

# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DO GAVIÃO

---

Controlo da Contratação Pública

**Relatório n.º 1987/2015**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

### FICHA TÉCNICA

<b>NATUREZA</b>	Auditoria de legalidade
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município do Gavião
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da IGF
<b>ÂMBITO</b>	Triénio 2012/2014 e 1º trimestre de 2015
<b>OBJETIVOS</b>	Verificar a atuação do Município, em matéria de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas, quanto à legalidade dos respetivos procedimentos e à boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.
<b>METODOLOGIA</b>	<p>A metodologia utilizada obedeceu aos procedimentos de controlo previstos nos seguintes Guiões, com os ajustamentos decorrentes das alterações legislativas entretanto ocorridas: Controlo das Empreitadas de Obras Públicas e Controlo das Compras Públicas nas Autarquias Locais, aprovados, respetivamente, em mar/2011 e abr/2010. Foram adotados os seguintes <b>procedimentos de auditoria</b>: 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 a empreitadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços, a operações urbanísticas, contraordenações e medidas de tutela de legalidade.</p> <p>Os principais <b>referenciais de análise</b> considerados foram, fundamentalmente, as normas legais aplicáveis e o sistema de controlo interno.</p> <p>As <b>técnicas de auditoria</b> utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.</p>
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi assegurado o procedimento de contraditório institucional, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, através de e-mail, a 16/out/2015.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	Abr/2015 – out/2015
<b>DIREÇÃO</b>	SIG Ana Paula Barata Salgueiro CdE/DO Belmiro Morais
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> CdE Helena Lopes <b>Execução:</b> Inspetor José Duque Gaspar

**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.

**PARECER:**

Submeto o presente Relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral, com o meu acordo com as propostas identificadas no ponto 5. Proponho, ainda, a sua submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, para conhecimento.

Concordo com este relatório e, designadamente, com as suas Conclusões e Recomendações, a fls. 27 a 30, bem como com as Propostas constantes do seu ponto 5., 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 1987/2015**

**PROCESSO N.º 2015/186/A5/505**

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE GAVIÃO**  
**CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

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

**1.1.** A despesa com contratação pública no Município do Gavião, que ascendeu a M€ 8,8, no triénio 2012/2014, representou 45% da despesa municipal e registou um aumento de 0,6%.

**Despesa com  
contratação pública:  
45% da despesa  
municipal**  
**Variação entre 2012  
e 2014: 0,6%,**

**1.2.** Do total da despesa com contratação pública, cerca de 62% respeitou à aquisição de bens e serviços correntes, que registaram um acréscimo de 2,6%, enquanto os restantes 38% respeitam a aquisições de bens de capital.

**1.3.** Foram adjudicados através de ajuste direto contratos de empreitada, no montante de M€ 0,9, e de aquisição de bens e serviços, no montante de M€4,6, o que representou cerca de 60% e 62%, respetivamente, da despesa adjudicada através desses contratos.

**Empreitadas por  
ajuste direto:60%**  
**Aquisição de bens e  
serviços por ajuste  
direto: 62%**

**1.4.** Da despesa adjudicada com aquisições de bens e serviços, no montante de M€ 4,6, 27% foi precedida de ajuste direto simplificado, o que representa um peso significativo no total daquela despesa municipal.

**Ajuste direto  
simplificado:27% da  
despesa com  
aquisição de bens e  
serviços**

**1.5.** Os prazos de pagamento contratualmente estabelecidos com os fornecedores foram, em regra, observados pelo Município.

**Observância dos  
prazos de  
pagamento aos  
fornecedores**

**1.6.** Nos processos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços analisados não se registaram, em geral, deficiências relevantes, quer ao nível dos procedimentos pré-contratuais, quer ao nível da execução física e financeira dos contratos.

Apesar disso, nas especificações técnicas fixadas nos Caderno de Encargos de dois procedimentos, fez-se indevidamente referência a marcas e modelos dos bens a adquirir.

**Referência ilegal a marcas e modelos nas especificações técnicas**

**1.7.** O sistema de controlo interno apresentava fragilidades diversas:

- ✓ Falta de elaboração e aprovação de documento a definir a política e estratégia de compras públicas da Autarquia;
- ✓ Não redução a escrito dos procedimentos e critérios a adotar para a densificação do conceito "*prestações do mesmo tipo ou idênticas*", para efeitos de controlo da limitação legal imposta pelo art.º 113º, nº 2 do CCP;
- ✓ Falta de fundamentação, no ajuste direto, do convite a uma única entidade;
- ✓ Inexistência de base de dados, organizada e atualizada, de empreiteiros/fornecedores, com menção ao grau de satisfação em termos de execução dos contratos celebrados;
- ✓ Ausência de segregação de funções e de rotatividade de trabalhadores na mesma função.

**Fragilidades do sistema de controlo interno**

**1.8.** Falta de monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

**Falta de monitorização do PGRIC**

**2.** A Autarquia acolheu positivamente as conclusões e recomendações formuladas pela IGF.

**Acolhimento pela Autarquia das 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
1.4. METODOLOGIA .....	8
1.5. CONSTRANGIMENTOS .....	9
1.6. CONTRADITÓRIO .....	10
2. RESULTADOS DA AÇÃO.....	11
2.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA .....	11
2.2. PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS .....	13
2.3. GESTÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	15
2.3.1. CENTRALIZAÇÃO E POLÍTICA DAS COMPRAS PÚBLICAS.....	15
2.3.2. FORNECIMENTOS CONTÍNUOS .....	16
2.3.3. ACORDOS-QUADRO .....	18
2.3.4. PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA .....	18
2.3.5. COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS .....	19
2.3.6. PRAZOS DE PAGAMENTO .....	19
2.3.7. GESTÃO DOS PROCEDIMENTOS DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	20
2.4. CONTROLO DA LEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	22
2.4.1. AJUSTE DIRETO – LIMITAÇÕES AOS CONVITES À MESMA ENTIDADE .....	22
2.4.2. PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS .....	22
2.5. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA .....	23
2.6. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....	24
2.6.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO.....	24
2.6.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	25
3. CONCLUSÕES.....	27
4. RECOMENDAÇÕES .....	29
5. PROPOSTAS .....	31
LISTA DE ANEXOS .....	32

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>ACT</b>	Autoridade para as Condições do Trabalho
<b>AIRC</b>	Associação Informática da Região Centro
<b>ANCP</b>	Ação Nacional de Compras Públicas
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMG</b>	Câmara Municipal do Gavião
<b>CNCP</b>	Catálogo Nacional de Compras Públicas
<b>CE</b>	Caderno de Encargos
<b>CIMAA</b>	Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo
<b>DAM</b>	Divisão de Administração Municipal
<b>DF</b>	Divisão Financeira
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DOSU</b>	Divisão de Obras e Serviços Urbanos
<b>DR</b>	Diário da República
<b>ESPAP</b>	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
<b>GCP</b>	Gestão de Stocks
<b>GES</b>	Gestão da Contratação Pública
<b>EDP</b>	Eletricidade de Portugal
<b>GOP</b>	Grandes Opções do Plano
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>MG</b>	Município do Gavião
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>OP</b>	Ordem de Pagamento
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PPGRCD</b>	Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimentos
<b>PSS</b>	Plano de Segurança e Saúde
<b>SA</b>	Serviço de Aprovisionamento
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>SGD</b>	Sistema de Gestão Documental
<b>SNCP</b>	Sistema Nacional de Compras Públicas

## **LISTA DE FIGURAS**

### **GRÁFICOS**

Gráfico1 - Peso da despesa com contratação pública na despesa municipal.....	11
Gráfico 2 - Evolução da despesa com contratação pública (2012-2014).....	12
Gráfico 3 - Estrutura da despesa com contratação pública (2012-2014) .....	12
Gráfico 4 - Nº de Empreitadas adjudicadas por tipo de procedimento (2012-mar/2015). 13	
Gráfico 5 - Peso do montante de empreitadas por tipo de procedimento (2012-mar/2015) .....	13
Gráfico 6 - Peso do montante de aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2012-mar/2015).....	15
Gráfico 7 - Peso da despesa com a adjudicação de fornecimentos contínuos (2012-mar/2015) .....	17

### **QUADROS**

Quadro 1- Nº e montante das aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2014-mar/2015).....	14
---	----

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria ao Município de Gavião (MG) foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças e integra-se no projeto "Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica".

