

ANEXO 6

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA



IGF
 Inspeção-Geral de Finanças
 A/C Sra. Sub-Inspetora-Geral
 Dra. Ana Paula Barata Salgueiro
 Rua Angelina Vidal, 41
 1199-005 LISBOA

S/referência Processo	S/comunicação de	N/referência	Data	N.º Registo/Data Registo
2013/235/A5/1120	24/06/2016	DMAF-4.3.7		7801

ASSUNTO: CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL DA AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE CONSTÂNCIA – CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Exmos. Senhores,

O Município de Constância, notificado nos termos e para os efeitos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e dos artigos 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª Série, de 12 de abril, do Projeto de Relatório de Auditoria, e respetivos anexos, referente à auditoria à contratação pública realizada pela Inspeção Geral de Finanças vem, perante V. Exa., em sede de contraditório, apresentar as considerações que se entendem por convenientes relativamente às recomendações emanadas no referido relatório.

A auditoria incidiu sobre os procedimentos de contratação desenvolvidos durante o período compreendido entre janeiro de 2010 a dezembro de 2012.

De uma forma preliminar, afirma-se que o Município de Constância se rege pelo cumprimento estrito dos normativos legais, regras e princípios que regulam a atividade municipal. Tem sido evidente nos últimos anos um repensar da Organização, designadamente no tocante à estrutura dos serviços e dos fluxos procedimentais, de modo a ir ao encontro das imposições legais e da melhoria contínua da qualidade do serviço público prestado.

MF

Câmara Municipal de Constância

Apartado 46, 2250-909 Constância | e-mail: geral@cm-constancia.pt | www.cm-constancia.pt | Contribuinte: 506 826 546

Aprovisionamento > 249 730 280	Centro Ciência Viva > 249 739 066	Geral > 249 730 050	Piscina Municipal > 249 739 627
Armazém (Vale de Mestre) > 249 736 620	Cine Teatro Municipal > 249 730 283	Museu dos Rios > 249 730 053	Posto de Turismo > 249 730 052
Arquivo Municipal > 249 730 284	GA Presidente > 249 730 051	Pavilhão Desportivo > 249 730 059	Serviços Técnicos > 249 730 050
Biblioteca Municipal > 249 739 367	GA Vereadores > 249 730 054	Parque Ambiental > 249 736 929	

1

É com essa perspetiva, a de melhoria contínua, que o Município de Constância encarou a auditoria realizada, retratada no douto projeto de relatório em análise, comprometendo-se a tomar as medidas necessárias ao cabal cumprimento das observações e recomendações formuladas, com a convicção de que as mesmas contribuirão para aperfeiçoar os procedimentos desenvolvidos.

RECOMENDAÇÃO A)

Atualização do RSCI, de modo a adequá-lo à atual estrutura orgânica do Município e a assegurar a identificação dos intervenientes nos processos e a menção à qualidade em que é feita essa intervenção – vd. item 3.11.

A norma de controlo interno atualmente em vigor foi aprovada pelo órgão executivo, conforme referenciado no projeto de relatório, em 19/03/2009, não tendo sofrido qualquer alteração desde então.

Sucedo que fruto das diversas normas entretanto publicadas com impacto nos procedimentos a desenvolver pelos serviços, designadamente a lei dos compromissos e pagamento em atraso, bem como da reorganização de serviços e de fluxos procedimentais promovida precisamente para responder às novas imposições legais, é crucial adequar a referida norma à realidade atual do Município.

Consciente dessa necessidade, informa-se que é intenção do executivo municipal apresentar para aprovação uma proposta de alteração à norma até final do corrente ano, a qual acatará a recomendação constante do projeto de relatório de nos processos ficar clara a identificação dos intervenientes, bem como a qualidade em que ocorre tal intervenção.

RECOMENDAÇÃO B)

Criação de base de dados sobre os preços unitários dos diferentes trabalhos, nas empreitadas de obras públicas, que permita obter preços médios desses trabalhos – vd. Item 3.5.

Muito embora se entenda perfeitamente que a recomendação apresentada tem como objetivo principal a transparência dos procedimentos, bem como a determinação tanto quanto possível o mais próxima da realidade dos preços de mercado, com vista a salvaguardar os interesses do Município, importa referir que a variedade da tipologia das obras é muito diferente, diversificada e abrangente, de tal forma que se torna impossível controlar de forma exaustiva todos os preços unitários.

