

# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ELVAS

---

As empreitadas de obras públicas e as aquisições de bens e serviços  
respeitam os princípios da legalidade, da concorrência e da  
imparcialidade?

**Relatório n.º 2016/1858**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Sublinho a existência de indícios de ilícitos de natureza financeira apurados como resultado da presente auditoria e que constam de informação autónoma a enviar ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

Submeto o presente relatório à consideração do Senhor Inspetor Geral de Finanças, com o meu acordo.

Concordo com este relatório, salientando as conclusões e recomendações, a fls. 28 a 30, e o proposto no ponto 4. (a fls. 31).

À consideração superior.

**DESPACHO:**

Concordo.

Sublinho os resultados da presente ação inspetiva no domínio da responsabilidade financeira, matéria sobre a qual foi elaborada a Informação n.º 2016/1921, para o respetivo envio ao TdC após homologação do presente Relatório.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Ministro Adjunto.

**Relatório n.º 2016/1858**

**Processo n.º 2016/235/A5/852**

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ELVAS  
CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria ao Município de Elvas abrangeu o quadriénio 2012/2015 e foi realizada com a finalidade de concluir sobre a legalidade e regularidade da atividade municipal na área da contratação pública, considerando a robustez do sistema de controlo interno, os referenciais legais e regulamentares e as boas práticas nas compras públicas.

Em função das evidências obtidas (vd. Anexos 1 a 13), da análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e dos resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 14), destacamos as seguintes conclusões:

- 1.1.** A despesa com contratação pública no Município de Elvas, entre 2012 e 2015, ascendeu a 55,6 M€ e registou um decréscimo de 40%, representando cerca de 56% do total da despesa municipal.
- 1.2.** Do total da despesa com contratação pública, 58% respeitou aquisições de bens e serviços correntes, que decresceram 1% no quadriénio, e os restantes 42% a aquisições de bens de capital (incluindo empreitadas), que diminuíram 74%.
- 1.3.** Dos contratos de empreitada de obras públicas adjudicados, 76% da respetiva despesa (13,5 M€) foi precedida de concurso público, ao contrário das aquisições de bens e serviços em que 63% da despesa (19 M€) foi precedida de ajuste direto.
- 1.4.** Uma parte muito relevante (33%) da despesa com aquisição de bens e serviços foi realizada através de ajuste direto simplificado, ou seja, sem ter sido assegurado o princípio da concorrência.
- 1.5.** O Município de Elvas celebrou, por ajuste direto, cinco contratos de aquisição de serviços idênticos, no valor total de 285.450 euros, com dois fornecedores, que só formalmente eram diferentes, pois tinham idêntico objeto e as sociedades eram detidas pela mesma pessoa (no caso, uma sociedade unipessoal e uma sociedade por quotas de marido e mulher), pelo que o Município estava impedido de os convidar para celebração daqueles contratos.
- 1.6.** Registámos, ainda, que não foi dado cumprimento às normas das LOE de 2011 a 2014, no que respeita à emissão de parecer prévio vinculativo e à aplicação da redução remuneratória, de que resultou a realização de despesas ilegais e pagamentos indevidos no montante de 15.244,82 euros.
- 1.7.** As situações referidas nos dois pontos anteriores vão ser objeto de encaminhamento para o Ministério Público (MP) junto do Tribunal de Contas (TC), para efeitos de eventuais responsabilidades financeiras.

Despesa com  
contratação pública:  
55,6 M€

Aquisição de bens e  
serviços correntes: 58%

Empreitadas precedidas  
de concurso público: 76%

Aquisições bens e  
serviços precedidos de  
ajuste direto: 63%

Ajuste direto  
simplificado: 33% da  
despesa com aquisição de  
bens e serviços

Despesa ilegal relativa a  
contratos com entidade  
em situação de  
impedimento legal:

285.450 euros

Despesa ilegal por falta  
de parecer prévio e  
redução remuneratória:

15 245 euros

Participações ao MP  
junto do TC

**1.8.** Ao nível do sistema de controlo interno, importa salientar algumas fragilidades, designadamente:

- ✓ Desadequação da Norma de Controlo Interno (NCI) à atual estrutura orgânica da autarquia;
- ✓ Falta de elaboração e aprovação de documento a definir a política e estratégia de compras públicas da autarquia;
- ✓ Inexistência de instruções sobre a organização dos processos;
- ✓ Não redução a escrito dos critérios gerais utilizados na densificação do conceito “prestações do mesmo tipo ou idênticas”, para efeitos da verificação do impedimento legal em convidar a mesma entidade;
- ✓ Falta de fundamentação, no ajuste direto, do convite a uma única entidade;
- ✓ Inexistência de base de dados, com avaliação da qualidade dos empreiteiros/fornecedores, tendo em vista a fundamentação da sua escolha nos procedimentos por ajuste direto;
- ✓ Falta de base de dados que permita efetuar comparações entre os custos unitários de obras, bens e serviços semelhantes e fundamentar as estimativas das obras e aquisições de bens e serviços postas a concurso.

Fragilidades no sistema de controlo interno

**1.9.** O ME não remeteu o PGRIC à diversas entidades, incluindo a IGF, e não procedeu, desde finais de 2013, à monitorização da aplicação daquele Plano, por a Comissão designada para esse efeito ter interrompido a sua atividade e a Câmara Municipal não ter nomeado nova comissão.

Falta de monitorização do PGRIC e do seu envio aos órgãos de controlo e tutela

**2.** A Autarquia, no exercício do contraditório institucional, referiu que irá acolher as recomendações formuladas pela IGF, sem prejuízo de apresentar alguns esclarecimentos sobre as decisões tomadas no âmbito das duas situações passíveis de eventual responsabilidade financeira (pontos 1.5. e 1.6. deste Sumário).

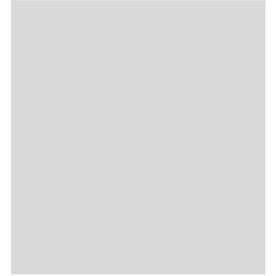
**3.** Por fim, destacamos as principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Elvas, no âmbito da presente auditoria:

- a) Redução das aquisições avulsas, por ajuste direto simplificado, privilegiando o recurso a fornecimentos contínuos, tendo em conta as necessidades permanentes de bens e serviços de consumo corrente, previstas para determinado período.
- b) Consideração das empresas pertencentes aos mesmos sócios ou ao mesmo grupo como uma única entidade, para efeitos do impedimento legal em convidar, nos ajustes diretos, a mesma entidade para celebração de contratos com objeto idêntico, de modo a prevenir

Principais recomendações

situações de “fraude à lei”.

- c) Promoção da revisão da NCI de forma a adequá-la à atual estrutura orgânica da autarquia.
- d) Atualização e remessa do PGRCIC ao Conselho de Prevenção da Corrupção e aos órgãos de tutela e controlo, bem como monitorização e elaboração de relatórios anuais sobre a sua aplicação.



## ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO .....	7
1.1.	Fundamento .....	7
1.2.	Questão e subquestões de auditoria e âmbito .....	7
1.3.	Metodologia .....	8
1.4.	Contraditório .....	10
2.	RESULTADOS .....	11
2.1.	Estrutura e evolução da despesa .....	11
2.2.	Procedimentos pré-contratuais .....	13
2.3.	Gestão da Contratação Pública .....	15
2.4.	Controlo da Legalidade na Contratação Pública .....	21
2.5.	Fiabilidade da Informação Contabilística .....	25
2.6.	Sistema de Controlo Interno .....	26
3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	28
4.	PROPOSTAS .....	31

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euro
AIRC	Associação Informática da Região Centro
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
CCP	Código dos Contratos Públicos
CME	Câmara Municipal de Elvas
CNPC	Catálogo Nacional de Compras Públicas
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DFD	Departamento Financeiro e de Desenvolvimento
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DOSU	Departamento de Obras e Serviços Urbanos
DR	Diário da República
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
EDP	Eletricidade de Portugal
EOP	Empreitadas de obras públicas
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento de Estado
ME	Município de Elvas
M€	Milhões de euros
NCI	Norma de Controlo Interno
OAD	Obras por administração direta
PCME	Presidente da Câmara Municipal de Elvas
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
SOFC	Subunidade Flexível de Contabilidade
SOFCOM	Subunidade Flexível Compras

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

A presente auditoria ao Município de Elvas (ME) teve como objeto o controlo da contratação pública e foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). Teve por finalidade concluir sobre a legalidade e regularidade da atividade municipal naquela área, considerando os referenciais legais e regulamentares, a boa gestão dos recursos financeiros e a robustez do sistema de controlo interno.