### 1.2. OBJETIVOS

**1.2.1.** Esta auditoria teve como *objetivo geral* verificar a atuação do Município, em matéria de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas, quanto à legalidade dos respetivos procedimentos e à 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) Verificar se foram utilizados e aplicados os procedimentos pré-contratuais, de acordo com o previsto no Código dos Contratos Públicos;
- c) Analisar a execução dos contratos, bem como se foram aplicadas as reduções remuneratórias nas aquisições de serviços, nos termos das Leis de Orçamento de Estado, e verificar a existência de desvios na execução física (prazos e trabalhos) e financeira dos contratos, bem como a sua justificação;
- d) Analisar o sistema de controlo interno instituído no Município na área da contratação pública, bem como o uso de boas práticas nas compras públicas em termos de poupança e ganhos de eficiência;
- e) Avaliar a fiabilidade, integridade e regularidade da informação contabilística relativa a fornecedores c/c e fornecedores de imobilizado.

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

### 1.3. ÂMBITO

A presente Auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Gavião (CMG), com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo a contratação pública, a Divisão Financeira (DF) e a Divisão de Obras e Serviços Urbanos (DOSU), e reportou-se ao triénio 2012/2014 e ao 1.º trimestre de 2015.

## 1.4. METODOLOGIA

A execução da auditoria que obedeceu, com os necessários ajustamentos e atualizações, aos procedimentos de auditoria para controlo das compras públicas e das empreitadas de obras públicas adotados na IGF, consubstanciados em guiões aplicáveis na área das autarquias locais, desenvolveu-se nos seguintes termos:

### 1.4.1. Fases

**1.4.1.1 Planeamento**, que implicou, nomeadamente, os seguintes trabalhos:

- ❑ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a auditoria, designadamente, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamento de controlo interno, despachos de delegação de competências, mapas de execução orçamental, planos plurianuais de investimentos e relação dos contratos de empreitada de obras públicas celebrados, bem como de aquisição de bens móveis e serviços;
- ❑ Definição do universo a auditar, levantamento e análise dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes e dos respetivos intervenientes e seleção das amostras.

**1.4.1.2 A execução** da ação, que englobou:

- ❑ 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 de obras públicas e para os documentos relativos à execução física e financeira dos correspondentes contratos;

Neste âmbito, procedemos, por amostragem, à **circularização de saldos das contas de fornecedores** de bens e serviços e de imobilizado<sup>1</sup>, tendo em vista concluir sobre a fiabilidade e integridade da informação financeira dessas contas.

Na definição da amostra, que representou 33% da dívida evidenciada nas contas 221 e 2611, refletida no mapa "*Outras Dívidas a Terceiros*", de 31/mar/2015, considerámos os fornecedores de bens e/ou serviços e empreiteiros com contratos objeto de análise na auditoria.

(Anexo 10)

Na seleção da amostra dos processos de contratação pública (aquisição de bens e serviços e empreitadas) representativa do universo e que recaiu sobre as adjudicações desde 01/jan/2012 até 31/mar/2015, teve-se em conta vários

---

<sup>1</sup> Especificamente, a conta 22.1 – Fornecedores conta-corrente e a conta 26.1.1.- fornecedores de imobilizado.

critérios, designadamente, o valor dos contratos, o tipo de procedimento e o objeto dos contratos.

Neste âmbito, em relação às **empreitadas de obras públicas**, a amostra, no montante de m€ 766,7, **representou 84% do valor das empreitadas adjudicadas**, entre 1/jan/2012 e 31/mar/2015, distribuída por 1 empreitada por concurso público e 8 por ajuste direto (regime geral), no total de 9 empreitadas, num universo de 32, ou seja 28% das empreitadas.

No caso das **aquisições de bens e serviços**, foram analisados 25% (34) dos procedimentos adjudicados, num universo de 138 processos (4 concursos públicos e 134 ajustes diretos, regime geral), **representando 59% (M€ 1,98) da despesa contratada (M€ 3,34)**.

(Anexos 1 e 2)

#### 1.4.2. Critérios

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

- O quadro legal e contratual aplicável;
- Regulamentação interna; e
- Princípios básicos de controlo interno, designadamente, segregação de funções, controlo das operações, definição de competências, autoridade e responsabilidade, pessoal qualificado, competente e responsável, registo metódico dos factos, rotação periódica, formação do pessoal e boas práticas nas compras públicas.

#### 1.4.3. Técnicas

No desenvolvimento da ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- Análise documental, designadamente, a apreciação das peças dos procedimentos pré-contratuais e dos contratos, bem como dos documentos relativos à execução física dos trabalhos, no caso das empreitadas de obras públicas;
- Tratamento e análise de dados financeiros;
- Circularização de saldos de fornecedores; e
- Realização de testes de procedimento, conformidade e substantivos, preenchimento de questionários e entrevistas informais.

#### 1.5. CONSTRANGIMENTOS

A auditoria decorreu com normalidade, num clima de franca colaboração e disponibilidade por parte dos serviços da CMG e dos eleitos locais, o que contribuiu em muito para a prossecução e concretização dos seus objetivos.

### **1.6. CONTRADITÓRIO**

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional, em cumprimento do disposto no artigo 12.º do DL nº 276/2007, de 31/jul, e dos artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho nº 6387/2010, de 05/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª série, de 12/abr.

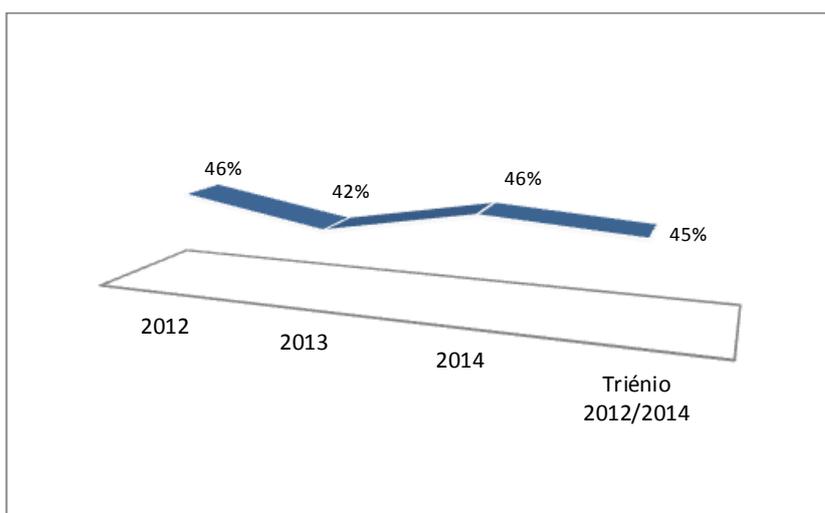
A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos constantes do documento integrado no processo como Anexo 11 " Contraditório Institucional – Resposta da Entidade Auditada", sendo de registar o acolhimento da generalidade das conclusões e recomendações deste relatório.

