

Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica

Auditoria ao Município do Alandroal

Relatório n.º 1658/2015

Independência

InteGridade

ConFiança

NATUREZA	Outras auditorias
ENTIDADE AUDITADA	Município de Alandroal
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF para 2014.
ÂMBITO	Triénio jun/2011-jun/2014
OBJECTIVOS	<p>Objetivo geral: controlar a atuação do Município no domínio da contratação pública (empreitadas e aquisições de bens e serviços), avaliando a regularidade, legalidade e boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, e como</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Verificar a legalidade e regularidade da despesa, bem como a adequação dos procedimentos pré-contratuais utilizados ao regime legal; <input type="checkbox"/> Verificar se, na formação e execução do contrato, foram assegurados os princípios da legalidade e regularidade da despesa, da transparência e da concorrência.
METODOLOGIA	A metodologia utilizada correspondeu à delineada nos seguintes Guiões: Controlo das Empreitadas de Obras Públicas e de Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais, com recurso, em particular, às seguintes técnicas: análise documental, tratamento de dados contabilísticos e financeiros e realização de entrevistas.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, que não exerceu o contraditório.
CICLO DE REALIZAÇÃO	outubro 2014 – setembro 2015
DIREÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro (até fevereiro 2015) CdE em Direção Operacional Marlene Fernandes
EQUIPA	Coordenação: CdE Anabela Bastos Execução: Inspetor António José Aguiar Pedro

PARECER:

Concordo com este relatório, nomeadamente com as propostas constantes do ponto 5. (fls. 35), sublinhando a submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento e a sugestão de envio, para conhecimento, a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

À consideração superior.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital
por ANA PAULA PEREIRA
COSME FRANCO BARATA
SALGUEIRO
Dados: 2016.02.12 16:41:04 Z

Concordo. À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital
por MARLENE LOPES
FERNANDES
Dados: 2015.10.06
12:06:09 +01'00'

DESPACHO:

Concordo.

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

O Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.02.16 19:20:33 Z

RELATÓRIO N.º 1658/2015

PROCESSO N.º 2014/186/A5/1264

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DO ALANDROAL
CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL
AUTARQUICA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Tendo em conta as evidências obtidas (**Anexos 1 a 17**), a análise e avaliação das mesmas (**Cap. 2**), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1. Contratação Pública

- 1.1. A presente auditoria teve por objeto o controlo da contratação pública e abrangeu o triénio jun/2011-jun/2014. Nesse período, as despesas suportadas com empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços corresponderam a 34% da despesa total e ascenderam a M€ 11,95.
- 1.2. As despesas com empreitadas de obras públicas corresponderam a **26,22%** do total das despesas de capital e **6,83%** da despesa total, tendo sido adjudicadas 15 empreitadas, das quais **46,7%** foram precedidas de concurso público e **53,3%** de procedimento contratual por ajuste direto, não tendo sido recolhida evidência de recurso inadequado àquela tipologia de procedimento.
- 1.3. Do universo das adjudicações das empreitadas de obras públicas, no valor de cerca de M€ 3,3, **20%** (3 adjudicações, que representam cerca de 15,9% do total contratado) foram efetuadas a uma única empresa e **23,41%** do valor adjudicado (m€ 779) respeita apenas a uma empresa.
- 1.4. As 15 empreitadas de obras públicas foram sistematicamente adjudicadas por um valor abaixo do preço base, permitindo poupanças variáveis entre os 0,06% e os 28%.

**Despesa com
empreitadas de
obras públicas:
M€ 2,41**

**Distribuição de
empreitadas por
tipo de
procedimento**

**Distribuição das
adjudicações por
empreiteiro**

**Empreitadas
adjudicadas
abaixo do preço
base**

1.5. Verificámos que o lançamento, gestão e fiscalização das obras municipais estão cometidas à Divisão de Desenvolvimento e Urbanismo e, dentro desta, à Secção de Obras Municipais. A IGF recomendou a implementação de um adequado mecanismo de rotatividade no desenvolvimento das atividades associadas às diferentes fases do procedimento por parte dos trabalhadores que integram a Divisão, com vista a prevenir os riscos inerentes aos procedimentos, bem como contribuir para o incremento da eficácia dos mesmos, nomeadamente para a necessária fiscalização das diferentes fases do processo.

1.6. No período de jun/2011 a jun/ 2014, o peso da despesa com aquisição de bens e serviços neste Município foi de **37,9%** do total das despesas correntes e de **27,1%**.

1.7. Apurámos que o total da despesa adjudicada (**MC 6,7**), correspondente a 156 processos, foi precedido de **ajuste direto**.

1.8. De uma forma geral, nos processos analisados foram cumpridos os procedimentos legais previstos no CCP, relativamente, quer aos processos de empreitadas, quer aos processos de aquisições de bens e serviços.

2. Controlo Interno

2.1. A **Norma de Controlo Interno** não foi objeto de alteração, desde a sua aprovação, encontrando-se desatualizada face à atual estrutura orgânica, o que necessariamente se reflete no ambiente de controlo interno da entidade.

Detetámos, como fragilidade mais evidente, a inexistência de manuais de procedimentos sobre

Lançamento, gestão e fiscalização das obras municipais são realizados pela mesma Divisão

Despesa com aquisições de bens e serviços: MC 9,54

156 processos de aquisição de bens e serviços adjudicados por ajuste direto

Não foi detetada evidência de não cumprimento dos procedimentos legais previstos no CCP

Norma de controlo interno carece de atualização

contratação pública, bem como de norma de controlo interno que englobe as fases e procedimentos dos processos de empreitada e de aquisição de bens e serviços.

- 2.2.** O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas foi aprovado em 24/mai/2010, não tendo sido objeto de qualquer revisão, nem, tão pouco, foi evidenciada a sua implementação, a que acresce a inexistência de quaisquer relatórios de monitorização.

3. Seguimento da Inspeção realizada pela ex-IGAL em 2010

- 3.1.** Em sede de *follow up*, na presente auditoria, foi recolhida evidência que o RMUE foi aprovado em 2012, mas não foi publicado e que foi aprovado o Regulamento sobre a utilização de Viaturas Municipais, por deliberação de 3/fev/2012, mas apenas sobre a utilização de autocarros municipais. Por outro lado, o estudo e a aprovação do projeto de utilização das restantes viaturas transitou para o atual mandato, sem que estivesse finalizado à data das verificações.

- 4.** A autarquia não exerceu **o direito de contraditório**, não se pronunciando sobre os resultados do presente relatório, consequentemente, não facultou informação quanto às recomendações que já foram implementadas ou que pretende implementar.

