	€ 302,23
	Nova cobertura Centro Coordenador de Transportes	Construção e instalação de nova cobertura metálica para edifício	€ 149.000,00	1.100,00	€ 135,45
	Segurança e acessibilidade - Circuitos do Património Industrial	Trabalhos de arquitetura, especialidade, eletricidade em 2 edifícios fabris (326 m <sup>2</sup> na Viarco Indústria de Lápis e 13 m <sup>2</sup> na Fepsa, Feltros Portugueses)	€ 39.486,56	339,00	€ 116,48

Nota: Dos 8 processos analisados foram expurgados 3, dado serem de valor reduzido

Fonte: Processos de empreitadas analisados e esclarecimentos do DOM

Confrontando os custos médios unitários da amostra (9 edifícios e 1 obra de urbanização), com os de referência do DOM e os históricos de 2007/2009, constatamos que:

- ✓ Os custos unitários de 2 edifícios (Academia de Música - €439/m<sup>2</sup> e Ossários - €442/m<sup>2</sup>), objeto de construção nova<sup>23</sup>, aproximam-se dos custos de referência do DOM (€500 a €700/m<sup>2</sup>) e enquadram-se no histórico de custos unitários de 2007/2009 (€445 a €724/m<sup>2</sup>);
- ✓ O custo unitário do conjunto de 6 Moradias no Parrinho, também objeto de construção nova, é significativamente inferior aos custos de referência do DOM (€500 a €700/m<sup>2</sup>) e ao histórico de custos unitários de 2007/2009 (€445 a €724/m<sup>2</sup>), por se tratar da conclusão de uma empreitada e em habitações a custos controlados.
- ✓ O custo unitário da Oliva Creative Factory - €293/m<sup>2</sup>, objeto de recuperação e reabilitação, é ligeiramente superior aos custos de referência do DOM (€200 a €280/m<sup>2</sup>) e ao histórico de custos unitários de 2007/2009 (€240 a €272/m<sup>2</sup>);
- ✓ Os custos unitários de 2 outros edifícios (Requalificação de antigo edifício da Oliva - €143/m<sup>2</sup> e Remodelação da EB1 e JI das Fontainhas - €128/m<sup>2</sup>), aproximam-se do histórico de custo histórico de obras de recuperação ligeira em edifícios (€144/m<sup>2</sup>);
- ✓ Os custos unitários dos trabalhos em 2 edifícios (Cobertura no Centro Coordenador de Transportes - €135/m<sup>2</sup> e Trabalhos diversos em 2 edifícios fabris - €116/m<sup>2</sup>) são muito inferiores aos custos de referência do DOM (€500 a €700/m<sup>2</sup>) e ao histórico de custos unitários de 2007/2009 (€445 a €724/m<sup>2</sup>) para construção nova, por se tratar de trabalhos parciais, que não correspondem à totalidade de um edifício;
- ✓ O custo unitário das obras de urbanização realizadas na "Ampliação da Zona Industrial das Travessas" - €24,70/m<sup>2</sup>, é ligeiramente superior ao histórico de custos unitários de 2007/2009 (€23/m<sup>2</sup>);
- ✓ O custo unitário do pavimento da casa da criatividade (€1.301/m<sup>2</sup>), além de ser muito superior, não tem qualquer relação com os custos de construção nova de referência do DOM e históricos de 2007/2009, porque diz respeito a uma estrutura especial, com mecanismos hidráulicos complexos, para os quais não existe paralelo nos referenciais municipais apontados.

---

<sup>23</sup> Ainda que no caso da Academia de música respeite à "conclusão da empreitada" que no concurso inicial tinha sido adjudicada por €608/m<sup>2</sup> e que agora se fica por €439/m<sup>2</sup>.

Em suma, com exceção da intervenção na Casa da Criatividade, de especial complexidade técnica, os custos médios aqui apurados enquadram-se ou aproximam-se dos custos de referência do DOM e dos custos históricos apurados no triénio 2007/2009.

#### **2.1.6. PLANEAMENTO E SUSTENTABILIDADE NA REALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS**

A decisão de contratação de uma obra pública, com realização do respetivo investimento, deve estar sustentada e integrada numa estratégia municipal de investimento mais vasta e planeada no tempo, que tenha sido delineada com base em critérios objetivos, que assegurem a efetiva necessidade, utilidade, adequação ao fim pretendido das obras municipais a realizar, bem como o apuramento do respetivo custo/benefício a curto, médio e longo prazos, visando a sua sustentabilidade económica, financeira e social.

No âmbito da amostra de processos de empreitada analisada no MSJM, destacam-se com particular acuidade, quer pelo montante de investimento realizado, quer pela importância e dimensão no Município – em termos territoriais, sociais, culturais, económicos e outros – e ainda pelos expetáveis recursos que terão que ser disponibilizados para a sua sustentabilidade futura, as seguintes obras municipais:

- ✓ Instalações da antiga fábrica da Oliva<sup>24</sup>, cujo valor de investimento atinge cerca de M€4,99+IVA;
- ✓ “Casa das Artes e da Criatividade”<sup>25</sup>, cujo valor de investimento ascende a M€3,13+IVA.

Em ambas as situações, as obras realizadas permitem a recuperação de património arquitetónico referencial em termos históricos, urbanísticos e com impacto territorial na cidade de SJM, assumindo particular importância em termos de política municipal de reabilitação urbana.

Dos elementos solicitados junto dos serviços camarários visando apurar, de alguma forma, quais os pressupostos, os estudos e as perspetivas que sustentaram as decisões camarárias na realização dos investimentos aqui em referência, destacam-se os seguintes – dos quais, resulta, aliás, uma complementaridade assumida entre os 2 investimentos aqui em análise<sup>26</sup>:

- 1. Plano Estratégico de Desenvolvimento Local: Plasmado em documento datado de abr/2009, nele é efetuado um “...diagnóstico da situação do concelho...”, se**

<sup>24</sup> Inclui não só a empreitada da “Oliva Creative Factory” (€4.179.994,81+IVA), como a de “Reabilitação da Torre da Oliva” (€809.842,23+IVA), analisadas na amostra.

<sup>25</sup> Refira-se que, além da empreitada aqui analisada (€1.132.167,33+IVA), está ainda em curso a empreitada relativa à intervenção global no edifício respetivo, conforme contrato celebrado a 16/mai/2009, no valor de, €1.998.876,38 + IVA, além de um conjunto de serviços e bens adquiridos que lhe estão associados, alguns dos quais analisados no âmbito da matéria atinente à Aquisição de bens e serviços, tratada no ponto 2.2. do presente relato e constantes dos Anexos 7 e 8.

<sup>26</sup> Cfr. a propósito informação constante do sítio eletrónico do MSJM disponível em [www.cm-sjm.pt/14084](http://www.cm-sjm.pt/14084).

*"...propõe uma visão daquilo que queremos venha a ser a cidade no médio prazo...", e "...se desenha uma proposta de estratégia de desenvolvimento económico local..."*.

Dentro das linhas estratégicas de atuação traçadas no documento, referencia-se a de *"Diversificar a Economia Local"*, através da criação de "Espaços de transição para empresas industriais de formação recente", sendo aberta a possibilidade de se utilizar para esse fim parte do espaço recuperado com a reconversão da zona industrial da Oliva.

Por outro lado, referencia-se ainda a linha estratégica relativa a *"Melhorar e Projetar a Imagem da Cidade"*, sendo considerado que empreendimentos como a Construção da Casa das Artes e da Criatividade poderão desempenhar um papel importante na renovação/beneficiação da imagem da cidade na medida que atrairá *"... à cidade personalidades do mundo do espetáculo..."*.

2. Programa de Inovação e Competitividade para S. João da Madeira – Perspetiva Empresarial e Tecnológica: Conforme documento datado de jul/2007, o programa tem como objetivo geral *"...definir linhas estratégicas, conceber uma carteira de projetos concretos a desenvolver localmente, que constituam um elemento mobilizador do Concelho de S. João da Madeira, em torno das temáticas da Inovação e da Competitividade..."*.

Dentro da referida "Carteira de projetos mobilizadores", é identificado o *"Programa de revitalização e requalificação da Zona Industrial da Oliva"* (P3), integrado na linha estratégica de captação de investimento nacional e estrangeiro.

O documento concretiza, especificamente, alguns aspetos em relação a cada projeto, indicando designadamente os respetivos objetivos, fontes de financiamento, atividades a desenvolver, métricas de sucesso e estimativa orçamental do projeto, a qual para o designado Projeto P3 é de valor superior a €500 000,00.

3. "Cluster" de Indústrias Criativas, desenvolvido no âmbito da ADDICT – Agência para o Desenvolvimento das Indústrias Criativas, criada em 14/out/2009, da qual o MSJM é associado.<sup>27</sup>

Quer os projetos relativos a intervenções no parque da Oliva, quer o projeto da "Casa da Criatividade" estão identificados como integrando as designadas indústrias criativas, tendo a ADDICT promovido para o efeito, a elaboração de um

<sup>27</sup> Quanto à ADDICT, cfr. informação disponível em [www.addict.pt](http://www.addict.pt).

documento designado de "Estudo Macroeconómico para o Desenvolvimento de um Cluster de Indústrias na Região Norte"<sup>28</sup>.

Se a leitura dos referidos documentos permitiu aferir da lógica, estratégia e fundamentos em que se basearam as decisões de realização das referidas obras, não se conseguiram extrair, no entanto, dados concretos e objetivos, quer quanto à comparação entre custos de investimento e resultados esperados, quer quanto à previsão dos recursos públicos necessários para garantir a sua sustentabilidade económica e financeira futura, face aos recursos que o MSJM dispõe para o efeito.