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA

No triénio de 2012/2014, a despesa com contratação pública<sup>2</sup> no Município do Gavião (MG) ascendeu a, aproximadamente, **M€ 8,8 e representou cerca de 45% da despesa municipal** (46%, em 2012, 42%, em 2013 e 46%, em 2014), conforme ilustra o gráfico seguinte:

**Gráfico1** - Peso da despesa com contratação pública na despesa municipal



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

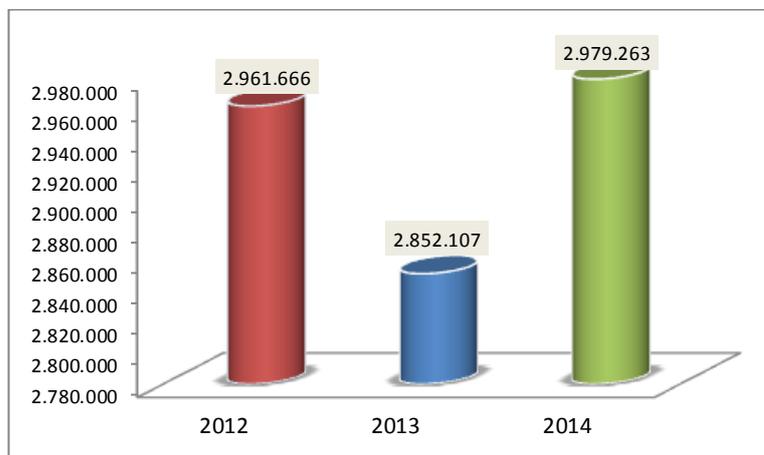
(Anexos 3 e 4)

Dentro das despesas com a contratação pública, **a despesa com aquisições de bens de capital, no montante de M€ 3,3**, representou **50,9% do total da despesa de capital do Município** e **a despesa com aquisições de bens e serviços correntes (incluindo tarefas e avenças), no valor de M€ 5,4**, contribuiu com **41,6% para a despesa corrente**.

Entre 2012 e 2014, **a despesa com contratação pública aumentou cerca de 0,6%** (€ 17.596), já que passou de € 2.961.666, em 2012, para € 2.979.263, em 2014. No período de 2012/2013 diminuiu 3,7% e entre 2013/2014 aumentou 4,5%, conforme o gráfico seguinte:

<sup>2</sup> Incluímos aqui a despesa paga com aquisição de bens e serviços correntes (rubrica 02) e de bens de capital (rubrica 0701, excluindo apenas os investimentos incorpóreos - 07.01.13).

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



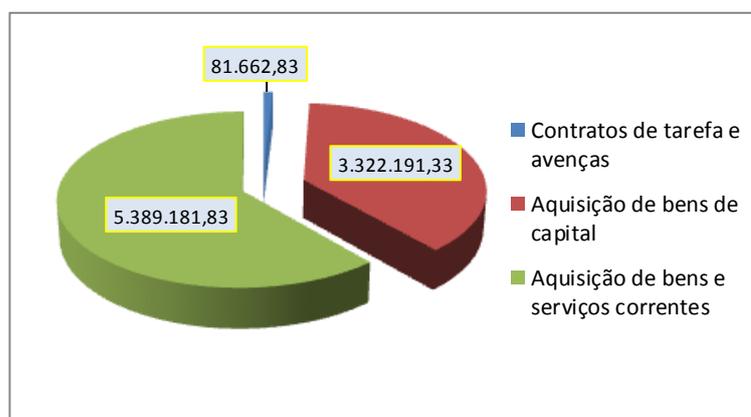
Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012 a 2014)

No mesmo período, **as aquisições de bens de capital diminuíram 2,5%** (a respetiva despesa passou de M€ 1,15 em 2012, para M€ 1,12 em 2014) e **as aquisições de bens e serviços correntes, incluindo tarefas e avenças, registaram um acréscimo de 2,6%** (de M€ 1,81 em 2012, para M€ 1,85 em 2014).

(Anexos 3 e 4)

A figura seguinte, por sua vez, 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)

Da análise do gráfico supra, verifica-se que as **aquisições de bens de capital**, no montante de € 3.322.191,33, **representaram, no mesmo período, 37,8% do total das despesas da contratação pública e os restantes 62,2% corresponderam, quase integralmente, a aquisições de bens e serviços correntes**, no montante de € 5.470,845, dos quais 0,9% respeitam a avenças e tarefas.

Comparando as despesas referidas no triénio de 2012/2014, constata-se também que a despesa com a aquisição de bens de capital, entre 2012 e 2013, diminuiu 9%, enquanto no período de 2013/2014, cresceu 7%. Já a despesa com aquisição de bens e serviços, representada na despesa corrente, aumentou 2,5%, entre 2012 e 2014.

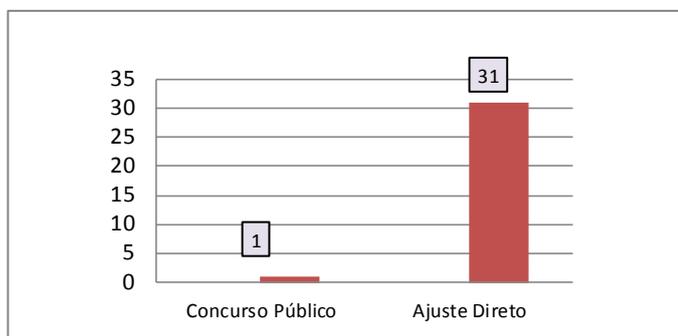
(Anexos 3 e 4)

## 2.2. PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS

### A) Empreitadas de obras públicas

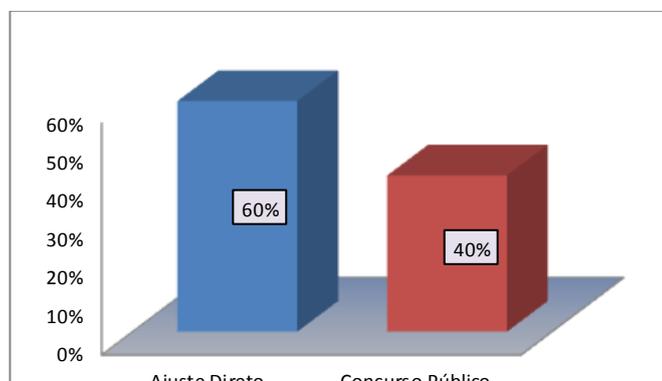
Os gráficos seguintes ilustram o universo dos procedimentos adotados com adjudicações de empreitadas, entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de março de 2015, considerando, no primeiro, o número dos procedimentos por tipo, e, no segundo, o peso do montante contratado através de cada tipo de procedimento:

**Gráfico 4** - Nº de Empreitadas adjudicadas por tipo de procedimento (2012-mar/2015)



Fonte: Listagens disponibilizadas pela CMG

**Gráfico 5** - Peso do montante de empreitadas por tipo de procedimento (2012-mar/2015)



Fonte: Listagens disponibilizadas pela CMG

(Anexo 1)

Como evidenciam os gráficos n.ºs 4 e 5, **o ajuste direto foi o procedimento pré-contratual utilizado com maior peso no conjunto da despesa adjudicada**

**(€917.046,24)<sup>3</sup>**, ao representar cerca de **60% do total, repartido por 31 empreitadas**, enquanto o concurso público foi utilizado apenas numa empreitada, no montante de € 370.355,03.