MF

Câmara Municipal de Constância

Apartado 46, 2250-909 Constância | e-mail: geral@cm-constancia.pt | www.cm-constancia.pt | Contribuinte: 506 826 546

Aprovisionamento> 249 730 280

Armazém (Vale de Mestre)> 249 736 620

Arquivo Municipal> 249 730 284

Biblioteca Municipal> 249 739 367

Centro Ciência Viva> 249 739 066

Cine Teatro Municipal> 249 730 283

GA Presidente> 249 730 051

GA Vereadores> 249 730 054

Geral> 249 730 050

Museu dos Rios> 249 730 053

Pavilhão Desportivo> 249 730 059

Parque Ambiental> 249 736 929

Piscina Municipal> 249 739 627

Posto de Turismo> 249 730 052

Serviços Técnicos> 249 730 050

No entanto, e tal como é referido na alínea c) do ponto 2.5 do projeto de relatório da auditoria, todos os orçamentos de projeto que servem de base ao preço base dos procedimentos de empreitadas de obras públicas são sempre criteriosamente revistos durante e na fase final da elaboração do respetivo projeto de execução, tendo em atenção, por uma lado, os preços de mercado à data da sua elaboração para a tipologia da obra em causa e, por outro, a dimensão e diversidade dos trabalhos postos a concurso.

A título de exemplo o custo do M3 de betão armado incluindo cofragem, armaduras e betão colocado em obra para um centro escolar da dimensão dos que foram já executados neste concelho pode ter um preço médio de 200 €/m3 mas se no entanto se tratar de uma obra de cerca de 100.000 €, onde a quantidade de betão é mais de 40 vezes inferior ao de uma obra de um centro escolar, necessariamente esse preço unitário deverá ser no mínimo de 300 € ou mesmo 350 €/ m3. É uma questão de economia de escala, de racionalidade e de bom senso para quem na realidade está dentro da rentabilidade da mão-de-obra e dos equipamentos, pois executar o revestimento de paredes e pavimentos cerâmicos de cerca de 1500 m2, naturalmente que para o mesmo material e também a capacidade de negociação para com o respetivo fornecedor nunca será igual, quando se está perante um revestimento com o mesmo material ou idêntico, mas apenas com 100 m2 de área.

Também se pode constatar por exemplo, que para os dois centos escolares já concluídos, embora construídos em épocas ligeiramente diferentes, em face da atual conjuntura económico-financeira, o preço médio/m2 sem IVA foi entre 600€/m2 e 650€/m2, o preço médio praticado e real na conclusão dos trabalhos está dentro do contexto e da tipologia de obra em apreço, em função da sua localização, dimensão e complexidade dos trabalhos.

Em função do disposto, pode-se concluir facilmente que a divisão municipal de serviços técnicos tem tido sempre em atenção os preços de mercado à data da realização dos trabalhos a que respeitam, considerando a experiência adquirida ao longo de mais de trinta anos nesta área de atividade do responsável desta divisão municipal e dos técnicos que lhe estão afetos, pelo que continuará no decorrer dos próximos anos a ter uma especial atenção e cada vez maior e mais rigorosa na revisão e atualização dos preços unitários. A título de exemplo, no caso de um obra de construção civil de cerca de mais de 1M€, é por vezes constituída por mais e 1000 artigos e subartigos de medição e consequentemente o mesmo número de preços unitários até se atingir o valor final dos trabalhos postos a concurso, situação que em função da enorme quantidade de tipos de trabalhos, a sua abrangência e tipologia, é naturalmente difícil preço a preço controlar exaustivamente os mesmos. Existe sim sensibilidade, conhecimento suficiente e bom senso para se avaliar globalmente o valor da obra antes de colocada a concurso.

MF

Câmara Municipal de Constância

Apartado 46, 2250-909 Constância | e-mail: geral@cm-constancia.pt | www.cm-constancia.pt | Contribuinte: 506 826 546

Aprovisionamento > 249 730 280
Armazém (Vale de Mestre) > 249 736 620
Arquivo Municipal > 249 730 284
Biblioteca Municipal > 249 739 367

Centro Ciência Viva > 249 739 066
Cine Teatro Municipal > 249 730 283
GA Presidente > 249 730 051
GA Vereadores > 249 730 054

Geral > 249 730 050
Museu dos Rios > 249 730 053
Pavilhão Desportivo > 249 730 059
Parque Ambiental > 249 736 929

Piscina Municipal > 249 739 627
Posto de Turismo > 249 730 052
Serviços Técnicos > 249 730 050

Mais se informa, e a título de exemplo, que o Centro Escolar de Montalvo colocado a concurso no ano de 2013, tinha depois de concluído o projeto de execução incluindo todas as especialidades um valor de orçamento de 1.550.000,00 €, mas que depois de uma revisão e até de alguma substituição de alguns materiais foi reduzida para 1.500.000,00 €.