### 1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito

**1.2.1** Nesta ação pretendeu-se dar resposta à seguinte questão de auditoria: a Câmara Municipal de Elvas, na contratação e execução das empreitadas de obras públicas e das aquisições de bens e serviços, observou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, constantes do Código dos Contratos Públicos e outras normas legais e regulamentares, em matéria de realização de despesas públicas?

Para este efeito, foram consideradas as seguintes subquestões de auditoria:

- i. Os procedimentos pré contratuais adotados foram os adequados?
- ii. Os desvios na execução física e financeira dos contratos, incluindo os prazos de pagamento, são relevantes e estão devidamente justificados?
- iii. Existe evidência da fiscalização dos trabalhos nas empreitadas de obras públicas e da conferência das faturas nas empreitadas e nas aquisições de bens e serviços?
- iv. O sistema de compras públicas instituído no Município observou as normas legais e, ainda, as boas práticas em termos de poupanças e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência?
- v. Os métodos e procedimentos de controlo interno asseguram, nomeadamente, a salvaguarda da legalidade e regularidade na realização das despesas públicas, a transparência e a concorrência no âmbito dos mercados públicos, bem como a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro?
- vi. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRVIC), da autarquia, nos aspetos relacionados com a Contratação Pública, inclui os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de monitorização na sua aplicação<sup>1</sup>?

---

<sup>1</sup> A apreciação do PGRVIC é efetuada em cumprimento do Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

**1.2.2.** Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Elvas, com particular destaque nos serviços que têm a seu cargo a contratação pública, o Departamento Financeiro e de Desenvolvimento (DFD) e o Departamento de Obras e Serviços Urbanos (DOSU), e reportou-se ao quadriénio de 2012/2015, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes, sempre que tal se justificou.

### 1.3. Metodologia

**1.3.1.** O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases e procedimentos previstos no “Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas”<sup>2</sup> e no “Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais”<sup>3</sup>:

a) Planeamento da ação, que implicou, nomeadamente:

- ✓ Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria nomeadamente, informação financeira, estrutura orgânica e competências, universo a auditar, regulamentos internos, procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes; seleção das amostras, tendo em conta a materialidade e tipo de procedimento pré-contratual; levantamento dos procedimentos administrativos utilizados e dos respetivos intervenientes.

No caso das empreitadas de obras públicas, a amostra, no montante de 2,88 M€, representou 21% do valor das adjudicações realizadas (13,55 M€), dos quais 61% respeitam a concursos públicos e cerca de 39% a ajustes diretos, totalizando 13 processos.

No que respeita às aquisições de bens e serviços, a amostra, no montante de 1,66 M€, representou 13% do valor total adjudicado (12,77 M€) em aquisições superiores a 5.000 euros, tendo sido analisados 38 procedimentos, o que corresponde a 7% do número total das adjudicações efetuadas.

(Anexos 1 e 2)

Procedemos, ainda, por amostragem, à circularização de saldos das contas de fornecedores de bens e serviços e de imobilizado<sup>4</sup>, tendo em vista concluir sobre a fiabilidade e integridade da informação financeira dessas contas.

Na amostra, que representou 4% da dívida evidenciada nas contas 221 e 2611, refletida no mapa “*Outras Dívidas a Terceiros*”, de 31 de dezembro de 2015, considerámos os fornecedores de bens e/ou serviços e empreiteiros com contratos objeto de análise na auditoria.

---

<sup>2</sup> Aprovado por despacho de 21/03/2011, exarado na Informação n.º 2010/1827, da IGF.

<sup>3</sup> Aprovado por despacho de 15/04/2010, exarado na Informação n.º 2009/1833, da IGF.

<sup>4</sup> Especificamente, a conta 22.1 – Fornecedores conta-corrente e a conta 26.1.1. – fornecedores de imobilizado.

(Anexo 10)

b) Execução da ação, que obedeceu, com os adequados ajustamentos, às instruções constantes dos já aludidos Guiões, com referência às subquestões atrás mencionadas, de que se destacam os seguintes aspetos:

- ✓ Realização de testes substantivos com referência aos processos incluídos nas amostras; e
- ✓ Avaliação do sistema de controlo interno instituído e apreciação do PGRIC; e
- ✓ Elaboração deste relatório.

**1.3.2.** Os principais critérios/referenciais utilizados nas análises efetuadas foram os seguintes:

- ✓ O quadro legal<sup>5-6-7-8-9</sup> e contratual aplicável;
- ✓ Regulamentação interna;
- ✓ Norma de Controlo Interno (NCI) 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.

### **1.3.3. Técnicas**

No desenvolvimento desta auditoria 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 e financeira dos trabalhos, no caso das empreitadas de obras públicas;
- ✓ Tratamento e análise de dados financeiros;
- ✓ Circularização de saldos de fornecedores; e
- ✓ Realização de entrevistas informais.

---

<sup>5</sup> Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

<sup>6</sup> Regime Jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, revogado parcialmente pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>7</sup> Código da Contratação Pública (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

<sup>8</sup> Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

<sup>9</sup> Leis do Orçamento de Estado (LOE) de 2012 a 2015.

#### **1.4. Contraditório**

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, bem como no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, o projeto de relatório, contendo as principais asserções, conclusões e recomendações, e respetivos Anexos foram enviados ao Presidente da Câmara Municipal de Elvas para exercício do contraditório institucional.

As matérias a que se reportam os pontos 2.4.1. e 2.4.2. deste relatório foram também submetidas a contraditório pessoal do Presidente da Câmara Municipal e do Diretor de Departamento Financeiro e de Desenvolvimento (DFD), em cumprimento do disposto nos artigos 12.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/87, de 26 de agosto, tendo em vista a promoção de eventuais responsabilidades financeiras pelo Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

De acordo com a resposta, no exercício do contraditório institucional, que constitui o Anexo 14 do presente Relatório, a autarquia referiu que irá acolher as recomendações formuladas pela IGF e apresentou alguns esclarecimentos sobre as decisões tomadas no âmbito das duas situações suscetíveis de eventual responsabilidade financeira (pontos 2.4.1. e 2.4.2).

A reanálise das duas situações em causa, na sequência dos esclarecimentos e argumentos avançados pela autarquia e pelos visados, levou a IGF a manter as suas conclusões.

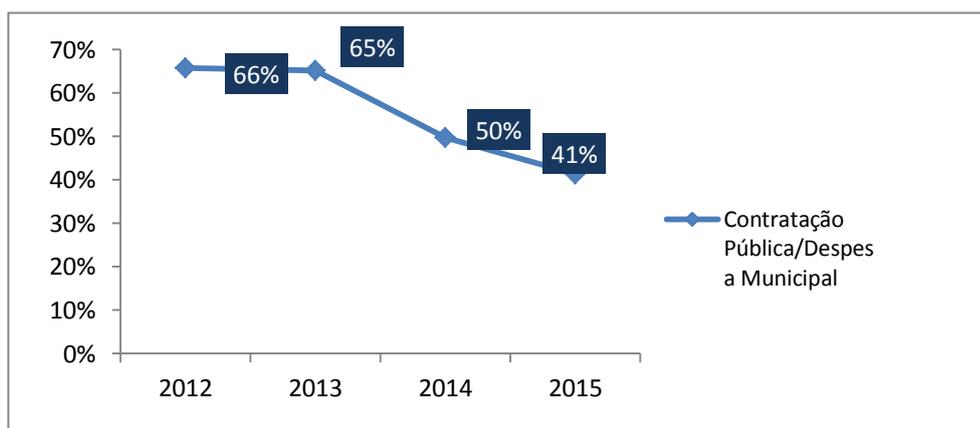
Refira-se, ainda, que, nos respetivos itens deste relatório, é feita menção ao sentido da resposta da autarquia local, no exercício do contraditório, e, sendo caso disso, à posição final adotada pela IGF sobre o assunto.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Estrutura e evolução da despesa

No quadriénio de 2012/2015, a despesa com contratação pública<sup>10</sup> no Município de Elvas (ME) ascendeu a 55,6 milhões de euros e representou 56% da despesa municipal (66%, em 2012, 65%, em 2013, 50%, em 2014, e 41%, em 2015), conforme ilustra o gráfico seguinte:

**Gráfico1** - Peso da despesa com contratação pública na despesa municipal (2012-2015)



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012 a 2015)

(Anexos 3 e 4)

Dentro das despesas com a contratação pública, a relativa a aquisições de bens de capital representou 76,2% do total da despesa de capital do Município e a despesa com aquisições de bens e serviços correntes representou 47% da despesa corrente.