Não obstante, apurou-se, que foram encetadas diligências pela autarquia junto de entidades especializadas e associações locais de forma a assegurar a utilização dos equipamentos e sua adequação aos fins pretendidos, de que se destaca a título exemplificativo os seguintes:

- Quanto às instalações da "Oliva Creative Factory": Celebração de contrato de prestação de serviços com a \_\_\_\_\_ visando a "Organização de intervenções artísticas na Oliva Creative Factory", conforme contrato celebrado a 9/dez/2011, pelo valor de €60 000,00<sup>29</sup>;
- Quanto à "Casa das Artes e da Criatividade": Celebração de contrato de prestação de serviços com " \_\_\_\_\_ ", a 11/abr/2011, visando a direção artística do referido equipamento, ao qual competirá, na fase de construção, o acompanhamento do referido processo de construção e, depois da abertura, a gestão, produção e direção artística da mesma.

Nesta segunda fase a sua remuneração fica direta e exclusivamente associada ao desempenho financeiro do projeto "*...só lhe sendo devido ...pagamento como diretor artístico...no caso das produções por si programadas e aí exibidas gerarem lucros...*".

Segundo o projeto de gestão apresentado pelo prestador com a sua proposta, a Casa das Artes, para obter a desejada rentabilidade e sucesso, terá que ser perspetivada como um projeto municipal com projeção nacional, face à reduzida população do concelho, a um orçamento disponível limitado e à existência de outros equipamentos artísticos de relevo nas cidades da área metropolitana do Porto.

<sup>28</sup> Segundo o referido estudo "Indústrias Criativas" são "as atividades que têm a sua origem na criatividade individual, habilidade e talento e com potencial de criação de emprego e riqueza, através da geração e exploração da propriedade intelectual".

<sup>29</sup> De facto, na proposta de abertura do procedimento é reconhecido que o MSJM não dispõe de recursos próprios para o efeito, tendo que recorrer a entidade que disponha de conhecimento aprofundado do meio artístico.

No entanto, sendo obras ainda não concluídas totalmente ou de conclusão recente, não se dispõe de dados que permitam aferir "a posteriori" da sua sustentabilidade, utilidade e utilização efetiva pelos potenciais utilizadores.

## 2.2. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

### 2.2.1. DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

A definição da amostra nesta matéria obedeceu aos critérios de materialidade, desvios face ao previsto e análise de risco, diferenciando-se o âmbito de referência entre aquisições de bens (procedimentos adjudicados entre jan/2010 e jun/2012, superiores a €5 000,00) e aquisições de serviços (procedimentos adjudicados e/ou renovados entre jan/2010 e jun/2012, superiores a €1 500,00), atentas as restrições legislativas impostas a estes últimos pelas recentes LOE.

**QUADRO 13** – Amostra de aquisições de bens por procedimento (valor  $\geq$  €5 000,00)

*(Valores em €, s/IVA)*

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj	%	Valor Adj (€)	%
Concurso Público	3	9,38	2.382.824,76	76,20
Ajuste direto	4	12,50	148.309,00	4,74
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>21,88</b>	<b>2.531.133,76</b>	<b>80,94</b>
Universo 2009/1º semestre 2012	32	100,00	3.127.082,03	100,00

Fonte: Listagens de processos fornecidos pela DFP

A amostra, em termos de valor, representou 80,9% das aquisições de bens adjudicadas no período em análise (jan/2009-jun/2012), dos quais 76,2% respeitam a 3 concursos públicos e 4,7% a 4 ajustes diretos, representando, em nº de procedimentos, 21,9% do total de procedimentos contratados.

(vd. ANEXO 10)

**QUADRO 14** – Amostra de aquisições de serviços por procedimento (valor  $\geq$  €1 500,00)

*(Valores em €, s/IVA)*

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj	%	Valor Adj (€)	%
Concurso Público	4	1,11	2.411.558,73	43,10
Ajuste direto	31	8,59	703.190,88	12,57
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>9,70</b>	<b>3.114.749,61</b>	<b>55,67</b>
Universo 2009/1º semestre 2012	361	100,00	5.594.792,44	100,00

Fonte: Listagens de processos fornecidos pela DFP

(vd. ANEXO 11)

No que respeita a aquisições de serviços, a amostra, em termos de valor, representou 55,7% das aquisições de serviços adjudicadas no período em análise (jan/2009-junho/2012), dos quais 43,1% respeitam a 4 concursos públicos e 12,6% a 31 ajustes

diretos, representando, em número de procedimentos, 9,7% do total de procedimentos contratados.

### 2.2.2. COMPETÊNCIAS

Por deliberação da CMSJM, de 3/nov/2009, e para o mandato autárquico 2009/2013, foram delegadas no PCM as seguintes competências, com faculdade de subdelegação:

- ✓ Decidir sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços (art.º 64º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18/set – LAL – com as alterações sofridas);
- ✓ Aprovar os programas de concurso e caderno de encargos e a adjudicação relativamente a aquisições de bens e serviços (art.º 64º, n.º 1, alínea q), da LAL);
- ✓ Autorização de despesas até ao limite de €748 196,85, nos termos do previsto no art.º 29º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8/jun.

Tal como no âmbito das empreitadas de obras públicas, o PCM não efetuou qualquer delegação e/ou subdelegação de competências nesta matéria, tendo apenas designado como Vice-Presidente para o substituir nas suas faltas e impedimentos o Vereador , por despacho de 2/nov/2009.

### 2.2.3. CARATERIZAÇÃO DA DESPESA COM COMPRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL

#### 2.2.3.1. Peso Financeiro

No triénio 2009/2011, a despesa com compras públicas<sup>30</sup> efetuada pelo MSJM ascendeu a cerca de M€15,7, representando 44,2% da despesa corrente e 26,7% da despesa total municipal, conforme ilustra o quadro seguinte:

**QUADRO 15** – Peso da despesa com compras públicas na despesa municipal – Triénio 2009/2011  
(Valores em €, s/IVA)

ANO	2009	2010	2011	TOTAL
Despesa municipal	Montante	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)
<b>Compras Públicas</b>	6.567.828,05	4.441.967,80	4.775.901,71	<b>15.785.697,56</b>
<b>Despesa corrente</b>	13.671.539,02	11.064.014,29	10.995.010,59	<b>35.730.563,90</b>
<b>Despesa total</b>	21.764.094,75	17.838.677,80	19.599.164,89	<b>59.201.937,44</b>
<b>Peso das Compras Públicas na Despesa corrente</b>	% 48,04%	% 40,15%	% 43,44%	% <b>44,18%</b>
<b>Peso das Compras Públicas na Despesa total</b>	% 30,18	% 24,90	% 24,37	% <b>26,66</b>

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2009 a 2011)

(vd. ANEXO 12)

<sup>30</sup> Que corresponde à execução financeira (pagamentos) evidenciada, em matéria de despesa corrente, pela rubrica 01.01.07. – Pessoal em regime de tarefa ou avença, do agrupamento 01-Despesas com Pessoal, pelas rubricas do agrupamento 02-Aquisição de Bens e Serviços e, ao nível da despesa de capital, em algumas rubricas de Bens de Capital (especificamente na 07.01.06 à 07.01.15).

Entre 2009 e 2011 a despesa com compras públicas diminuiu (embora com um ligeiro aumento entre 2010 e 2011), registando um decréscimo de cerca de 27%.

A despesa corrente com compras públicas (no valor de cerca de M€14,7) representou cerca de 93% do universo destas despesas, no total do triénio, apresentando, no entanto, uma variação negativa de 22,7% nesse período.

De facto, entre as despesas correntes com compras públicas, apenas as relativas a aquisições de serviços de tarefa e avença (M€0,08) apresentam um crescimento significativo no triénio (com uma variação de cerca de 314%), apresentando-se, no entanto, como as de valor mais reduzido no conjunto da despesa, representando cerca de 0,48% na despesa total com compras públicas.

Em termos de peso financeiro, as despesas relativas a aquisições de serviços (€M12,8), incluindo avenças e tarefas (M€0,08), representaram, no período temporal abrangido, cerca de 87,9% das despesas correntes com compras públicas, sendo os restantes 12,1% relativos a aquisições de bens.

No que respeita a despesa com a aquisição de bens de investimento (M€1,1), que representou no triénio analisado cerca de 7% da despesa com compras públicas, registou o maior decréscimo em termos percentuais no triénio, de cerca de 68%.

(vd. ANEXO 12)

### 2.2.3.2. Universo das adjudicações

No período abrangido pela presente análise, de acordo com listagens fornecidas pelos serviços municipais, o MSJM efetuou as seguintes adjudicações respeitantes a compras públicas:

**QUADRO 16** – Processos de aquisição de bens de valor superior a €5 000,00 – jan/2009-jun/2012

Procedimentos adjudicados Designação	Anos				Total	Valor agregado de procedimentos (%)
	2009	2010	2011	1º sem. 2012		
Concurso Público	0	1	4	1	6	18,75%
Ajuste Direto	9	4	11	2	26	81,25%
<b>NÚMERO TOTAL DE PROCESSOS/ANO/GLOBAL</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>32</b>	<b>100,00%</b>

a) Processos de aquisição de bens de valor superior a € 5 000,00.

**Fonte:** Listagens fornecidas pela DFP

Assim, em termos de processos de aquisição de bens de valor superior a €5 000,00, o recurso ao procedimento de ajuste direto foi preponderante, significando cerca de 81,25% das adjudicações, num universo de 32 processos.