Inexistência de manuais de procedimentos específicos

Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas não foi objeto de revisão

Não foi dado cumprimento ao despacho tutelar

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE FIGURAS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. FUNDAMENTO	8
1.2. OBJETIVOS	8
1.3. ÂMBITO	9
1.3.1. FUNCIONAL	9
1.3.2. TEMPORAL	9
1.4. METODOLOGIA	9
1.4.1. FASES	9
1.4.2. CRITÉRIOS	10
1.4.3. TÉCNICAS	10
1.5. CONSTRANGIMENTOS	10
1.6. CONTRADITÓRIO	11
2. RESULTADOS DA AUDITORIA	12
2.1. EMPREITADAS	12
2.1.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	12
2.1.2. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	18
2.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	22
2.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	22
2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	27
2.3.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO	27
2.3.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	28
2.4. SEGUIMENTO DA INSPEÇÃO REALIZADA EM 2010, PELA EX-IGAL	29
2.4.1. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO DESPACHO TUTELAR	29
3. CONCLUSÕES	31
4. RECOMENDAÇÕES	33
5. PROPOSTAS	34

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD	Ajuste direto
AMA	Assembleia Municipal do Alandroal
Art.º	Artigo
BTE	Baixa Tensão Especial
CIMBAL	Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo
CMA	Câmara Municipal do Alandroal
CCP	Código dos Contratos Públicos
CP	Concurso Público
CPA	Código do Procedimento Administrativo
Cf.	Conforme ou Confronte
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EDP	Energias de Portugal
i.e.	<i>Id est</i> (isto é)
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
LAL	Lei das Autarquias Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MP	Ministério Público
NCI	Norma de Controlo Interno
OAD	Obras por Administração Direta
PCMA	Presidente da Câmara Municipal do Alandroal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMUE	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
v.g.	<i>Verbi gratia</i> (por exemplo)

LISTA DE FIGURAS

Gráficos

Gráfico n.º 1	Adjudicações por tipo de procedimento – empreitadas	14
---------------	---	----

Quadros

Quadro n.º 1	Peso da despesa com empreitadas de obras públicas (jun/2011- jun/2014)	12
Quadro n.º 2	Processos de Empreitadas de Obras Públicas (jun/2011- jun/2014)	13
Quadro n.º 3	Adjudicações por tipo de procedimento – empreitadas	14
Quadro n.º 4	Adjudicações por empreiteiro (2011/2013)	15
Quadro n.º 5	Estado das obras adjudicadas entre jun/2011 e jun/2014	16
Quadro n.º 6	Processos de obras concluídas com revisões de preços e trabalhos a mais	17
Quadro n.º 7	Valor base/Valor contrato	21
Quadro n.º 8	Peso da despesa com aquisição de bens e serviços (jun/2011- jun/2014)	23
Quadro n.º 9	Processos de aquisições de bens e serviços (jun/2011-jun/2014)	24

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), no âmbito do Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica - Lisboa Sul, tendo por objetivo geral controlar a atuação do Município nos domínios das empreitadas e das aquisições de bens e serviços no Município do Alandroal.

1.2. OBJETIVOS

Para esta auditoria definimos como **objetivo geral** ao nível da contratação pública (empreitadas e aquisições de bens e serviços): avaliar a regularidade, legalidade e boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.

- Como objetivos específicos, referem-se os seguintes:
 - a) Objetivo 1** - Verificar a legalidade e regularidade da despesa, bem como a adequação dos procedimentos pré-contratuais utilizados ao regime legal;
 - b) Objetivo 2** – verificar se, na formação e execução do contrato, foram assegurados os princípios da legalidade e regularidade da despesa, da transparência e da concorrência.
- Como objetivo específico ao nível das aquisições de bens e serviços, refere-se o seguinte:
 - a) Objetivo** – Verificar se o processo de compras respeita as normas legais e as boas práticas, em termos de poupança e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência.

No âmbito desta auditoria, incluímos também a análise do Sistema de Controlo Interno, em particular nas áreas objeto da auditoria.

Foi também incluído nesta auditoria o seguimento da implementação das recomendações formuladas no relatório da Inspeção ao Município, realizada em 2010, pela ex-IGAL.

Para além dos objetivos descritos, foi ainda objeto da presente ação a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com as áreas objeto de auditoria, em cumprimento do Despacho n.º 9/2010 de 13/abr/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

1.3. ÂMBITO

1.3.1. FUNCIONAL

Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal do Alandroal, com particular incidência na Divisão Administrativa e Financeira e na Divisão de Desenvolvimento e Urbanismo.

1.3.2. TEMPORAL

O período temporal abrangido pela ação reporta-se, genericamente, ao triénio (junho de 2011 a junho de 2014).

1.4. METODOLOGIA

O desenvolvimento desta ação obedeceu às fases e aos procedimentos de auditoria previstos nos seguintes Guiões: Controlo das Empreitadas de Obras Públicas e Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais, em aplicação na IGF.

1.4.1. FASES

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases:

a) A fase de planeamento que implicou as seguintes tarefas:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a auditoria, nomeadamente o universo a auditar;
- ✓ Levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Seleção das amostras nas diferentes áreas objeto de auditoria;
- ✓ Realização de reuniões, com os eleitos locais e com os responsáveis das diversas áreas;

- ✓ Elaboração do plano de ação.

b) A execução da ação teve especial incidência nos seguintes procedimentos de auditoria:

- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os processos relativos à contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas e para os documentos relativos à execução física e financeira dos correspondentes contratos;
- ✓ Elaboração do Projeto de relatório e
- ✓ Conversão do projeto de relatório em relatório definitivo.

1.4.2. CRITÉRIOS

O principal critério/referencial de análise tido em conta no âmbito da presente ação foi o quadro legal e regulamentar aplicável.

1.4.3. TÉCNICAS

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

- Recolha e análise documental;
- Análise de informação contabilística;
- Realização de entrevistas informais com os eleitos, dirigentes e técnicos.

1.5. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação, não se registaram constrangimentos dignos de referência, sendo de registar positivamente a colaboração dos serviços camarários, que permitiram a obtenção atempada dos elementos informativos relevantes para a realização da auditoria.

1.6. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da autarquia local, em 10/ago/2015, nos termos do art.º 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul e dos art.ºs 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª série, de 12/abr. No entanto, a autarquia não exerceu o direito de contraditório, não se pronunciando quanto aos resultados da auditoria, nem tão pouco quanto às recomendações formuladas que entretanto implementou nem quanto à intenção de as vir a implementar.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. EMPREITADAS

2.1.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.1.1.1. PESO FINANCEIRO

No triénio de junho/2011 a junho/2014, o peso da despesa com empreitadas de obras públicas neste Município foi de **26,22% do total das despesas de capital**, e de **6,83% da despesa total**, conforme Quadro seguinte:

Quadro n.º 1 - Peso da despesa com empreitadas de obras públicas (jun/2011-jun/2014)

(valores em €)

Despesa municipal/Ano	2011	2012	2013	2014	Triénio 2011/2014
Empreitadas	157.177,00	1.009.343,32	1.118.067,81	122.636,68	2.407.224,81
Despesa de Capital	1.222.272,03	3.118.291,78	2.941.505,20	1.897.879,97	9.179.948,98
Despesa total	6.517.405,02	12.022.908,58	10.555.565,73	6.130.942,96	35.225.922,29