## B) Aquisições de bens e serviços

O quadro seguinte dá-nos uma visão, por ano, sobre o número e valores contratados por tipo de procedimento utilizado.

Assim, de acordo com o quadro 1, excluindo o ajuste direto simplificado, por o seu número ser muito elevado, já que estão em causa aquisições avulsas até € 5 000, **o procedimento pré-contratual a que a autarquia recorreu mais frequentemente foi o ajuste direto-regime geral (97%) - utilizado em 134 procedimentos -, sendo apenas 4 aquisições de bens e serviços precedidas de concurso público (3%).**

**Quadro 1-** Nº e montante das aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2014-mar/2015)

Un: €

Ano	Ajuste Direto Simplificado		Ajuste Direto		Concurso Público		Total	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante
2012	429	345.769,03	33	658.566,80	3	298.320,09	465	1.302.655,92
2013	447	389.511,08	35	1.123.734,26	1	217.519,14	483	1.730.764,48
2014	433	400.531,08	60	926.391,88	0	0,00	493	1.326.922,96
2015	87	84.365,54	6	114.523,45	0	0,00	93	198.888,99
<b>Total</b>	<b>1.396</b>	<b>1.220.176,73</b>	<b>134</b>	<b>2.823.216,39</b>	<b>4</b>	<b>515.839,23</b>	<b>1.441</b>	<b>4.559.232,35</b>

Fonte: Listagens fornecidas pela CMG

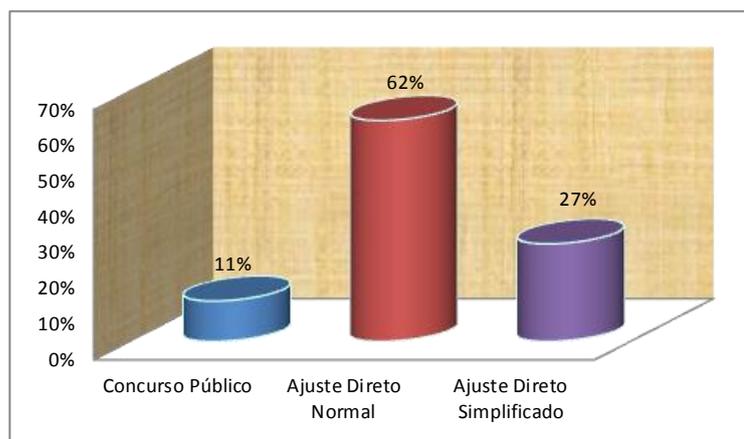
(Anexos 2 e 5)

É de referir, ainda, que **cerca de 27 % da despesa** com aquisição de bens e serviços **foi adjudicada na sequência de ajuste direto simplificado**, ainda que, de acordo com informação dos Serviços, com consulta informal a vários fornecedores, o que, no conjunto das aquisições, representa um valor muito relevante de despesa 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 da estimativa dessa despesa.

Da restante despesa adjudicada em aquisições de bens e serviços, cerca de **62% foi precedida de ajuste direto, regime geral**, e **11 % de concurso público**, conforme ilustra o gráfico seguinte:

<sup>3</sup> Segundo informação resultante das relações disponibilizadas pela Câmara Municipal do Gavião.

**Gráfico 6** - Peso do montante de aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2012-mar/2015)



Fonte: Listagens fornecidas pela CMG

(Anexos 2 e 5)

## 2.3. GESTÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

### 2.3.1. Centralização e política das compras Públicas

O processo de compras públicas<sup>4</sup> está centralizado no Serviço de Aproveitamento (SA), integrado na Divisão Financeira (DF), de harmonia com as competências atribuídas a essa Divisão<sup>5</sup>, sendo a contratação de bens e serviços promovida através daquele serviço<sup>6</sup>.

Relativamente à tramitação processual e à apresentação dos documentos e das propostas na CM, os concursos públicos e os ajustes diretos ao obrigo de Acordos-quadro têm decorrido na plataforma electrónica "VortalGOV", enquanto os ajustes diretos (normais e simplificados) têm decorrido em suporte de papel, com a

<sup>4</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>5</sup> Cfr. alínea d), do artigo 17.º, anexo 1, do Regulamento da Estrutura Orgânica, Atribuições e Competências das Unidades e Subunidades Orgânicas, do Município do Gavião (REOACUSOMG), publicado no DR, 2.ª Série, n.º 15, de 22/jan/2013 e até à entrada em vigor deste Regulamento, o n.º 2 do artigo 19.º, do Regulamento de estrutura e organização dos serviços municipais, publicado no DR, 2.ª série, n.º 79, de 23/abr/2010.

<sup>6</sup> 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).

apresentação dos documentos e das propostas através de transmissão escrita e eletrónica de dados, conforme previsto nos convites<sup>7</sup>.

Apesar da referida centralização, não existe qualquer documento a definir a política e estratégia de compras da autarquia local, bem como os procedimentos a adotar sistematicamente pelos Serviços ao nível, designadamente, do planeamento anual das compras e da sua execução.

Ora, a gestão das compras públicas deve ser orientada pelos princípios de racionalização, da economia e da eficiência, o que é facilitado pela centralização do processo de compras e pressupõe um adequado conhecimento das necessidades e do planeamento das suas aquisições, bem como uma adequada gestão de *stocks*.

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.

Apesar da referida falta de definição da sua política e estratégia de compras, a centralização do processo das compras, o recurso frequente a fornecimentos contínuos (*vd. item seguinte*) e a boa articulação existente entre os vários sectores da DOSU e o serviço de aprovisionamento, em especial entre este e o serviço de armazém, acabam por se refletir positivamente na gestão das compras públicas, bem como na organização e manutenção atualizada das existências e respetivos inventários.

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 igualmente implementada neste Município.

Sem prejuízo do atrás referido, é de relevar, como aspeto negativo, o já mencionado elevado peso dos ajustes diretos simplificados no conjunto da despesa com aquisição de bens e serviços.

### **2.3.2. Fornecimentos contínuos**

O MG 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 fornecimentos contínuos, isto é, da contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos

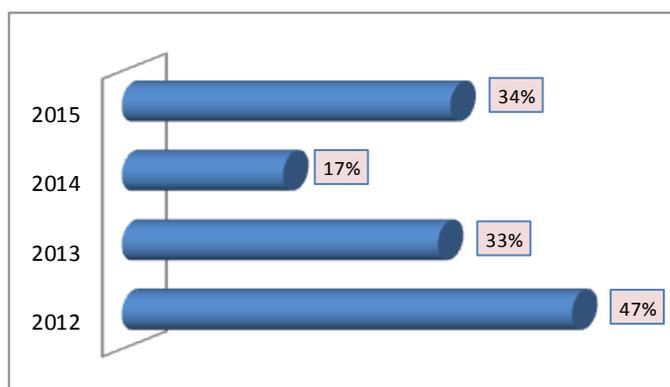
---

<sup>7</sup> Vd. n.º 1 do artigo 62.º e alínea g), do n.º 1 e n.º 4 e do artigo 115.º do CCP.

preços unitários fixados dentro de determinado prazo<sup>8</sup>, respeitando o *plafond* financeiro estipulado para o efeito.