No entanto, em termos de peso no total da despesa adjudicada, apesar do menor número em termos de processos (6 num universo de 32), o concurso público foi o procedimento pré-contratual com maior peso no conjunto da despesa adjudicada (cerca

de M€3,1), representando cerca de 84,6%, face a 15,4 % representado pelo ajuste direto<sup>31</sup>, conforme ilustrado no quadro seguinte:

**QUADRO 17** – Montantes adjudicados em aquisições de bens de acordo com proc. pré-contratual – jan/2009-jun/2012

MODALIDADE DE PROCEDIMENTO	MONTANTE (€)				TOTAL	
	2009	2010	2011	1º sem. 2012	(€)	%
<b>Concurso Público</b>	0,00	1.590.300,00	449.806,85	605.382,36	2.645.489,21	84,60%
<b>Ajuste Direto</b>	125.388,13	41.733,95	294.222,74	20.248,00	481.592,82	15,40%
<b>TOTAL</b>	<b>125.388,13</b>	<b>1.632.033,95</b>	<b>744.029,59</b>	<b>625.630,36</b>	<b>3.127.082,03</b>	<b>100,00%</b>

a) Aquisições de serviços de valor superior a €5 000,00

**Fonte:** Listagens fornecidas pela DFP

Por sua vez, em termos de processos de aquisições de serviços de valor superior a €1 500,00, verifica-se, igualmente, a preponderância de recurso ao procedimento de ajuste direto, representando cerca de 97,5% num universo de 361 processos identificados, conforme resulta do quadro seguinte:

**QUADRO 18** – Processos de aquisições de serviços de valor superior a €1 500,00 – jan/2009 - jun/2012

Procedimentos adjudicados Designação	Anos				Total	Valor agregado de procedimentos (%)
	2009	2010	2011	1º sem. 2012		
<b>Concurso Público</b>	1	5	3	0	<b>9</b>	<b>2,49%</b>
<b>Ajuste Direto</b>	126	75	108	43	<b>352</b>	<b>97,51%</b>
<b>NÚMERO TOTAL DE PROCESSOS/ANO/GLOBAL</b>	<b>127</b>	<b>80</b>	<b>111</b>	<b>43</b>	<b>361</b>	<b>100,00%</b>

a) Processos de aquisição de serviços de valor superior a €1 500, incluindo tarefas e avenças

**Fonte:** Listagens fornecidas pela DFP

Relativamente ao peso no total da despesa adjudicada, apesar do reduzido número de processos (9 num universo de 361), o procedimento de concurso público apresenta um peso quase idêntico ao do ajuste direto no conjunto da despesa adjudicada (cerca de M€2,81), representando cerca de 50,2%, face a 49,8 % relativo ao ajuste direto, conforme ilustrado no quadro seguinte:

**QUADRO 19** – Montantes adjudicados em prestação de serviços, de acordo com o proc. pré-contratual – jan/2009-jun/2012

MODALIDADE DE PROCEDIMENTO	MONTANTE (€)				TOTAL	
	2009	2010	2011	1º sem. 2012	(€)	%
<b>Concurso Público</b>	77.000,00	470.202,16	2.261.778,73	0,00	2.808.980,89	50,21%
<b>Ajuste Direto</b>	855.126,27	705.335,26	1.033.616,42	191.733,60	2.785.811,55	49,79%
<b>TOTAL</b>	<b>932.126,27</b>	<b>1.175.537,42</b>	<b>3.295.395,15</b>	<b>191.733,60</b>	<b>5.594.792,44</b>	<b>100,00%</b>

a) Aquisições de serviços de valor superior a €1 500,00

**Fonte:** Listagens fornecidas pela DFP

<sup>31</sup> Ressalvando aqui, o facto do universo de referência nesta matéria, serem as aquisições de valor superior a €5 000,00 e não o conjunto de todas as aquisições de bens ocorridas, situação passível de alterar a distribuição entre os procedimentos em termos de peso na despesa.

#### **2.2.4. PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS**

Relativamente ao processo de compras públicas implementado pelo MSJM, realçam-se os seguintes aspetos:

- ✓ O processo de compras públicas<sup>32</sup> está centralizado na DFP, de harmonia com as competências previstas para essa unidade orgânica no RSMSJM<sup>33</sup>, estando-lhe ainda atribuídas competências ao nível de gestão de “stocks” e da promoção, organização e atualização do inventário e cadastro dos bens móveis e imóveis do MSJM, o que permite uma gestão mais eficiente das compras públicas e um melhor controlo da legalidade dos respetivos procedimentos;
- ✓ Não obstante, o impulso inicial dos procedimentos de contratação é efetuado pelas diversas unidades orgânicas do MSJM, consoante as respetivas necessidades (educação, informática, obras públicas, turismo) e a natureza dos bens e/ou serviços a contratar, as quais também preparam, nos procedimentos mais solenes, os respetivos elementos base, com a definição das necessárias especificações técnicas, acompanhadas da proposta de fornecedores/prestadores a consultar.

Só depois são remetidas as peças do procedimento ao aprovisionamento (incluído na DFP) para, formalmente, dar início ao procedimento.

Da mesma forma, na avaliação das propostas, no acompanhamento da execução dos contratos e na confirmação da prestação dos serviços ou fornecimento dos bens, intervêm as diversas unidades orgânicas do MSJM, consoante as respetivas áreas de atuação;

- ✓ Os serviços da Divisão Jurídica intervêm na análise das minutas dos contratos e na remessa/acompanhamento dos processos que estão sujeitos a visto do Tribunal de Contas;
- ✓ Na situação de contratação de prestações de serviços com pessoas singulares, cuja despesa tem sido classificada na rubrica 01.01.07 - “Pessoal em Regime de Tarefa e Avença”, verifica-se uma articulação da DFP com a Divisão Administrativa e de Gestão de Recursos Humanos;
- ✓ Na gestão administrativa dos procedimentos pré-contratuais de concurso público, a autarquia utiliza a plataforma eletrónica da \_\_\_\_\_ ;
- ✓ No que respeita aos ajustes diretos, a autarquia tem promovido os respetivos procedimentos através de meios de transmissão escrita e eletrónica de dados

<sup>32</sup> Entendendo-se, para este efeito, o conjunto de atos, formalidades e diligências adotadas na sequência da decisão de abertura do procedimento, incluindo a instrução do processo e o acompanhamento da execução do respetivo contrato.

<sup>33</sup> Cfr. artº 13º do RSMSJM publicado no DR, 2ª Série, n.º 38, de 23/fev/2011.

(v.g. via e-mail ou fax) e não diretamente, em plataforma eletrónica, nos termos estabelecidos no nº 1, do artº 62º, e alínea g), do nº 1, do artº 115º do CCP.

O alargamento da utilização da plataforma aos ajustes diretos, permitiria, no nosso entendimento, a obtenção de ganhos de transparência, eficiência e simplificação;

- ✓ A autarquia tem demonstrado preocupações notórias na obtenção de poupanças nas aquisições de bens e serviços e no cumprimento das normas legais e de boa gestão, designadamente, através:
  - da centralização da função compras na DFP;
  - da consulta, em regra, de vários fornecedores/prestadores e
  - da existência de várias normas e procedimentos internos – traduzidos em check-list<sup>34</sup>, despachos<sup>35</sup>, notas internas – que complementam a norma de controlo interno e que visam a uniformização de procedimentos e orientação dos serviços;
- ✓ Na Norma de Controlo Interno (NCI)<sup>36</sup>, destacam-se, positivamente, algumas disposições nesta matéria, nomeadamente:
  - a articulação entre o Aprovisionamento e Armazém;
  - a reconciliação periódica entre os extratos das contas correntes dos credores (fornecedores e credores diversos) com as respetivas contas do município e
  - a definição da tramitação do circuito de realização das despesas;
- ✓ No Plano de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), aprovado pelo MSJM, são previstas medidas relativas à avaliação da qualidade dos bens e serviços, assim como dos respetivos fornecedores, prevendo-se a montagem de base de dados com informação relevante de aquisições anteriores<sup>37</sup>.

No entanto, tal como resulta dos relatórios anuais de execução do PGRIC, tais medidas são indevidamente consideradas como executadas, só com base na existência de informação avulsa disponível sobre fornecedores, bens e serviços na aplicação informática, sem que se verifique uma avaliação efetiva da qualidade dos mesmos.

<sup>34</sup> Exemplo disso é o designado “QUESTIONÁRIO RELATIVO À CONFORMIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA” a preencher pela Chefe da DFP em cada procedimento e utilizado em regra nos procedimentos de concurso público e de ajustes diretos normal.

<sup>35</sup> Exemplo: Despacho do PCM de 23/out/2006 sobre circuito da despesa/conferência de faturas.

<sup>36</sup> Aprovada pelo órgão executivo em 20/dez/2002 e complementada por outros Regulamentos tais como: “Normas de Procedimentos para Controlo do Imobilizado” (2003), “Métodos e Procedimentos de Controlo Interno de Armazéns” (2008).

<sup>37</sup> No caso dos fornecedores tendo em conta, em princípio, o respetivo currículo e a execução das relações contratuais com a autarquia.

Falta, assim, a organização, sistematização, tratamento da informação recolhida<sup>38</sup> e subsequente avaliação, de forma a resultar, não só a evidência da sua efetiva realização, como ser a mesma facilmente acessível e aferível por qualquer utilizador que dela necessite.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que o alargamento da utilização da plataforma aos ajustes diretos não é o mais adequado ao Município de São João da Madeira, face à sua reduzida área geográfica, porquanto os fornecedores/prestadores locais ou das proximidades não oneram os preços com custos de deslocação/transporte, além de assim se minimizar riscos em termos de garantia da qualidade e do fornecimento atempado dos bens ou serviços.

Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm.

