

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE FERREIRA DO ALENTEJO

Controlo da Contratação Pública

Relatório n.º 1973/2015

Proc. n.º 2014/186/A5/1326

Dezembro de 2015

Independência

Inte**G**ridade

Con**F**iança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município de Ferreira do Alentejo
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF)
ÂMBITO	Triénio 2012/2014
OBJETIVOS	Verificação da gestão das empreitadas de obras públicas do Município e das compras públicas, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.
METODOLOGIA	<p>A metodologia utilizada obedeceu aos seguintes Guiões aprovados pela IGF, em 21/mar/2011 e 15/abr/2010, respetivamente, com os ajustamentos decorrentes das alterações legislativas entretanto ocorridas: Guião para Controlo de Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais e Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais.</p> <p>Foram adotados os seguintes procedimentos de auditoria: levantamento inicial dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes; análise do sistema de controlo interno instituído; realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os processos relativos à contratação de empreitadas de obras públicas e à aquisição de bens e serviços.</p> <p>Os principais referenciais de análise considerados foram, fundamentalmente, as normas legais aplicáveis e o sistema de controlo interno.</p> <p>As técnicas de auditoria utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.</p>
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório institucional, através do envio do projeto de relatório à CM de Ferreira do Alentejo, em 03/ago/2015, o qual foi objeto de posição formal por parte desta entidade em 28/ago/2015.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Jan/2015 a ago/2015
DIREÇÃO	CdE/DO Belmiro Morais
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE/DO Belmiro Morais</p> <p>Execução: Inspetor Manuel Monge Salvador e Técnico Superior José Duque Gaspar</p>

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>. Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.



AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE FERREIRA DO ALENTEJO
- CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Relatório n.º 1973/2015

PARECER:

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral o presente relatório, com o meu acordo, sublinhando os encaminhamentos constantes do ponto 4. e propondo adicionalmente o seu envio para despacho de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de remessa, para conhecimento, a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Concordo com este relatório e em particular com as suas Conclusões e Recomendações, a fls. 27 e ss., bem como com o proposto no seu ponto 4. (a fls. 31).
À consideração superior.

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

RELATÓRIO N.º 1973/2015

PROCESSO N.º 2014/186/A5/1326

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE FERREIRA DO ALENTEJO
CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta as evidências obtidas (Anexos 1 a 10), a análise e avaliação das mesmas (Cap. II) e os resultados do procedimento de contraditório, de concordância geral com as conclusões e recomendações formuladas (vd. Anexo 11), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. Entre **2012** e **2014**, a **despesa com contratação pública, no montante de cerca de M€ 11, representou 37% da despesa municipal e registou uma redução de 18,6%**, imputável, sobretudo, às despesas com aquisição de bens de capital (29,4%), que diminuíram 92%, enquanto as aquisições de bens correntes e de serviços (70,6%) decresceram, respetivamente, 28% e 2%.

Diminuição da despesa com contratação pública: 18,6%

1.2. Cerca de 55% das empreitadas foram adjudicadas na sequência de ajuste direto, embora **86% do montante adjudicado respeite a empreitadas precedidas de concurso público.**

Despesa com empreitadas adjudicadas por concurso público: 86%

1.3. **Da despesa com aquisição de bens e serviços**, apenas 3% foi precedida de concurso público e, dos restantes 97%, **43% foram realizados através de ajuste direto simplificado**, o que indicia um deficiente levantamento das necessidades dos bens e serviços correntes para cada ano, bem como a sua contratação sem ter em consideração a despesa estimada com a aquisição desses bens e serviços, à revelia, eventualmente, do procedimento pré-contratual exigido em função da estimativa dessa despesa e do princípio da promoção da concorrência.

Despesa com aquisição de bens e serviços precedida de ajuste direto: 97% e ajuste direto simplificado: 43%

1.4. A despesa autorizada, no triénio 2012/2014, através de **contratos de fornecimento contínuo de bens correntes e de serviços, representou 43% do universo da despesa adjudicada**, não incluindo a precedida de ajuste direto simplificado.

Peso dos contratos de fornecimento contínuo na despesa com aquisição de bens e serviços: 43%

1.5. Não há evidência **da CMFA ter efetuado qualquer aquisição de bens ou serviços com implementação de critérios amigos do ambiente nem ao abrigo de Acordos-Quadro.**

Inexistência de compras ecológicas e ao abrigo de acordos-quadro

1.6. Não foi fundamentada a excecionalidade ou motivo atendível para o estabelecimento de **prazos de pagamento superiores a 30 dias** e os prazos contratualizados (60 e 90 dias) **nem sempre foram respeitados.**

Incumprimento dos prazos de pagamento

1.7. **A CMFA não reduziu a escrito os critérios gerais e abstratos a**

Falta de densificação do

utilizar no preenchimento do conceito "**prestações do mesmo tipo ou idênticas**", para efeitos da verificação do impedimento legal em contratar com a mesma entidade.

conceito
"prestações do
mesmo tipo ou
idênticas"

1.8. Foi dado cumprimento às imposições constantes das LOE 2013, 2014 e 2015, designadamente, quanto **à emissão de parecer prévio pelo órgão executivo e à aplicação das reduções remuneratórias nas aquisições de serviços.**

Cumprimento das
imposições
vertidas nas Leis
dos Orçamentos
de Estado

1.9. Detetámos **diversas deficiências ao nível das especificações técnicas do projeto de obra**, que afetaram o procedimento concursal e a execução de uma empreitada, **bem como ao nível da sua fiscalização.**

Deficiências
diversas em
empreitada de
obra pública

1.10. Na circularização dos saldos dos fornecedores incluídos na amostra (34) apurou-se que 33% da dívida desses fornecedores, no montante de m€ 97,5, com referência ao final de 2014, ainda não estava relevada nas respetivas contas correntes da autarquia local, situação que foi, entretanto, regularizada.

Atraso na
relevação
contabilística da
dívida de
fornecedores

1.11. A Norma **de Controlo Interno (NCI)** não está ajustada à atual estrutura orgânica, nem às alterações legais entretanto ocorridas, e regista-se um conjunto de insuficiências com reflexos na gestão e no controlo interno, designadamente, **a falta de um adequado planeamento de necessidades para o ano económico e de uma política de compras que assegure a maior concorrência possível.**

NCI desajustada
Falta de
planeamento e de
definição de
política de
compras

1.12. Inexistência **de qualquer relatório de acompanhamento da execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, resultante da falta da monitorização desse Plano.

Falta de
monitorização do
PGRCIC

1.13. Não se registam divergências de natureza técnica entre a IGF e autarquia local e esta acolheu a generalidade das Conclusões e Recomendações, embora não tenha remetido evidência da respetiva adoção.

Acolhimento das
Conclusões e
Recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
LISTA DE FIGURAS.....	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. FUNDAMENTO	7
1.2. OBJETIVOS.	7
1.3. ÂMBITO.....	7
1.3.1. ÂMBITO FUNCIONAL.....	7
1.3.2. ÂMBITO TEMPORAL	7
1.4. METODOLOGIA	8
1.5. CONSTRANGIMENTOS	8
1.6. CONTRADITÓRIO	9
2. RESULTADOS DA AÇÃO.....	10
2.1. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO	10
2.1.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA	10
2.1.2. PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS UTILIZADOS	11
2.1.3. ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E GESTÃO	14
2.1.4. COMPETÊNCIAS	15
2.1.5. FORNECIMENTOS CONTÍNUOS	16
2.1.6. ACORDOS-QUADRO	17
2.1.7. PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA	17
2.1.8. COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS	18
2.1.9. PRAZOS DE PAGAMENTO.....	19
2.2. CONTROLO DA LEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	20
2.2.1. ASPETOS GERAIS	20
2.2.1.1. AJUSTE DIRETO-LIMITAÇÕES AOS CONVITES AO MESMO FORNECEDOR	20
2.2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA.....	21
2.2.2. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS - PARECER PRÉVIO E REDUÇÃO REMUNERATÓRIA	21
2.2.3. PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS	22
2.2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS (PGRIC)	25
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	27
4. PROPOSTAS.....	31
LISTA DE ANEXOS	32

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABS	Secção de Aquisição de Bens e Serviços
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
CM	Câmara Municipal
CMFA	Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Pública
CCP	Código dos Contratos Públicos
CIMAL	Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo
DAM	Divisão de Administração Municipal
DASEF	Divisão da Ação Social, Educação e Formação
DT	Divisão Técnica
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MFA	Município de Ferreira do Alentejo
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
NCI	Norma de Controlo Interno
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRICIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
ROSMFA	Regulamento de Organização dos Serviços Municipais de Ferreira do Alentejo
SF	Secção Financeira
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICOS

	Fls.
GRÁFICO 1 - PESO DA DESPESA COM CONTRATAÇÃO PÚBLICA NA DESPESA MUNICIPAL	10
GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DA DESPESA COM CONTRATAÇÃO PÚBLICA (2012/2014)	10
GRÁFICO 3 - ESTRUTURA DA DESPESA COM CONTRATAÇÃO PÚBLICA (2012/2014)	11
GRÁFICO 4 - PESO DO N.º DE EMPREITADAS POR MODALIDADE DE PROCEDIMENTO (2012/2014)	12
GRÁFICO 5 - PESO DO MONTANTE DE EMPREITADAS POR MODALIDADE DE PROCEDIMENTO (2012/2014)	12
GRÁFICO 6 - PESO DO MONTANTE DE AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS POR MODALIDADE DE PROCEDIMENTO (2012/2014)	13
GRÁFICO 7 - PESO DA DESPESA COM A ADJUDICAÇÃO DE FORNECIMENTOS CONTÍNUOS NO TRIÉNIO 2012/2014	16

QUADROS

QUADRO 1 - N.º E MONTANTE DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS POR MODALIDADE DE PROCEDIMENTO (2012/2014)	15
---	----

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria foi executada no âmbito do Projeto “Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica”, previsto no Plano Anual de Atividades da IGF.

1.2. OBJETIVOS.

Esta auditoria teve como *objetivo geral* verificar a gestão das aquisições de bens e serviços e das empreitadas de obras públicas municipais, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, tendo em conta, designadamente, os seguintes objetivos específicos:

- a) **Analisar a evolução e o peso das despesas com a contratação pública (aquisições de bens e serviços, incluindo empreitadas)** nas despesas municipais, no triénio 2012/2014;
- b) **Concluir se o processo de compras públicas respeitou as normas legais e as boas práticas**, em termos de poupança e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência;
- c) **Concluir sobre a aplicação das reduções remuneratórias, previstas nas Leis dos orçamentos de Estado de 2012 a 2014, nas aquisições de serviços;**
- d) **Analisar a legalidade dos procedimentos de contratação e da execução dos contratos;**
- e) **Verificar os desvios na execução física e financeira dos contratos;** e
- f) **Avaliar a fiabilidade, integralidade e regularidade da informação contabilística** relativa a fornecedores c/c e fornecedores de imobilizado, bem como **o sistema de controlo interno** na área da contratação pública.

Para além dos objetivos descritos constituiu, também, objeto da presente ação a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo (CMFA), nos aspetos relacionados em particular com a área da contratação pública de empreitadas e aquisição de bens e serviços.

1.3. ÂMBITO

1.3.1. Âmbito Funcional

A presente ação incidiu sobre a Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo, com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo as aquisições de bens e serviços e as empreitadas.

1.3.2. Âmbito Temporal

O período temporal abrangido pela ação reportou-se ao triénio 2012/2014, embora tenham sido consideradas, no âmbito das verificações realizadas, algumas situações reportadas ao ano de 2015.

1.4. METODOLOGIA

A execução da presente auditoria foi orientada pelos procedimentos de auditoria para controlo das compras públicas e das empreitadas de obras públicas adotados na IGF, na área das autarquias locais, e desenvolveu-se nos seguintes termos:

- ❑ Levantamento inicial dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes;
- ❑ Análise do sistema de controlo interno instituído;
- ❑ Realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente para os processos relativos à contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas e para os documentos relativos à execução física e financeira dos correspondentes contratos.

A seleção da amostra dos processos de contratação pública (aquisição de bens e serviços e empreitadas), que recaiu sobre as adjudicações desde janeiro de 2012 até dezembro de 2014, foi realizada com base numa análise de risco, que inclui, entre outros, os critérios da materialidade, do do tipo e diversidade de procedimento e o objeto dos contratos.

(Anexos 1, 4 e 5)

Procedeu-se, também, por amostragem, à **circularização de saldos das contas de fornecedores** de bens e serviços e de imobilizado, tendo em vista, fundamentalmente, concluir sobre a fiabilidade e integralidade da informação financeira dessas contas.

Os principais **referenciais** de análise considerados foram, essencialmente, as normas legais aplicáveis e regulamentares em matéria de realização de despesas com empreitadas e aquisição de bens e serviços, em especial o Código dos Contratos Públicos e a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), as Leis dos Orçamentos de Estado (LOE) de 2012 a 2014, em matéria de reduções aplicáveis aos contratos de aquisição de serviços, o POCAL e a Norma de Controlo Interno do Município.

As **técnicas de auditoria** utilizadas consistiram, fundamentalmente, na análise documental, no tratamento de informação financeira e na realização de entrevistas informais.

1.5. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação não se registaram quaisquer constrangimentos dignos de referência, sendo de salientar, positivamente, a colaboração prestada à equipa de auditores pelos eleitos e serviços municipais.

1.6. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional formal, em cumprimento do disposto no artigo 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul, e nos artigos 19.º e 20.º do Despacho n.º 6387/2010 (Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF), aprovado por despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças de 5/abr.

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos dos documentos constantes do Anexo 11, fazendo-se menção expressa à resposta da autarquia no texto deste relatório, sempre que se considerou pertinente.

Regista-se um acolhimento generalizado das recomendações apresentadas, cuja implementação carece, contudo, da apresentação de evidências, no âmbito da informação a prestar pela autarquia local, nos termos propostos no item 4.2. deste relatório.

(Anexo 11)

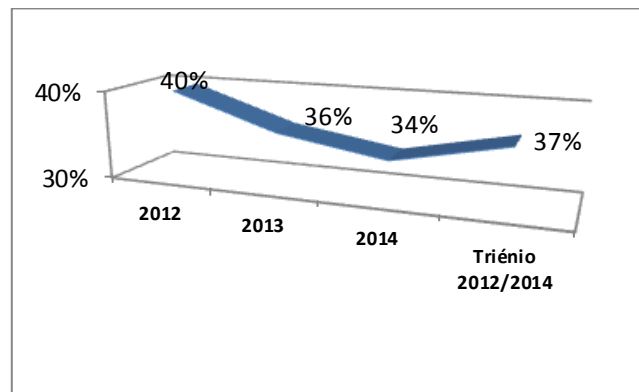
2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO

2.1.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA

No triénio de 2012/2014, a **despesa com contratação pública**¹ no Município de Ferreira do Alentejo ascendeu a, aproximadamente, M€ 11,1 e **representou 37% da despesa municipal** (40%, em 2012, 36%, em 2013, e 34%, em 2014), conforme ilustra o gráfico seguinte:

Gráfico 1 - Peso da despesa com contratação pública na despesa municipal

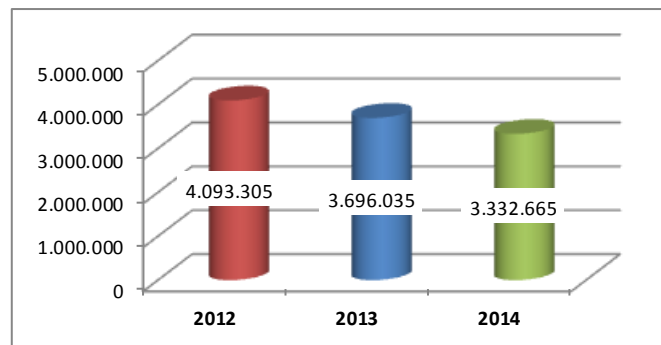


Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012 a 2014)

(Anexos 2 e 3)

Essa despesa apresentou uma variação negativa entre 2012 e 2013 e entre este ano e 2014 na ordem de 10%, em cada um destes períodos. **Comparando a despesa de 2012 com a de 2014, regista-se uma redução de 18,6%** (€ 760.640), tendo passado de € 4.093.305, em 2012, para € 3.332.665, em 2014, conforme gráfico seguinte:

Gráfico 2 - Evolução da despesa com contratação pública (2012/2014)



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012 a 2014)

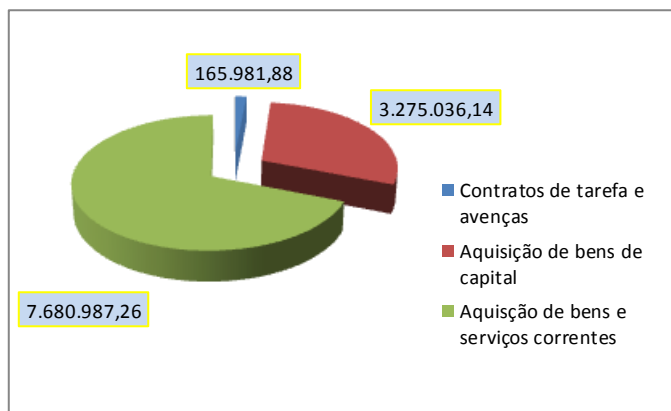
¹ Incluímos aqui a despesa paga com aquisições de serviços e de bens (correntes e de capital, excluindo apenas a relativa a ativos incorpóreos e terrenos).