A despesa autorizada entre 01/jan/2012 e 31/mar/2015, através de **contratos de fornecimento contínuo de bens e serviços**<sup>9</sup>, na sequência de procedimentos pré-contratuais, **ascendeu a € 1.090.214,67, o que representou 33% do total da despesa realizada com aquisição de bens e serviços (€3.339.055,62)**, não incluindo ajustes diretos simplificados, e distribuiu-se pelo período auditado da forma representada na figura seguinte:

**Gráfico 7** - Peso da despesa com a adjudicação de fornecimentos contínuos (2012-mar/2015)



**Fonte:** Listagens disponibilizadas pela DF

(Anexo 6)

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

Contudo, durante o período de 01/jan/2012 a 31/mar/2015, o Município efetuou também diversas **aquisições avulsas de bens e serviços por ajuste direto simplificado**, tais como, bens de economato, consumíveis informáticos (*toner* e tinteiros), material elétrico, equipamentos de segurança, revisões/reparação de veículos e máquinas, **relativamente aos quais existia uma necessidade contínua ao longo do exercício económico e que, atentas as vantagens técnicas e financeiras associadas aos fornecimentos contínuos, também deveriam ter sido objeto de procedimento pré-contratual com essa finalidade.**

(Anexo 5)

<sup>8</sup> Em regra, 1 ano.

<sup>9</sup> 12 contratos no valor total de €450.764,36, em 2012; 6 em 2013, no valor total de € 443.763,48; 9 em 2014, no valor total de €156.313,08; e 2 no 1º trimestre de 2015, no valor total de € 39.373,75.

### 2.3.3. Acordos-Quadro

As autarquias locais, embora não vinculadas, podem efetuar, mediante adesão ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), aquisições de bens e serviços incluídas no Catálogo Nacional das Compras Públicas (CNCP)<sup>10</sup>, gerido atualmente pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P (ESPAP), cuja criação foi concretizada através do Decreto-Lei n.º 117-A/2012 de 14/jun, que assumiu a missão e as atribuições da anterior Agência Nacional das Compras Públicas, E.P.E (ANCP)<sup>11</sup>, extinta por fusão.

A CMG aderiu, durante o biénio 2012/2013 e o triénio 2013/2015 ao SNCP, no que concerne à aquisição de combustíveis, pelo que tem vindo a efetuar essas aquisições ao abrigo do respetivo Acordo-quadro (ANCP n.º 2 e AQ-CR-2012, da ANCP). Também tem procedido à aquisição do fornecimento de energia elétrica no biénio 2014/2015, ao abrigo do respetivo Acordo-quadro da Central de Compras da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMMA), celebrado entre CIMAA e a EDP-Comercialização de Energia, SA, beneficiando, assim, das economias normalmente associadas a esses Acordos-quadro.

### 2.3.4. Promoção da Concorrência

No MG tem sido adotado o tipo de procedimento adequado em função do valor do contrato.

Registe-se, no entanto, o convite a uma única entidade, no caso do ajuste direto (regime geral), sem fundamentar essa decisão, e o recurso ao ajuste direto simplificado, que põe em causa o princípio da concorrência e a possibilidade de obter melhores condições contratuais.

Com efeito, o recurso excecional ao ajuste direto simplificado e o alargamento do ajuste direto – regime geral a outros fornecedores em condições de concorrer<sup>12</sup>, diversificando as entidades consultadas, permitiria ao Município beneficiar de preços mais competitivos, 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.

---

<sup>10</sup> Abrangidos por acordos-quadro, celebrados pela ANCP, EPE, ou na falta destes, por Contratos Públicos de Aprovisionamento (CPA) celebrados pela extinta Direção Geral do Património.

<sup>11</sup> Criada pelo DL n.º 37/2007, de 19/02.

<sup>12</sup> 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.

Neste sentido aponta-se, designadamente, o ponto 5 da Recomendação do Conselho de Prevenção e da Corrupção, de 7/jan/2015, sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.

### **2.3.5. Compras Públicas Ecológicas<sup>13</sup>**

A inclusão de práticas e critérios ambientais na escolha dos bens e serviços constitui uma novidade estabelecida no atual Código dos Contratos Públicos<sup>14</sup>, apelando-se, há já alguns anos, às entidades públicas no sentido destas efetuarem aquisições de bens e serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental<sup>15-16</sup>.

Na amostra analisada, abrangendo 34 processos, não demos conta da inclusão, nos respetivos cadernos de encargos, de critérios ou especificações técnicas de natureza ambiental.

Acresce que até à data das verificações, 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.

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 Resolução do Conselho de Ministros que aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010<sup>17</sup>.

### **2.3.6. Prazos de Pagamento**

No âmbito da amostra analisada, constatou-se que o MG tem contratualizado, em regra, um prazo de pagamento de 30 dias a contar da data da receção da fatura pelo

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Cfr. Diretivas Europeias 17/2004/CE e 18/2004/CE.

<sup>16</sup> Neste domínio reveste interesse a Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, publicitada no DR n.º 87, 1.ª Série, de 7/mar, que aprova a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010, embora não seja aplicável à administração local.

<sup>17</sup> Vd. nota 21.

Município, definindo excepcionalmente o prazo de 60 dias<sup>18</sup>, em conformidade com o legalmente previsto<sup>19</sup>.

Por sua vez, as verificações efetuadas às faturas das despesas referentes a aquisições de bens e serviços a vários fornecedores e aos processos incluídos na amostra permitiram concluir que o Município, na maioria das situações, respeitou os prazos de pagamento acordados. O mesmo se verificou nos procedimentos de empreitadas analisados, em que os prazos médios de pagamento foram de 8 e 21 dias, respetivamente nos anos de 2013 e 2014<sup>20</sup>.

O cumprimento dos prazos de pagamento acordados é, de resto, revelado pelo PMP da autarquia local apurado pela DGAL<sup>21</sup> com referência ao 4º trimestre dos anos de 2012, 2013 e 2014, respetivamente 17, 17 e 25 dias.

(Anexo 7)

No MG, **o prazo de pagamento tem sido, assim, utilizado como uma boa prática de contratação pública**, ao aproveitar as vantagens decorrentes do estabelecimento de prazos de pagamento reduzidos e do pagamento atempado aos fornecedores e ao contribuir para uma imagem positiva da autarquia perante o exterior e para a desejável transparência na fixação de preços e para a liquidez das empresas.

Note-se que os preços das propostas são, naturalmente, ajustados em função do prazo médio de pagamento da entidade adjudicante, pelo que, mesmo quando não é exigido pelos fornecedores o pagamento de juros de mora<sup>22</sup> pelos atrasos ocorridos, não deixa de ser o município a suportar, através do preço, os correspondentes custos de financiamento e de transação.

### 2.3.7. Gestão dos Procedimentos de Empreitadas de Obras Públicas

A **promoção dos procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas**, designadamente, a preparação das peças do procedimento (projetos, cadernos de

<sup>18</sup> Cfr., a título meramente exemplificativo, o processo nº 2/2012.

<sup>19</sup> Vd. nº1 do artigo 299º-A e nº 3 do artigo 326º do CCP, na redação dada pela Lei nº 3/2010, de 27/abr.

<sup>20</sup> Vd. nota 25.

<sup>21</sup> Cfr. [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt). Esse apuramento é efetuado com base na fórmula constante da Resolução de Conselhos de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no DR, I Série, n.º 38, de 22 de fevereiro de 2008, alterada pelo Despacho n.º 9.870, do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública, publicado em 13 de abril de 2009, cujo resultado pode ser influenciado, porém, por operações que deturpam o PMP apurado – v.g aumentos de imobilizado decorrentes da inventariação de imobilizado não incluído no inventário inicial ou realizado por administração direta; aquisições gratuitas, etc., que ao não serem eliminados, contribuem em regra, para um PMP inferior ao real.