## **2.2.5. BOAS PRÁTICAS NAS COMPRAS PÚBLICAS**

### **2.2.5.1. Planeamento das necessidades**

O levantamento e planeamento das necessidades de bens e serviços, associado a uma adequada gestão de *stocks* e à centralização do processo de compras, constituem aspetos relevantes para uma boa gestão das compras públicas, de modo a obter o máximo de eficiência e economia na aquisição dos bens e serviços.

Na verdade, essa gestão facilita a programação das aquisições, possibilita a obtenção de economias de escala e permite reduzir as aquisições avulsas a casos excecionais e, conseqüentemente, também, os custos administrativos relacionados com os processos de compras.

A CMSJM deve, pois, orientar a gestão das suas compras públicas pelos princípios de racionalização, da economia e da eficiência, o que pressupõe um adequado conhecimento das necessidades e de planeamento das suas aquisições.

Das verificações realizadas concluímos que a CMSJM se preocupa com a melhoria do processo de compras, realçando-se, positivamente, entre outros aspetos, conforme já foi atrás referido no item 2.2.4., a centralização da decisão para a realização das despesas com aquisição de bens e serviços com reflexos na gestão de *stocks*, na redução dos custos e na simplificação do processo de compras.

---

<sup>38</sup> Aliás, medida prevista no PGRIC, mas indicada como não executada.

No que respeita a aquisição dos bens e serviços relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de todo o ano económico<sup>39</sup>, constatou-se<sup>40</sup> que, num conjunto diversificado de bens e serviços (seguros, refeições escolares, transporte de crianças, manutenção de equipamentos diversos, serviços de desinfestação) a autarquia realizou procedimentos contratuais nesse pressuposto, obtendo com isso vantagens técnicas e financeiras<sup>41</sup>.

Refira-se por fim, quanto a este aspeto, que a autarquia não recorreu, até ao momento, à figura dos "Acordos Quadro" prevista nos artigos 251º e ss. do CCP, que permitiria a regulação de contratos de aquisição de bens e serviços a celebrar, futuramente.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que, no ano de 2013, recorreu à figura do "Acordo-Quadro", prevista no artº 251º do CCP, para contratar serviços de vigilância e segurança, embora tal procedimento tenha decorrido fora do âmbito temporal da ação de auditoria (2009/1º sem. 2012).

#### 2.2.5.2. Catálogo Nacional das Compras Públicas

As autarquias locais, em relação aos bens e serviços incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP)<sup>42</sup>, gerido pela Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), EPE, apesar de não estarem vinculadas, podem contratar diretamente com entidades com quem o Estado celebrou Acordos Quadro, sem necessidade de promoverem previamente qualquer consulta ao mercado.

No período abrangido pela presente análise (jan/2010 a jun/2012), o MSJM não celebrou qualquer contrato através desta modalidade<sup>43 e 44</sup>, tendo tal facto resultado, segundo informação colhida junto da DFP, não só do tempo de adaptação dos serviços à nova regulação legal nesta matéria, como da não obrigatoriedade legal de adesão por parte dos municípios a este sistema de compras públicas.

<sup>39</sup> Isto é, contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados para determinadas quantidades dentro de determinado prazo em detrimento das aquisições avulsas, procurando, desse modo, beneficiar das vantagens normalmente associadas a este tipo de contratos.

<sup>40</sup> Atentas as listagens fornecidas pelos serviços e na análise concreta de alguns procedimentos no âmbito da amostra selecionada – cfr. Anexos 7 e 8.

<sup>41</sup> Entre as quais se encontram a garantia de fornecimento regular dos bens/serviços, a adoção de preços mais competitivos e a gestão mais facilitada das aquisições por esta via.

<sup>42</sup> Nos termos previstos no DL n.º 37/2007, de 19/02.

<sup>43</sup> Refira-se, no entanto, que se apurou já no término da auditoria que, entretanto, a autarquia recorreu à contratação através de Acordo Quadro celebrado pela ANCP no âmbito da vigilância e segurança, por contrato celebrado em 12/out/2012, pelo valor de €83 191,84, pelo prazo de 730 dias.

<sup>44</sup> Constatou-se que, no que respeita ao fornecimento de combustíveis rodoviários, a autarquia mantém o fornecimento contratado há largos anos (2004) com a BP, no âmbito de contrato celebrado ao abrigo da anterior figura dos contratos públicos de aprovisionamento. Não se logrou, no entanto, consultar o respetivo processo até ao término da auditoria, dado no seguimento de inundação ocorrida nos arquivos municipais, ter sido um dos processos afetados e destruídos, segundo informação prestada pela DFP. Suscitadas dúvidas quanto à sustentabilidade legal deste contrato face às alterações legais ocorridas, junto dos responsáveis da autarquia, iniciaram os serviços diligências visando a abertura de novo procedimento pré-contratual com esse fim, ponderando inclusivamente o recurso a Acordo Quadro celebrado no âmbito da ANCP, conforme referido na nota anterior.

Foi no entanto informado pela DFP que, tendo a autarquia aderido há pouco tempo ao Sistema Nacional de Compras Públicas<sup>45</sup>, nos procedimentos mais recentes tem sido promovida a consulta à informação existente no CNCP para conferir se as diversas categorias de produtos e serviços reúnem as características e objeto coincidentes com as aquisições pretendidas, de forma a comparar preços.

A autarquia deverá, assim, continuar a promover tal procedimento.

No âmbito da amostra realizada (cfr. **ANEXOS 10 E 11**) e atentos os acordos-quadro que têm vindo a ser celebrados no âmbito da ANCP – disponíveis em [www.ancp.gov.pt](http://www.ancp.gov.pt) – constatou-se que:

- ✓ Em situações de aquisições de bens e/ou serviços passíveis de integrar o CNCP, os procedimentos decorreram anteriormente à celebração respetivo Acordo Quadro – caso, por exemplo, do procedimento de ajuste direto para de “*Aquisição de Equipamento Informático*” (ano 2010) ou procedimento de ajuste direto para aquisição de “*Alojamento em hotel e deslocações de avião*” (ano 2010);
- ✓ Noutras situações não foi possível realizar a análise comparativa dos preços, por ausência de integral identidade dos serviços/bens, em termos de características e objeto contratados, com as constantes do CNCP – caso por exemplo do Concurso Público para “*Aquisição de Apólices de Seguro*” (ano 2011) ou do Concurso Público para “*Fornecimento de refeições nas escolas do 1º ciclo e jardins-de-infância*”.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que, enquanto entidade compradora, aderiu ao SNCP no pressuposto de obter vantagens técnicas e financeiras pelo que, sempre que se verificam esses pressupostos, recorre à pesquisa de bens e serviços existentes no CNCP. Contudo, assinala que, em determinados bens e serviços, encontra no CNCP preços agravados comparativamente aos negociados com os seus fornecedores habituais.

### 2.2.5.3. Promoção da Concorrência

Nos processos de compras públicas analisados, a autarquia adotou o procedimento pré-contratual adequado ao valor do contrato, tendo em conta a estimativa da despesa prevista ou o valor do contrato a celebrar<sup>46</sup>, sendo que em situações pontuais em que se recorreu ao ajuste direto por critérios materiais, em contratos de valor superior ao máximo estipulado para o recurso ao ajuste direto, se encontravam legalmente

<sup>45</sup> Condição para que a informação completa relativa aos serviços e bens constantes do Catálogo Nacional de Compras Públicas fique disponível.

<sup>46</sup> Regista-se, no entanto, desde já, conforme se analisará mais adiante, situações detetadas integradas pelos serviços como procedimentos de ajuste direto simplificado, em aquisições de bens e serviços de valor superior a €5 000,00, que além do não cumprimento de todas as formalidades procedimentais pré-contratuais, não tinham sido objeto da publicitação prevista no artº 127º do CCP, tendo, entretanto, os serviços municipais, promovido a respetiva publicitação no portal da Internet dedicado aos contratos públicos.

sustentadas<sup>47</sup>, pelo que, nesse aspeto, foi assegurada a concorrência mínima exigida por lei.

No âmbito dos ajustes diretos, de regime normal, tem sido uma preocupação da autarquia consultar o maior número de potenciais fornecedores.

No entanto, considera-se que a utilização da plataforma eletrónica também nos procedimentos de ajuste direto – o que não tem acontecido como já referido no item 2.2.4. - permitiria o alargamento do conjunto de fornecedores em condições de concorrer, possibilitando ao MSJM beneficiar de preços mais competitivos.

Os serviços municipais competentes alegam, no entanto, que tem havido por parte de muitos fornecedores alguma resistência ao registo na plataforma eletrónica ou dificuldades na realização desse registo.

Por outro lado, argumentam que o alargamento da concorrência a novos fornecedores, completamente desconhecidos ao município, comporta também alguns riscos, por exemplo, em termos de garantia de qualidade dos bens/serviços prestados e da efetiva e atempada prestação dos bens/serviços, justificando desta forma o não alargamento na utilização da plataforma aos procedimentos de ajuste direto.

#### **2.2.5.4. Prazo de Pagamento**

Nos processos analisados cuja tramitação seguiu o procedimento de concurso público ou o de ajuste direto, de regime normal, a CMSJM fixou, em regra, nos respetivos cadernos de encargos e/ou programas de concurso o respetivo prazo de pagamento, que variaram entre 30 e 60 dias, sendo o mais frequente de 60 dias.

Em situações de procedimentos menos solenes, em que não foi fixado explicitamente tal prazo, considerou-se o prazo normal de pagamento de acordo com o CCP, que passou a ser de 30 dias<sup>48</sup>.