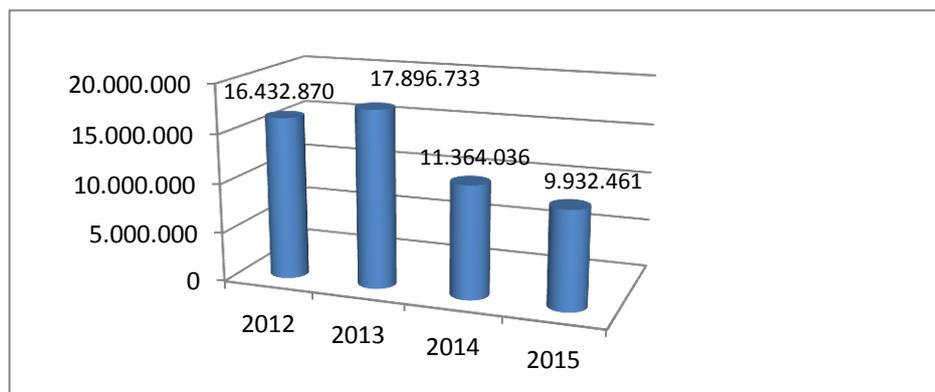
De referir que no período em análise não se registaram quaisquer despesas com contratos de tarefas e avenças.

Entre 2012 e 2015, a despesa com contratação pública diminuiu cerca de 40% (6,5 M€, em termos absolutos), já que passou de 16,4 M€, em 2012, para 9,9 M€, em 2015.

No período de 2013/2014, verificou-se uma diminuição de 37%, e entre 2014/2015 ocorreu uma diminuição de cerca de 13%, o que corresponde, em termos absolutos, a um decréscimo de 6,5 M€ e 1,4 M€, respetivamente, conforme melhor se evidencia no gráfico seguinte:

<sup>10</sup> Incluímos aqui, para este efeito, a despesa paga com aquisição de bens e serviços correntes (rubrica 02), contratos de tarefa e avença (rubrica 01.01.07.) e aquisições de bens de capital (rubrica 07.01, excluindo apenas os investimentos incorpóreos – 07.01.13).

**Gráfico 2 - Evolução da despesa com contratação pública (2012-2015)**



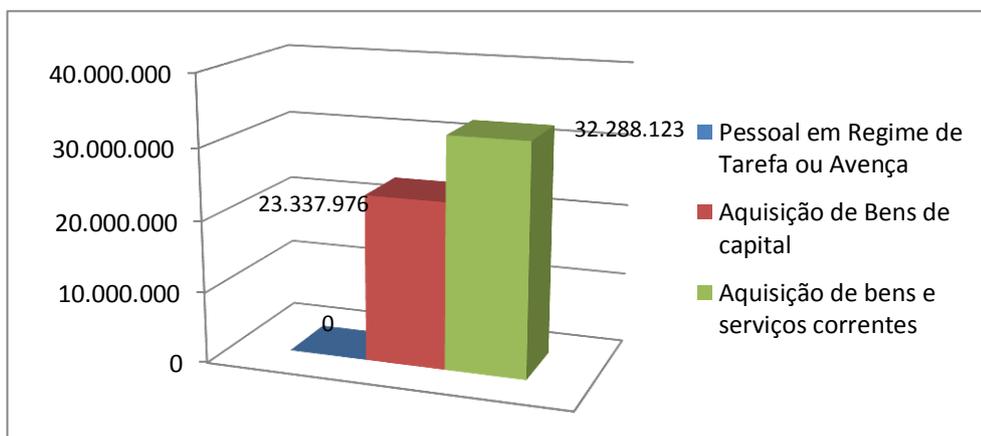
Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012 a 2015)

No período de 2012/2015, as aquisições de bens de capital diminuíram 74% (a respetiva despesa passou de 8,7M€, em 2012, para 2,3 M€, em 2014), e as aquisições de bens e serviços correntes registaram uma diminuição de apenas 1% (de 7,7 M€, em 2012, para 7,6 M€, em 2015).

(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 (2012-2015)**



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa (2012 a 2015)

Da análise do gráfico supra, verifica-se que as aquisições de bens de capital, no montante de 23,3 M€, representaram, no mesmo período, 42% do total das despesas da contratação pública e os restantes 58% corresponderam a aquisições de bens e serviços correntes, no montante de 32,3 M€.

Comparando as despesas referidas no quadriénio de 2012/2015, constatamos, também, que a despesa com a aquisição de bens de capital diminuíram 74%, enquanto as aquisições de bens correntes tiveram uma redução de 49% e as aquisições de serviços aumentaram 9%.

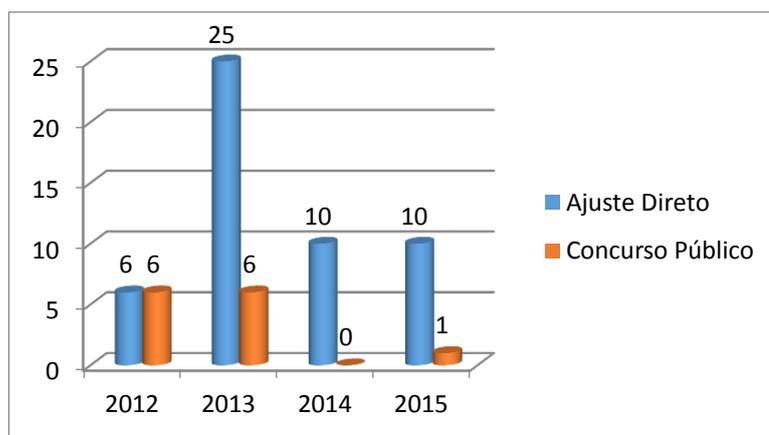
(Anexos 3 e 4)

## 2.2. Procedimentos pré-contratuais

### 2.2.1. Empreitadas de obras públicas

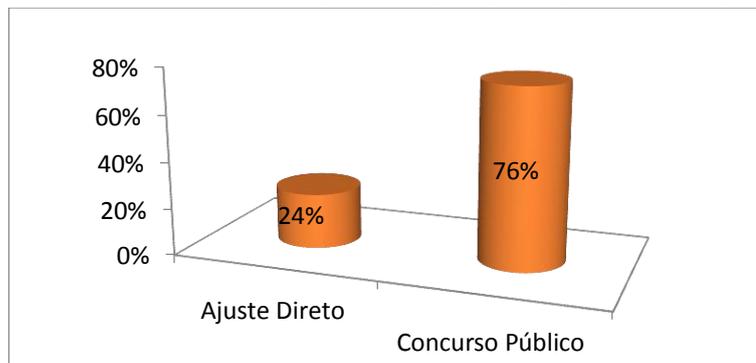
Os gráficos 4 e 5 ilustram o universo dos procedimentos adotados com adjudicações de empreitadas, entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2015, considerando, no primeiro, o número dos procedimentos por tipo, e, no segundo, o peso do montante contratado através de cada tipo de procedimento:

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



Fonte: Listagens disponibilizadas pela CME

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



Fonte: Listagens disponibilizadas pela CME

Como evidenciam estes gráficos, o concurso público foi o procedimento pré-contratual utilizado com maior peso no conjunto da despesa adjudicada (10,3 M€)<sup>11</sup>, ao representar cerca de 76% do total, apesar de estar repartido apenas por 13 empreitadas, enquanto o ajuste direto foi utilizado em 51 empreitadas, no montante de 3,2 M€.