RECOMENDAÇÃO C)

Comparação prévia, nas aquisições de bens e serviços, incluídos em acordos-quadro celebrados pela Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, a que pertence o Município, e no Catálogo Nacional de Compras Públicas, dos respetivos preços com os de mercado, de modo a obter as condições mais vantajosas vantagens na sua aquisição – vd. item 3.7.

O Município de Constância apenas efetuou contratações ao abrigo de acordos-quadro nos anos de 2014 e 2015, sendo os mesmos relacionados com aquisição de gasóleo, eletricidade e gás propano a granel.

Os acordos-quadro efetuados permitiram a obtenção de poupanças significativas para o Município uma vez que os preços anteriormente pagos eram significativamente superiores.

RECOMENDAÇÃO D)

Aplicação das reduções remuneratórias, nas aquisições de serviços, de acordo com o estabelecido atualmente na LOE de 2016 – vd. item 3.12.

A Lei do Orçamento de Estado de 2011, aprovada pela Lei n.º 55-A/2010, de 30 de dezembro, ao prever, no seu art. 22.º, conjugado com o art. 19.º do mesmo diploma, a aplicação de reduções remuneratórias desencadeou um conjunto de dúvidas fundadas quanto ao âmbito de aplicação da norma, mais concretamente quanto ao tipo de contratação a sujeitar a redução.

Em 2012, a Lei do Orçamento de Estado manteve a obrigatoriedade de aplicação das reduções remuneratórias, estipulando no seu art. 26.º que as mesmas seriam aplicáveis aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, fossem renovados ou celebrados com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011.

A este respeito, afirma-se perentoriamente que o Município de Constância nunca pretendeu deliberadamente incumprir os preceitos legais acima referenciados. Se o fez, foi em consequência da dificuldade em interpretar a norma quanto ao tipo de procedimentos a enquadrar.

MF

Câmara Municipal de Constância

Apartado 46, 2250-909 Constância | e-mail: geral@cm-constancia.pt | www.cm-constancia.pt | Contribuinte: 506 826 546

Aprovisionamento > 249 730 280

Armazém (Vale de Mestre) > 249 736 620

Arquivo Municipal > 249 730 284

Biblioteca Municipal > 249 739 367

Centro Ciência Viva > 249 739 066

Cine Teatro Municipal > 249 730 283

GA Presidente > 249 730 051

GA Vereadores > 249 730 054

Gerai > 249 730 050

Museu dos Rios > 249 730 053

Pavilhão Desportivo > 249 730 059

Parque Ambiental > 249 736 929

Piscina Municipal > 249 739 627

Posto de Turismo > 249 730 052

Serviços Técnicos > 249 730 050

A propósito informa-se que foram efetuados diversos contactos com outros municípios no sentido de serem obtidos esclarecimentos, sendo unânimes as dúvidas em torno das normas relativas às reduções remuneratórias e à obrigatoriedade de parecer prévio vinculativo.

Tendo a autarquia tomado conhecimento do incumprimento na sequência do trabalho de campo desenvolvido em sede da auditoria desenvolvida por essa entidade, imediatamente iniciou a aplicação das reduções remuneratórias às contratações a partir daí desenvolvidas.

Quanto às situações identificadas no projeto de relatório como pagamentos indevidos por não terem sido aplicadas as reduções remuneratórias, entende-se por pertinente discordar quanto ao seguinte:

1. O cálculo da redução remuneratória efetuado nos mapas constantes dos anexos 3 e 4 ao projeto de relatório assenta no valor com iva, o que é, salvo melhor opinião em contrário, incorreto, devendo a redução ser apurada a partir do valor sem iva;
2. O objeto do contrato estabelecido em 2012 com o fornecedor "Sérgio Paulo Filipe Sequeira da Silva" não corresponde ao efetivamente contratado. Para além disso, não se reconhece qualquer pagamento no montante identificado no relatório (página 3 do anexo 4);
3. Quanto ao procedimento de contratação da AIRC, entende-se que na contratação é preponderante a aquisição de licenças de *software*, que ficam à disposição do Município, sendo portanto defensável, salvo melhor opinião em contrário, o enquadramento da dispensa de aplicação da redução remuneratória ao abrigo do previsto na alínea a) do n.º 6 do art. 26.º da Lei do Orçamento de Estado para 2012;
4. Também o contrato outorgado com RVU – R. de Veículos Urbanos, Lda., consubstancia um típico contrato misto, onde a componente prestação de serviços é incidível da componente de locação de bem móvel.