No mesmo período, as aquisições de bens de capital diminuíram 92% (a respetiva despesa passou de m€ 1,5 para m€ 0,76); as aquisições de bens correntes diminuíram 28 % (de m€ 0,65 para m€ 0,50), enquanto as aquisições de serviços, incluindo avenças e tarefas, diminuíram 2% (esta despesa passou de m€ 2,63 para m€ 2,57).

(Anexos 2 e 3)

A figura seguinte dá-nos conta da estrutura da despesa com contratação pública:

Gráfico 3 - Estrutura da despesa com contratação pública (2012/2014)



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012 a 2014)

(Anexos 2 e 3)

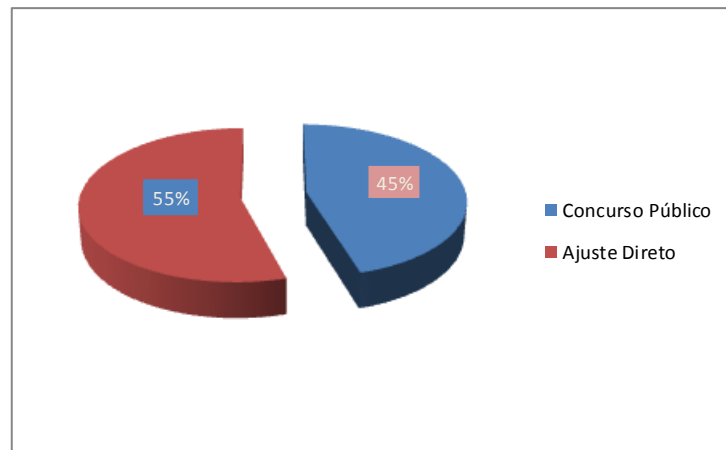
Da análise desse gráfico verifica-se que as **aquisições de bens de capital**, no montante de € 3.275.036,14, **representaram 29,4%** do total das despesas da contratação pública e os restantes 70,6% respeitaram, quase integralmente, a **aquisições de bens e serviços correntes (69,1%)**, no montante de € 7.680.987,26, uma vez que as **avenças e tarefas contribuíram apenas com 1,5%** para o total daquelas despesas.

2.1.2. PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS UTILIZADOS

A) EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

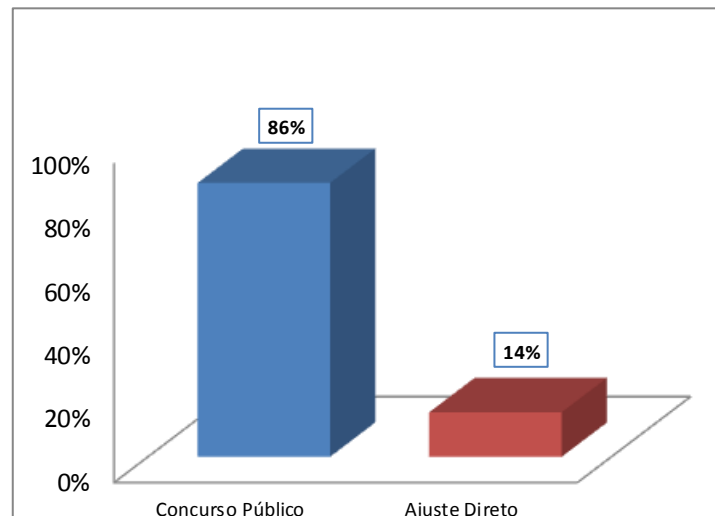
Os dois gráficos seguintes dão-nos uma imagem do universo dos procedimentos adotados com adjudicações de empreitadas efetuadas, entre janeiro de 2012 e dezembro de 2014, considerando, no primeiro, a percentagem dos procedimentos por modalidade, e, no segundo, o peso do montante adjudicado através de cada uma das modalidades desses procedimentos:

Gráfico 4 - Peso do n.º de empreitadas por modalidade de procedimento (2012/2014)



Fonte: Listagens disponibilizadas pela DAM

Gráfico 5 - Peso do montante de empreitadas por modalidade de procedimento (2012/2014)



Fonte: Listagens disponibilizadas pela DAM

(Anexo 1)

De acordo com o gráfico n.º 4, num total de 11 processos adjudicados, naquele período, **45% obedeceram ao procedimento por ajuste direto e 55% por concurso público.**

Do mesmo modo, como evidenciam os gráficos n.ºs 4 e 5, **o concurso público foi o procedimento pré-contratual utilizado com maior peso no conjunto da despesa adjudicada (€927.455,91.)², ao representar 86% do total, repartido por 5 empreitadas, seguido pelo ajuste direto, cuja percentagem de 14% respeita a 6 empreitadas, no montante de € 150.888,39.**

² Segundo informação resultante das relações disponibilizadas pelos serviços do MFA.

B) AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

O quadro n.º 1 dá-nos uma visão, por ano, sobre cada modalidade de procedimento utilizada, em termos quer do seu número, quer dos valores contratados.

Quadro 1 - N.º e montante das aquisições de bens e serviços por modalidade de procedimento (2012/2014)

UN: €

Ano	Ajuste Direto Simplificado		Ajuste Direto Normal		Concurso Público		Total	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante
2012	1.974	445.711,14	35	474.535,51	1	0,00	2.010	920.246,65
2013	1.941	516.977,06	45	706.518,35	1	0,00	1.987	1.223.495,41
2014	1.455	303.817,53	39	420.894,74	2	84.912,00	1.496	809.624,27
Total	5.370	1.266.505,73	119	1.601.948,60	4	84.912,00	5.493	2.953.366,33

Fonte: Listagens fornecidas pela DAM

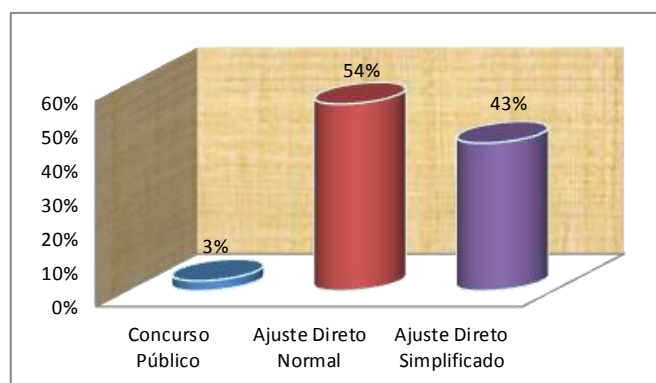
(Anexos 4 e 5)

Excluindo o ajuste direto simplificado, em relação ao qual não existe propriamente um procedimento, respeitando a aquisições de bens/serviços de valor até €5.000, o procedimento pré-contratual mais utilizado foi o ajuste direto, regime normal (97%), utilizado em 119 procedimentos, tendo sido adotado o concurso público em apenas 4 procedimentos (3%).

Porém, da despesa total adjudicada, 43 % foi aprovada na sequência de ajuste direto simplificado, o que, no conjunto das aquisições, representa um valor muito relevante de despesa, sem sujeição a concorrência, e indicia um deficiente levantamento das necessidades dos bens e serviços correntes para cada ano, bem como a sua contratação sem ter em consideração a despesa estimada no ano com esses bens e serviços, à revelia, eventualmente, do procedimento pré-contratual exigido em função da estimativa dessa despesa.

Da restante despesa adjudicada, cerca de 54% foi precedida de ajuste direto, regime normal, e 3 % obedeceu ao concurso público, conforme gráfico seguinte:

Gráfico 6 - Peso do montante de aquisições de bens e serviços por modalidade de procedimento (2012/2014)



Fonte: Listagens fornecidas pela DAM

(Anexos 4 e 5)

2.1.3. ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E GESTÃO

A) Aquisição de Bens e Serviços

2.1.3.1 O processo de compras públicas³ está centralizado na **Secção de Aquisição de Bens e Serviços, integrada na Divisão de Administração Municipal (DAM)**, de harmonia com as competências atribuídas a esse setor⁴, sendo a contratação de bens e serviços promovida através daquele serviço⁵.