<sup>11</sup> Segundo informação resultante das relações disponibilizadas pela Câmara Municipal de Elvas.

### 2.2.2. 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, excluindo o ajuste direto simplificado, por o seu número ser muito elevado, já que estão em causa aquisições avulsas até 5.000 euros, o procedimento pré-contratual a que a autarquia recorreu mais frequentemente foi o ajuste direto-regime geral (99%), utilizado em 502 procedimentos, tendo apenas sete aquisições de bens e serviços sido precedidas de concurso público (1%).

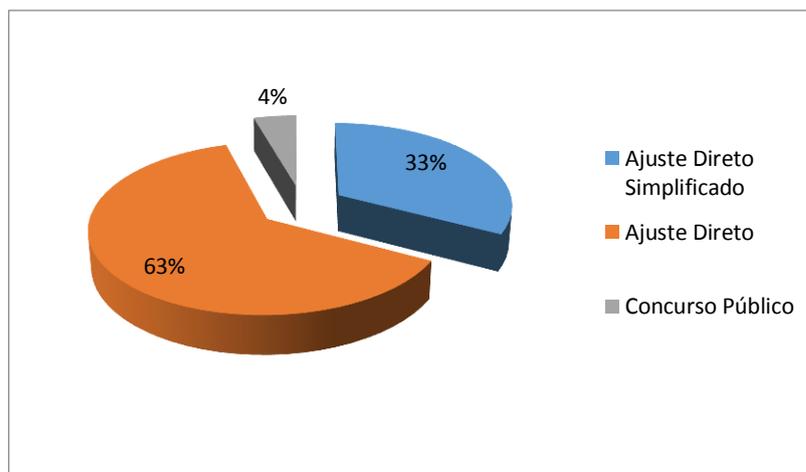
**Quadro 1** - N.º e montante das aquisições de bens e serviços por tipo de procedimento (2012-2015)

Ano	Ajuste Direto Simplificado		Ajuste Direto		Concurso Público		Total	
	N.º	Montante (€)	N.º	Montante (€)	N.º	Montante €	Nº	Montante (€)
2012	2934	1.500.105,04	111	3.097.316,10	2	149.357,79	3047	4.746.778,93
2013	3691	2.067.575,40	172	4.325.163,64	5	699.898,38	3868	7.092.637,42
2014	3632	1.545.087,35	115	2.419.252,96	0	0,00	3747	3.964.340,31
2015	2345	1.094.937,61	104	2.081.975,31	0	0,00	2449	3.176.912,92
<b>Total</b>	<b>12602</b>	<b>6.207.705,41</b>	<b>502</b>	<b>11.923.708,01</b>	<b>7</b>	<b>849.256,17</b>	<b>13111</b>	<b>18.980.669,59</b>

Fonte: Listagens fornecidas pela CME

É de referir, no entanto, que cerca de 63 % da despesa total adjudicada foi precedida de ajuste direto - regime geral e 33 % na sequência de ajuste direto simplificado, sendo os restantes 4% precedidos de concurso público, conforme ilustra o gráfico seguinte:

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



Fonte: Listagens fornecidas pela CME

## 2.3. Gestão da Contratação Pública

### 2.3.1. Centralização e política das compras públicas

O processo de compras públicas<sup>12</sup> está centralizado na Subunidade Orgânica Flexível de Compras (SOFCOM), integrada na Divisão Financeira e de Desenvolvimento, de harmonia com as competências atribuídas a essa Subunidade<sup>13</sup>, sendo a contratação de bens e serviços promovida através daquele serviço, o qual reporta diretamente à chefia da referida Divisão.

Relativamente à tramitação processual e à apresentação dos documentos e das propostas na CME, os concursos públicos e os ajustes diretos ao abrigo de acordos quadro têm decorrido na plataforma electrónica ”.

Os ajustes diretos (regime geral e simplificados) tramitam em suporte de papel, embora a apresentação de documentos seja efetuada através de meio de transmissão escrita e eletrónica de dados<sup>14</sup>, exceto quando são convidadas entidades credenciadas na citada plataforma.

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).

A propósito da gestão das compras públicas, importa salientar que 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, mas pressupõe um adequado conhecimento das necessidades e do planeamento das suas aquisições, bem como uma adequada gestão de *stocks*.

No que respeita à gestão de *stocks* no ME, esta é efetuada pela SOFCOM, mas apenas quanto aos consumíveis de escritório, de reprografia e de higiene<sup>15</sup>, sendo que outro tipo de bens, nomeadamente os materiais aplicados nas obras é gerido pelo armazém municipal, na dependência do Departamento de Obras e Serviços Urbanos (DOSU), ainda que estas atribuições estejam omissas no regulamento de

---

<sup>12</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>13</sup> Cfr. ponto 3.5.2.3. do artigo 8.º do Regulamento da Organização, Estrutura e Funcionamento dos Serviços da Câmara Municipal de Elvas, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 246, de 17/12/2015 e até à entrada em vigor deste Regulamento, o ponto 3.2.3. do artigo 8.º do Regulamento de estrutura e organização dos serviços municipais, publicado no DR, 2.ª série, n.º 13, de 18/01/2013.

<sup>14</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.

<sup>15</sup> Cfr. alínea c), do ponto 3.5.2.3., do artigo 8.º do Regulamento de Organização, Estrutura e Funcionamentos dos Serviços do ME.

organização dos serviços da CME.

O planeamento anual das compras na autarquia tem sido efetuado apenas relativamente à aquisição de bens e serviços objeto de contratos de fornecimento contínuo.

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, consequentemente, 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, ainda que muito limitado, a fornecimentos contínuos (*vd. item seguinte*) e a boa articulação existente entre as várias unidades orgânicas do DOSU e a SOFCom, acabam por se refletir positivamente na gestão das compras públicas, bem como na organização e manutenção atualizada das existências e respetivos inventários.

De notar, por último, que o Município de Elvas não tem implementada 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 necessários à realização dessas funções.

### 2.3.2. Fornecimentos contínuos

No período de 2012-2015, o ME efetuou aquisições 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 preços unitários fixados dentro de determinado prazo<sup>16</sup>, respeitando o *plafond* financeiro estipulado para o efeito.

A despesa autorizada entre 2012 e 2015, através de contratos de fornecimento contínuo de bens e serviços<sup>17</sup>, na sequência de procedimentos pré-contratuais, ascendeu a 1,9 M€, o que representou 15% do total da despesa contratada com aquisição de bens e serviços, não incluindo ajustes diretos simplificados (12,8 M€, tendo especial incidência nos anos de 2012 e 2013, conforme resulta do quadro seguinte:

**Quadro 2 – Fornecimentos contínuos**

Ano	Contratos de fornecimentos contínuos	
	N.º	Montante (€)
2012	22	551.142,81
2013	27	895.170,39
2014	16	285.170,15
2015	7	195.047,43
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>1.926.530,78</b>

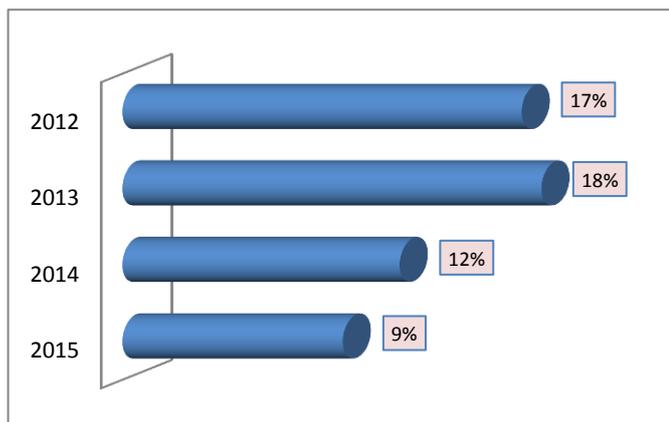
Fonte: Informação fornecida pela CME

<sup>16</sup> Em regra, um ano.