Peso das empreitadas na Despesa de Capital	12,86%	32,37%	38,01%	6,46%	26,22%
Peso das empreitadas na Despesa Total	2,41%	8,40%	10,59%	2,00%	6,83%

Fonte: Mapa de fluxos de caixa e mapa da contratação administrativa

2.1.1.2. UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES

No período (**jun/2011 – jun/2014**) abrangido pela auditoria, de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, o Município do Alandroal efetuou **15 adjudicações**, no valor total de aproximadamente **M€ 3,3**, referentes a empreitadas de obras públicas, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 2- Processos de Empreitadas de Obras Públicas (jun/2011-jun/2014)

(Valores em €)

Data	N.º Adjudicações	Valor	%
2011*	4	831.977,18	25
2012	5	644.523,05	19,37
2013	6	1.851.102,14	55,63
2014*	0	-	-
Total	15	3.327.602,37	100

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela Secção de Obras Municipais

(Anexo 1)

A análise do Quadro revela que:

No período de referência, o montante máximo da despesa foi atingido em 2013, representando 55,63% da despesa total autorizada naquele período, não se tendo realizado qualquer adjudicação até ao final do 1.º semestre de 2014.

2.1.1.3. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Do total da **despesa adjudicada (€ 3.327.602,37)**, o montante de **€ 2.770.825,09** correspondeu a procedimentos abertos por concurso público e **€ 556.777,28** a procedimentos de ajuste direto.

Em termos da natureza e quantidade dos procedimentos auditados, conforme resulta do quadro seguinte, 46,7% das adjudicações foram efetuadas por concurso público e 53,3% por ajuste direto, o que se traduz nos seguintes valores médios das adjudicações por tipo de procedimento utilizado:

- € 395.832,16, no concurso público e
- € 69.597,16, no ajuste direto.

Quadro n.º 3 – Adjudicações por tipo de procedimento

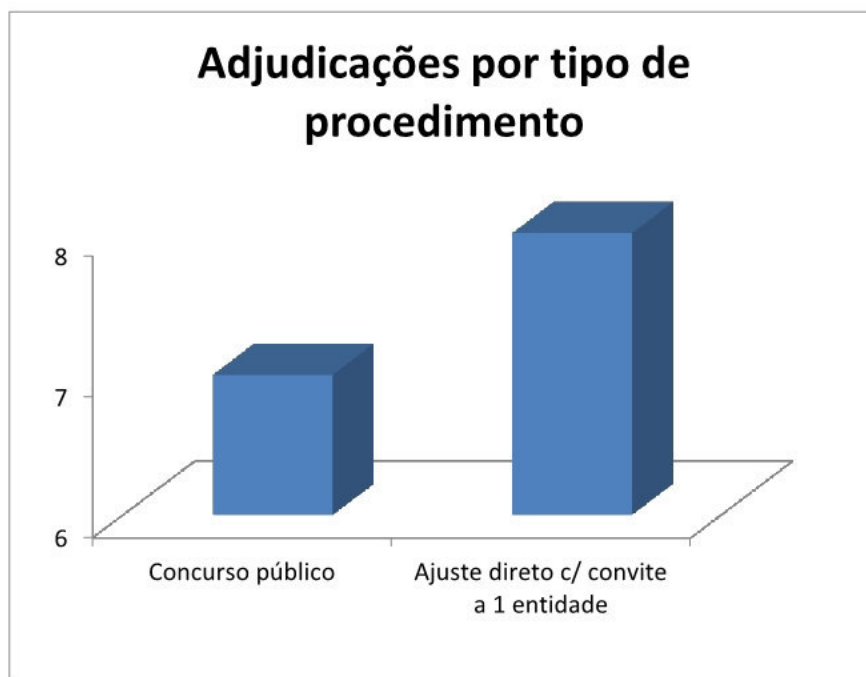
Procedimento	Total				
	Nº. Adj	%	Valor(€)	%	Valor/Adj(€)
Concurso público	7	46,7%	€ 2.770.825,09	83,27%	395.832,16
Ajuste direto	8	53,3%	€556.777,28	16,73%	69.597,16
Total	15	100%	€ 3.327.602,37	100,00%	221.840,16*

Fonte: Listagens fornecidas pela Divisão Administrativa e Financeira

* Média do valor das adjudicações

Das quinze adjudicações que constituíram o universo, 7 foram realizadas por concurso público e 8 por ajuste direto com convite a uma entidade, conforme é evidenciado no gráfico seguinte:

Gráfico n.º 1 - Adjudicações por tipo de procedimento



Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela Divisão Administrativa e Financeira

Foram selecionados dez processos para análise, atendendo ao tipo de procedimento e ao critério da materialidade, o que corresponde a 84,5% do valor adjudicado (M€ 2,81).

2.1.1.4. DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR EMPREITEIROS

Do universo das adjudicações (15 contratos repartidos por 12 empresas, no valor de cerca de M€ 3,3), **20%** (3 adjudicações, que representam cerca de 15,9% do total contratado) foram efetuadas a uma única empresa e **23,41%** do valor adjudicado (m€ 779) respeita apenas a uma empresa, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 4- Adjudicações por empreiteiro (jun/2011-jun/2014)

Empreiteiro	N.º Adj	%	valor	%
	2	14	778.907,73	23,4
	3	20	528.688,09	15,9
	1	6,6	482.889,09	14,5
	1	6,6	401.237,09	12,1
	1	6,6	398.017,61	12
	1	6,6	359.778,67	11
	1	6,6	143.200,00	4,3
	1	6,6	108.623,64	3,2
	1	6,6	44.868,23	1,3
	1	6,6	41.446,50	1,2
	1	6,6	31.808,00	0,9
	1	6,6	8.137,72	0,2
Total	15	100	3.327.602,37	100

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela Seção de Obras Municipais

Da análise do quadro, salienta-se que:

- ✓ A empresa [redacted] é a que possui maior valor de obras adjudicadas (duas), correspondendo a 23,4% do valor total das adjudicações.
- ✓ A [redacted] é a empresa que possui maior número de adjudicações (três), que correspondeu a 15,9% de todas as adjudicações realizadas no triénio, e a 20% do valor total de adjudicações. Logo a seguir, vem a empresa [redacted] com 14,5% do valor adjudicado, a quem foi adjudicada apenas uma empreitada.
- ✓ Existe uma significativa dispersão das adjudicações, ao nível das entidades contratantes, do número e dos valores envolvidos nas várias adjudicações.