Os procedimentos pré-contratuais, com exceção dos ajustes diretos do regime simplificado⁶, correm através de plataforma eletrónica.

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

A gestão das compras da autarquia local deve, pois, ser orientada pelos princípios de racionalização, da economia e da eficiência, o que pressupõe um adequado conhecimento das necessidades e de planeamento das suas aquisições.

No caso desta autarquia local, embora não haja qualquer documento a definir a sua política e estratégia de compras, a centralização do processo das compras, o recurso frequente a fornecimentos contínuos e a boa articulação existente entre os vários setores da DAM e o serviço de armazém, em especial entre este e a secção ABS, refletem-se positivamente numa gestão eficiente das compras públicas, bem como na organização e

³ Entendendo-se, para este efeito, como tal, 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.

⁴ Cfr. n.º 2 do artigo n.º 16º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais de Ferreira do Alentejo (ROSMFA), publicado no Diário da República (DR, 2ª série, n.º 5, de 8/jan/2013 e até à entrada em vigor deste Regulamento, o 16.º, nº 2, do Regulamento Orgânico, publicado no DR, 2ª série, n.º 246 de 22/dez/2010.

⁵ Refira-se que a centralização do processo de compras permite uma gestão mais eficiente das compras públicas e facilita, nomeadamente, o controlo da publicitação obrigatória, no portal da internet dedicado aos contratos públicos, de atos ou factos relacionados com os procedimentos de contratação pública, bem como do impedimento previsto no n.º 2 do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

⁶ Previsto no artigo 128.º do Código da Contratação Pública (CCP), em anexo ao DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

manutenção atualizada das existências e respetivos inventários, sem prejuízo do que referimos atrás quanto à necessidade de redução das aquisições através de ajuste direto simplificado (cfr. item 2.1.2.B).

A contabilidade de custos, instrumento de gestão autárquica que permite, também, melhorar o controlo dos custos das diversas funções e serviços promovidos pela autarquia e o planeamento das aquisições de bens e serviços necessárias à realização dessas funções, encontra-se também implementada neste Município.

No exercício do direito de contraditório, o PCM referiu que, perante a recomendação da IGF, será elaborado um plano anual de necessidades de bens e serviços, considerando as atividades inscritas nos planos de atividades e outras que decorram do funcionamento e manutenção dos serviços.

(Anexo 11)

B) Empreitadas

2.1.3.2 A promoção dos procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas, designadamente, a elaboração do caderno de encargos e dos documentos que o integram (programa e projeto de execução), bem com a fiscalização da sua execução física, estão a cargo Divisão Técnica.

No entanto, cabe à Secção de Aquisição de Bens e Serviços da Divisão de Administração Municipal dar seguimento aos procedimentos, através dos respetivos lançamentos na Plataforma Eletrónica e acompanhar todo o seu desenvolvimento até à conclusão dos mesmos, no quadro da referida centralização do processo de compras.

2.1.4. COMPETÊNCIAS

Nos mandatos abrangidos pela auditoria⁷, o PCM delegou e subdelegou, em matéria de contratação pública, no vereador Nuno Filipe Paiva Bidarra de Carvalho Pancada as competências próprias atribuídas por lei e as que lhes foram delegadas pela CMFA⁸.

⁷ Considerando o âmbito temporal da presente ação (2012 a 2014).

⁸ Em matéria de aquisição de bens e serviços, a competência para autorizar despesas encontrava-se atribuída ao órgão executivo e ao seu presidente, nos termos previstos na alínea d), do n.º1, do artigo 64.º e na al. g) do artigo. 68.º, ambos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (designada por Lei das Autarquias Locais – LAL), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, no artigo 18º do DL n.º 197/99, de 8 de junho. No atual mandato, estas competências são reguladas, mantendo o conteúdo, pelo disposto na alínea b) do nº 1 do artigo 18.º da Lei n.º 197/99, de 8 de junho, e alínea f) do nº 1 do artigo 33º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;

No entanto, a competência da CM pode ser delegada no presidente do órgão até ao montante de €748.196,84, de acordo com o previsto no n.º 2, do artigo. 29.º do referido DL n.º 197/99, no n.º 1, do artigo 65.º e na alínea g), do artigo 68.º da citada Lei n.º 169/99 (no atual mandato - cfr. nº 1 do artigo 34º do Anexo I à Lei 75/2013, de 12 de setembro), o que aconteceu nos dois mandatos autárquicos abrangidos por esta auditoria (cfr. reuniões camarárias de 29/out/2009 e de 18/out/2013).

Por sua vez, tal competência pode ainda ser subdelegada em quaisquer dos vereadores por decisão e escolha do presidente da autarquia, segundo o previsto no n.º 2, do artigo 65.º da Lei n.º 169/99, alterada pela Lei n.º

Na amostra analisada, as decisões de abertura dos respetivos procedimentos de concurso e de adjudicação dos contratos foram tomadas, em regra, pelo vereador Nuno Pancada (Vice-Presidente), no uso das referidas competências delegadas e subdelegadas pelo Presidente da Câmara.

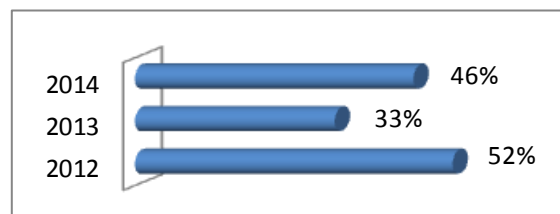
2.1.5. FORNECIMENTOS CONTÍNUOS

O MFA tem privilegiado, desde 2012, a aquisição de bens e serviços, relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de todo o ano económico, através de **forneamentos contínuos**, isto é, da contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados dentro de determinado prazo⁹, respeitando o *plafond* financeiro estipulado para o efeito.

A despesa autorizada, no triénio 2012/2014, através de **contratos de fornecimento contínuo de bens e serviços, na sequência de procedimentos pré-contratuais**, ascendeu a **€ 719.014,87, o que representou 43% do universo da despesa adjudicada** (€1.686.860,60) naquele período, não incluindo ajustes diretos simplificados.

Por ano, a despesa adjudicada através de contratos de fornecimentos contínuos¹⁰, respeitantes a aquisição de bens e serviços representou 52% (2012), 33% (2013) e 46%, (2014), conforme ilustra o gráfico seguinte:

Gráfico 7 - Peso da despesa com a adjudicação de fornecimentos contínuos no triénio 2012/2014



Fonte: Listagens disponibilizadas pela DAM

A adoção de fornecimentos contínuos é, em nosso entender, uma boa prática de gestão, porque, por um lado, assegura o fornecimento regular de bens de consumo corrente em função das necessidades dos serviços, e, por outro, permite, nomeadamente em relação aos bens não sujeitos a oscilações bruscas nos preços, a redução do seu preço, aproveitando as economias de escala.

Durante o triénio 2012/2014, o Município efetuou também diversas aquisições avulsas e sistemáticas de bens e serviços por ajuste direto simplificado (tais como, consumíveis de escritório, materiais de construção, produtos de limpeza, materiais de desgaste de oficina

5-A/2002 (aplicável ao anterior mandato) e nº 2 do artigo 36º do Anexo I à Lei 75/2013, de 12 de setembro, o que se verificou nos mandatos abrangidos por esta auditoria (despachos de 26/out/2009 e 18/out/2013).

⁹ Em regra, 1 ano.

¹⁰ 7 Contratos no valor total de €249.004,31, em 2012; 7, em 2013, no valor total de €235.651,04, e 7, em 2014, no valor total de €234.359,52.

auto e materiais elétricos), relativamente aos quais existiu uma necessidade contínua ao longo do exercício económico.

Atentas as vantagens técnicas e financeiras reconhecidas nos fornecimento contínuos, também para estas aquisições seria vantajoso a contratação através de procedimentos pré-contratuais sujeitos à concorrência e tendo em vista o fornecimento continuado desses bens para todo o ano, em função dos consumos previstos.

(Anexo 6)

No âmbito do contraditório, o PCM esclareceu que serão promovidos pela autarquia mais procedimentos para o fornecimento contínuo de bens e serviços, que se reconheçam como necessários.

(Anexo 11)

2.1.6. ACORDOS-QUADRO

Entre janeiro de 2012 e dezembro de 2014, a autarquia não aderiu ao Sistema Nacional de Compras Públicas, tendo em vista a aquisição de bens e serviços incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP),¹¹ gerido pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.¹² (ESPAP).