<sup>17</sup> Vinte e dois contratos no valor total de 551.142,81 euros, em 2012; 27, em 2013, no valor total de 895.170,39 euros; 16, em 2014, no valor total de 285.170,15 euros e 7, em 2015, no valor total de 195.047,43 euros.

De acordo com o gráfico seguinte, a despesa contratada no âmbito de fornecimentos contínuos representou variou entre 9%, em 2015 e 18%, em 2013, do total da despesa adjudicada com aquisições de bens e serviços:

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



Fonte: Listagens disponibilizadas pela CME

(Anexo 5)

Para além dos contratos de fornecimento contínuo de bens e serviços contratados diretamente pelo Município, foi ainda contratada, em 28/09/2012, a “prestação de serviços de seguros do segmento não vida”, pelo valor de 244.665,54 euros, na sequência de acordo de cedência de posição contratual, tendo como cedente a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA).

A adoção de fornecimentos contínuos, sobretudo no âmbito 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 2012-2015, o ME efetuou também aquisições avulsas de bens e serviços por ajuste direto simplificado, com um peso muito relevante (33%) na despesa adjudicada, em especial nos anos de 2013 e 2014 (cfr. Quadro 1). Essas aquisições avulsas ao longo dos anos respeitam, nomeadamente, a material de informática, peças e acessórios de mecânica, material elétrico, material de construção, tintas, ferragens, galvanizados e serviços de impressão, o que faz pressupor estarmos perante necessidades contínuas 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 adequado em função da estimativa das necessidades para o ano.

### 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>18</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 de junho, que assumiu a missão e as atribuições da anterior Agência Nacional das Compras Públicas, E.P.E (ANCP)<sup>19</sup>, extinta por fusão, não tendo o Município adquirido bens e serviços incluídos nos respetivos acordos-quadro.

Porém, a CME procedeu à aquisição do fornecimento de energia elétrica pelo período de 24 meses, através de contrato celebrado, em 18/03/2014, ao abrigo do acordo-quadro da Central de Compras da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMMA) com a

Através da Central de Compras da CIMMA, adquiriu, ainda, em 2014, os serviços de controlo analítico da qualidade da água e efluentes e os serviços de segurança, higiene e saúde no trabalho.

Contudo, é de notar que a autarquia local não tem efetuado uma análise prévia das vantagens desses contratos em relação aos preços de mercado, assumindo que essa análise comparativa, no caso das aquisições efetuadas ao abrigo de acordos-quadro, no âmbito da referida Central de Compras, não é possível, por o lançamento do procedimento pela CIMMA para celebração de determinado acordo-quadro pressupor uma adesão prévia dos Municípios e indicação da previsão das respetivas necessidades anuais e, conseqüentemente, a referida análise estava nesse momento estar prejudicada.

#### **2.3.4. Promoção da Concorrência**

No ME foi observado o tipo de procedimento adequado em função do valor dos contratos, tendo-se recorrido, na maioria dos casos, ao ajuste direto com convite a uma entidade<sup>20</sup>.

Porém, o convite a uma única entidade, no caso do ajuste direto, exceto ao abrigo de critérios materiais, põe em causa o princípio da concorrência e a possibilidade de obter propostas economicamente mais vantajosas.

Neste sentido aponta, designadamente, o ponto 5 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 7 de janeiro de 2015<sup>21</sup>, sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.

Com efeito, o recurso excecional ao ajuste direto simplificado e o alargamento do ajuste direto – regime geral a outros fornecedores, em condições de concorrer e relativamente aos quais a autarquia disponha de uma avaliação positiva face à informação disponível, diversificando, assim, as entidades consultadas, permite ao ME beneficiar de preços mais competitivos, no sentido da promoção de uma maior

---

<sup>18</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>19</sup> Criada pelo DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

<sup>20</sup> Em 37 procedimentos analisados, apenas em 10 foi dirigido convite a mais do que uma entidade.

<sup>21</sup> Recomendação n.º 1/2015, publicada no Diário da República, n.º 8/2015, II série de 13 de janeiro de 2015.

concorrência e da obtenção de propostas mais vantajosas, sem prejuízo da garantia da qualidade dos bens e serviços prestados.

Refira-se, ainda, que o convite dirigido a determinado fornecedor pressupõe, por parte da autarquia local, um conhecimento mínimo desses fornecedores, que assegure tendencialmente o fornecimento atempado dos bens e serviços, cuja escolha deve ser devidamente fundamentada.

### **2.3.5. Compras Públicas Ecológicas<sup>22</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>23</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>24-25</sup>.

Não há evidência, contudo, do Município ter fixado quaisquer objetivos nesta matéria e de ter aprovado 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.

Para além disso, na amostra analisada, abrangendo 38 processos, não demos conta da inclusão, nos respetivos cadernos de encargos, de critérios ou especificações técnicas de natureza ambiental.

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

No âmbito da amostra analisada, constatámos que o ME, nos procedimentos de aquisição de bens e serviços, contratualizou prazos de pagamento de 60, 45 e de 30 dias e nos procedimentos de empreitadas de 30 e 60 dias, a contar da data da receção da fatura pelo Município, em conformidade com o legalmente previsto<sup>26</sup>.

Nas verificações efetuadas às faturas das despesas referentes a aquisições de bens e serviços incluídos na amostra, concluímos que o Município, salvo raras exceções, respeitou os prazos de pagamento acordados, sendo que os prazos médios de pagamento foram de 31, 30, 23 e 13 dias nos anos de 2012 a 2015, respetivamente.

O mesmo se verificou nos procedimentos de empreitadas analisados, em que os prazos médios de pagamento foram de 25, 20, 24 e 30 dias, respetivamente, nos referidos anos de 2012 a 2015.

---

<sup>22</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>23</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>24</sup> Cfr. Diretivas Europeias 2014/25/UE e 2014/24/EU (revogam as Diretivas 17/2004/CE e 18/2004/CE, respetivamente), apelam à preocupação ambiental que os Estados membros devem ter na aquisição de bens ou serviços.

<sup>25</sup> Neste domínio revestem interesse a Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, publicitada no DR n.º 87, 1.ª Série, de 7 de março, que aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010 e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho, que aprova a nova Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020), embora não sejam aplicáveis à administração local.

<sup>26</sup> Vd. nº 1 do artigo 299º-A e nº 3 do artigo 326º do CCP, na redação dada pela Lei nº 3/2010, de 27 de abril.

No que respeita ao pagamento das faturas relativas aos ajustes diretos simplificados, as verificações efetuadas às faturas selecionadas para amostra demonstraram igualmente que na maioria das situações foi cumprido o prazo de 30 dias.

O cumprimento dos prazos de pagamento acordados é, de resto, revelado pelo PMP da autarquia local apurado pela DGAL<sup>27</sup> com referência ao 4º trimestre dos anos de 2012, 2013 e 2014, respetivamente 12, 9 e 15 dias.

(Anexos 6, 11 e 12)

No ME, a observância dos prazos de pagamento, para além de respeitar o previsto legal e contratualmente, constitui também uma boa prática de contratação pública, 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>28</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 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 do Departamento de Obras e Serviços Urbanos (DOSU).

No entanto, cabe à Divisão Financeira e de Desenvolvimento a formação dos contratos e a sua publicação no portal dos contratos públicos, “*basegov*”.

Saliente-se, no entanto, que no 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, o 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

---

<sup>27</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>28</sup> Vd. artigo 299º do CCP e o DL n.º 62/2013 de 10 de maio, 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.

longo dos anos no lançamento de empreitadas que, inclusivamente, pudessem vir a ser utilizados na estimativa do valor do contrato de obras novas.

De acordo com informações obtidas na auditoria, sempre que é lançada uma empreitada, nos casos de projetos realizados pela CME, 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, apesar dos valores estimados pelos projetistas, o DOSU efetua igualmente a estimativa do valor global da obra, o que se torna necessário para efeitos de referência do valor dos honorários do respetivo projeto, pelo que o preço final proposto das empreitadas é objeto de aferição por parte dos serviços da autarquia.

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, tornando 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 ME tem sido efetuado o controlo do limite fixado no n.º 2, do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>29</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 naquela norma.