Da análise casuística efetuada aos processos em concreto abrangidos na amostra, constatou-se que nem sempre foram respeitados prazos máximos estabelecidos, sem que tal resultasse no entanto, em exigência/pagamento de juros de mora pelos/aos fornecedores/prestadores.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que fomentou sempre o cumprimento dos prazos de pagamento, pese embora, em situações concretas de compras públicas, maioritariamente enquadradas em programas do quadro comunitário

<sup>47</sup> Situação do procedimento de ajuste direto de "Estudo de instalação de 1 órgão de tubos e do projeto de luz e som - Casa das Artes e do Espetáculo de S. J.M. (ano 2010), adjudicado no valor de €78 358,80, com fundamento no art.º 24º, n.º 1, alínea e), do CCP.

<sup>48</sup> Cfr. artº 299º-A, nº 1, e o n.º 3 do art. 326.º, ambos do CCP, com as alterações introduzidas pelos artºs 3º e 4º da Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril.

de apoio, reconheça que os pagamentos fiquem condicionados ao respetivo financiamento.

#### **2.2.6. LEGALIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS**

A análise aos 42 processos abrangidos pela amostra (7 aquisições de bens e 35 de serviços)<sup>49</sup> permitiu-nos concluir que a autarquia respeitou, regra geral, as normas legais em matéria de contratação de aquisição de bens e serviços, designadamente, ao nível dos procedimentos pré-contratuais, denotando preocupação no cumprimento dos normativos legais aplicáveis.

Registam-se, no entanto, alguns aspetos detetados menos conformes, com maior incidência ao nível dos procedimentos de aquisição de serviços, visando a sua correção para futuro, por parte da autarquia:

- ✓ Em processos organizados em suporte documental, verificou-se a ausência de numeração sequencial dos respetivos documentos;
- ✓ Nem sempre se encontravam devida e facilmente identificáveis e com indicação da qualidade em que intervinham, os trabalhadores, dirigentes e até eleitos com intervenção nos processos;
- ✓ Foram constatadas dúvidas e dificuldades, por parte dos serviços camarários, na integração no regime pré-contratual previsto no CCP em 4 prestações de serviços contratadas (de valor – isolado ou acumulado superior a €5 000,00), quer pela natureza das prestações – caso dos contratos de prestação de serviços jurídicos de representação judicial<sup>50</sup> - e/ou pela natureza da entidade adjudicatária<sup>51</sup>.

Tal situação teve como consequências o não cumprimento rigoroso quer da tramitação procedimental do CCP, quer dos circuitos legais de assunção e autorização da despesa, quer ainda da publicitação do respetivo contrato no portal da internet dedicado aos contratos públicos, prevista no artº 127º do CCP, com efeitos na eficácia do contrato celebrado (reduzido ou não a escrito).

No entanto, ainda que “a posteriori”, foi promovida, entretanto, a devida publicitação nos termos legais previstos, devendo para futuro, ser evitada a ocorrência deste tipo de situações, com análise da respetiva integração em momento prévio à celebração do respetivo contrato;

<sup>49</sup> Que inclui os 7 processos de aquisição de bens de valor superior a €5 000,00 e os 35 de aquisição de serviços de valor superior a €1 500,00, analisados.

<sup>50</sup> Cfr. Procedimentos de ajuste direto com o prestador,

– Cfr. Anexo 8.

<sup>51</sup> Caso dos contratos celebrados com – Cfr. Anexo 8:

1. a
2. a
3. a

- ✓ Foi ainda constatada a existência de outros 5 contratos de prestação de serviços de valor superior a €5 000,00, que foram incorretamente integrados<sup>52</sup> como procedimentos de ajuste direto simplificado<sup>53</sup>, desrespeitando, não só as regras pré-contratuais previstas para o regime de ajuste direto de regime normal<sup>54</sup>, como a obrigatoriedade de publicitação do contrato no portal da internet dedicado aos contratos públicos, condição da respetiva eficácia (artº 127º do CCP)<sup>55</sup>.

Em todas as situações detetadas, foi entretanto promovida a devida publicitação na plataforma eletrónica, suscitando-se recomendação à autarquia para, de futuro, evitar a repetição e ocorrência deste tipo de situações;

- ✓ Nas situações de ajuste diretos realizados ao mesmo fornecedor/prestador, embora tenha sido constatada a preocupação com o cumprimento ao disposto no art.º 113º, n.º 2 e 5 do CCP, tal controlo não resulta evidenciado nos procedimentos analisados, designadamente, por ausência de informação a esse respeito prévia à adjudicação;
- ✓ No ano 2011, registaram-se dúvidas na interpretação, aplicabilidade e definição do âmbito de aplicação das normas da LOE 2011<sup>56</sup>, relativas a reduções remuneratórias e exigência de parecer prévio do órgão executivo (Cfr. artigos 19º e 22º da LOE 2011), gerando perturbação nos procedimentos encetados ao longo do 1º semestre desse ano.

No entanto, visando regularizar a omissão, designadamente, de emissão de parecer prévio, os serviços camarários promoveram, ainda que "a posteriori", a intervenção do órgão executivo, quer em situações casuísticas detetadas, quer através de uma deliberação do executivo camarário, a 27/set/2011, visando a aplicação do artº 22º da LOE 2011 a inúmeras aquisições de serviços realizadas entre janeiro e agosto desse ano.

Atendendo que a disciplina das referidas normas foi mantida e até reforçada com a LOE 2012 (art.º 26º), constatou-se haver preocupação e rigor na aplicação dessas normas no momento presente, quer no se refere à obtenção de pareceres prévios, quer quanto à aferição e aplicação das adequadas reduções remuneratórias.

No **contraditório institucional**, a autarquia alega que:

<sup>52</sup> Em termos de tramitação procedimental pré-contratual.

<sup>53</sup> Previsto nos artºs 128º e 129º do CCP.

<sup>54</sup> Previsto no artº 114º e ss. do CCP.

<sup>55</sup> Tal situação ocorreu nos seguintes procedimentos relativos a aquisições de serviços – Cfr. Anexo 8: "Realização de concerto", promovido pela " " (2009); "Realização de obra de arte", por (2009); "Realização de Concerto", da (2009); "Alojamento em hotel e deslocações de avião", da (2010) e "Edição de 500 exemplares sobre São João da Madeira" da .

<sup>56</sup> Aprovada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, com as alterações sofridas.

- ✓ Os aspetos menos conformes apontados no projeto de relatório prendem-se com formalidades pontuais relacionadas com a organização dos processos administrativos;
- ✓ Apesar de não estar evidenciada, nos processos de ajuste direto, a verificação do cumprimento do disposto no artº 113º, nºs 2 e 5, do CCP, o Município dispõe de uma aplicação informática que faculta ao utilizador informação dos valores acumulados de contratos realizados com a mesma contraparte, em momento prévio ao início do procedimento de ajuste direto.

No entanto, refere que, em ambos os casos serão implementadas as recomendações da IGF sobre esta matéria.

#### **2.2.7. PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO**

De harmonia com o estabelecido no nº 20, da RCM Nº 34/2008, de 22/fev<sup>57</sup>, compete à DGAL publicitar na sua página eletrónica da Internet, até ao final do mês de abril o prazo médio de pagamento (PMP) registado por cada município, no final do 4º trimestre de cada ano económico, por ordem decrescente, para efeitos do Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) e do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE).<sup>58</sup>

Da consulta ao site<sup>59</sup> da DGAL não constam os PMP do MSJM<sup>60</sup>, por serem inferiores a 90 dias.

Efetuados os cálculos de acordo com a fórmula constante da RCM nº 34/2008, alterada pelo Despacho nº 9870/2009, apuramos que os PMP do MSJM, com referência a 2009, 2010, 2011 e 1º semestre de 2012 foram de 63, 98, 78 e 73 dias, respetivamente.

A evolução registada no PMP entre 2009 e jun/2012 evidencia, pois, um aumento desse prazo, embora depois dum prazo de 98 dias em 2010, se tenha verificado uma diminuição, ficando aquém dos 90 dias até à data da presente análise.

Do confronto entre a informação prestada à DGAL (através das referidas aplicações) pela autarquia e aquela que se obteve da análise documental feita aos registos contabilísticos, verificámos a sua compatibilidade.

<sup>57</sup> Diploma que aprovou o “Programa Pagar a Tempo e Horas”, que tem como objetivo reduzir os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, procurando, desta forma, diminuir eventuais custos de financiamento e de transação e introduzir maior transparência na fixação de preços. Esta lei foi, entretanto, objeto de alteração introduzida pelo Despacho nº 9870/2009, do Ministro das Finanças e da Administração Pública, publicado no DR, 2ª série, de 13/abr/2009.

<sup>58</sup> Programa esse, ao qual o MSJM aderiu logo em 2008.

<sup>59</sup> Cfr. [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt).

<sup>60</sup> É a partir dos dados constantes nas aplicações, conforme informação reportada pelo município, que a DGAL procede ao cálculo do PMP de cada Município, utilizando, para este efeito, a metodologia definida nos artigos 6º e 7º da citada RCM, com as alterações introduzidas pelo citado Despacho.

No contraditório **institucional**, a autarquia refere que, de acordo com os dados reportados pela autarquia no SIIAL – Sistema Integrado de Informação da Administração Local, nos anos 2010, 2011 e 2012, evidenciou-se uma evolução positiva, isto é, 98, 78 e 49 dias, embora no ano de 2013 se tenha verificado um aumento, para 75 dias.

### 2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

A CMSJM dispõe de Norma de Controlo Interno (NCI), que contém normas específicas relacionadas com a área de contratação pública<sup>61</sup>, sendo complementada com um conjunto de outras normas definindo procedimentos nesta temática, conforme já foi descrito no item 2.2.4. quanto às compras públicas, o que se realça positivamente.