<sup>22</sup> Vd. artigo 299º do CCP e o DL n.º 62/2013 de 10/mai, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2011/7/EU que estabelece medidas contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais.

encargos, programas, anúncios e convites), a respetiva condução, os esclarecimentos aos concorrentes, a análise dos processos de erros e omissões, a apreciação e análise das propostas, a elaboração das propostas de adjudicação, bem como a sua execução física têm estado **a cargo da Divisão de Obras e Serviços Urbanos (DOSU)**.

No entanto, cabe à DF a formação dos contratos e a sua publicação no Portal dos Contratos Públicos [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt).

Saliente-se, no entanto, que na DOSU não existe qualquer base de dados com os preços unitários dos artigos referentes a empreitadas de obras públicas, tipificados por projetos de obras, de edifícios, de arranjos exteriores, de infraestruturas ou de arruamentos, que permitam através do tratamento estatístico da sua informação efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.

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

De facto, sempre que é lançada uma empreitada, nos casos de projetos realizados pela CMG, os serviços consultam os processos das últimas empreitadas executadas do mesmo tipo, e, sempre que necessário, os fornecedores de material, equipamentos e mão-de-obra, para obter os preços médios do mercado. Nos casos de projetos realizados por empresas externas ao Município, os valores propostos são os estimados pelos projetistas.

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

Relativamente à tramitação processual e à apresentação dos documentos e das propostas, os concursos públicos decorreram na plataforma eletrónica "VortalGOV", enquanto os ajustes diretos decorreram em suporte de papel, tendo os documentos e as propostas sido apresentados através de transmissão escrita e eletrónica de dados, conforme previsto nos convites.

## 2.4. CONTROLO DA LEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

### 2.4.1. Ajuste Direto – Limitações aos convites à mesma entidade

No MG tem sido efetuado o controlo do limite fixado no n.º 2, do artigo 113.º do CCP<sup>23</sup>, relativamente a contratos de empreitada, de locação ou aquisição de bens móveis e serviços, adjudicados na sequência de ajuste direto, não obstante a ausência de critérios escritos a utilizar no preenchimento do conceito "*prestações do mesmo tipo ou idênticas*", previsto da norma citada.

Para controlo desses limites por fornecedor, a CM dispõe de aplicações informáticas de Gestão de Stocks e Gestão de Contratação Pública (GES/GCP) da Associação Informática da Região Centro (AIRC), que gerem administrativamente o circuito das aquisições de bens e serviços e disponibilizam um mapa designado de "*Ajuste Direto – Controlo dos Limites por Fornecedor*", que indica o total adjudicado ao mesmo fornecedor por ajuste direto (no regime geral e simplificado), discriminando os valores relativos às requisições externas emitidas e aos contratos celebrados<sup>24</sup>, desde a entrada em vigor do CCP até à data da consulta. As referidas aplicações também emitem relatórios "*Resumo da situação de acumulados de ajustes diretos*" com indicação dos valores totais das adjudicações e dos convites ao mesmo fornecedor, para as empreitadas e para as aquisições de bens e serviços, realizadas no ano económico em curso e nos últimos dois anos. Deste modo, os serviços dispõem dos elementos necessários para indicar na informação que fundamenta a abertura dos procedimentos se os fornecedores a consultar estão ou não em situação do impedimento previsto no artigo 113º do CCP.

Os testes realizados relativamente a alguns fornecedores<sup>25</sup> permitiram-nos confirmar que, quer nos ajustes diretos – regime geral, quer nos ajustes diretos simplificados, o MG não procedeu, no período auditado, ao convite de entidades em situação de impedimento legal.

### 2.4.2. Procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos

Na análise dos processos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços incluídos na amostra, não se registaram, em geral, situações negativas relevantes, quer ao nível dos

---

<sup>23</sup> Dispõe este normativo que "*Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas*".

<sup>24</sup> Permitindo fazer a distinção entre os valores relativos a aquisições de bens e serviços, de acordo com as designações constantes, respetivamente, nas alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 16.º do CCP.

<sup>25</sup> Seleccionados com base no critério do valor acumulado (do ano económico em curso e dos dois anos económicos anteriores) de aquisições de bens e serviços mais elevados.

procedimentos pré-contratuais, quer ao nível da execução física e financeira dos contratos de empreitada.

(Anexos 8 e 9)

Sem prejuízo disso, importa referir as seguintes insuficiências:

- ✓ Nas informações que fundamentaram a abertura do procedimento de ajuste direto (regime normal) apenas foi indicada uma entidade a convidar, sem qualquer fundamentação da sua escolha, em vez da apresentação de um conjunto de outras entidades em condições de concorrerem, para escolha pelo órgão com competência para autorizar a despesa e para contratar;
- ✓ Do *processo de empreitada n.º 7/2013*, não consta o termo de responsabilidade do técnico de segurança higiene e saúde no trabalho, bem como a comunicação à ACT da abertura do estaleiro<sup>26</sup>. No entanto, a obra encontra-se concluída, e no Livro de Obra (LO) existem registos do cumprimento por parte do empreiteiro das normas de segurança previstas no PSS; e
- ✓ Em dois procedimentos relativos a aquisição de bens<sup>27</sup>, as especificações técnicas do(s) CE(s) definem marcas comerciais/modelos dos bens a fornecer (pneus e veículo) sem inclusão da menção "ou equivalente";

Ora a **fixação de marcas/modelos nas especificações técnicas dos bens a adquirir contraria o disposto no n.º 12, do artigo 49.º do CCP e põe em causa os princípios da concorrência, da igualdade e da imparcialidade no acesso aos mercados públicos.**

Com efeito, apenas excecionalmente é permitida a fixação de especificações técnicas por referência marcas/modelos, desde que acompanhada da menção "ou equivalente", quando haja impossibilidade de descrever de forma suficientemente precisa e inteligível as características dos bens a adquirir (vd. n.º 13 do artigo 49º do CCP)<sup>28</sup>.

## 2.5. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA

Através do confronto dos saldos das contas correntes remetidas pelos fornecedores circularizados, com referência a 31/mar/2015, e, sendo caso disso, dos respetivos documentos justificativos, com os evidenciados nas contas da CMG, verificámos que dívidas no montante de € 25.962,73 ainda não estavam relevadas nas contas da

<sup>26</sup> Vd. n.º 1 do artigo 15.º do DL n.º 273/2003 de 29/out.

<sup>27</sup> Processos n.ºs 116/2013 e 49/2014.

<sup>28</sup> Atento o decurso do tempo, encontra-se prejudicada a impugnação do ato de adjudicação, anulável por inobservância da norma dos Código dos Contratos Públicos referida.

autarquia local, pelo facto de a maioria das respetivas faturas só terem dado entrada na autarquia local depois daquela data.

(Anexos 10 e 10 A a 10 H)

## 2.6. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

### 2.6.1. Norma de Controlo Interno

O MG dispõe de **Norma de Controlo Interno** (NCI), aprovada em 18/jun/2008, que estabelece um conjunto de regras respeitantes ao "circuito da despesa de aquisição de bens e serviços", sem ter incorporado ainda os necessários ajustamentos decorrentes da atual estrutura orgânica da autarquia e das alterações jurídicas entretanto introduzidas na atividade da autarquia, entre outras, em matéria de contratação pública e da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).