Para controlo desses limites por fornecedor, os serviços da SOFCom, através da aplicação informática de Obras por Administração Direta (OAD) da Associação Informática da Região Centro (AIRC), requisitam a relação dos “*contratos por fornecedor*”, do ano económico em curso e dos anos anteriores, que indica o total adjudicado ao mesmo fornecedor por ajuste direto (no regime geral e simplificado), discriminando

---

<sup>29</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*”.

os valores acumulados por tipo de contrato<sup>30</sup> (aquisição de bens móveis, aquisição de serviços ou aquisição de bens e serviços).

No âmbito dos procedimentos das empreitadas, idêntico controlo dos limites por empreiteiro era feito pelo DOSU, em articulação com informação prestada pelos serviços do Departamento Financeiro e de Desenvolvimento (DFD), mais concretamente pela Subunidade Orgânica Flexível de Contabilidade (SOFC).

Em face dos valores adjudicados, a título de locação ou aquisição de bens móveis, de aquisições de serviços ou de empreitadas, na informação que fundamenta a abertura dos procedimentos, os Serviços indicam se os fornecedores a consultar estão ou não em situação do impedimento previsto no n.º 2 do artigo 113º do CCP.

Os testes realizados relativamente aos fornecedores das amostras no âmbito das aquisição de bens e serviços e das empreitadas, permitiram-nos confirmar que, quer nos ajustes diretos – regime geral, quer nos ajustes diretos simplificados, o ME não procedeu, no período auditado, ao convite de entidades em situação de impedimento legal.

Contudo, no procedimento para formação do contrato de “Aluguer de Iluminação Decorativa de Natal”, que decorreu em 2014, foi convidada e adjudicado o contrato a empresário em nome individual, que era também sócio de firma a quem tinham sido adjudicadas anteriormente idênticas prestações de serviços<sup>31</sup>, situação que constitui uma “fraude à lei”<sup>32</sup> e determina a nulidade dos referidos contratos<sup>33</sup>, uma vez que, com esse procedimento, só formalmente foi respeitado o impedimento legal em convidar a mesma entidade<sup>34</sup>, considerando o valor adjudicado nos dois anos económicos anteriores e nesse ano.

Em contraditório, a autarquia alegou, no entanto, que cada uma das entidades em questão constitui uma pessoa jurídica autónoma com personalidade própria, ainda que os sócios sejam os mesmos, e que essa autonomia jurídica subsiste em todas as situações em que a mesma não seja afastada por lei, no caso da contratação pública, pelo Código dos Contratos Públicos, que se «*refere sempre e só a*

---

<sup>30</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>31</sup> Com efeito, desde 2009, o convite, no âmbito dos procedimentos para aquela aquisição, foi efetuado, de forma alternada, a empresas com o mesmo representante ou ao respetivo empresário em nome individual, cujas moradas eram as mesmas, pelo que, no contrato celebrado em 2011, o fornecedor já estava em situação de impedimento.

<sup>32</sup> Esta figura tem as suas raízes essencialmente no direito civil, no âmbito do negócio jurídico (artigos 280º e 281º do Código Civil), pressupondo uma ilicitude indireta ou oblíqua. Havendo fraude à lei, o negócio ou ato é contrário a ela e é, portanto, nulo (artigos 280.º, 294º e 295º do Código Civil).

<sup>33</sup> Cfr. Acórdão 17/2.out.2012 – 1ª S/PL, Recurso Ordinário nº 6/2012, Processo n.º 1831/2011 e Acórdão nº 2 /25.fev.2014 – 1ª S/PL, Recurso Ordinário nº 20/2013-R, Processo nº 1217/2013. Nos referidos acórdãos é sustentada a nulidade destes contratos com fundamento na violação do disposto nos nºs 1 a 3, 5 e 6 do artigo 6º, alínea a) do nº 2 nos nºs 3, 6 e 7 do artigo 35º e art.º 36º todos da LVCR, sendo que a atual LGTFP acolhe disposições semelhantes nos seus artigos 10º, 30º e 32º.

<sup>34</sup> No contrato celebrado em 2011, no montante de 58.500 euros, o fornecedor já estava em situação de impedimento, pelo que as despesas realizadas são ilegais.

*“entidade” quando estabelece o regime do ajuste direto jamais afastando, quanto a ela, a aplicação do conceito tradicional de personalidade jurídica.»*

Acrescentou a autarquia que o PCME tomou a decisão de convidar essas entidades, por os serviços terem informado que o procedimento respeitava todas as normas em vigor na matéria e por *«terem entendido que se estava perante pessoas coletivas distintas e, assim, perante entidades distintas também para efeitos de aplicação do CCP que elaboraram a informação técnica que fundamentou a decisão de convidar, em 2014, a sociedade “».*

Não obstante a argumentação da autarquia, parece-nos que o objetivo da norma em causa (nº 2 do artigo 113º do CCP), de restringir o valor das aquisições à mesma entidade, deve prevalecer sobre os aspetos formais, de modo a salvaguardar, nomeadamente, os princípios da transparência, da concorrência e da prossecução do interesse público. Por isso, as entidades adjudicantes deverão tomar medidas que assegurem esses objetivos, utilizando, para o efeito, um critério material e não meramente formal (v.g. o facto de se tratar de pessoas jurídica e fiscalmente diferentes), na definição das entidades a convidar, considerando o conjunto dos contratos celebrados com pessoas jurídicas diferentes com idêntico objeto social, mas cuja propriedade ou domínio sejam comuns, como se fossem uma única entidade.

Face ao exposto, o convite e adjudicação de contratos pela autarquia local a entidades, só formalmente distintas, não observou o objetivo da norma em causa, sendo, por isso, ilegais as despesas realizadas nessas condições, no montante 285.450 euros, podendo incorrer o responsável pela autorização dessa despesa (o atual PCM<sup>35</sup>) em responsabilidade financeira, nos termos da alínea I), do nº 1 do artigo 65º da LOPTC.

(Anexos 7 e 14)

#### **2.4.2. Procedimento pré-contratual e execução dos contratos**

Na análise dos processos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços, ao nível dos procedimentos pré-contratuais e da execução física e financeira, para além da situação descrita no ponto anterior e que apresentamos de seguida, não detetámos a existência de outras ilegalidades e irregularidades:

- ✓ No que respeita à aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de maio de 2014, não foi dado cumprimento às respetivas normas da Leis de Orçamento de Estado (LOE)<sup>36</sup>, situação que foi justificada, de acordo com a interpretação do quadro legal pela autarquia local, *“por se considerar que apenas fazia sentido a sua aplicação a prestações de serviços em que o objeto fosse equiparado às funções de um trabalhador do Município”<sup>37</sup>.*

<sup>35</sup> Vereador do Pelouro até outubro de 2013.

<sup>36</sup> Cfr n.º 1 do artigo 26.º da LOE2012, n.º 1 do artigo 75.º da LOE2013 e n.º1 do artigo 73.º da LOE2014.

<sup>37</sup> Cfr. informação nº 76/DFD, de 21/01/2011, anexa à ata da reunião da CME de 26/01/2011.

De salientar que a análise efetuada aos processos de aquisição de serviços incluídos na amostra da presente auditoria evidencia o entendimento dos serviços do ME, quanto à aplicação das referidas normas das Leis de OE, que só foi alterado a partir de meados de 2014.

Da não aplicação da redução nos contratos analisados resultou o pagamento indevido pela autarquia local de 15.244,82 euros.

- ✓ Não foi igualmente dado cumprimento à emissão de parecer prévio vinculativo, imposto pelas LOE<sup>38</sup> no âmbito das aquisições de serviços, situação que apurámos ter-se verificado até 23/04/2014.

Segundo informação prestada pelo Departamento Financeiro e de Desenvolvimento, esta situação deveu-se a uma incorreta interpretação das respetivas normas das LOE, entendendo a expressão “*designadamente*” como “*só se aplica aos contratos identificados*” ou seja, os serviços interpretaram como um elenco taxativo os exemplos citados nas normas das LOE que estabeleceram a obrigatoriedade do parecer<sup>39-40</sup>.