Na verdade, no contrato outorgado com esta entidade encontram-se patentes elementos típicos de dois contratos distintos mas que, decorrente da natureza das prestações a abranger pelo seu objeto, são técnica e funcionalmente incidíveis.

Dito de outro modo, este contrato engloba na sua estrutura elementos típicos de dois contratos nominados – contrato de locação de bem móvel, cuja definição se encontra no art. 431.º do CCP e contrato de prestação de serviços, cuja definição se encontra no art. 450.º do mesmo Código. Este contrato abrangia aluguer de uma (1) viatura equipada para a desobstrução de coletores, viatura essa que face às suas características, tem de ser manobrada por um elemento da própria empresa, dotado de conhecimentos técnicos para o desempenho da função.

MF

Câmara Municipal de Constância

Apartado 46, 2250-909 Constância | e-mail: geral@cm-constancia.pt | www.cm-constancia.pt | Contribuinte: 506 826 546

Aprovisionamento > 249 730 280
Armazém (Vale de Mestre) > 249 736 620
Arquivo Municipal > 249 730 284
Biblioteca Municipal > 249 739 367

Centro Ciência Viva > 249 739 066
Cine Teatro Municipal > 249 730 283
GA Presidente > 249 730 051
GA Vereadores > 249 730 054

Geral > 249 730 050
Museu dos Rios > 249 730 053
Pavilhão Desportivo > 249 730 059
Parque Ambiental > 249 736 929

Piscina Municipal > 249 739 627
Pasto de Turismo > 249 730 052
Serviços Técnicos > 249 730 050

Em conclusão e face ao disposto na LOE de 2012 (Lei 64-B/2011), não estavam sujeitos a redução remuneratória os contratos mistos – art. 26.º, n.º 6, al.a).

RECOMENDAÇÃO E)

Diligenciar junto dos fornecedores, a reposição, se possível, das verbas abonadas indevidamente, no âmbito de contratos de aquisição de serviços, por não terem sido aplicadas as reduções previstas legalmente-vd. item 3.10.

Considerando que em resultado da auditoria essa entidade inspetiva conclui pela existência de pagamentos indevidos por não terem sido aplicadas as reduções remuneratórias, o Município de Constância entende acatar a recomendação constante do douto projeto de relatório de auditoria e notificar os fornecedores no sentido de reporem as verbas abonadas indevidamente ou, querendo, apresentar contraposição às mesmas.

Para o efeito, tendo em conta que o apuramento dos valores a devolver constantes dos anexos 3 e 4 contém, salvo melhor opinião, incorreção quanto ao valor sobre o qual incide a redução, coloca-se à consideração dessa entidade inspetiva a correção dos valores apurados no relatório final de auditoria.

Por conseguinte, o Município de Constância assume o compromisso de notificar os fornecedores em conformidade com os valores finais apresentados.

Ainda no que se refere às reduções remuneratórias e à eventual responsabilidade decorrente do alegado incumprimento das Leis do Orçamento de Estado, designadamente no que se refere aos anos de 2011 e 2012, sempre se dirá que com a publicação da Lei 75/2014 – diploma que estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão -, diploma também aplicável às prestações de serviços, opera-se no ordenamento jurídico a entrada em vigor de uma Lei mais favorável, deixando, salvo melhor opinião, de se poder caracterizar como infrações financeiras, os atos que, no entender da mui douta equipa inspetiva, assim se apresentam identificados.

RECOMENDAÇÃO F)

A implementação das medidas previstas no PGRCIC e a elaboração de relatórios anuais sobre a sua aplicação, bem como a remessa dos referidos relatórios e da revisão do Plano que venham a ocorrer ao Conselho de Prevenção da Corrupção e demais órgãos de tutela e controlo – vd. item 3.12.

À semelhança do referido na recomendação A), informa-se que é intenção do Município proceder à atualização do plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas até ao final do ano de 2016, efetuando, a partir daí, o acompanhamento anual do mesmo.