Contudo, segundo informação prestada pela DAM, um dos objetivos "(...) a atingir pelo município por forma a aumentar a eficiência e redução de custos é a sua integração na *Central de compras* da Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIMAL), que se encontra em fase de constituição".

O presidente da CMFA reconheceu, aquando do exercício do direito de contraditório, que o Município não celebrou qualquer contrato no âmbito de "acordos-quadro" integrado no sistema nacional de compras públicas, no período referido. Porém, por deliberação de 30/jul/2015, foi aprovado pela CM o mandato administrativo do município a favor da central de compras da comunidade intermunicipal do Baixo Alentejo (CC-CIM-Baixo Alentejo).

(Anexo 11)

2.1.7. PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA

A autarquia local adotou o procedimento de concurso adequado ao valor do contrato, tendo em conta a estimativa da despesa prevista ou do valor do contrato a celebrar¹³, pelo que, nesse aspeto, foi assegurado o cumprimento da lei.

Contudo, o recurso excecional ao ajuste direto simplificado e o alargamento do ajuste direto a outros fornecedores em condições de concorrer¹⁴ permite ao Município beneficiar

¹¹ Abrangidos por acordos quadro.

¹² Que substituiu a Agência Nacional de Compras Públicas, criada pelo DL n.º 37/2007, de 19/02.

¹³ Cfr. artigos 16.º e 17.º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

de preços mais competitivos e diversificar as entidades consultadas, no sentido da promoção de uma maior concorrência e da obtenção de propostas mais vantajosas, sem prejuízo da garantia da qualidade dos bens e serviços prestados, pelo que o Município deverá privilegiar, dentro do possível, a consulta a vários fornecedores.

Neste sentido aponta, designadamente, o ponto 5. da recomendação do Conselho de Prevenção e da Corrupção, de 7 de janeiro de 2015, sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.

2.1.8. COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS¹⁵

A inclusão de práticas e critérios ambientais na escolha dos bens e serviços constitui uma novidade estabelecida no atual Código dos Contratos Públicos (CCP)¹⁶ - á já alguns anos que as entidades públicas são sensibilizadas no sentido de efetuarem aquisições de bens e serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental¹⁷⁻¹⁸.

Na amostra analisada, abrangendo 36 processos, num universo de 123 (4 concursos públicos e 119 ajustes diretos), não demos conta da inclusão, nos respetivos cadernos de encargos, de critérios ou especificações técnicas de natureza ambiental.

Até à data, não foi elaborada pela autarquia qualquer diretriz ou norma a concretizar as especificações técnicas dos bens e serviços a incluir nos cadernos de encargos, nos termos previstos na alínea c), do n.º 2 do artigo 49.º do CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Essa omissão não impede, contudo, que a implementação de critérios ambientais nos procedimentos de aquisição de bens e serviços possa ser um objetivo específico da autarquia, em sintonia com os objetivos do Governo nesta matéria, definidos na citada Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007.

No âmbito do contraditório, o PCM informou que foi dada indicação aos serviços para procederem à criação de normas, de forma a concretizar as especificações técnicas e serviços a incluir nos cadernos de encargos critérios mais eficientes do ponto de vista ambiental. Refere que, apesar disto, apenas foi desenvolvido um procedimento para

¹⁴ E relativamente aos quais a autarquia disponha de uma avaliação positiva, face à informação disponível. Com efeito, o convite dirigido a determinados fornecedores deve pressupor, por parte da autarquia local, um conhecimento mínimo desses fornecedores, que assegure tendencialmente o fornecimento atempado dos bens e serviços pretendidos com a qualidade pretendida.

¹⁵ Designam-se como tal as aquisições que se regem não só pelo valor económico da aquisição, mas que integram também os custos ambientais e sociais, podendo afetar decisivamente a competitividade dos mercados.

¹⁶ Nomeadamente, na alínea c), do n.º 2 e no n.º 7 do artigo 49.º do CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

¹⁷ Cfr. Diretivas Europeias 17/2004/CE e 18/2004/CE.

¹⁸ Neste domínio reveste interesse a Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, publicitada no DR n.º 87, 1ª Série, de 7 de março, que aprova a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010, embora não seja aplicável à administração local.

fornecimento contínuo de tinteiros e toners para o ano de 2012, em que as especificações continham a indicação do cumprimento do artigoº 11.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez "regime de obrigatoriedade de reutilização de consumíveis informáticos".

(Anexos 4 e11)

2.1.9. PRAZOS DE PAGAMENTO

O prazo de pagamento é um dos fatores que influencia a formação do preço dos bens e serviços submetidos a concurso.

Por outro lado, uma imagem negativa da autarquia em termos de prazos de pagamento tende a repercutir-se, naturalmente, nos preços das propostas apresentadas pelos concorrentes, tornando-as mais onerosas.

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

A falta de pagamento atempado aos fornecedores é ainda suscetível de gerar **consequências negativas para a autarquia local**, designadamente, **ao nível da sua imagem perante o exterior e em nada contribui para a desejável transparência na fixação de preços e para a liquidez das empresas.**

De acordo com o artigo 299.º-A, n.º 1, e o n.º 3 do artigo 326.º, ambos do CCP, com as alterações introduzidas pelos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, o prazo de pagamento passou a ser de 30 dias, e só excepcionalmente poderá ser acordado um prazo máximo de 60 dias.

Acresce que são nulas as cláusulas contratuais que, sem motivo atendível e justificado face às circunstâncias concretas, estabeleçam prazos superiores a 60 dias para o vencimento das obrigações pecuniárias e excluam ou limitem a responsabilidade pela mora, de harmonia com o disposto no artigo 299.º-A, n.º 1, e o n.º 3 do artigo 326.º, ambos do CCP, com as alterações introduzidas pelos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 3/2010, de 27 de abril.

Por último, a obrigação de pagamento de juros de mora vence-se automaticamente, uma vez vencida a obrigação pecuniária nos termos do n.º 1 do artigo 299.º ou decorrido o prazo previsto nos números 3 e 4 do mesmo artigo, pelo que os correspondentes juros de mora devem ser relevados contabilisticamente, uma vez vencidas as obrigações pecuniárias, procedimento que não tem sido adotado pela autarquia local.

No mesmo sentido dispõe o DL n.º 62/2013, de 10 de maio, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais.

Ora, nos 8 processos de empreitada incluídos na amostra, representando 73% do universo, a CMFA fixou nas peças dos procedimentos de contratação prazos de pagamento de 30, 60 e 90 dias¹⁹, a contar da data da receção pelo Município das respetivas faturas, **sem que tenha sido fundamentada a excecionalidade ou invocado motivo atendível para os prazos de 60 e 90 dias.**

O PMP da autarquia local, apurado pela DGAL, era de 70 dias, em 31/dez/2013, e 47 dias, em 31/dez/2014²⁰. Sem prejuízo disso, nos procedimentos de empreitadas analisados, os prazos médios de pagamentos foram de 93, 101 e 109, nos anos de 2012, 2013 e 2014, respetivamente.

A este propósito informou o PCM, no contraditório, que serão acolhidas as recomendações da IGF, no sentido de serem cumpridos os prazos de pagamento contratados.

(Anexos 1, 1-A e 11)

2.2. CONTROLO DA LEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

2.2.1. ASPETOS GERAIS

2.2.1.1. AJUSTE DIRETO – LIMITAÇÕES AOS CONVITES AO MESMO FORNECEDOR

A CMFA **não reduziu a escrito os critérios gerais e abstratos a utilizar no preenchimento do conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas", previsto no n.º 2, do artigoº 113.º do CCP²¹**, para efeitos de controlo do limite fixado nesse preceito legal, relativamente a contratos de empreitada, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, adjudicados na sequência de ajuste direto, nos termos da alínea a) do artigo 19.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

Os testes realizados relativamente a alguns fornecedores²² permitiram-nos verificar, apesar disso, que nas situações em que se desencadeou o procedimento contratual por **ajuste direto, não incluindo o regime excecional, em função de critérios materiais**, a autarquia não convidou qualquer fornecedor em situação do aludido impedimento legal.

(Anexos 1B e 7)

¹⁹ V.g., a título meramente exemplificativo, os processos n.ºs AD 16/2013, AD 3/2013 e AD 1/2014.

²⁰ In <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/prazo-medio-de-pagamentos/>

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

²² Seleccionados com base no critério do valor acumulado de aquisições de bens e serviços mais elevado, após a entrada em vigor do CCP.