Para além disso, da análise da NCI e do trabalho de campo realizado, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, importa salientar as seguintes insuficiências, algumas delas já mencionadas neste relatório, com reflexos na gestão e controlo interno na área da contratação pública:

- ✓ A falta de elaboração e aprovação de documento a definir a política e estratégia de compras públicas da autarquia local, bem como os procedimentos a adotar sistematicamente ao nível, designadamente, do planeamento anual das compras e da sua execução (vd. ponto 2.3.1.);
- ✓ A falta de articulação entre as aplicações informáticas existentes na CMG (GES, GCP e SGD) e a respetiva atualização com outros módulos "upgrade", com eficiência ao nível da fiabilidade da informação e da circulação digital dos documentos no âmbito dos procedimentos de empreitadas e aquisições de bens e serviços;
- ✓ A falta de definição por escrito dos procedimentos a adotar na organização dos processos;
- ✓ A não indicação por escrito dos critérios gerais utilizados para preenchimento do conceito "*prestações do mesmo tipo ou idênticas*", bem como dos procedimentos adotados para verificação da existência ou não de impedimento legal em convidar a mesma entidade (vd. ponto 2.4.1.);
- ✓ A falta de fundamentação no ajuste direto do convite a uma única entidade (vd. ponto 2.3.4.);
- ✓ A indicação nas propostas de abertura de procedimento por ajuste direto (regime normal) de uma única entidade a convidar, sem que haja, por isso, possibilidade de escolha pelo órgão com competência para autorizar a despesa

e contratar (vd. ponto 2.4.2.);

- ✓ A inexistência de base de dados com a avaliação da qualidade dos fornecedores/empregadores, tendo em conta, designadamente, o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia, para efeitos de fundamentação da sua escolha nos procedimentos por ajuste direto;
- ✓ Falta de base de dados que permita, designadamente, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras, bens e serviços semelhantes (vd. ponto 2.3.7.); e
- ✓ Ausência de segregação de funções quanto às operações de consulta a fornecedores de bens e serviços, de registo de quantidades, de conferência e controlo físico das existências.

### **2.6.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**

O Município dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), aprovado pela CMG por deliberações de 16/dez/2009 e de 15/dez/2010<sup>29</sup>.

O MG promoveu a divulgação do PGRCIC através da publicação da ata da reunião em que foi aprovado na respetiva página da internet e, segundo informação prestada pela Chefe da Divisão Financeira, junto dos responsáveis dos diferentes setores de atividade da autarquia referenciados no Plano.

No que respeita à sua remessa aos órgãos de superintendência, tutela e controlo, constatou-se que o Plano apenas foi enviado ao Conselho de Prevenção de Corrupção e à ex-IGAL<sup>30</sup>, não tendo sido enviado à IGF.

O Plano identifica os principais riscos das diferentes áreas de atividade da autarquia e a respetiva frequência e indica as medidas a adotar para a sua prevenção e os responsáveis pela sua implementação.

Ao nível das medidas específicas relacionadas com o objeto da auditoria e destinadas a prevenir os riscos nessa área (contratação pública), afiguram-se adequadas, desde que à sua concretização e controlo sejam afetos meios específicos, quer humanos quer financeiros.

Relativamente à respetiva monitorização, o PGRCIC prevê a elaboração de um relatório anual de avaliação interna da responsabilidade de um serviço de auditoria interna. Contudo, até ao momento, a autarquia não aprovou qualquer relatório de execução anual, não sendo possível extrair conclusões sobre a implementação das medidas

---

<sup>29</sup> 2.ª Versão.

<sup>30</sup> A 1.ª Versão do Plano foi enviada a 28/dez/2009 ao Conselho de Prevenção e Corrupção (CPC) e à ex-IGAL. A 2.ª Versão foi enviada a esses órgãos a 23/mar/2011.

propostas<sup>31</sup> e sobre os resultados obtidos em cada área e/ou serviço em matéria de redução, transferência ou eliminação dos riscos identificados no Plano

Com efeito, mais de 4 anos após a data de aprovação do Plano, a CMG não promoveu a designação de pessoa responsável pela monitorização da aplicação do Plano e elaboração do respetivo relatório anual, nem essa tarefa foi concretizada através de uma Comunidade Intermunicipal, possibilidade também prevista no PGRIC.

De salientar, por último, que o PGRIC aprovado a 15/dez/2010 (2.<sup>a</sup> versão) não foi objeto de qualquer revisão nos anos seguintes, encontrando-se desajustado face à atual estrutura orgânica do MG.

---

<sup>31</sup> De acordo com informação prestada pela Chefe da DF, 2/3 das medidas previstas no Plano encontram-se implementadas.

### 3. CONCLUSÕES

Na sequência do atrás exposto, afigura-se pertinente destacar as seguintes conclusões:

**3.1.** No triénio 2012/2014, **a despesa com contratação pública, no montante de M€ 8,8, representou 45% da despesa municipal e aumentou 0,6%** - *cfr. item 2.1.*

**3.2.** A **despesa com aquisições de bens e serviços correntes (incluindo tarefas e avenças), no montante de M€ 5,4%, aumentou 2,6%** e representou cerca de 62% da despesa com contratação pública, **enquanto as aquisições de bens de capital, no montante de M€ 3,3, representaram 38% e diminuíram 2,5%** - *cfr. item 2.1.*

**3.3.** O **ajuste direto foi o procedimento pré-contratual mais utilizado** para formação de contratos de empreitada e de aquisição de bens e serviços, representando, respetivamente, 60% e 62% da despesa total adjudicada (respetivamente M€ 0,9 e M€ 4,6) e, em ambos os casos, 97% do número total de adjudicações efetuadas - *cfr. item 2.2. A) e B).*

**3.4.** Embora o MG tenha recorrido à aquisição de bens e serviços, relativamente aos quais existe uma necessidade permanente, através de fornecimentos contínuos (33% dessa despesa) e acordos-quadro, **as aquisições na sequência de ajuste direto simplificado ainda tiveram um peso muito elevado (27%) no total da despesa com aquisição de bens e serviços** - *cfr. itens 2.2. e 2.3.2.*

**3.5.** No âmbito da amostra analisada, **a CMG não efetuou aquisições de bens ou serviços tendo em conta critérios de natureza ambiental** e não há evidência de ter aprovado qualquer diretriz ou norma a concretizar as especificações técnicas dos bens e serviços a incluir nos cadernos de encargos - *cfr. item 2.3.5.*

**3.6.** Os **prazos de pagamento fixados contratualmente respeitaram o regime legal** (em regra, 30 dias), e foram cumpridos, como, de resto, é evidenciado pelos PMP apurados pela DGAL para os anos de 2012 a 2014, com referência ao 4º trimestre - 17, 17 e 25 dias, respetivamente - *cfr. item 2.3.6.*

**3.7.** **Não se registaram**, no âmbito da amostra, **desvios na execução física e financeira dos contratos de empreitada**, nomeadamente, a realização de trabalhos de suprimento de erros e omissões do projeto, nem de trabalhos a mais ou a menos - *cfr. item 2.4.2.*

**3.8.** Verificou-se **a observância das normas das LOE de 2012 a 2014**, no que respeita à emissão de parecer prévio vinculativo e à aplicação da redução remuneratória, quando aplicável - *cfr. item 2.4.2.*

**3.9.** Nos procedimentos a que se referem os processos n.ºs 116/2013 e 49/2014, as especificações técnicas do(s) CE(s) referem ilegalmente marcas comerciais/modelos dos bens a fornecer (pneus e veículos) - *cfr. item 2.4.2.*