2.1.1.5. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

2.1.1.5.1. Revisão de Preços

Das quinze obras adjudicadas entre jun/2011 e jun/2014, 9 encontram-se concluídas e 6 em curso, cujo valor contratual total corresponde, respetivamente, a **€ 1 171 373,56** e **€ 2 156 228,81**, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 5 - Estado das obras adjudicadas entre jun/2011 e jun/2014

Estado da Obra	Adjudicações		
	N.º	Valor	%
Concluída	9	€1 171 373,56	35,2%
Em curso	6	€2 156 228,81	64,8%
Total	15	€3 327 602,37	100%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas

(Anexos 2 a 16)

Das 9 obras concluídas, no valor de **€1 171 373,56**, verificaram-se **revisões de preços** no montante total de **€ 4.269,19**, que representaram **0,4%**, do valor total contratual

das referidas adjudicações, correspondendo, respetivamente, a **1%** e **0,5%** das duas empreitadas da relação fornecida relativa a 2011 e 2012 (proc.º 1/2011 – Empreitada de Recuperação do Espaço Público do Castelo do Alandroal e 3/2012 – Empreitada de Requalificação de Caminho na Ligação à E.R. 373 - Juromenha). Verificaram-se também **trabalhos a mais** na primeira daquelas empreitadas (proc.º 1/2011), no montante de €13.195,12, bem como **trabalhos a menos** no valor de €16.976,38, tendo-se ainda verificado trabalhos a menos no valor de € 2.013,55 na Empreitada de Construção da Creche de Pias (proc.º 4/2012).

Quadro n.º 6 - Processos de obras concluídas com trabalhos a mais e trabalhos a menos

Unidade: €

Estado da Obra	Valor Contratual adjudicado	Valor Final dos trabalhos					
		A Mais	%	A Menos	%	Revisão de Preços	%
Concluída	€1 171 373,56	€13.195,12	1,13%	€18.989,93	1,62%	€4.269,19	0,4%
N.º Adjudicações	9	1		2		2	

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pela Secção de Obras Municipais

2.1.1.6. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS

No Município do Alandroal, o lançamento, gestão e fiscalização das obras municipais foram realizados pela Divisão de Desenvolvimento e Urbanismo, em concreto pelo Setor Operacional de Obras Públicas e Privadas (que se encontra integrado na Secção de Obras Municipais) que, no âmbito das suas atribuições, é responsável por assegurar a elaboração, promoção e fiscalização de projetos de execução de obras públicas, bem como por acompanhar, controlar e rececionar as obras públicas realizadas em regime de empreitada. Compete-lhe, designadamente: efetuar estimativas orçamentais de execução de empreitadas, acompanhar as fases dos concursos de obras municipais por empreitadas, fiscalizar o cumprimento dos contratos, regulamentos e normas referentes a obras a executar por empreitada, acompanhar a realização das obras municipais por empreitada, rececionar provisória e definitivamente as obras executadas por empreitada

e elaborar autos de entrega das obras por empreitada aos serviços municipais responsáveis pela sua gestão.

Verificamos, da análise dos processos de empreitadas, que a fiscalização física das obras é feita por trabalhadores do mesmo setor que acompanha todo o procedimento das empreitadas e é apenas constituída por 2 técnicos superiores municipais.

Esta situação é suscetível de limitar a eficácia do processo de fiscalização das obras municipais.

2.1.2. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

Da análise aos 10 processos de empreitada de obras públicas selecionados resulta que:

- a) Em regra, os diversos processos se encontram organizados, mas não são numeradas nem rubricadas as respetivas folhas;
- b) Os concursos realizados tiveram como base um programa e um caderno de encargos que foram devidamente aprovados, tendo a respetiva abertura e adjudicação ocorrido, nos termos previstos na Lei das Autarquias Locais¹ e no Código dos Contratos Públicos².
- c) Atendendo aos valores envolvidos nos processos analisados, foi regular a escolha dos procedimentos pré-contratuais adotados, por ajustes diretos e concursos públicos, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 dos art.ºs 19.º, 112.º e seguintes e 130.º e seguintes do CCP;
- d) Foram sempre exigidos documentos comprovativos da situação regularizada quanto às contribuições para a segurança social e relativamente a impostos devidos, conforme previsto nas alíneas d) e e) do art.º 55.º do CCP, art.º 198.º da Lei n.º 110/2009, de 16/set, e alínea a) do art.º 1.º do DL n.º 236/95, de 13/set;
- e) Foi comunicada aos concorrentes a decisão de adjudicar, bem como ao adjudicatário a obrigação de apresentar os documentos de habilitação e prestar

¹ Aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18/set, posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002 de 11/jan e 67/2007, de 31/jan, e mais recentemente pela Lei n.º 75/2013, de 12/set.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/jan.

caução, quando devida, no valor e modos corretos, nos termos dos artigos 77º e 88º e seguintes do CCP;

- f) Foram celebrados catorze contratos escritos daquelas empreitadas, porque envolviam montantes superiores a € 15 000,00, após aprovação das respetivas minutas, de acordo com o estipulado nos artigos 94º, 95º, nº 1 d) e 98º do CCP;
- g) Dados os valores de quatro dos dez contratos analisados, encontravam-se sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos do art.º 48.º da Lei n.º 98/97, de 26/ago³, por ultrapassarem o limite fixado de € 350 000.⁴ Efetivamente, foram visados, em 10/mai/2012, o processo relativo à Recuperação do Espaço Público do Castelo de Alandroal (proc.º de fiscalização prévia nº 1485/2011)⁵; em 5/jul/2012, o processo relativo à Construção da Creche de Pias (proc.º de fiscalização prévia nº 485/2012⁶); e em 22/out/2014, o processo relativo à Reabilitação e Ampliação do Edifício para as Forças de Segurança (proc.º de fiscalização nº 1060/2013⁷).
- h) A empreitada relativa à Recuperação do CM 1109 entre as Aldeias do Rosário e Ferreira de Capelins, ainda aguardava o visto, à data da conclusão da intervenção no terreno, porque o Tribunal de Contas devolveu o contrato em 25/jul/2014 (proc.º de fiscalização nº 1576/2013⁸), com fundamento na falta de

³ Alterada, entre outras, pelas Leis nºs 48/2006, de 29/ago, 35/2007, de 13/ago, 61/2011, de 7/dez e 2/2012, de 6/jan.

⁴ Nos termos dos nºs 1 dos artºs. 152º da Lei 55-A/2010, de 31/dez, 184º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez e 145º da Lei nº 66-B/2012, de 31/dez (OE 2011, 2012 e 2013, respetivamente).

⁵ Neste processo, o TC recomendou que em futuros procedimentos fosse dado cumprimento rigoroso ao nº 2 do artigo 81º, do CCP, exigindo-se a apresentação de alvará somente ao adjudicatário (cf. procº de fiscalização prévia nº 1485/2011).

⁶ Neste processo, o Tribunal de Contas recomendou que "1. Em casos futuros, o Município de Alandroal abster-se-á de recorrer a fórmulas do "fator-preço", que, abaixo de determinado limiar, impeçam a graduação ou diferenciação de propostas; 2. Ainda, no futuro, o Município de Alandroal abster-se-á de, procedimentalmente, exigir fatores e/ou subfactores de avaliação de propostas que, direta ou indiretamente digam respeito a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes e apenas exigíveis nos concursos limitados por prévia qualificação" (Cf. procº de fiscalização prévia nº 485/12).