O PCM, no âmbito do contraditório, esclareceu que já foram aprovados em reunião de Câmara de 26/ago/2015, os critérios a utilizar no preenchimento do conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas" previsto no artigoº 113.º n.º 2 do CCP.

(Anexo 11)

2.2.1.2. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA

Através do confronto dos saldos das contas correntes remetidas pelos fornecedores circularizados, com referência a 31 de dezembro de 2014, e, sendo caso disso, dos respetivos documentos justificativos, com os evidenciados nas contas da autarquia local, verificámos, com referência a 34 fornecedores, cuja dívida era de € 144 841,81, num universo de € 331 132,26, ou seja 43,7%, que cerca de 33% daquela dívida (€ 47 657,54) ainda não estava relevada nas contas da autarquia local.

Essa omissão deve-se, na sua maioria, ao facto de algumas faturas de 2014 só terem sido rececionadas na autarquia local em 2015 e de outras, embora rececionadas ainda no final de 2014, só terem sido registadas em 2015.

Nessa omissão sobressai, pelo seu atraso, uma fatura de 2013, relativa a juros de mora, no montante de cerca de m€ 11,8.

(Anexos 8 e 8-A a 8-L)

As referidas omissões foram, entretanto, regularizadas no decurso da auditoria.

Relativamente às recomendações formuladas pela IGF a propósito desta matéria, referiu o PCM, no âmbito do contraditório, que a circularização de saldos apresenta divergências entre a conta apresentada pelo fornecedor e aquela que a CM apresentou, com referência a 31/dez/2014, porque algumas faturas do ano de 2014 foram recebidas em 2015 e outras, embora recebidas em 2014, só foram registadas contabilisticamente em 2015, após conferência. Sucede, por vezes, que os procedimentos de registo e conferência, que ocorrem através do sistema de gestão documental existente na autarquia, atrasam o registo atempado das faturas nas respetivas contas. Informa o PCM que foram aprovadas regras que têm como objetivo melhorar e efetuar o cumprimento do percurso referente ao registo dos documentos de despesa.

(Anexo 11)

2.2.2. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS - PARECER PRÉVIO E REDUÇÃO REMUNERATÓRIA

As aquisições de serviços, incluindo renovações, ocorridas nos anos de 2012 a 2014, objeto da amostra, foram precedidas de parecer vinculativo do órgão executivo e de redução remuneratória, sendo caso disso, nos termos das LOE de 2012 a 2014²³.

(Anexo 7)

²³ Nos termos previstos nas LOE de 2012 a 2014 (cfr. artigo 26.º da LEOE 2012, artigo 75.º da LEO2013 e artigo 33.º da LEO2014).

Com efeito, foi emitido parecer prévio sobre o cumprimento do requisito da alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008²⁴, de 27/fev "(...) *se está em causa a execução de trabalho não subordinado, para o qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público*" (cfr n.º 4 do referido artigo 35.º e n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, na redação dada pela Lei n.º 3-B/2010), bem como sobre a confirmação da declaração de cabimento orçamental e a aplicação da redução remuneratória.

Não detetámos qualquer situação irregular nesta matéria.

2.2.3. PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

Na análise das empreitadas adjudicadas entre janeiro de 2012 e dezembro de 2014 (*vd. Anexo 1 deste processo*), foram detetadas, entre outras detalhadas no relatório da auditoria, as seguintes irregularidades:

- a)** Os projetos referentes aos procedimentos n.ºs CP 4-2013 (*Reabilitação urbanística da entrada este e do Largo da Restauração 1640 em Ferreira do Alentejo*) e CP 7-2013 (*empreitada Requalificação urbana e paisagística da Aldeia Velha em Stª Margarida do Sado*), não se encontram instruídos com as condições técnicas gerais e especiais (*cfr., artigo 43.º do CCP e artigo 7.º, n.º 2, alínea f) da Portaria n.º 701H-2008, de 2/jul*);
- b)** Nos projetos a concurso referentes aos procedimentos n.ºs CP 1-2011, CP 1-2012, CP 2-2013, CP 4-2013 e CP 7-2013, para algumas espécies de trabalhos foi considerado no mapa de quantidades, como unidade de medida, o valor global.

Ora, a utilização desta unidade de medida para espécies e quantidades de trabalhos, aliada à omissão de condições técnicas gerais e especiais e de elementos elucidativos das quantidades de trabalho, viola o disposto no artigo 43.º, n.º 7, do CCP, que remete para a regulamentação da Portaria n.º 701-H-2008, de 29/jul (*cfr., em especial, artigo 7.º, n.º 2, alínea c), desta Portaria*).
- c)** No caso da citada obra CP 7-2013, a indicação de valores globais (uma unidade) para trabalhos (v.g. em especial, artigo 5.12 do mapa de quantidades de trabalhos que integra o projeto da obra), relevantes em termos, quer de quantidades, quer do seu valor, aliada à omissão ou imperfeita apresentação, nas peças escritas e desenhadas, de elementos de fácil e inequívoca interpretação sobre as características e quantidades dos materiais e trabalhos descritos, não permitia aos candidatos, incluindo o adjudicatário, a elaboração de propostas de preços para esse trabalhos tecnicamente sustentadas, nem comparáveis entre si.

Nesta obra, as situações atrás descritas afetaram não só o procedimento concursal, pois a elas se deve a disparidade anormal entre os preços unitários que os candidatos apresentaram para as mesmas espécies e quantidades de trabalho

²⁴ Alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008 de 31/dez, 3-B/2010 de 28/abr, 34/2010 de 2/set, 55-A/2010 de 31/dez, 64-B/2011 de 30/dez, 66-B/2012 de 31/dez e Decreto-Lei 47/2013 de 5/abr.

- v.g., para os trabalhos descritos no supra mencionado artigo 5.12 do mapa de quantidades de trabalhos, os preços propostos variaram entre €2.779,53 e €24.891,58), mas também a execução da empreitada.
- Com efeito, suspensões e prorrogações do respetivo prazo foram justificadas com a necessidade de, em relação aos mencionados trabalhos descritos no artigo 5.12, estudar alterações ao projeto ou aguardar a aquisição, mediante ajuste direto, de obtenção de parecer jurídico sobre o tipo de paliçada a usar na sustentação dos taludes.
- d)** Nessa mesma empreitada CP 7-2013, não foi dada resposta aos pedidos de esclarecimentos e às listas de erros e omissões do caderno de encargos apresentados pelos candidatos, nem tomadas pela autarquia local, quaisquer medidas no sentido desses erros e omissões serem corrigidos pelo dono da obra.
- e)** Também aí (*empreitada CP 7-2013*) foram executados trabalhos em desconformidade com o previsto no projeto, uma vez que, apesar das incongruências entre as peças escritas e desenhadas, é apreensível a vontade decorrente do projeto de estabilização dos taludes com grade de vegetação, conforme, sem margem para dúvidas, é representada no desenho nº 5 referente à "plantação". Ora, não só não foi executada esta grade, como ainda, nas paliçadas executadas em substituição, foram utilizadas metades de toros de madeira, resultantes da divisão longitudinal destes, quando, para este efeito, o projeto prevê, de acordo com as fotografias que o integram, toros inteiros de secção circular - não semicircular.
- f)** Ainda, com referência à empreitada *CP7-2013 (empreitada para requalificação urbana e paisagística da aldeia velha em Stª Margarida do Sado)*, na sua **fiscalização, foram detetadas falhas relevantes**, de entre as quais se destaca a deficitária e inconsistente fundamentação dos pareceres favoráveis às muitas e longas prorrogações e suspensão do prazo contratual para conclusão dos trabalhos (a execução da obra, de reduzida dimensão e complexidade, arrastou-se por cerca de um ano, quando o prazo fixado contratualmente era de 90 dias).
- (Anexo 9)
- g)** Na mencionada empreitada CP 4-2013 (*Reabilitação urbanística da entrada este e do Largo da Restauração 1640 em Ferreira do Alentejo*), foi aprovada, como trabalhos a mais, a pavimentação de 338,80m², com os materiais previstos nos artigos 4.7 e 4.8 do mapa de quantidades e espécies de trabalhos (2.º contrato adicional), de um troço de estrada no prolongamento para ponte daquele que o projeto de obra prevê. Ora, estes trabalhos não se tornavam necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista (cfr. artigo 370.º, n.º 1, al. a) do CCP), pelo que não revestiam a natureza de trabalhos a mais.