Os testes realizados permitiram também confirmar:

- ✓ A evidência do controlo efetuado pelos serviços competentes da execução física e financeira dos contratos, bem como, nos documentos de despesa, das conferências realizadas, embora nem sempre conste a respetiva data e a identificação clara do responsável pela sua realização;
- ✓ A numeração dos procedimentos de concurso por ordem de entrada do processo, de modo a facilitar a identificação e controlo, em número e tipologia, dos processos de contratação pública realizados pela entidade, em cada ano económico;
- ✓ A progressiva centralização da função “Compras” na DFP;
- ✓ O controlo, nos pagamentos aos fornecedores, da sua situação fiscal e contributiva (para a segurança social);
- ✓ A existência de *check-lists* sobre a organização e condução dos processos de contratação pública, a preencher em cada procedimento, permitindo a verificação do cumprimento sistemático dos requisitos legais reguladores da matéria;
- ✓ A implementação pelo responsável da DOM de uma base de dados, compilando a informação referente aos preços unitários em cada uma das empreitadas adjudicadas, organizada por tipo de trabalhos, permitindo que os serviços competentes do DOM, previamente ao lançamento de empreitadas, em vez de procederem à consulta casuística de cada um dos processos das últimas obras municipais executadas do mesmo tipo, obtenham de forma mais direta essa informação.

---

<sup>61</sup> V.g. cabimento prévio da despesa, circuito das faturas e restantes documentos, bem como a respetiva conferência, reconciliação periódica dos saldos de fornecedores.

Apesar disso, detetámos um conjunto de fragilidades, referenciadas ao longo do relato que relevam ao nível da gestão e controlo interno da contratação pública, que passamos a enumerar, visando a sua correção pelo MSJM:

- ✓ Ausência de numeração sequencial das folhas dos processos, omissão que dificulta a sua análise/consulta e facilita o extravio das peças processuais;
- ✓ Insuficiente identificação dos diferentes intervenientes nos processos e da qualidade em que o fazem;
- ✓ Prática reiterada de nomeação dos mesmos membros para os júris, no que respeita às empreitadas de obras públicas, quase não existindo rotação ou alternância dos mesmos, de procedimento para procedimento<sup>62</sup>;
- ✓ Falta de fundamentação e devida evidência expressa, previamente à decisão de convidar determinada entidade, da inexistência do impedimento a que se refere o artº 113º, n.ºs 2 e 5 do CCP, em relação às entidades a convidar<sup>63</sup>;
- ✓ Inexistência de uma base de dados, devidamente organizada e atualizada, de empreiteiros por tipo de obras e de fornecedores/prestadores com menção ao grau de satisfação da execução dos contratos celebrados, que permita, não só fazer a seleção das entidades a convidar, como também fundamentar a sua indicação para efeitos de ajuste direto;
- ✓ Ausência de relatórios sobre a evolução dos consumos de bens e serviços e dos respetivos preços unitários, sobretudo dos de uso corrente, e sobre a qualidade dos produtos adquiridos;
- ✓ No âmbito das empreitadas das obras públicas, não obstante ter sido implementada base de dados compilando a informação referente aos preços unitários dos trabalhos incluídos em cada uma das empreitadas entretanto adjudicadas, falta avançar no tratamento estatístico da informação existente, de forma a dispor de informação sistematizada e atualizada sobre preços médios unitários de referência, por tipo de trabalhos/especialidades, e sobre custos unitários por tipo de obras, que possam ser utilizados, não só na estimativa do valor do contrato de novas obras, mas também na avaliação da qualidade da despesa incorrida em cada uma das obras concluídas;
- ✓ Ausência de atas de reunião de obra e relatórios mensais de fiscalização devidamente fundamentados, nalgumas empreitadas, por parte da fiscalização municipal.

<sup>62</sup> Conforme apurado, tal situação devidamente sinalizada no PGRIC, resulta da escassez de recursos humanos afetos ao DOM.

<sup>63</sup> Evidenciando os critérios seguidos pela autarquia no preenchimento do conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas"

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que procurará implementar a correção das situações identificadas como frágeis no relato da auditoria, de forma que os processos de aquisição de bens e serviços obtenham maior fiabilidade, transparência e integridade.

#### 2.4. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

O PGRCIC, aprovado pelo MSJM, prevê um conjunto de 192 medidas específicas a adotar em cada uma das áreas de risco, das quais 98 se inserem no âmbito da contratação pública, encontrando-se discriminadas para as fases de planeamento de contratação, procedimentos pré-contratuais, celebração e execução do contrato.

Apesar das medidas elencadas se afigurarem adequadas aos respetivos riscos que visam prevenir, não se encontram calendarizadas, não foram afetos meios específicos (humanos, financeiros e/ou materiais) à sua execução, nem foram enunciados os resultados previstos com a sua aplicação.

Conforme já foi atrás referido no ponto 2.2.4., no conjunto das 98 medidas referidas, algumas relativas à avaliação da qualidade dos bens e serviços, são indevidamente consideradas como executadas no relatório anual de execução do PGRCIC, sem que se verifique uma avaliação efetiva da qualidade dos mesmos.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que, no que respeita ao acompanhamento e avaliação regulares do desempenho do contratante, quanto aos níveis de qualidade estabelecidos no contrato, é intenção da autarquia fomentar a elaboração de relatórios de comprovem a aferição dos mesmos.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, conclui-se e recomenda-se o seguinte:

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<b>3.1. Empreitadas de obras públicas</b>		
<b>Caraterização da despesa com Empreitadas de Obras Públicas</b>		
<b>3.1.1.</b> No biénio 2010/2011, a despesa com empreitadas de obras públicas (M€8,6) representa 56% da despesa de capital e 23% da despesa total do município.	2.1.3.1	<i>Nada a recomendar</i>
<b>3.1.2.</b> Neste mesmo período, são efetuadas 61 adjudicações de empreitadas de obras públicas, no valor total de aproximadamente M€10.	2.1.3.2	
<b>3.1.3.</b> Do valor total (M€10) das empreitadas adjudicadas, 77,8% resultam de concurso público, e 22,2%, por ajuste direto, sendo que nestes últimos (que	2.1.3.3	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
correspondem a M€2,2) cerca de M€1,1, respeitam a um único ajuste direto. Quanto ao n.º de adjudicações, 80,3% correspondem a ajustes diretos e 19,7% a concursos públicos.		
<b>3.1.4.</b> O valor médio das adjudicações apurado é de m€653, no concurso público, e de m€45,7 no ajuste direto.	2.1.3.3.	
<b>3.1.5.</b> No universo das 61 adjudicações consideradas, distribuídas por 28 empresas, cerca de 28% (17 adjudicações) e 85% do valor adjudicado (M€8,5), concentram-se em 7 dessas empresas.	2.1.3.4	
<b>3.1.6.</b> Das 49 adjudicações efetuadas por ajuste direto a 22 empresas, cerca de 47% (23 adjudicações), que representam cerca de 21 % do valor total contratado, concentram-se em 4 dessas empresas.	2.1.3.4.1.	
<b>3.1.7.</b> Do valor total das empreitadas adjudicadas, 78,1% corresponde a obras de edifícios, 16,8% a arruamentos, 3,6 % a trabalhos e infraestruturas e 1,6% a arranjos exteriores.	2.1.3.5.	
<b>3.1.8.</b> Quanto ao número de adjudicações, 45,9% respeita a edifícios, 24,6% a arruamentos, 19,7 a outros trabalhos e infraestruturas, e 9,8% a arranjos exteriores.	2.1.3.5	
<b>3.1.9.</b> O valor médio das adjudicações é de m€281 por edifício, m€113 por obra de arruamentos, m€30 por obra de outros trabalhos e infraestruturas e m€27 por obra de arranjos exteriores.	2.1.3.5	Nada a recomendar
<b>3.1.10.</b> As 45 adjudicações concluídas (estando em curso 15 obras), não apresentam trabalhos a mais ou imprevistos, mas apenas trabalhos a menos em 8 obras, de valor reduzido.	2.1.3.6.1.	
<b>Contratação e Execução das Empreitadas de Obras Públicas</b>		
<b>3.1.11.</b> Nos 5 procedimentos de concurso público analisados, a avaliação global da atuação dos serviços do DOM do MSJM é positiva. <b>3.1.12.</b> Contudo, em algumas empreitadas, a abertura dos respetivos procedimentos ocorre sem estarem totalmente aprovados alguns projetos das especialidades, dependentes da intervenção de entidades terceiras, o que potencia a ocorrência de alterações aos trabalhos em execução, com risco de agravamento de custos.	2.1.4.1.1	A) Que seja acautelada a aprovação de todos os projetos das diferentes especialidades da empreitada, à data do lançamento do respetivo procedimento, acautelando eventuais alterações aos trabalhos em fase de execução de obra, fator de risco na ocorrência de agravamento de custos.
<b>3.1.13.</b> Nas 5 empreitadas analisadas, registam-se alguns desvios na execução física dos trabalhos, com aprovação de prorrogações do prazo de execução nas 2 obras já em fase de conclusão. Nas 3 obras ainda em curso, embora de acordo com registos da fiscalização se verifiquem atrasos na execução	2.1.4.1.2	B) Que se monitorize a execução das empreitadas de modo a prevenir os desvios na sua execução. C) Que seja assegurado o cumprimento das obrigações contratuais do empreiteiro, designadamente, instituindo

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
dos trabalhos, não consta qualquer solicitação/aprovação de prorrogação ao prazo contratual estabelecido.		<i>procedimentos com vista a acionar os mecanismos para aplicação de multas por violação do prazo contratual.</i>
<b>3.1.14.</b> Na empreitada de "Ampliação da Zona Industrial das Travessas", a obra foi iniciada sem que se encontrassem na posse do MSJM todos os prédios objeto de intervenção e sem que do auto de consignação conste a indicação de se tratar de consignação parcial, nos termos legalmente estipulados nos artigos 358º e 359º do CCP. No <b>contraditório institucional</b> , a autarquia refere que foram elaborados 3 autos de consignação parcial e um auto de consignação total, dando cumprimento aos artigos 358º e 359º do CCP, embora não apresente qualquer prova documental do agora alegado.	2.1.4.1.2.	<i>D) Em situações de não disponibilização total dos prédios objeto de intervenção à data da consignação, que o MSJM proceda à devida formalização de auto de consignação parcial inicial e, à medida que forem disponibilizados os prédios, formalize os correspondentes autos parciais, dando cumprimento ao previsto nos artigos 358º e 359º do CCP.</i>
<b>3.1.15.</b> Nas situações de recurso a subempreiteiros na fase de execução da obra, embora seja efetuada a comunicação ao dono da obra da listagem atualizada de subempreiteiros em obra, não são remetidas cópias dos respetivos contratos celebrados, não sendo integralmente cumprido integral o disposto no art.º 385º, n.º 3 do CCP.	2.2.1.4.2	<i>E) Que o MSJM exija o cumprimento rigoroso do previsto no art. 385º, nº 3, do CCP, no que respeita a remessa de contratos de subempreitada em sede de execução da obra.</i>
<b>3.1.16.</b> A fiscalização da execução das obras municipais está adstrita, maioritariamente, aos técnicos da DOM, não garantindo, nalgumas obras, a produção de atas de reunião de obra, nem relatórios mensais de fiscalização devidamente fundamentados, que evidenciem os resultados das ações realizadas.	2.1.4.1.2 e 2.1.4.2.2.	<i>F) Que se assegure que os serviços de fiscalização municipal evidenciam as verificações realizadas, nomeadamente, através da existência de livro de obra, da elaboração de atas de reunião de obra e de relatórios mensais sobre a sua execução física e financeira.</i>
<b>3.1.17.</b> Em consequência dos desvios de prazo descritos anteriormente, no que respeita à execução financeira, verificam-se desvios na faturação dos trabalhos, atento o previsto nos respetivos planos de pagamentos, variando entre 1,7% e 21,7%.	2.1.4.1.3	<i>G) Idem B) e C).</i>
<b>3.1.18.</b> Uma das 5 obras realizadas por concurso público apresenta trabalhos a mais, correspondentes a cerca de 15,5% do respetivo preço contratual, ainda que, por força da ocorrência de trabalhos a menos de valor superior, o resultado financeiro agregado resulte num valor negativo de 1,7% do preço contratual (-€956,51).	2.1.4.1.3.	<i>Nada a recomendar.</i>
<b>3.1.19.</b> O prazo de pagamento contratual (60 dias), apenas foi respeitado numa das 5 empreitadas realizadas por concurso público, registando-se desvios médios entre 15% (9 dias) a 43% (26 dias) desse prazo, nas restantes 4.	2.1.4.1.3.	<i>H) Que seja garantido o cumprimento do prazo de pagamento contratual das empreitadas, através da adoção de uma gestão orçamental que tenha em conta as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso, nos termos da Lei n.º 8/2012, de</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
		21/fev.
<b>3.1.20.</b> Nas 8 empreitadas adjudicadas por ajuste direto analisadas, verifica-se o cumprimento dos normativos legais aplicáveis, registando-se, apenas a ausência de informação expressa nos processos, da aferição efetuada pelos serviços do cumprimento do artº 113º, nºs 2 e 5 do CCP.	2.1.4.2.1	I) Que seja evidenciada nos procedimentos de ajuste direto, a aferição efetuada pelos serviços de cumprimento do disposto no artº 113º, nºs 2 e 5 do CCP, com explicitação dos critérios utilizados para o efeito.
<b>3.1.21.</b> Das 8 empreitadas adjudicadas por ajuste direto, constantes da amostra, apenas uma resulta de adjudicação com recurso a critérios materiais, devidamente fundamentada no artº 24º, nº 1, alínea b) do CCP.	2.1.4.2.1.	Nada a recomendar.
<b>3.1.22.</b> Das 8 empreitadas adjudicadas por ajuste direto analisadas, constata-se a ocorrência de atrasos na execução física dos trabalhos em 2 obras, ainda em curso, embora apenas tenha sido solicitada prorrogação numa delas, até ao momento.	2.1.4.2.2.	J) <i>Idem B) e C)</i>
<b>3.1.23.</b> Da mesma forma, em conexão com os desvios nos prazos de execução física, verifica-se a existência de desvios de faturação em 2 obras adjudicadas por ajuste direto, variando entre 19% e 43%.	2.1.4.2.3.	K) <i>Idem B) e C)</i>
<b>3.1.24.</b> Nas 8 obras adjudicadas por ajuste direto analisadas, contabilizam-se trabalhos a mais em 2 das obras, ainda que objeto de compensação, por supressão de trabalhos de valor equivalente.	2.1.4.2.3.	Nada a recomendar
<b>3.1.25.</b> Apenas em 3 das 8 obras adjudicadas por ajuste direto analisadas, é dado cumprimento ao prazo de pagamento contratual estabelecido, registando-se desvios nas restantes 5, compreendidos entre um mínimo de 5% (3 dias) e um máximo de 157% (94 dias).	2.1.4.2.3.	L) <i>Idem H)</i>
<b>Custos das obras públicas</b>		
<b>3.1.26.</b> Está implementada pelo responsável do DOM, uma base de dados, compilando a informação referente aos preços unitários dos trabalhos incluídos em cada uma das empreitadas adjudicadas, organizada por tipo de trabalhos/especialidades, permitindo o acesso mais facilitado dos serviços a informação sobre trabalhos/especialidades executados do mesmo tipo. <b>3.1.27.</b> No entanto, falta efetuar o tratamento estatístico da informação existente, de forma a dispor-se de informação sistematizada e atualizada sobre: ✓ Preços médios unitários de referência por tipo de trabalhos/especialidades e respetivo intervalo de variação (mín. e máx.); ✓ Custos médios unitários de referência por tipo de obras e respetivo intervalo de variação (mín. e máx.).	2.1.4.3.	M) Que seja tratada estatisticamente, sistematizada e atualizada a informação vertida em base de dados criada pelo DOM, de forma a obter-se: ✓ Preços médios unitários de referência por tipo de trabalhos/especialidades; ✓ Custos médios unitários de referência por tipo de obras. N) Que a autarquia submeta a esta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação deste relatório, de cópia da base de dados com preços médios unitários de referência por tipo de obras.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
No <b>contraditório institucional</b> , a autarquia refere que o DOM dispõe de uma base de dados com preços unitários abrangendo todas as especialidades e ainda de uma base de dados com preços médios unitários de referência por tipo de obras, embora sem apresentar qualquer prova documental da existência desta última.		
<b>3.1.28.</b> Relativamente a 10 (9 edifícios e 1 de urbanização) obras analisadas, constata-se que os respetivos custos unitários se enquadram ou aproximam dos custos de referência do DOM e do histórico de custos unitários de 2007/2009, com exceção da intervenção na Casa da Criatividade, por força da sua especial singularidade e complexidade técnica.	2.1.4.3.	<i>Nada a recomendar</i>
<b>Planeamento e Sustentabilidade na realização de obras públicas</b>		
<p><b>3.1.29.</b> Duas das obras municipais analisadas possuem, quer pela sua dimensão e custo de execução, quer pelos custos futuros que acarretarão para o Município, uma importância fundamental na gestão municipal – intervenções na antiga fábrica da Oliva (M€4,99+IVA) e “Casa das Artes e da Criatividade” (M€3,13+IVA), tendo sido disponibilizados pelos serviços o Plano Estratégico de Desenvolvimento Local, o Programa de Inovação e Competitividade para SJM e o “Cluster de Indústrias Criativas”, documentos que permitem aferir os motivos, a lógica e estratégia que suportam as decisões de realização das referidas obras.</p> <p>Não obstante, não se retiram desses documentos dados concretos e objetivos quanto, por um lado, à comparação entre custos de investimento e resultados esperados e, por outro, à previsão dos recursos públicos necessários para garantir a sua sustentabilidade económica e financeira futura, face aos recursos que o MSJM dispõe para o efeito.</p> <p><b>3.1.30.</b> Por outro lado, sendo obras ainda não concluídas totalmente ou de conclusão recente, não se dispõe, ainda, de dados que permitam aferir “a posteriori” da sua sustentabilidade, utilidade e utilização efetiva pelos potenciais utilizadores.</p>	2.1.4.4.	<i>O) Que as decisões de realização de obras públicas, especialmente as que implicam recursos humanos e financeiros avultados, quer na sua execução, quer na sua utilização futura, se baseiem em estudos devidamente fundamentados, de análise custo-benefício, que permitam garantir a sua sustentabilidade, face aos recursos que o Município dispõe.</i>
<b>3.2. Aquisições de bens e serviços</b>		
<b>Caraterização da despesa com Compras Públicas</b>		
<b>3.2.2.</b> No triénio 2009/2011, a despesa com compras públicas (M€15,8) representa, cerca de 44,2% da despesa corrente e 26,7% da despesa municipal apresentando, um decréscimo de cerca de 27%.	2.2.3.1.	<i>Nada a recomendar</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p><b>3.2.3.</b> Por sua vez, a despesa corrente com compras públicas (M€14,7) representa cerca de 93% da despesa com compras públicas, sendo os restantes 7% respeitantes a despesa realizada com aquisição de bens de investimento.</p> <p><b>3.2.4.</b> A despesa com aquisições de serviços (M€12,8), incluindo avenças e tarefas (M€0,08) representa 88% da despesa corrente com compras públicas, sendo os restantes 12% relativos a aquisições de bens.</p>		
<p><b>3.2.5.</b> O ajuste direto é o procedimento de contratação pública mais utilizado pela autarquia nas compras públicas - 81,25% e 97,5% dos processos de aquisição de bens e serviços, respectivamente, sendo o mais relevante no total da despesa adjudicada com aquisições de bens e serviços, o procedimento de concurso público - 84,6% e 50,2% dos montantes de bens e serviços adjudicados, respetivamente.</p>	2.2.3.2	
<b>Processo de Compras Públicas</b>		
<p><b>3.2.6.</b> O procedimento com vista à aquisição de bens e serviços, atenta a sua natureza e objeto, está centralizado no aprovisionamento, integrado na DFP, permitindo uma gestão mais eficiente e melhor controlo da legalidade, sem prejuízo de articulação com outras divisões/serviços.</p>	2.2.4	<i>Nada a recomendar</i>
<p><b>3.2.7.</b> São notórias as preocupações da autarquia na obtenção de poupanças nas aquisições de bens e serviços e no cumprimento dos normativos legais aplicáveis reveladas, nomeadamente, pela centralização da função compras, pela utilização da plataforma electrónica (exceto nos procedimentos de ajuste direto), pela consulta sistemática e alargada a fornecedores e pela existência de normas e manuais internos de procedimentos.</p>	2.2.4. e 2.2.5.3.	<i>P) Que se promova o alargamento da utilização da plataforma electrónica aos procedimentos de ajuste direto, permitindo a obtenção de ganhos de transparência, eficiência e simplificação.</i>
<p><b>3.2.8.</b> Não obstante o PGRIC prever medidas relativas à avaliação da qualidade dos bens e serviços, assim como dos fornecedores/prestadores, a informação não se encontra sistematizada e tratada de forma a resultar evidência da sua realização e facilidade no respetivo acesso.</p>	2.2.4	<i>Q) Que se elaborem relatórios sobre a evolução dos consumos de bens e serviços e dos respetivos preços unitários e sobre a qualidade dos produtos adquiridos; R) Que seja criada uma base de fornecedores, devidamente sistematizada com o respetivo cadastro e avaliação.</i>
<b>Planeamento das necessidades</b>		
<p><b>3.2.9.</b> A autarquia não está abrangida por qualquer Acordo-Quadro, nos termos previstos no art.º 351º ss. do CCP.</p>	2.2.5.1.	<i>S) Que seja reforçado o planeamento das compras públicas e o recurso às aquisições de bens de consumo corrente através de acordos quadro, de modo a melhorar a eficiência e eficácia do</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
		<i>processo de compras, bem como a poupança de recursos públicos.</i>
<b>3.2.10.</b> No período abrangido pela presente análise (jan/2009 a jun/2012), não existe qualquer contrato de aquisição de bens ou serviços incluídos no CNCP.	2.2.5.2.	<i>T) Que a autarquia, aquando da decisão de aquisição de bens e serviços, abrangidos por contratos públicos de aprovisionamento, incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP), pondere a consulta desse Catálogo, de modo a avaliar as vantagens, em termos de eficiência e economia, que esse processo de contratação pode oferecer.</i>
<b>3.2.11.</b> A CMSJM nem sempre respeita o prazo de pagamento máximo contratual estabelecido (em regra 60 dias), sem que tal resulte, no entanto, em exigência de juros de mora pelos fornecedores/prestadores.	2.2.5.4.	<i>U) Que a autarquia promova o cumprimento do prazo de pagamento contratualmente estabelecido, dado ser um fator preponderante na formação do preço dos bens/serviços e na imagem externa da autarquia.</i>
<b>Legalidade nas Compras Públicas</b>		
<b>3.2.12.</b> De acordo com a amostra analisada, a autarquia respeita, em regra, as normas legais nos procedimentos pré-contratuais de aquisição de bens e serviços. <b>3.2.13.</b> No entanto, registam-se alguns procedimentos menos conformes no que respeita a: a) Numeração sequencial de processos e identificação dos intervenientes nos processos e respetiva qualidade de intervenção; b) Integração incorreta de aquisições de serviços de valor superior a €5 000,00 em procedimentos de ajuste direto simplificado, com preterição das formalidades legais aplicáveis ao ajuste direto de regime normal, ainda que, nas situações detetadas, a autarquia tenha procedido, entretanto, à respetiva publicitação no portal da internet dedicado aos contratos públicos. c) Ausência de informação expressa nos processos de ajuste direto, da verificação efetuada ao cumprimento do artº 113º, n.ºs 2 e 5 do CCP. d) Dificuldades de aplicação das normas do artº 19º e 22º da LOE no que respeita a reduções remuneratórias e parecer prévio vinculativo nas aquisições de serviços, durante grande parte do ano 2011, com regularização, ainda que "a posteriori", das situações incorretas detetadas.	2.2.6	<i>V) Que a autarquia implemente uma melhor organização nos processos administrativos. W) Que o MSJM em situações de ajuste direto com valor superior a €5 000,00 respeite rigorosamente a tramitação procedimental pré-contratual aplicável, prevista no CCP, com conseqüente publicitação do respetivo contrato celebrado.  X) Idem I).  Y) Que a autarquia aplique rigorosamente as normas sucessivamente previstas nas LOE, relativas a reduções remuneratórias e emissão de parecer prévio vinculativo pelo órgão executivo, nas aquisições de serviços.</i>
<b>Prazo médio de pagamento</b>		
<b>3.2.14.</b> Os PMP da CMSJM, apurados pela IGF, de acordo	2.2.7.	<i>Z) Idem U)</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>com a fórmula adotada pela DGAL, para efeitos do Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) e do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE) foram de 63, 98, 78 e 73 dias, no que respeita a 2009, 2010, 2011 e 1º semestre de 2012.</p>		
<p><b>3.3. Sistema de Controlo Interno</b></p>		
<p><b>3.3.2.</b> Ao nível do sistema de controlo interno, salientam-se algumas fragilidades, designadamente no que respeita a:</p> <p>a) Numeração sequencial dos processos e identificação dos respetivos intervenientes;</p> <p>b) Falta de rotatividade dos membros dos júris dos concursos nos processos de empreitada de obras públicas;</p> <p>c) Inexistência de bases de dados, devidamente organizadas e sistematizadas de empreiteiros e fornecedores/prestadores, que permitam avaliar o grau de satisfação e obter dados sobre históricos de preços e custos unitários;</p> <p>d) Informação insuficiente da fiscalização interna, quando à execução de empreitadas de obras públicas.</p>	<p>2.3.</p>	<p>AA) <i>Que a autarquia promova a correção das situações detetadas que fragilizam o seu sistema de controlo interno.</i></p>
<p><b>3.4. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas</b></p>		
<p><b>3.4.1.</b> O PGRIC prevê um conjunto de 98 medidas específicas a adotar no âmbito da contratação pública, que apesar de se afigurarem adequadas aos riscos que visam prevenir, não se encontram calendarizadas, não têm afetos meios específicos (humanos, financeiros e/ou materiais) à sua execução, nem contemplam os resultados previstos com a sua aplicação.</p> <p><b>3.4.2.</b> Algumas medidas relativas à avaliação da qualidade dos bens e serviços, são indevidamente consideradas como executadas no relatório anual de execução do PGRIC, sem que se verifique uma avaliação efetiva da qualidade dos mesmos.</p>	<p>2.4.</p>	<p>BB) <i>Que o PGRIC passe a calendarizar a aplicação das medidas de prevenção de riscos e a contemplar de forma mais concreta os meios e os recursos afetos à sua aplicação, bem como identificar os resultados obtidos com a aplicação das medidas adotadas.</i></p> <p>CC) <i>Que no relatório de execução anual do PGRIC, as medidas relativas à avaliação da qualidade dos bens e serviços só sejam consideradas executadas quando estes tenham sido objeto de avaliação efetiva.</i></p>

#### 4. PROPOSTAS

**4.1** A remessa deste Relatório e dos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea q), do n.º 2, do art. 68º, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

**4.2** Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste Relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nomeadamente, quanto à recomendação N.

À consideração superior,

Pela Equipa,

*O CdE*

Assinado por: **RUI VAZ DAS NEVES MACEDO**

**RIBEIRO**

Num. de Identificação Civil: BI103133836

Data: 2014.12.18 15:46:38 GMT Standard Time

Localização: IGF, Porto



### LISTA DE ANEXOS

- |    |   |
|----|---|
| 1  | Adjudicações por empreiteiro (jan/2010-jun/2012)                    |
| 2  | Adjudicações por ajuste direto, por empreiteiro (jan/2010-jun/2012) |
| 3  | Concursos públicos analisados (jan/2009-jun/2012)                   |
| 4  | Obras adjudicadas por concurso público – procedimentos              |
| 5  | Obras adjudicadas por concurso público – execução física            |
| 6  | Obras adjudicadas por concurso público - execução financeira        |
| 7  | Obras adjudicadas por ajuste direto - procedimentos                 |
| 8  | Obras adjudicadas por ajuste direto – execução física               |
| 9  | Obras adjudicadas por ajuste direto – execução financeira           |
| 10 | Amostra referente aos processos de aquisição de bens                |
| 11 | Amostra referente aos processos de aquisição de serviços            |
| 12 | Execução Financeira da despesa – Triénio 2009/2011                  |
| 13 | Contraditório institucional – Resposta da entidade auditada         |