⁷ Procº de fiscalização prévia nº 1060/2013 - Em 22 de outubro de 2014 o TC proferiu a seguinte decisão: "Em sessão diária de visto, decide-se conceder o visto ao contrato, recomendando-se, no entanto, à autarquia que, de futuro, se dê integral cumprimento ao disposto no artigo 49º, nº 12, do Código dos Contratos Públicos".

⁸ O Tribunal de Contas devolveu o contrato para os seguintes efeitos: "Tendo em conta que nos termos do artigo 5º, nº1, da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro e 7º, nº 2 do DL nº 127/2012, de 21 de junho não podem

fundos disponíveis. Em resposta, a CM esclareceu o Tribunal de Contas, em 1/ago/2014 e em 23/out/2014, que o atual executivo desconhecia as razões que levaram o anterior executivo a abrir o procedimento, que o mesmo se iniciou em 19/dez/2011, foi precedido do processo de cabimentação e teve como referência o orçamento anual da edilidade. Atento o interesse público da obra, a mesma veio a ser autorizada pela Autoridade de Gestão, com contrato celebrado em 23/mai/2013. Além do mais, tal obra integrava a listagem constante do Plano de Reequilíbrio Financeiro. O PCM acrescentou que, sem prejuízo de, à data, a edilidade não apresentar fundos disponíveis, a verdade é que o atual executivo municipal reconheceu a necessidade da requalificação e melhoramento do CM 1109. Por ofício de 4/nov/2014, o Tribunal de Contas devolveu novamente o processo, porquanto a autarquia ainda não tinha demonstrado a existência de fundos disponíveis. Até à data da conclusão das verificações, não tinha sido efetuada a consignação da obra, desconhecendo-se o desenvolvimento posterior do processo;

- i) Exigiram-se, sempre, os documentos de habilitação previstos no artº 126º do CCP;
- j) O Município tem procedido à publicação no portal da Internet dedicado aos contratos públicos dos contratos celebrados na sequência de ajustes diretos, nos termos do disposto no artigo 127.º do CCP;
- k) Foram lavrados os autos de consignação das obras contratadas, aquando da celebração dos contratos escritos, nos termos do artigo 359º do CCP;
- l) Por fim, havendo contratos com pagamentos plurianuais, os mesmos só foram autorizados após aprovação prévia por deliberações do executivo e da Assembleia Municipal (v.g. Procº nº 3/2012, com deliberação da AM de

ser assumidos compromissos que excedam os fundos disponíveis, esclareça como considera legalmente admissível a assunção do compromisso do contrato em questão, quando o mapa de fundos disponíveis apresenta um saldo negativo, tendo em consideração que a violação das normas citadas, por assumirem natureza financeira, consubstancia fundamento para a recusa do visto, nos termos previstos no artigo 44º, nº 3, alínea b) da LOPTC”.

19/abr/2012), nos termos da Lei dos Compromissos⁹.

Da análise dos processos salienta-se, ainda, o seguinte:

- ✓ Das 15 obras adjudicadas, todas foram por valores abaixo do preço base, permitindo poupanças variáveis entre um mínimo de 0,06% (obra 5) e um máximo de 28% (obra 12).

Quadro n.º 7 -Valor base/Valor contrato

Obra	Empreitada	Procedimento utilizado	Valor base (1)	Contrato (2)	Desvio (m€)	
					Valor contrato-valor base (3) = (2)-(1)	%
1	Recuperação do Espaço Público do Castelo de Alandroal	Concurso Público	€365.134,60	€359.778,67	€5.355,93	1,5%
2	Reabilitação da Cobertura e de Acessos ao Edifício da Antiga Escola Primária de Alandroal	Ajuste Direto	€41.512,98	€41.446,50	€66,48	0,2%
3	Execução de Infraestruturas de Telecomunicações e Elétricas da Zona Oficinal de Santiago Maior	Ajuste Direto	€32.947	€32.734,40	€212,60	0,6%
4	Construção da Creche de Pias	Concurso Público	€ 467.755,72	€398.017,61	€69.738,11	14,9%
5	Requalificação de Caminho na Ligação à E.R. 373 - Juromenha	Ajuste Direto	€146.050	€145.958,79	€91,21	0,06%
6	Beneficiação dos Espaços Exteriores do Cemitério de Juromenha	Ajuste Direto	€31.839	€31.808	€31	0,09%
7	Complexo Desportivo de Alandroal - Execução de Vedação e Adaptação do Recinto a Outras Modalidades	Ajuste Direto	€109.031,95	€108.623,64	€408,31	0,4%
8	Remodelação do Abastecimento de Água a Pias, Venda e Casas Novas de Marés	Concurso Público	€377.923,29	€349.994,90	€27.928,39	7,4%
9	Implementação de Acessibilidades na Praça da República e Rua João de Deus	Ajuste Direto	€8.793	€8.137,72	€655,28	7,5%
10	Modificação e Ampliação de Infraestruturas Existentes - Rua da Eirinhas - Aldeia da Venda	Ajuste Direto	€46.796,75	€44.868,23	€1928,52	4,1%

⁹ Cf. art.º 6º, nº 1 al. c) da Lei nº 8/2012, de 21/fev, regulamentada pelo DL nº 127/2012, de 21/jun.

Obra	Empreitada	Procedimento utilizado	Valor base (1)	Contrato (2)	Desvio (m€)	
					Valor contrato-valor base	
					(3) = (2)-(1)	%
11	Polo Escolar de Terena – Remodelação e Ampliação	Concurso Público	€294.776,69	€289.381,34	€5.395,35	1,8%
12	Reabilitação e Ampliação de Edifício para Forças de Segurança	Concurso Público	€680.556,19	€489.526,39	€191.029,80	28%
13	Construção da Igreja e Casa Mortuária de Cabeça de Carneiro	Ajuste Direto	€144.320	€143.200	€1.120	0,8%
14	Requalificação do CM 1109 entre a Aldeia do Rosário e Ferreira de Capelins	Concurso Público	€517.504,90	€482.889,09	€34.615,81	6,7%
15	Eletrificação de um Conjunto de Explorações Agro-florestais	Concurso Público	€477.310,40	€401.237,09	€76.073,31	15,9%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pela Divisão Administrativa e Financeira

- ✓ O critério de adjudicação utilizado em 9 das 15 empreitadas foi o do “Mais baixo preço” e, nas outras 6, foi o da “Proposta economicamente mais vantajosa”. Foi relativamente às empreitadas de obras públicas cujo critério de adjudicação foi o da “Proposta economicamente mais vantajosa” que se verificaram as taxas de poupança mais elevadas.