MF

Câmara Municipal de Constância

Apartado 46, 2250-909 Constância | e-mail: geral@cm-constancia.pt | www.cm-constancia.pt | Contribuinte: 506 826 546

Aprovisionamento> 249 730 280

Armazém (Vale de Mestre)> 249 736 620

Arquivo Municipal> 249 730 284

Biblioteca Municipal> 249 739 367

Centro Ciência Viva> 249 739 066

Cine Teatro Municipal> 249 730 283

GA Presidente> 249 730 051

GA Vereadores> 249 730 054

Geral> 249 730 050

Museu dos Rios> 249 730 053

Pavilhão Desportivo> 249 730 059

Parque Ambiental> 249 736 929

Piscina Municipal> 249 739 627

Posto de Turismo> 249 730 052

Serviços Técnicos> 249 730 050

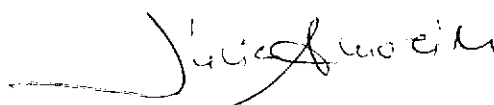
Para o efeito, entende-se por conveniente atribuir aos dirigentes máximos de cada unidade orgânica a responsabilidade de acompanhar as áreas de risco relacionadas com a área do município que superintendem, apresentado anualmente, até determinada data a estipular, um relatório que evidencie a monitorização do plano e as recomendações para adequação do mesmo.

Para além disso, o Município irá diligenciar no sentido de remeter a essa entidade os relatórios de acompanhamento do plano e eventuais alterações a que o mesmo seja sujeito, à semelhança da remessa já efetuada ao Conselho de Prevenção da Corrupção junto do Tribunal de Contas.

Estes são os esclarecimentos que se entenderam oportunos tecer face ao teor do projeto de relatório remetido ao Município de Constância e que se colocam à consideração de V/ Exas. para análise.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara



Júlia Maria Gonçalves Lopes de Amorim

MF

7

Câmara Municipal de Constância

Apartado 46, 2250-909 Constância | e-mail: geral@cm-constancia.pt | www.cm-constancia.pt | Contribuinte: 506 826 546

Aprovisionamento > 249 730 280	Centro Ciência Viva > 249 739 066	Geral > 249 730 050	Piscina Municipal > 249 739 627
Armazém (Vale de Mestre) > 249 736 620	Cine Teatro Municipal > 249 730 283	Museu dos Rios > 249 730 053	Posto de Turismo > 249 730 052
Arquivo Municipal > 249 730 284	GA Presidente > 249 730 051	Pavilhão Desportivo > 249 730 059	Serviços Técnicos > 249 730 050
Biblioteca Municipal > 249 739 367	GA Vereadores > 249 730 054	Parque Ambiental > 249 736 929	



IGF – Inspeção-Geral de Finanças
 A/C Sra. Sub-Inspetora Geral
 Dra. Ana Paula Barata Salgueiro
 Rua Angelina Vidas, 41
 1199-005 LISBOA

Câmara Municipal de Constância

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Número de registo	Data de registo
2013/235/A5/1120	24/06/2016	500.10.001 2016/500.10.001/2	1703	11/08/2016

Assunto:

Adenda ao contraditório institucional da auditoria realizada pela IGF ao Município de Constância

Na sequência do contraditório elaborado pelo Município de Constância relativo à auditoria realizada pela IGF à contratação pública desenvolvida entre os anos 2010 e 2012, remetido a V/ Exas. através de email e ofício datado de 11.07.2016, solicita-se autorização para complementar o contraditório no que respeita à recomendação formulada por essa douta Inspeção de aplicação de redução remuneratória à contratação com a AIRC – Associação Informática da Região de Coimbra.

Não obstante o referido no ofício, a AIRC, pessoa coletiva n.º 501378669, é uma Associação de Municípios de Direito Público, de fins específicos, tendo sido constituída no ano de 1982, ao abrigo do DL n.º 266/81, de 15 de Setembro. Por deter a natureza de pessoa coletiva de direito público, a AIRC beneficia da exceção contida na alínea c) do n.º 6 do art. 26.º da LOE de 2013, pelo que não é aplicável, salvo melhor opinião em contrário, qualquer redução aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou contraparte de contrato vigente em 2011. Tal posicionamento legal é mantido na letra da lei do orçamento de estado de 2016 (alínea c) do n.º 8 do art. 35.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 e março).

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente da Câmara Municipal,

**JÚLIA MARIA GONÇALVES LOPES
 DE AMORIM**

¹Documento assinado digitalmente. Esta assinatura digital é equivalente à assinatura autografa

²Cópias do documento são validadas com selo branco em uso na instituição