**3.10.** Apesar da Norma de Controlo Interno (NCI) incluir um conjunto de procedimentos de controlo, em matéria de despesas públicas, mostra-se desadequada da atual estrutura orgânica da autarquia, tendo-se, para além disso, registado algumas fragilidades no sistema de controlo interno, designadamente – *cfr. item 2.6.1:*

- ✓ Falta de elaboração e aprovação de documento a definir a política e estratégia de compras públicas da autarquia, bem como os procedimentos a adotar sistematicamente ao nível, designadamente, do planeamento anual das compras e da sua execução;
- ✓ Falta de articulação entre as aplicações informáticas existentes na autarquia através do respetivo “*upgrade*”;
- ✓ Não redução a escrito dos procedimentos e critérios a adotar para o preenchimento do conceito “*prestações do mesmo tipo ou idênticas*”, para efeitos de verificação do cumprimento das limitações aos convites à mesma entidade nos casos de ajustes diretos para formação de contratos de empreitada e de locação e aquisição de bens e serviços;
- ✓ Falta de definição por escrito dos procedimentos a adotar na organização dos processos de contratação pública;
- ✓ Falta de fundamentação no ajuste direto do convite a uma única entidade;
- ✓ A indicação nas propostas de abertura de procedimento por ajuste direto (regime normal) de uma única entidade a convidar, sem que haja, por isso, possibilidade de escolha pelo órgão com competência para autorizar a despesa e contratar;
- ✓ Inexistência de base de dados com a avaliação da qualidade dos empreiteiros/fornecedores, para efeitos de fundamentação da sua escolha nos procedimentos por ajuste direto;
- ✓ Ausência de base de dados que permita, através de tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras, bens e serviços semelhantes;
- ✓ Ausência de rotatividade de trabalhadores na mesma função e segregação de funções, designadamente, quanto às operações de consulta a fornecedores de bens e serviços, ao registo de quantidades, à conferência e controlo físico das existências.

**3.11.** O MG dispõe de **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** aprovado pela CM que, não obstante o seu envio a outros órgãos de tutela e controlo, não foi remetido à IGF.

**3.12.** O PGRCIC do MG ainda não foi objeto de monitorização, através da elaboração de relatórios anuais, não tendo, também, desde a sua aprovação em 15/dez/2010, sido revisto e adequado à atual realidade municipal.

## 4. RECOMENDAÇÕES

Considerando as conclusões acabadas de apresentar, formulam-se as seguintes recomendações à Câmara Municipal de Gavião:

- 4.1.** Redução das aquisições avulsas através de ajuste direto simplificado, privilegiando o recurso a fornecimentos contínuos, tendo em conta as necessidades permanentes previstas para determinado período – *cfr. conclusão 3.4.;*
- 4.2.** Elaboração de norma ou diretrizes tendo em vista a aquisição de bens e serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental - *cfr. conclusão 3.5.;*
- 4.3.** Não inclusão nos CE(s) de especificações técnicas dos bens com referências a marcas comerciais/modelos ou admissão dessas referências ,só a título excecional e com o aditamento da menção " ou equivalente" - *cfr. conclusão 3.9.;*
- 4.4.** Promover a revisão da NCI de forma a adequá-la à atual estrutura orgânica da autarquia – *cfr. conclusão 3.10.;*
- 4.5.** Promover a elaboração de um documento que defina a política e a estratégia de compras públicas da CMG, bem como os procedimentos a adotar ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução - *cfr. conclusão 3.10.;*
- 4.6.** Desenvolver a articulação entre as aplicações informáticas disponíveis na autarquia, através da respetiva atualização, de forma a assegurar maior eficiência ao nível da fiabilidade da informação e da circulação digital dos documentos, com ganhos no consumo de papel e celeridade na conferência dos documentos - *cfr. conclusão 3.10.;*
- 4.7.** Definir por escrito os procedimentos e critérios gerais e abstratos a utilizar na densificação do conceito "*prestações do mesmo tipo ou idênticas*", em matéria de empreitadas, bens e serviços, para efeitos de controlo do impedimento legal em convidar a mesma entidade - *cfr. conclusão 3.10.;*
- 4.8.** Promover a elaboração de normas e/ou diretrizes sobre a organização dos processos de contratação pública - *cfr. conclusão 3.10.;*
- 4.9.** Assegurar que as informações que fundamentam a abertura e o tipo de procedimento proponham, de forma devidamente fundamentada, e sempre que possível, mais do que uma entidade a convidar - *cfr. conclusão 3.10.;*
- 4.10.** Promover a criação de uma base de dados com a avaliação dos fornecedores/empreiteiros, tendo em conta, designadamente, o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia, que permita fundamentar a sua escolha nos procedimentos por ajuste direto - *cfr. conclusão 3.10.;*

- 4.11.** Implementar uma base de dados, com os preços unitários correntes do mercado, para artigos de referência, já validados, em obras ou fornecimentos, executados em anos anteriores - *cfr. conclusão 3.10.;*
- 4.12.** Promover, dentro do possível, a rotação de trabalhadores na mesma função, bem como a segregação de funções - *cfr. conclusão 3.10.;*
- 4.13.** Enviar o PGRCIC, com as alterações que venham a ser introduzidas, a todos os órgãos de tutela e controlo, designadamente à IGF, ao Tribunal de Contas e ao Conselho de Prevenção da Corrupção - *cfr. conclusão 3.11.;*
- 4.14.** Promover a monitorização do PGRCIC, bem como a respetiva revisão, adequando-o às conclusões obtidas naquele âmbito bem como à atual estrutura orgânica da autarquia - *cfr. conclusão 3.12.*

## 5. PROPOSTAS

Em face dos resultados descritos no presente relatório, propõe-se:

**5.1.** A remessa deste **Relatório** e dos **Anexos** ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Gavião, 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 o), do nº 2, do art. 35º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro;

**5.2.** 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.

## **LISTA DE ANEXOS**

<b>Anexo 1</b>	Universo e amostra de empreitadas de obras públicas, adjudicadas entre 1/jan/2012 e 31/mar/2015
<b>Anexo 2</b>	Universo e amostra dos contratos de aquisição/locação de bens e serviços, adjudicados entre 01/jan/2012 e 31/mar/2015
<b>Anexo 3</b>	Despesa com contratação pública – 2012 a 2014
<b>Anexo 4</b>	Indicadores orçamentais – contratação pública – 2012 a 2014
<b>Anexo 5</b>	Aquisição/locação de bens e serviços, incluindo avenças e tarefas, através de ajuste direto simplificado, adjudicados entre 01/jan/2012 e 31/mar/2015
<b>Anexo 6</b>	Fornecimentos contínuos de bens e serviços adjudicados, entre 1/jan/2012 e 31/mar/2015
<b>Anexo 7</b>	Prazo de pagamento das faturas
<b>Anexo 8</b>	Empreitadas de obras públicas – Principais conclusões
<b>Anexo 9</b>	Aquisições de bens e serviços – Principais conclusões
<b>Anexo 10</b>	Reconciliação de saldos dos fornecedores e representatividade da circularização – 31/mar/2015
<b>Anexos 10 A a 10 G</b>	Circularização de saldos/reconciliação de fornecedores CC – 31/mar/2015
<b>Anexo 10 H</b>	Saldo das contas correntes com fornecedores na Câmara Municipal – 31/mar/2015
<b>Anexo 11</b>	Contraditório institucional – Resposta da entidade auditada.