2.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

2.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

2.2.1.1. PESO FINANCEIRO

No período de jun/2011- jun/2014, o peso da despesa com aquisição de bens e serviços neste Município foi de **37,91% do total das despesas correntes** e de **27,08% da despesa total**, conforme Quadro seguinte:

Quadro n.º 8 – Peso da despesa com aquisição de bens e serviços (jun/2011-jun/2014)

Unidade: €

Despesa municipal/Ano	2011*	2012	2013	2014*	Triénio 2011/2013
Aquisição de bens e serviços	1.455.933,86	3.348.028,38	2.933.725,93	1.802.956,62	9.540.644,79
Despesa Corrente	4.414.373,38	8.904.616,80	7.614.060,53	4.233.062,99	25.166.113,70
Despesa Total	6.517.405,02	12.022.908,58	10.555.565,73	6.130.942,96	35.226.822,29

Peso das aquisições de bens e serviços na Despesa Corrente	32,98%	37,59%	38,53%	42,59%	37,91%
Peso das aquisições de bens e serviços na Despesa Total	22,34%	27,85%	27,79%	29,40%	27,08%

Fonte: Mapa de fluxos de caixa e mapa da contratação administrativa

2.2.1.2. COMPETÊNCIAS

As competências para a realização das despesas, em matéria de compras públicas, e, consequentemente, para autorizar a abertura dos procedimentos estão atribuídas ao Presidente da Câmara, quer no atual mandato, quer no anterior, de acordo com as competências que lhe estão atribuídas por lei e com as que lhe foram delegadas pela CM¹⁰.

2.2.1.3. UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES

No período de **jun/2011 – jun/2014**, abrangido pela auditoria, de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, o Município do Alandroal efetuou **156**

¹⁰ Nos termos do estabelecido na alínea a) do nº 1 do art.º 18º do DL nº 197/99, de 8/jun, e quanto ao órgão executivo, cf. previsto na alínea d), do nº 1, do art.º 64º da LAL e alínea b) do nº 1 do art.º 18º do DL nº 197/99.

adjudicações¹¹, no valor total de aproximadamente **M€ 6,7**, referentes a aquisições de bens e serviços, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 9 - Processos de aquisições de bens e serviços (jun/2011- jun/2014)

(Valores em €)

Data	N.º Adjudicações	Valor	%
2011	27	983.803,61	14,7%
2012	54	2.425.291,84	36,2%
2013	57	2.373.792,40	35,4%
2014	18	914.063,90	13,7%
Total	156	6.696.951,75	100%

Fonte: Listagem das aquisições de bens e serviços, fornecida pela Divisão Municipal Administrativa e Financeira

(Anexo 17)

A análise do Quadro revela que, no período auditado, o montante máximo da despesa foi atingido em 2012, representando 36,2% da despesa total autorizada.

2.2.1.4. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

O total da **despesa adjudicada de €6.696.951,75** foi realizada através do procedimento de ajuste direto.

Dos 156 processos de aquisições de bens e serviços constantes do mapa fornecido pelos Serviços, selecionámos 37 (24%), tendo em atenção o critério da materialidade, no valor global de **€2.344.770,33**, que representa cerca de **35%** do valor adjudicado.¹²

¹¹ De valor superior a €5.000.

¹² Por razões de materialidade não foram consideradas as aquisições de valor inferior a € 5000,00.

Dos testes a que procedemos, podemos concluir que:

- ✓ O processo de aquisição de bens e serviços¹³ está centralizado no Serviço de Aprovisionamento que integra a Divisão Administrativa e Financeira;
- ✓ Os processos apresentavam-se, geralmente, organizados, mas sem nunca serem numeradas e rubricadas as respetivas folhas, encontrando-se, contudo, melhor organizados os processos mais recentes;
- ✓ Não detetámos, nos processos analisados, ilegalidades ao nível da escolha do procedimento pré-contratual;
- ✓ Foram efetuados os procedimentos relativos à cabimentação da despesa;
- ✓ Nos dois processos em que foram convidadas várias empresas, foi escolhida sempre aquela que melhores condições económicas apresentou;
- ✓ Foi dado cumprimento ao disposto no artigo 36.º do CCP, tendo havido sempre despachos de abertura dos procedimentos pela entidade com competência, como vimos acima;
- ✓ Em todos os procedimentos analisados houve despacho de adjudicação e foi comunicada aos concorrentes a decisão de adjudicar, que esteve centralizada nos Presidentes da CM, respetivamente, e
Aos adjudicatários foi sempre solicitado que apresentassem os documentos de habilitação e prestassem caução, quando devida, no valor e modos legais, nos termos dos artigos 77º, 88º e seguintes do CCP;
- ✓ Foram sempre elaborados os convites e os cadernos de encargos respetivos;
- ✓ As informações prestadas pelos técnicos são, normalmente, estruturadas e fundamentadas, nos termos dos artigos 16º, 18º, alíneas a) e b) do 20º, 60º e 112º do CCP;
- ✓ Foram aprovadas as minutas e celebrados os contratos escritos de valor superior a €10 000,00, nos termos dos artigos 94º, 95º, 98º, 100º e 104º do CCP, mas também verificámos que foi celebrado um contrato por €9 644,00, apesar de não se encontrar sujeito a essa formalidade (v.g. o proc.º referente ao Ajuste direto

¹³ Considerando-se como tal o conjunto de atos, formalidades e diligências adotadas na sequência da decisão de abertura do procedimento, incluindo a instrução do processo e o acompanhamento da execução do contrato.

para Aquisição de Serviços, em regime de avença, para ensino de música a crianças de todas as freguesias do concelho do Alandroal – Proj. Chamar a Música, celebrado em 29/jun/2012);

- ✓ Aquando da instrução das propostas e dos respetivos pagamentos, também foi feita prova da regularização de dívidas perante a segurança social e fisco, através de certidão, nos termos conjugados dos artºs 55º, alíneas d) e e) do CCP, n.º 1 do art.º 198.º da Lei n.º 11/2009, de 16/set, para os valores superiores a € 5 000,00 e 2.º e 3.º do D.L. n.º 236/95, de 13/set;
- ✓ Todos os procedimentos pré-contratuais correram através da plataforma eletrónica base.gov.pt e foi feita a publicitação dos contratos realizados, sendo sua condição de eficácia, nos termos do artº 127º do CCP;
- ✓ Foram exigidos aos concorrentes os documentos de habilitação legalmente previstos.
- ✓ Faltava o certificado de garantia na aquisição de um barco com motor, celebrado em 14/jul/2011¹⁴;
- ✓ Atendendo ao valor dos contratos analisados, inferiores a €350 000,00¹⁵, encontram-se os mesmos isentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas;
- ✓ Nos processos analisados, de aquisição de serviços, foram observadas as regras relativas às reduções remuneratórias¹⁶.

2.2.2.2. Acordos Quadro

Da listagem fornecida pelos serviços, verificou-se que não foi celebrado qualquer acordo quadro, não obstante a CMA devesse ponderar a sua realização, principalmente para o Fornecimento de Energia Elétrica em BTE, como ocorreu noutras autarquias do Alto Alentejo.

¹⁴ Cfr. art.º 5º do DL nº 67/2003, alterado pelo DL nº 84/2008, de 21/mai.

¹⁵ Nos termos do art. 48º da Lei nº 98/97, de 26/ago, posteriormente alterada, com o limite fixado pelo art.º 184º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez (OE de 2012 – até €350 000,00) e art.º 145.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez (OE 2013).

¹⁶ Cf. art.º 19º da Lei nº 55-A/2010 e nº 9 do art.º 26º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez.

As razões subjacentes à opção das autarquias por esta forma de contratação prendem-se com o objetivo de assegurar as necessidades contínuas e permanentes dos serviços da autarquia¹⁷. Com efeito, as aquisições de bens e serviços através desta via providenciam não só a poupança de recursos resultante de um maior poder de negociação das autarquias, mas, sobretudo, a melhor gestão, planeamento e racionalização das compras públicas.

2.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.3.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO

O Município de Alandroal aprovou a Norma de Controlo Interno (NCI) por deliberação da CMA de 16/abr/2006. A mesma não foi objeto de qualquer revisão ou atualização, que urge, atendendo a que a NCI já foi aprovada há nove anos e que, desde aquela data, não lhe são introduzidas atualizações, apesar de a realidade autárquica ter registado significativas alterações a vários níveis, não só na atribuição de novas competências, como na introdução de novos procedimentos e circuitos documentais, em resultado, entre outras, de alterações normativas em matérias de contratação pública e do recurso ao processamento eletrónico de dados.

Verificámos em sede de auditoria que, com o atual mandato autárquico, iniciado em outubro de 2013, foi criado um grupo de trabalho para proceder à elaboração/atualização de diversos Regulamentos, entre os quais se encontra a NCI.

Neste âmbito, salientamos como fragilidade ao nível dos procedimentos de controlo interno a inexistência de manuais de procedimentos sobre contratação pública, bem como de norma de controlo interno das fases e procedimentos dos processos de empreitada e de aquisição de bens e serviços.

¹⁷ Nos termos do art.º 251º e seguintes do CCP.

2.3.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

A Câmara Municipal de Alandroal aprovou em 24/mai/2010, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, conforme Recomendação nº 1/2009, de 1/jul, o qual não foi, ainda, objeto de qualquer revisão ou alteração, aguardando nova atualização, que urge, atendendo a que o PGRCIC já foi aprovado há quase cinco anos, sem que tenha havido monitorização da sua aplicação.

No âmbito da auditoria, foi possível apurar que, em 26/mai/2010, o PGRCIC apenas foi remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção.

Da análise do Plano resulta, ainda, que o Município identificou um conjunto de áreas de risco da organização, em concreto ao nível da contratação pública, que se consideram pertinentes no contexto da prevenção da corrupção e das infrações conexas, tendo em cada um dos casos, sido identificados os riscos e apresentadas medidas concretas.

Com o objetivo de prevenir os riscos de corrupção tipificados foi previsto um conjunto de medidas específicas, a adotar no âmbito da contratação pública:

- Implementação de um Sistema de Avaliação de Necessidades para a Contratação Pública;
- Otimização da Base de Dados com informações relevantes sobre aquisições anteriores;
- Divulgação de informação clara sobre instruções e procedimentos relativos à contratação pública;
- Fixação de critérios internos rigorosos sobre a contratação pública e verificação prévia dos mesmos;
- Estipulação de critérios internos que determinem a não continuação do processo sem o prévio cabimento;
- Adoção do procedimento do concurso público como procedimento regra, para a contratação de especialistas externos;
- Otimização de um Sistema de Controlo Interno no âmbito da Contratação Pública;
- Definição de cláusulas técnicas fixadas no caderno de encargos de modo claro, completas e não discriminatórias;
- Adoção de um modelo de avaliação das propostas de carácter objetivo e que se baseiem em dados quantificáveis e comparáveis;
- Definição de critérios de adjudicação de forma clara e suficientemente pormenorizados, no caderno de encargos;

- Implementação da segregação de funções, sempre que possível, atendendo aos recursos humanos do Município;
- Implementação de normas internas que garantam a boa e atempada execução dos contratos por parte dos fornecedores;
- Implementação de atos prévios de inspeção e certificação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos;
- Publicitação dos documentos com os resultados das análises levadas a efeito;
- Implementação de procedimentos de análise da informação recolhida para identificar eventuais lacunas ou vulnerabilidades.

Apesar das medidas elencadas no Plano se afigurarem adequadas aos respetivos riscos que visam prevenir, não se encontram calendarizadas, não foram identificados os respetivos responsáveis e não foram afetos meios humanos, nem financeiros à sua execução. Não foi recolhida qualquer evidência da efetiva implementação do PGRCIC, nem, tão pouco, foi elaborado qualquer relatório de monitorização.

2.4. SEGUIMENTO DA INSPEÇÃO REALIZADA EM 2010, PELA EX-IGAL

2.4.1. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO DESPACHO TUTELAR

Na sequência da realização de intervenção pela ex-IGAL, através do ofício da IGF nº 3787, de 26/nov/2012, foi solicitada à autarquia:

- Informação sobre a conclusão dos processos de aprovação e publicitação do regulamento de urbanização e edificação; e,
- Informação sobre a aprovação do regulamento sobre a utilização das viaturas municipais.

A autarquia, em resposta do Presidente da Câmara, através de ofício nº 12 483, de 18/out/2013, veio informar que:

- O Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação havia sido aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de 28/set/2012, aguardando-se, à data, a sua publicação em Diário da República.
- Relativamente ao Regulamento sobre a Utilização de Viaturas Municipais, o anterior Presidente da Câmara informou que iria solicitar ao novo executivo camarário que lhe desse a sequência exigida, uma vez se encontrava em final de mandato e não iria transitar para o novo.

Em sede de auditoria, confirmámos, através de informação prestada pelo Gabinete Jurídico, que a publicação do Regulamento de Urbanização e Edificação, em 2013, não chegou a efetivar-se e que, atendendo à recente alteração do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, os serviços iriam proceder à avaliação e adaptação do referido regulamento. Quanto ao Regulamento sobre a Utilização de Viaturas Municipais, foi informado pelos serviços que, efetivamente, apenas existia um regulamento sobre utilização de autocarros municipais, cuja última alteração ocorreu por deliberação de 3/fev/2012. Já quanto ao Regulamento sobre a utilização das demais viaturas municipais, o mesmo está em fase de projeto.

Em síntese, as verificações efetuadas revelam que ainda não há evidências de que tenha sido dado cumprimento ao conteúdo do despacho tutelar proferido na sequência da intervenção conduzida pela ex-IGAL no Município de Alandroal.

3. CONCLUSÕES

Face ao exposto, afigura-se de relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. No período de jun/2011- jun/2014, o **peso da despesa com empreitadas de obras públicas** neste Município foi de **26,22%** do total das despesas de capital e de **6,83%** da despesa total, tendo o montante das 15 adjudicações realizadas ascendido a M€ 3,3.

Cfr. Itens 2.1.1.1. e 2.1.1.2.

3.2. Das 15 empreitadas adjudicadas, **46,7%** foram na sequência de **concurso público** e **53,3%** por **ajuste direto**, procedimentos que se mostram adequados aos montantes envolvidos.

Cfr. Item 2.1.1.3.

3.3. Das 9 empreitadas concluídas, verificaram-se **revisões de preços** em 2 delas, no montante total de **€4.269,19**, que representaram **0,4%**, do valor total contratual das referidas adjudicações.

Cfr. Item 2.1.1.5.

3.4. O lançamento, gestão e fiscalização das obras municipais foram realizados na Divisão de Desenvolvimento e Urbanismo, pela Secção de Obras Municipais. A fiscalização física das obras é feita apenas por 2 técnicos superiores, o que se reflete na eficácia do processo de fiscalização.

Cfr. Item 2.1.1.6.

3.5. O Município tem procedido à **publicação**, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, dos **contratos celebrados** na sequência de ajustes diretos, encontrando-se os processos de empreitada bem organizados e instruídos e de acordo com os procedimentos legais aplicáveis.

Cfr. Item 2.1.2.

3.6. Das **15 obras adjudicadas**, todas foram por **valores abaixo do preço base**, permitindo poupanças variáveis entre um mínimo de 0,06% (obra 5) e um máximo de 28% (obra 12).

Cfr. Item 2.1.2.

3.7. No período de jun/2011-jun/2014, o peso da **despesa com aquisição de bens e serviços** foi de **37,91%**, do total das despesas correntes, e de **29,40%** da despesa total, ascendendo as 156 adjudicações efetuadas no período a M€ 6,7.

Cfr. Item 2.2.1.1. a 2.2.1.3.

3.8. Todas as **156 adjudicações foram precedidas de ajuste direto**. Os **processos** apresentavam-se organizados, mas **não estavam numeradas nem rubricadas as respetivas folhas**. Nos casos analisados, foram cumpridos os procedimentos legais previstos no CCP, verificando-se que o procedimento pré-contratual escolhido, nos vários processos analisados, foi o adequado.

Cfr. Item 2.2.1.4.

3.9. A **Norma de Controlo Interno** (NCI) em vigor no Município do Alandroal foi aprovada em 16/abr/2006, **não tendo sido promovida qualquer atualização da mesma**.

Cfr. Item 2.3.1.

3.10. Inexistência de manuais de procedimentos sobre empreitadas de obras públicas, bem como de norma de controlo interno relativa às fases e procedimentos dos processos de empreitada e de aquisição de bens e serviços.

Cfr. Item 2.3.1.

3.11. A CMA aprovou, em 24/mai/2010, o **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, apenas tendo procedido ao **seu envio ao Conselho de Prevenção da Corrupção**. Refira-se ainda que o PGRCIC ainda não foi objeto de revisão.

Cfr. Item 2.3.2.

3.12. As **medidas** elencadas no Plano **não se encontram calendarizadas**, não foram identificados os responsáveis pela sua implementação e não foram afetos meios humanos e financeiros à sua execução. Acresce que **não existe qualquer evidência da sua efetiva implementação**, nem, tão pouco, foi elaborado qualquer relatório de monitorização.

Cfr. Item 2.3.2.

3.13. Relativamente ao **seguimento da inspeção realizada em 2010 pela Ex-IGAL**, importa referir que:

- o RMUE foi aprovado por deliberação da AMA, em 28/set/2012, mas não foi publicado devido a problemas técnicos iniciais e depois por alteração do regime legal, entretanto ocorrida;
- foi aprovado o Regulamento sobre a Utilização de Viaturas Municipais, por deliberação de 3/fev/2012, mas apenas sobre a utilização de autocarros municipais, tendo o estudo e aprovação do projeto da utilização das restantes viaturas transitado para o atual mandato. Contudo, à data da conclusão das verificações, ainda não se encontrava aprovado.

Cfr. Item 2.4.1.

4. RECOMENDAÇÕES

Atendendo às conclusões, entendemos efetuar as seguintes recomendações:

4.1. Que as competências em matéria de procedimentos pré-contratuais e de formação do contrato, por um lado, e de fiscalização física e financeira das empreitadas de obras públicas, por outro, sejam asseguradas, sempre que possível e de forma rotativa, por diferentes trabalhadores, ainda que integrados na mesma unidade orgânica.

Cfr. Item 3.4.

4.2. Deverá a autarquia proceder à melhor organização dos processos de aquisição de bens e serviços, numerando e rubricando as respetivas folhas, permitindo um rigoroso e fiável acompanhamento de toda a tramitação processual, bem como o controlo dos referidos processos.

Cfr. Item 3.8.

4.3. A autarquia deve promover a adaptação da Norma de Controlo Interno, atendendo às alterações orgânicas ocorridas desde a respetiva aprovação.

Cfr. Item 3.9.

4.4. Deverá a autarquia elaborar e implementar manual de procedimentos sobre contratação pública.

Cfr. Item 3.10.

4.5. Deverá a autarquia proceder à revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, promovendo a sua efetiva implementação e assegurada a adequada monitorização.

Cfr. Item 3.12.

4.6. Deverá a autarquia proceder à calendarização das medidas do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e afetar os meios necessários à execução.

Cfr. Item 3.12.

4.7. A autarquia deve promover a alteração do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, adaptando-o ao quadro legal vigente, em cumprimento da recomendação anteriormente formulada.

Cfr. Item 3.13.

4.8. A autarquia deve promover a aprovação do Regulamento sobre a Utilização das Viaturas Municipais, dando, assim, cumprimento ao despacho final relativo à última intervenção tutelar.

Cfr. Item 3.13.

5. PROPOSTAS

5.1. Atento todo o exposto, propõe-se a remessa deste Relatório e respetivos Anexos à Presidente da Câmara Municipal do Alandroal, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no nº 2, al. o), do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/set.

5.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

Pela Equipa,

Chefe de Equipa

Assinado de forma
digital por ANABELA
MARQUES DE BASTOS
Dados: 2015.10.06
10:59:32 +01'00'

ANEXOS

Anexo 1	Listagem de empreitadas de obras públicas
Anexo 2	Ficha resumo da empreitada
Anexo 3	Ficha resumo da empreitada
Anexo 4	Ficha resumo da empreitada
Anexo 5	Ficha resumo da empreitada
Anexo 6	Ficha resumo da empreitada
Anexo 7	Ficha resumo da empreitada
Anexo 8	Ficha resumo da empreitada
Anexo 9	Ficha resumo da empreitada
Anexo 10	Ficha resumo da empreitada
Anexo 11	Ficha resumo da empreitada
Anexo 12	Ficha resumo da empreitada
Anexo 13	Ficha resumo da empreitada
Anexo 14	Ficha resumo da empreitada
Anexo 15	Ficha resumo da empreitada
Anexo 16	Ficha resumo da empreitada
Anexo 17	Listagem de aquisições de bens e serviços