Contudo, os contratos, no âmbito dos quais se verificam as ilegalidades mencionadas e que correspondem a uma despesa que ascende ao valor total de 15.244,82 euros, já não se encontram em vigor, mostrando-se integralmente executados, pelo que se apresenta prejudicada a respetiva declaração de nulidade<sup>41</sup>.

Não obstante os motivos invocados pela autarquia local para justificar a falta de redução remuneratória e de parecer prévio nas aquisições de bens e serviços, entendemos que dúvidas de interpretação e aplicação dos respetivos normativos legais apenas se apresentam justificáveis no primeiro ano (2011) da implementação e/ou aplicação daquela obrigatoriedade legal, atenta a divulgação de orientações interpretativas e a emissão de pareceres sobre a matéria que veio a fazer-se, face às dúvidas então colocadas pelas diversas autarquias locais, consolidando-se a interpretação das normas respetivas nos anos seguintes.

Deste modo, as situações atrás expostas, de que resultou a realização de pagamentos indevidos no montante de 15.244,82 euros, são suscetíveis de fazer incorrer os seus responsáveis (o atual

---

<sup>38</sup> Cfr n.º4 do artigo 26.º da LOE2012; n.º 4 do artigo 75.º da LOE2013, n.º4 do artigo 73.º da LOE2014 e artigo 6º do DL nº 209/2009, de 3 de setembro.

<sup>39</sup> Dispõem as normas em causa que “Carece de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, exceto no caso das instituições do ensino superior, nos termos e segundo a tramitação a regular por portaria do referido membro do Governo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, e pelo Decreto -Lei n.º 47/2013, de 5 de abril, alterado pela Lei n.º 66/2013, de 27 de agosto, independentemente da natureza da contraparte, designadamente no que respeita a: a) Contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença; b) Contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultoria técnica.”

<sup>40</sup> Ver nota 31.

<sup>41</sup> Cfr. n.º 6 do artigo 22.º da LOE2011; n.º 10 do artigo 26.º da LOE2012; n.º 17 do artigo 75.º da LOE2013 e n.º 18 do artigo 73.º da LOE2014.

Presidente da Câmara Municipal<sup>42</sup> e o Diretor do Departamento Financeiro e de Desenvolvimento) em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do nº 1 do artigo 65º da LOPTC.

Em sede de contraditório, a autarquia reiterou a argumentação apresentada durante as verificações sobre a matéria, alegando que o entendimento dos serviços sobre a aplicação da redução remuneratória e sobre a emissão do parecer prévio vinculativo apenas aos contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença se fundamentou num parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, de novembro de 2011, onde se pode ler que “ *O primeiro, de índole genérica<sup>43</sup>, tem a ver com o regime jurídico que é próprio dos contratos de aquisição de serviços, revistam eles as modalidades de tarefa, avença ou prestação de consultadoria. Neste aspeto o parecer emitido pelos Srs. Diretores de Departamento afigura-se-nos cuidado, suficientemente claro e bem fundamentado*”.

Ora, o parecer da CCDR referido não tem como objeto a interpretação das normas das LOE sobre a redução remuneratória e o parecer prévio, pelo que não podia fundamentar a referida omissão da autarquia local.

Com efeito, face aos elementos disponibilizados pela autarquia (anexo 9 deste relatório), aquele parecer pronunciou-se, essencialmente, sobre os termos em que o recurso a aquisições de serviços é legalmente admissível para a prossecução das atribuições e competências da autarquia.

A autarquia alegou, ainda, que, só em 2014, quando teve conhecimento de outro parecer prestado a outra autarquia, é que o procedimento foi alterado, passando a aplicar a redução remuneratória e a emitir parecer prévio em todos os procedimentos.

(Anexos 8, 9 e 14)

## 2.5. Fiabilidade da Informação Contabilística

Através do confronto dos saldos das contas correntes remetidas pelos fornecedores circularizados, com referência a 31 de dezembro de 2015, e, sendo caso disso, dos respetivos documentos justificativos, com os evidenciados nas contas da CME, apurámos a falta de relevação contabilística de dívidas correspondentes a 3% (896,46 euros) do total da amostra<sup>44</sup>.

(Anexo 10)

---

<sup>42</sup> Vereador do pelouro até outubro de 2013.

<sup>43</sup> O parecer emitido pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo está a referir-se a um dos parâmetros de aferição que considera necessário salientar para realizar uma primeira abordagem à matéria que servia de objeto ao pedido de parecer apresentado junto daquela entidade. Com efeito, no parágrafo que antecede aquele que foi transcrito pela autarquia na sua resposta em contraditório consta que “*Numa primeira abordagem à matéria que serve de objeto ao pedido de parecer é incontornável salientar dois parâmetros de aferição, de modo a afastar o espectro de alguma indefinição ou ambiguidade, que, ainda que de modo inconsciente, possa afectar o rigor da nossa interpretação.*”

<sup>44</sup> Respeitantes a três faturas.

## 2.6. Sistema de Controlo Interno

### 2.6.1. Norma de Controlo Interno

O ME dispõe de Norma de Controlo Interno (NCI), aprovada em 26/06/2003, que estabelece um conjunto de regras respeitantes ao “circuito da despesa”, que envolve os serviços financeiros e patrimoniais, aplicável às aquisições de bens e serviços e empreitadas, sem ter, no entanto, incorporado 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 definição por escrito dos procedimentos a adotar na organização dos processos, designadamente a sua numeração sequencial;
- ✓ 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 inexistência de base de dados com a avaliação da qualidade dos fornecedores/empreiteiros, 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.).

### 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 (PGRIC), aprovado pela CME, por deliberação de 16/12/2009, o qual foi objeto de revisão em 2012, aprovada em 22/08/2012.

O ME promoveu a divulgação do PGRIC através da publicação do Plano aprovado na respetiva página da internet e, internamente, na intranet da autarquia.

Não há evidência da remessa do Plano e da sua revisão ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), e aos órgãos de tutela e controlo, designadamente à IGF, em cumprimento do ponto 1.2. da recomendação do CPC de 1 de julho de 2009<sup>45</sup>.

O Plano identifica os principais riscos das diferentes áreas de atividade da autarquia, indica as medidas a adotar para a sua prevenção, embora não identifique os responsáveis pela implementação de todas as medidas propostas.

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.

Para efeitos de coordenação das atividades de implementação do plano, realização de reuniões de acompanhamento e elaboração de relatórios trimestrais e de relatório anual sobre a execução do mesmo, a apresentar ao executivo, foi constituída, por deliberação da CME, de 10/03/2010, a Comissão de Monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

No período de setembro de 2010 a setembro de 2013, a Comissão de Monitorização do Plano efetuou diversas reuniões para efeitos de acompanhamento das ações planificadas, tendo submetido a aprovação da CME os diversos relatórios periódicos e proposto novas ações.

No entanto, nos anos de 2014 e 2015, não foi realizada qualquer reunião, nem foi aprovado qualquer relatório de execução anual.

A interrupção da atividade da referida comissão foi justificada pelo Diretor de Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos pela indisponibilidade dos seus membros para a realização destas tarefas, face ao surgimento e acumulação com outras tarefas mais urgentes, como foi o caso da elaboração do Plano de Salvaguarda Patrimoniais, do Plano de Urbanização, da Reestruturação Orgânica dos serviços, da elaboração de condensação de um único Regulamento com todos os Programas Sociais e da elaboração de um Código de Conduta do Município.

Mais informou aquele dirigente que, com o retomar dessa atividade, o ME propõe-se alargar o Plano a novas áreas, como a área patrimonial, de atendimento, do licenciamento zero, etc.