Considerando, porém:

- ✓ O valor não muito elevado destes trabalhos, quer face ao valor da empreitada (menos de 1% deste valor que é de €280.255,52), quer em termos absolutos (€2.239,47), o que permitia a sua execução por ajuste direto;
- ✓ A fundamentação da sua necessidade;
- ✓ A constatação de que não resultou prejuízo para a autarquia; e
- ✓ A convicção dos intervenientes no procedimento de que cumpriam a lei,

justifica-se, em nossa opinião, formular uma recomendação à Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo no sentido de que apenas deve executar, como trabalhos a mais, aqueles que revistam esta natureza *(há abundante doutrina e jurisprudência, em especial do Tribunal de Contas, sobre a distinção entre estes trabalhos e a obra nova)*.

- h)** Os documentos que compõem os processos instruídos no período compreendido entre os anos de 2012 e 2014 nem sempre se encontram integralmente rubricados e numerados e/ou arquivados por ordem cronológica *(vd. Processos n.ºs CP 11-2011, CP 1-2012, CP 2-2013, CP 4-2013 e CP 7-2013)*;
- i)** Na empreitada n.º CP 2-2013, com um prazo contratual de 240 dias, a CM aprovou uma prorrogação do prazo legal da empreitada de 118 dias, com fundamento nos trabalhos de alterações ao projeto e nas condições meteorológica adversas – forte precipitação - registadas durante os meses em que decorreram os trabalhos da obra. Porém, da análise não resultou qualquer evidência de que a fiscalização tenha emitido parecer sobre as ocorrências com análise técnica dos dias em que ocorreram as condições adversas e dos consequentes desvios no Plano de Trabalhos;
- j)** Não recolhemos evidência do controlo verificativo da qualidade dos materiais e dos equipamentos aplicados e do controlo dos ensaios previstos na cláusula 17.ª do CE e nas especificações técnicas dos projetos nos processos n.ºs CP 1-2012, CP 2-2013 e CP 7-2013;
- k)** Encontram-se por publicitar, no portal da internet dedicado aos contratos públicos www.base.gov.pt, os relatórios finais das contas de obra aprovadas até 30/dez/2014 *(vd CP 11-2011, CP 1-2012; CP 2-2013, CP 4-2013, CP 7-2013, AD 14-2012 e AD 52-2013)*, conforme prevê o disposto no artigo 465.º do CCP;

O PCM, no exercício do direito do contraditório, informou que serão seguidas as recomendações apontadas pela IGF nesta matéria, designadamente, no que respeita à revisão de projetos técnicos antes do lançamento do procedimento para execução das respetivas obras, e, a propósito das irregularidades apontadas, que as prorrogações de prazo e suspensão da obra "requalificação urbana e paisagística da aldeia velha de Stª Margarida do Sado" não determinaram, por si só, qualquer agravamento no custo da mesma.

(Anexo 11)

2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS (PGRCIC)

2.3.1. O Município de Ferreira do Alentejo dispõe de Norma de Controlo Interno (NCI), cuja última atualização é de 14 de abril de 2004, com a aprovação de um conjunto de regras respeitantes ao “*circuito da despesa de aquisição de bens e serviços*”.

Manifestamente, esta Norma necessita de ser ajustada à atual estrutura orgânica do Município e às alterações jurídicas entretanto introduzidas na atividade da autarquia local, entre outras, em matéria de contratação pública e da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).

Para além disso, importa salientar as seguintes insuficiências, entre outras decorrentes do já referido neste relatório (*v.g. itens 2.1.6., 2.1.7., 2.1.8., 2.2.1.1., 2.2.1.2., 2.2.1.3., 2.2.3.*), **com reflexos na gestão e controlo interno na área da contratação pública:**

- ✓ A não redução a escrito dos procedimentos a adotar ao nível da contratação de bens e serviços, da gestão dos armazéns, da receção de bens e, ainda, em matéria de seleção e avaliação dos fornecedores;
- ✓ A falta de menção expressa nas informações em que são indicados os fornecedores a consultar, nos procedimentos por ajuste direto, à inexistência de impedimento legal em convidar esses fornecedores, designadamente, face ao previsto no artigo 113.º do CCP.
- ✓ A não disponibilização de informação financeira aos fornecedores no *site* do Município e conta-corrente “*on-line*”, de modo a facilitar a reconciliação das contas de terceiros;
- ✓ A inexistência de regras escritas sobre a organização dos processos de contratação pública e a falta de numeração sequencial das folhas dos processos em suporte de papel, omissões que dificultam a sua análise e consulta e facilitam o extravio das peças processuais; e
- ✓ Embora a avaliação da qualidade dos bens e serviços adquiridos e dos respetivos fornecedores/empregados, tendo em conta, designadamente, o respetivo *curriculum* e o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia, seja ponderada aquando da escolha das entidades a convidar no âmbito dos procedimentos de ajuste direto, de acordo com as informações que nos foram prestadas no decurso da auditoria, não há, contudo, qualquer evidência dessa avaliação, que deve ser acessível para consulta em qualquer momento.

2.3.2. No que respeita ao PGRIC²⁵, importa salientar a inexistência de qualquer relatório de acompanhamento da execução do Plano, resultante da falta de monitorização da sua aplicação.

(Anexo 10)

O PCM, **no contraditório**, informou que foi dada indicação aos serviços para procederem à revisão da NCI em vigor desde 2004, de forma a adequá-la à estrutura orgânica dos serviços municipais, às alterações legislativas decorrentes da entrada em vigor da LCPA e Lei n.º 73/2013, de 3/set e, de um modo geral, às recomendações da IGF.

Quanto ao PGRIC, o mesmo eleito local esclareceu que será o mesmo objeto de revisão, implementada a sua monitorização e elaborados os correspondentes relatórios.

(Anexo 11)

²⁵ Aprovado a 30/dez/2009

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do atrás exposto, afigura-se pertinente relevar as seguintes conclusões e recomendações:

3.1. ASPETOS GERAIS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. A despesa com contratação pública, no montante de M€ 11,1, representou no triénio de 2012/2014, 37% da despesa municipal e evidenciou uma redução de 18,6%, entre 2012 e 2014.	2.1.1.	
3.1.2. As aquisições de bens de capital representaram, no mesmo período, 29,4% do das despesas da contratação pública e os restantes 70,6% respeitaram, quase integralmente, a aquisições de bens e serviços correntes.	2.1.1.	
3.1.3. Entre 2012 e 2014, a despesa com a aquisição de bens de capital diminuiu 92%, enquanto a relativa a aquisições de bens correntes e a aquisições de serviços, incluindo avenças e tarefas, decresceu, respetivamente, 28 % e 2%.	2.1.1	
3.1.4. A autarquia não aprovou qualquer documento a definir as políticas e procedimentos a adotar pelos serviços na gestão das compras públicas, que pressupõe, desde logo, um adequado planeamento de necessidades para o ano económico.	2.1.3.1	A) Que a gestão das compras públicas passe a obedecer a uma política e estratégia de compras e orientações predefinidas pela autarquia, de forma a disciplinar e racionalizar o respetivo processo de compras, considerando o planeamento das necessidades ao longo de cada ano económico.
3.1.5. Durante o triénio 2012/2014, as aquisições de bens e serviços por ajuste direto simplificado representaram 43% da despesa com aquisição de bens e serviços, o que, no conjunto das aquisições, representa um valor muito relevante da despesa, sem sujeição a concorrência, e indicia um deficiente levantamento das necessidades dos bens e serviços correntes para cada ano, bem como a sua contratação sem ter em consideração a despesa estimado no ano com esses bens e serviços, à revelia, eventualmente, do procedimento pré-contratual exigido em função	2.1.2.B) e 2.1.5.	B) A autarquia deverá privilegiar o planeamento das suas necessidades para cada exercício económico e reforçar o recurso a fornecimentos contínuos de bens e serviços, em detrimento das aquisições avulsas e por ajuste direto simplificado, com respeito do procedimento pré-contratual adequado, em função da despesa estimada para o ano.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>da estimativa dessa despesa.</p> <p>3.1.6. Sem prejuízo disso, a despesa realizada através de contratos de fornecimento contínuo de bens e serviços, na sequência de procedimentos pré-contratuais, no montante de m€ 719, representou 43% do universo da despesa adjudicada por ajuste direto, não incluindo os simplificados, e por concurso público (M€ 1,687).</p>		
<p>3.1.7. No período abrangido pela auditoria, não há evidência de a autarquia local ter efetuado qualquer aquisição de bens e serviços ao abrigo de Acordos-Quadro.</p>	2.1.6.	<p>C) Que a autarquia, antes da aquisição de bens e serviços incluídos em acordos-quadro, celebrados no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas ou outra Central de Compras, pondere se existem vantagens na adesão a esses acordos-quadro.</p>
<p>3.1.8. Na amostra analisada, não há evidência da CMFA ter efetuado qualquer aquisição de bens ou serviços, com implementação de critérios de natureza ambiental.</p>	2.1.8.	<p>D) Que a autarquia, nos termos do CCP, elabore diretrizes ou normas de forma a ponderar a aquisições de bens e serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental.</p>
<p>3.1.9. Nos processos abrangidos pela amostra, relativamente aos quais a CMFA fixou, nas peças dos procedimentos de contratação, prazos de pagamento de 60 e 90 dias, não foi fundamentada a excecionalidade ou motivo atendível para esses prazos.</p> <p>3.1.10. A CMFA nem sempre cumpriu os prazos de pagamento fixados nos contratos.</p>	2.1.9.	<p>E) Que a autarquia passe a definir os prazos de pagamento conforme o previsto no CCP, ou seja, em regra, 30 dias, e, se tal não suceder, que proceda à adequada fundamentação.</p> <p>F) Que a autarquia efetue os pagamentos aos fornecedores dentro dos prazos acordados nos respetivos contratos.</p>