(Anexo 13)

---

<sup>45</sup> Publicada no Diário da República, II série, n.º 140 de 22 de julho de 2009.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

**3.1.** Na sequência do atrás exposto, concluímos o seguinte:

C1. Da despesa adjudicada com aquisições de bens e serviços (19 M€), 63% foi precedida de ajuste direto – regime geral – e 33% foi aprovada na sequência de ajuste direto simplificado, o que revela a existência de muitas aquisições avulsas e indicia uma deficiente previsão das necessidades de bens e serviços ao longo do ano e de planeamento dos procedimentos adequados à sua aquisição, apesar do ME ter recorrido à aquisição de alguns bens e serviços, através de fornecimentos contínuos e acordos – quadro - *cfr. itens 2.2.2. e 2.3.2.*

C2. No âmbito da amostra analisada, a CME 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.*

C3. Os prazos de pagamento fixados contratualmente de 30, 45 e 60 dias, respeitaram o regime legal e foram, em regra, cumpridos, como, de resto, é evidenciado pelos PMP apurados pela DGAL para os anos de 2012 a 2014 – 12, 9 e 15 dias, respetivamente. – *cfr. item 2.3.6.*

C4. Para efeitos do controlo do impedimento legal em convidar a mesma entidade, nos ajustes diretos, o controlo efetuado na autarquia local, com base no n.º de contribuinte das entidades convidadas, não previne situações de convite a entidades com diferentes n.ºs de contribuinte, mas que só formalmente são diferentes, designadamente, empresas pertencentes ao(s) mesmo(s) sócio(s) ou a um mesmo grupo, pelo que, para este efeito, devem ser tratadas como uma única ou a mesma entidade - *cfr. item 2.4.1.*

C5. O mencionado impedimento legal em convidar a mesma entidade, nos ajustes diretos, no âmbito dos procedimentos para aquisição dos serviços de iluminação de Natal em 2011 e 2014, pelo preço de 118.450 euros, só formalmente foi observado, pois as entidades adjudicatárias, apesar de juridicamente autónomas, eram detidas pelo mesmo proprietário, o que é suscetível de responsabilidade financeira, cujo encaminhamento para o Tribunal de Contas consta de informação autónoma. – *cfr. item 2.4.1.*

C6. Nos anos de 2012, 2013 e parte de 2014, não foi emitido, em relação às aquisições de serviços, parecer prévio vinculativo nem aplicadas as reduções remuneratórias devidas. Desta omissão resultou a realização de despesas ilegais e pagamentos indevidos no montante de 15.244,82 euros, o que é suscetível de responsabilidade financeira, cuja comunicação ao Tribunal de Contas consta de informação autónoma – *cfr. item 2.4.2.*

C7. Apesar da Norma de Controlo Interno (NCI) incluir um conjunto de procedimentos de controlo, em matéria de despesas públicas, mostra-se desadequada à atual estrutura orgânica da autarquia, tendo-se, para além disso, registado algumas fragilidades no sistema de controlo interno, designadamente – *cfr. item 2.6.1.:*

- ✓ 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;
- ✓ A falta de definição por escrito dos procedimentos a adotar na organização dos processos, designadamente a sua numeração sequencial;
- ✓ 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 efeitos da verificação da existência ou não de impedimento legal em convidar a mesma entidade;
- ✓ A falta de fundamentação no ajuste direto do convite a uma única entidade;
- ✓ A inexistência de base de dados com a avaliação da qualidade dos fornecedores/empregados, tendo em conta, designadamente, o cumprimento das obrigações contratuais com a autarquia, para efeitos de fundamentação da sua escolha nos procedimentos por ajuste direto; e
- ✓ A inexistência 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 e fundamentar as estimativas das obras e aquisições de bens e serviços postas a concurso.

C8. O ME dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovado pela CME, em 16/12/2009 e revisto em 22/08/2012, não havendo, contudo, evidência do seu envio aos órgãos de tutela e controlo, embora haja evidência de reuniões e da elaboração de relatórios por parte da Comissão de Monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, a qual interrompeu a sua atividade a partir de setembro de 2013. – *cf. item 2.6.2.*

**3.2.** Considerando as conclusões acabadas de apresentar, formulam-se as seguintes recomendações à Câmara Municipal de Elvas:

R1. Aprovação de um documento que defina a política e a estratégia de compras públicas da CME, bem como os procedimentos a adotar ao nível do planeamento anual das compras e da sua execução, tendo em vista, designadamente, a redução das aquisições avulsas precedidas de ajuste direto simplificado e privilegiando o recurso a fornecimentos contínuos, tendo em conta as necessidades permanentes, designadamente de bens e serviços de consumo corrente, previstas para determinado período – *cf. conclusões C7. e C1;*

R2. Elaboração de norma ou diretrizes tendo em vista a aquisição de bens e serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental - *cf. conclusão C2.;*

R3. Promover a elaboração de normas e/ou diretrizes sobre a organização dos processos de contratação pública, designadamente a sua numeração sequencial, tendo em vista prevenir o extravio de peças processuais – *cf. conclusão C7.;*

R4. Consideração pelo ME, nos ajustes diretos, para efeitos de controlo do impedimento legal em convidar a mesma entidade para celebração de contratos com objeto idêntico, como uma única ou a

mesma entidade, as empresas pertencentes aos mesmos sócios ou ao mesmo grupo, de modo a prevenir situações que possam originar benefício indevido de particulares, o desrespeito pelos princípios da concorrência e da igualdade e a realização de despesas ilegais - *cfr. conclusões C4. e C5.*;

R5. Assegurar que os ajustes diretos, salvo os realizados ao abrigo de critérios materiais, sejam precedidos, em regra, do convite a mais do que uma entidade e que, nas situações excecionadas, seja fundamentada essa decisão, bem como a escolha do fornecedor convidado – *cfr. conclusão C7.*;

R6. Proceder à regularização das reduções não aplicadas nas aquisições de serviços - *cfr. conclusão C6.*;

R7. Promover a criação de bases de dados com os preços unitários correntes do mercado, para artigos de referência, já validados, em obras ou fornecimentos, executados em anos anteriores e com a avaliação dos fornecedores/empregadores, 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 C7.*;

R8. Promover a revisão da NCI de forma a adequá-la à atual estrutura orgânica da autarquia - *cfr. conclusão C7.*; e

R9. Remeter o PGRCIC ao CPC e à IGF e retomar a monitorização do PGRCIC, bem como promover a respetiva revisão, adequando-o à atual estrutura orgânica da autarquia - *cfr. conclusão C8.*

#### 4. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas:

- 4.1. Envio do presente Relatório a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, após homologação por S. E. o Secretário de Estado do Orçamento (n.º 1 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho);
- 4.2. A remessa deste Relatório e Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Elvas, com menção expressa de:
  - a) Dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e enviar cópia à Assembleia Municipal (artigo 35º, n.º 2, al. o), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro); e
  - b) Dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias, a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas, na sequência das recomendações formuladas no ponto 3.2., documentalmente comprovadas (n.º 6 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e n.º 2 do artigo 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF).

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pela Inspetora Maria Flora Almeida, sob a coordenação da Chefe de Equipa, Maria Helena Lopes Carrapiço, e sob a orientação do Chefe de Equipa em Direção de Projeto, Belmiro Augusto Morais, que o subscrevem.

À consideração superior.

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Amostra dos Contratos de Aquisição de Bens e Serviços adjudicadas - Quadriénio 2012-2015
<b>Anexo 2</b>	Amostra dos Contratos de Empreitadas adjudicados - Quadriénio 2012-2015
<b>Anexo 3</b>	Despesa com contratação pública – 2012 a 2015
<b>Anexo 4</b>	Indicadores orçamentais – contratação pública – 2012 a 2015
<b>Anexo 5</b>	Fornecimentos contínuos de bens e serviços adjudicados - Quadriénio 2012-2015
<b>Anexo 6</b>	Prazos de pagamento de empreitadas
<b>Anexo 7</b>	Mapa de adjudicações de contrato de Iluminação de Natal 2010-2015
<b>Anexo 8</b>	Reduções Remuneratórias e Parecer Prévio Vinculativo nos contratos de aquisição de serviços - amostra
<b>Anexo 9</b>	Informação sobre reduções remuneratórias e parecer prévio
<b>Anexo 10</b>	Circularização de saldos/reconciliação de fornecedores – 2015
<b>Anexo 11</b>	Prazos de pagamento de aquisições de bens e serviços
<b>Anexo 12</b>	Prazos de Pagamento nos ajustes diretos simplificados
<b>Anexo 13</b>	Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>Anexo 14</b>	Contraditório institucional – Resposta da entidade auditada