3.2. CONTROLO DA LEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1 A CMFA não reduziu a escrito os critérios gerais e abstratos a utilizar no preenchimento do conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas", previsto no n.º 2, do artigoº 113.º do CCP.</p>	2.2.1.1	<p>G) Para efeitos de controlo do impedimento legal em convidar a mesma entidade, deve a autarquia local fixar, por escrito, os critérios gerais e abstratos, a utilizar no</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Apesar disso, não foi detetada qualquer situação abrangida pelo referido impedimento legal.		preenchimento do conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas".
<p>3.2.2 No procedimento de empreitada para requalificação urbana e paisagística da aldeia velha em Stª Margarida do Sado, foram detetadas diversas deficiências ao nível das especificações técnicas do projeto que afetaram o procedimento concursal e a execução da empreitada, uma vez que não foram apreciadas pelo dono da obra, apesar de suscitadas pelos concorrentes.</p> <p>3.2.3 Foram ainda detetadas falhas relevantes na sua fiscalização, de entre as quais se destaca a deficiente e inconsistente fundamentação dos pareceres favoráveis às muitas e longas prorrogações e suspensão do prazo contratual para conclusão dos trabalhos.</p>	2.2.3. c) a f)	<p>H) A CMFA deverá analisar detalhadamente e dar resposta a todas as listas dos erros e omissões dos cadernos de encargos, reclamações e pedidos de esclarecimentos apresentados pelos candidatos.</p> <p>I) A CMFA deve impor níveis mais elevados de qualidade na fiscalização das obras municipais e na elaboração/aquisição dos projetos, através da sua revisão, antes da abertura do procedimento para execução das respetivas obras.</p>
3.2.4 Numa empreitada (CP 4-2013) foi executada, como trabalhos a mais, obra que não integrava aquela empreitada, mas que podia ser executada, contudo, precedendo ajuste direto, tendo em conta o seu montante (m€ 2,2).	2.2.3. g)	J) Que a CM execute como trabalhos a mais de uma empreitada apenas aqueles que revistam essa natureza, dada a conexão com a mesma obra e a sua imprevisibilidade.
3.2.5 Foi dado cumprimento às imposições constantes das LOE 2013, 2014 e 2015 quanto ao parecer prévio e reduções nas aquisições de serviços.	2.2.2.	
3.2.6 Na sequência da circularização de saldos das contas de fornecedores c/c e fornecedores de imobilizado, cerca de 33% da dívida a esses fornecedores (m€ 97,4) estava por relevar contabilisticamente, com referência ao final da gerência de 2014, sendo de relevar a omissão de dívida de 2013 no montante de cerca de m€ 11,8.	2.2.1.2.	K) Que as faturas dos fornecedores sejam oportunamente relevadas nas respetivas contas da autarquia local, designadamente nas contas de "Faturas em receção e conferência".

3.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.3.1 Apesar da Norma de Controlo Interno	2.3.1.	L) Que a autarquia encete

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>(NCI) incluir um conjunto importante de procedimentos de controlo, em matéria de despesas públicas:</p> <p>a) A NCI não está ajustada à atual estrutura orgânica, nem às alterações legais entretanto ocorridas, particularmente, em sede da LCPA.</p> <p>b) Para além disso, regista-se um conjunto de insuficiências com reflexos na gestão e controlo interno na área da contratação pública, designadamente, para além de outras evidenciadas pelas conclusões atrás expostas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ A não redução a escrito dos procedimentos a adotar ao nível da contratação de bens e serviços, da gestão dos armazéns, da receção de bens e seleção e avaliação e qualificação dos fornecedores; ❑ A falta de formalização de informação sobre a não verificação de impedimento legal em convidar cada um dos fornecedores propostos para serem consultados no âmbito do ajuste direto (excluindo critérios materiais); ❑ A não disponibilização de informação financeira aos fornecedores no <i>site</i> do Município e conta-corrente “<i>on-line</i>” ❑ A inexistência de regras escritas sobre a organização dos processos de contratação pública e a falta de numeração sequencial das folhas dos processos em formato de papel. 		<p>diligências no sentido de rever a NCI, de forma a adequar o seu conteúdo à atual estrutura orgânica e à sua atualização em função das alterações legais entretanto ocorridas, particularmente, em sede da LCPA.</p> <p>M) Que a autarquia local providencie a adoção das medidas tendo em vista suprir as insuficiências apontadas.</p>
<p>3.3.2 Não foi elaborado qualquer relatório de acompanhamento da execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e infrações Conexas (PGRIC), resultante da falta de monitorização da sua aplicação.</p>	2.3.2.	<p>N) Que a CMFA implemente a monitorização regular da aplicação do PGRIC, bem como a elaboração dos respetivos relatórios de acompanhamento dessa aplicação.</p>

4. PROPOSTAS

Atento todo o exposto, propõe-se:

4.1. A remessa deste Relatório e respetivos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da al. o), do n.º 2, do artigoº 35.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set;

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 a respetiva evidência documental, nos termos previstos no artigoº 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, publicado no DR, 2ª série, de 12/abr.

A Equipa,

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1	RELAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE EMPREITADAS ADJUDICADAS NO TRIÉNIO 2012/2014
ANEXO 1 A	EMPREITADAS - PRAZOS DE PAGAMENTO DAS FATURAS / AUTOS DE MEDIÇÃO
ANEXO 1 B	RELAÇÃO DE CONTRATOS DE EMPREITADA ADJUDICADOS POR AJUSTE DIRETO NOS ANOS DE 2010 - 2012, E 2012 - 2014, POR NIF DE EMPREITEIRO
ANEXO 2	EXECUÇÃO FINANCEIRA DA DESPESA COM CONTRATAÇÃO PÚBLICA (AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES E AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL TRIÉNIO 2012/2014)
ANEXO 3	INDICADORES ORÇAMENTAIS - CONTRATAÇÃO PÚBLICA
ANEXO 4	PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS ADJUDICADOS NO TRIÉNIO DE 2012/2014
ANEXO 5	RELAÇÃO DAS AQUISIÇÕES/LOCAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, INCLUINDO AVENÇAS E TAREFAS, ATRAVÉS DE AJUSTE DIRETO SIMPLIFICADO NO TRIÉNIO 2012/2014
ANEXO 6	FORNECIMENTOS CONTÍNUOS DE BENS E SERVIÇOS NO TRIÉNIO DE 2012/2014
ANEXO 7	RELAÇÃO DOS AJUSTES DIRETOS RELATIVOS A CONTRATOS DE AQUISIÇÃO/LOCAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS POR NIF DE FORNECEDOR NOS TRIÉNIOS: 2010-2012, 2011-2013 E 2012-2014
ANEXO 8	RECONCILIAÇÃO DE SALDOS DOS FORNECEDORES E REPRESENTATIVIDADE DA CIRCULARIZAÇÃO
ANEXO 8-A a 8-L	MAPAS RESUMO DA CIRCULARIZAÇÃO DOS SALDOS DAS CONTAS DE FORNECEDORES COM AS DA CÂMARA EM 31/DEZ/2014
ANEXO 9	IRREGULARIDADES DETETADAS NA FISCALIZAÇÃO DA EMPREITADA PARA REQUALIFICAÇÃO URBANA E PAISAGÍSTICA DA ALDEIA VELHA EM STª MARGARIDA DO SADO
ANEXO 10	QUESTIONÁRIO RELATIVO AO PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS (PGRIC)
ANEXO 11	CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL - RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA