

# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FRADES

---

AS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS E AS AQUISIÇÕES DE  
BENS E SERVIÇOS RESPEITAM OS PRINCÍPIOS DA  
LEGALIDADE, DA CONCORRÊNCIA E DA TRANSPARÊNCIA?

**Relatório n.º 2016/1433**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Concordo com o presente Relatório, designadamente com as propostas de envio a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais e à Câmara Municipal de Oliveira de Frades, após homologação tutelar.

No âmbito desta auditoria, foram também elaboradas as Informações n.º 1446/2016 e n.º 1447/2016, que contém propostas de encaminhamento para o Ministério Público junto do Tribunal de Contas e para o Ministério Público de Viseu, respetivamente, atenta a relevância em sede financeira e penal dos factos apurados.

À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA PAULA  
PEREIRA COSME FRANCO BARATA  
SALGUEIRO  
Dados: 2016.10.14 10:39:13 +01'00'

Concordo com este relatório e, designadamente, com as Conclusões e Recomendações, a fls. 34 a 41, e com o proposto no seu ponto 4. (a fls. 42).

À consideração superior.

Chefe de Equipa/Diretor de Projeto

Assinado de forma digital por BELMIRO  
AUGUSTO MORAIS  
Dados: 2016.10.13  
20:45:59 +01'00'

**DESPACHO:**

Concordo.

Observo que as Informações n.ºs 2016/1446 e 2016/1447, acompanham o presente Relatório.

Remeta-se, para homologação, a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento.

O Inspetor-Geral,  


Digitally signed by VÍTOR  
MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Date: 2016.12.19 11:09:25 Z

Relatório n.º 2016/1433

Processo n.º 2014/235/A5/996

Auditoria ao Município de Oliveira de Frades

Contratação Pública

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria ao Município de Oliveira de Frades (MOF) abrangeu o triénio 2011/2013 e, em relação a algumas matérias, o final de 2015. Teve como objetivo principal 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 em matéria de compras públicas.

De acordo com as evidências obtidas (Anexos 1 a 12), a análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e os resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexos 13 e 14), destacamos as seguintes conclusões:

- |   |  |
|---|--|
| <p>1.1. A despesa com contratação pública, no montante de 22,5 M€, no triénio 2013/2015, representou cerca de 62% da despesa municipal e registou um aumento de 26%, enquanto no triénio 2011/2013 (19,5 M€) teve um aumento de 13,4%.</p>  | <p><b>Despesa com contratação pública (2013/2015): 22,5 M€ aumento de 26%</b></p>              |
| <p>1.2. Nas empreitadas de obras públicas e nas aquisições de bens e serviços foi utilizado predominantemente o procedimento de ajuste direto, embora 79% do valor das empreitadas (7,5 M€) tenha sido precedido de concursos públicos.</p>   | <p><b>Ajuste direto como procedimento preferencial</b></p>                                     |
| <p>1.3. Apurámos desvios, entre 45% e 263%, nos prazos de execução física de algumas das empreitadas analisadas, sem que a CMOF tivesse autorizado a prorrogação do prazo contratual ou tivesse fundamentado a não aplicação de sanções por incumprimento daquele prazo.</p>  | <p><b>Elevados desvios na execução física das empreitadas</b></p>                              |
| <p>1.4. Apurámos, também, desvios, entre 88% e 110%, nos prazos de pagamento dos autos de medição das empreitadas.</p>  | <p><b>Desvios no prazo de pagamento dos autos de medição</b></p>                               |
| <p>1.5. Foram medidos, faturados e pagos trabalhos, no montante de cerca de 16.300 euros, acrescidos de IVA, dos quais 2.000 euros, antes da sua execução, e 14.300 euros que não chegaram a ser realizados, situações que constituem indícios de infrações financeiras imputáveis ao Presidente da Câmara Municipal e ao Chefe de Divisão de Obras, a apreciar pelo Tribunal de Contas (Informação 2016/1446).</p> | <p><b>Pagamento de trabalhos inexistentes ou antes de estarem executados: 16.300 euros</b></p> |
| <p>1.6. As aquisições de combustíveis pela CMOF ao mesmo fornecedor, após a caducidade do contrato e sem o necessário procedimento concursal, no montante total de cerca 274.000 euros, constituem indícios de infração financeira a apreciar pelo Tribunal de Contas, imputável ao Presidente da Câmara Municipal (Informação 2016/1446).</p>  | <p><b>Aquisição irregular de combustíveis: 274.000 euros</b></p>                               |
| <p>1.7. A não aplicação, contrariamente ao estabelecido nas LOE de 2012 e 2013, da redução a que estavam sujeitos alguns contratos de aquisição de</p>  | <p><b>Não redução do valor dos pagamentos nos</b></p>  |

serviços ao mesmo fornecedor, de valor acumulado superior a 1 500 euros, de que resultou o pagamento indevido de cerca de 1.400 euros, constitui indícios de infração financeira, imputável ao Presidente da Câmara Municipal, a apreciar pelo Tribunal de Contas, (Informação 2016/1446).

**contratos de  
prestação de  
serviços: 1.400 euros**

1.8. Incumprimento do regime legal relativo à segurança e saúde, nomeadamente, falta de elaboração e aprovação do plano de Segurança e Saúde, na fase de execução da obra, e respetiva fiscalização.

1.9. Existência de debilidades no sistema de controlo interno em matéria de contratação pública, evidenciadas, designadamente, pelas seguintes situações:

**Debilidades do  
sistema de controlo  
interno**

- ✓ Falhas, omissões e contradições nos projetos de execução de obras públicas;
- ✓ Deficiências na fiscalização por parte da CMOF;
- ✓ Insuficiente fundamentação dos relatórios dos júris dos concursos;
- ✓ Falta de planeamento das necessidades de bens e serviços de uso corrente, evidenciada pelo recurso sistemático a aquisições avulsas;
- ✓ Insuficiente fundamentação da decisão de abertura dos procedimentos para aquisição de bens e serviços;
- ✓ Deficiente gestão e controlo do armazém municipal.

1.10. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) não foi enviado à IGF e apresenta insuficiências ao nível da definição das competências e atividades da Câmara Municipal e dos respetivos riscos e medidas preventivas, designadamente no que concerne à contratação pública.

**Insuficiências do  
PGRCIC**

2. O Município, no exercício do contraditório institucional, concordou com a generalidade das conclusões e recomendações e informou sobre as diligências já tomadas no sentido da sua implementação.

3. As principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Oliveira de Frades, são as seguintes:

a) Promoção de diligências com vista à regularização das verbas pagas indevidamente por motivo de não realização efetiva de trabalhos de

empreitada e da falta de redução no valor dos pagamentos de contratos de prestação de serviços nos termos das LOE;

- b) Atualização e aperfeiçoamento do Regulamento de Controlo Interno;
- c) Atualização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, com identificação dos riscos mais relevantes e medidas adequadas à sua prevenção.

**Principais  
recomendações**

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>6</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
1.1 Fundamento.....	7
1.2 Questões e Subquestões de Auditoria e Âmbito.....	7
1.3 Metodologia.....	8
1.4 Contraditório.....	10
<b>2 RESULTADOS .....</b>	<b>11</b>
2.1 Peso e evolução da despesa com contratação pública.....	11
2.2 Empreitadas de obras públicas.....	11
2.2.1 Caracterização .....	11
2.2.2 Execução física e financeira .....	13
2.2.3 Procedimento pré-contratual, fiscalização e segurança das obras .....	15
2.2.4 Empreitada de “Ampliação e requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (pavimentações, saneamento, passeios, depósitos/reservatórios, conduta elevatória e reparação de açudes)”	20
2.2.5 Empreitada de “Requalificação do acesso entre a rotunda de Vilarinho e o limite da ZI de Oliveira de Frades” .....	21
2.3 Aquisições de bens e serviços .....	22
2.3.1 Caracterização .....	22
2.3.2 Execução financeira dos contratos .....	23
2.3.3 Contratação das aquisições de bens e serviços.....	24
2.3.4 Procedimentos ao nível do armazém .....	28
2.4 Controlo Interno.....	30
2.4.1 Norma de Controlo Interno.....	30
2.4.2 Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas .....	33
<b>3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>34</b>
<b>4 PROPOSTAS.....</b>	<b>42</b>
<b>LISTA DE ANEXOS .....</b>	<b>43</b>

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ACT</b>	Autoridade para as Condições de Trabalho
<b>AD</b>	Ajuste Direto
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CE</b>	Caderno de Encargos
<b>CMOF</b>	Câmara Municipal de Oliveira de Frades
<b>CP</b>	Concurso Público
<b>CPA</b>	Código de Procedimento Administrativo
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>EN</b>	Estrada Nacional
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>LEO</b>	Lei de Enquadramento Orçamental
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOE</b>	Lei de Orçamento de Estado
<b>LOPTC</b>	Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhão/Milhões de euros
<b>MOF</b>	Município de Oliveira de Frades
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PORC</b>	Programa Operacional Regional do Centro
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimentos
<b>PSS</b>	Plano de Segurança e Saúde
<b>QREN</b>	Quadro de Referência Estratégico Nacional
<b>RICP</b>	Regulamento de Inventário e Cadastro do Património
<b>SGS</b>	Sistema de Gestão de Stocks
<b>SIIAL</b>	Sistema de Informação Integrada das Autarquias Locais
<b>ZI</b>	Zona Industrial



## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Fundamento

A presente auditoria, tendo como objeto o controlo da Contratação Pública, foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e teve por finalidade concluir sobre a legalidade e regularidade da atividade municipal em matéria de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços, considerando os referenciais legais e regulamentares, a boa gestão dos recursos financeiros, a robustez do sistema de controlo interno e as boas práticas nas “compras públicas”.

### 1.2 Questões e Subquestões de Auditoria e Âmbito

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

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

- ✓ Os procedimentos pré contratuais adotados foram os adequados?
- ✓ Os desvios registados na execução física e financeira dos contratos, incluindo os prazos de pagamento, são relevantes e estão devidamente justificados?
- ✓ Existe evidência da fiscalização dos trabalhos nas empreitadas de obras públicas e da conferência das faturas relativas aos contratos?
- ✓ 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?
- ✓ Os métodos e procedimentos de controlo interno asseguram, nomeadamente, a 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?
- ✓ O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), 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 PGRIC é efetuada em cumprimento do Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

**1.2.2** A auditoria incidiu sobre o Município de Oliveira de Frades (MOF), em especial sobre as seguintes unidades orgânicas, com competências no âmbito da contratação pública<sup>2</sup>:

- i. O Gabinete de Compras, Candidaturas e Aprovisionamento, que integra a Unidade Flexível de 2º grau – Administrativa e Financeira, quanto ao aprovisionamento e procedimentos de regularidade da despesa;
- ii. A Unidade flexível de 2º grau de Urbanismo, Planeamento e Ambiente – Gabinete de Planeamento, Urbanismo e Informação Geográfica, no que se refere ao planeamento e lançamento de empreitadas de obras públicas;
- iii. A Unidade flexível de 2º grau de Urbanismo, Planeamento e Ambiente – Gabinete de Obras Públicas e Gabinete de Fiscalização, com competências no acompanhamento e fiscalização das obras públicas, bem como na execução de obras por administração direta.

**1.2.3** A auditoria abrangeu o triénio 2011/2013 e o período que decorreu até ao final de 2015, no que respeita à informação relativa à despesa, tendo em vista permitir uma visão dos dados financeiros da entidade, neste domínio, mais atuais e oportunos.

### 1.3 Metodologia

O desenvolvimento desta auditoria norteou-se pelo cumprimento das fases e dos procedimentos de controlo previstos no “Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais”<sup>3</sup> e no “Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais”<sup>4</sup> da IGF, com os necessários ajustamentos e atualizações decorrentes das alterações do quadro legal, entretanto verificadas:

- a) O Planeamento da ação, que compreendeu as seguintes operações:
  - ✓ Levantamento e análise preliminar da informação financeira e outra relevante para a auditoria, nomeadamente, o universo a auditar, a análise da estrutura orgânica, competências, os procedimentos utilizados e os respetivos intervenientes, bem como os circuitos administrativos e financeiros relevantes;
  - ✓ Seleção das amostras tendo em conta, designadamente, os seguintes critérios:
    - Análise de risco;
    - Materialidade dos contratos;
    - Diversidade/natureza dos procedimentos pré-contratuais adotados.

A amostra, quanto aos processos de empreitada de obras públicas, compreendeu

<sup>2</sup> Cfr. artigos, 5º, 12º, 20º, 22º e 23º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, aprovado em 25/11/2010.

<sup>3</sup> A que se refere a Informação nº 1827/2010 da IGF, aprovada por despacho de 21/03/2011.

<sup>4</sup> A que se refere a Informação nº 1833/2009, da IGF, aprovada por despacho de 15/04/2010.

um total de 5 procedimentos, com um volume de despesa assumida de 4,8 M€, correspondendo a 64% da despesa adjudicada pelo Município em empreitadas de obras públicas no triénio 2011/2013<sup>5</sup>, com referência a 32 contratos.

Quanto aos procedimentos de contratação da aquisição de bens e serviços, de valor superior a 5 mil euros, a amostra abrangeu 4 processos correspondentes a 445 mil euros de despesa adjudicada, representando 37% do valor total da despesa municipal adjudicada).

Foram analisados 2 processos de concurso público, correspondentes à totalidade dos adjudicados e 2 procedimentos de ajuste direto num universo 32 (regime geral), correspondentes, no seu conjunto, a 37% do valor total da despesa municipal adjudicada referente a aquisição de bens e serviços,

Procedeu-se, ainda, à verificação de um número alargado de aquisições de bens e serviços com recurso a ajustes diretos de regime simplificado.

b) Execução da ação, em que se procedeu à:

- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído em matéria de compras públicas e empreitadas de obras públicas;
- ✓ Realização de testes substantivos, no âmbito dos processos incluídos nas amostras; e,
- ✓ Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas; e
- ✓ Elaboração do projeto de relatório, análise dos contraditórios (institucional e pessoal) e conversão daquele documento em relatório final.

c) Os principais referenciais/critérios utilizados nas análises efetuadas foram os seguintes, então em vigor:

- ✓ Normas legais e regulamentares aplicáveis, então em vigor<sup>6</sup>;
- ✓ Princípios básicos do controlo interno e Norma de Controlo Interno; e
- ✓ Boas práticas nas Compras Públicas.

d) No desenvolvimento desta auditoria foram utilizadas as seguintes técnicas:

- ✓ Análise documental;

<sup>5</sup> Não se registou, neste período, na adjudicação de empreitadas de obras públicas, o recurso a outra modalidade dos procedimentos pré-construtivos.

<sup>6</sup> Designadamente, Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro (versão atualizada); Lei sobre Competências e Funcionamento dos Órgãos das Autarquias Locais (LAL), aprovada pela Lei nº 169/99, de 19 de setembro (versão atualizada); Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL nº 18/2008, de 29 de janeiro; Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei nº 98/97, de 26 de agosto; Leis do Orçamento de Estado (LOE) de 2011 a 2013.

- ✓ Tratamento e análise de informação financeira;
- ✓ Realização de entrevistas informais com técnicos e dirigentes da autarquia local; e
- ✓ Utilização de questionário relativo ao PGRIC.

#### 1.4 Contraditório

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional<sup>7</sup> formal da autarquia local, que respondeu nos termos constantes do documento que integra o **Anexo 13** deste relatório.

De acordo com essa resposta, cuja análise, em relação aos aspetos mais relevantes, consta do **Anexo 14**, a CMOF limitou-se, em geral, a apresentar justificações para os procedimentos adotados, e concordou com as conclusões e propostas formuladas, com exceção das relativas à matéria constante do item 2.3.3, alínea c) vi. deste relatório.

*(Anexos 13 e 14)*

As matérias a que reportam os pontos 2.2.4, 2.2.5, 2.3.3 alínea c) iv. e vi. do projeto de relatório foram também objeto de contraditório pessoal pelo Presidente da Câmara Municipal e pelo Chefe de Divisão - Unidade flexível de 2º grau de Urbanismo, Planeamento e Ambiente, com referência aos itens 2.2.4 e 2.2.5, e pelo técnico responsável pela área financeira da CMOF, em relação ao item 2.3.3 alínea c) vi.

No contraditório pessoal, o Presidente da Câmara Municipal e o Chefe de Divisão - Unidade flexível de 2º grau de Urbanismo, Planeamento e Ambiente limitaram-se a replicar as justificações e argumentos apresentados pela autarquia local em relação às matérias contraditadas.

Por sua vez, o técnico responsável pela área financeira da CMOF alegou no contraditório pessoal que, de acordo com as suas competências, não lhe estava cometida qualquer responsabilidade orgânica em termos administrativos e financeiros e que não tinha, por isso, qualquer intervenção no processo de realização das despesas.

Refira-se, ainda, que, nos respetivos itens deste relatório, é feita menção expressa ao sentido da resposta do MOF e dos visados, no exercício do contraditório, respetivamente, institucional e pessoal, e à posição final adotada pela IGF sobre cada assunto, sem prejuízo da introdução dos ajustamentos que consideramos pertinentes.

---

<sup>7</sup> Nos termos do disposto no artigo 12º do DL 276/2007, de 31 de julho, e artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5 de abril.

## 2 RESULTADOS

### 2.1 Peso e evolução da despesa com contratação pública

No triénio 2011/2013, a despesa com contratação pública<sup>8</sup> (19,5 M€) representou 62% da despesa municipal (31,4 M€) e registou um aumento de 13,4%.

Entretanto, entre 2013 e 2015, aquela despesa, no montante global de 22,5 M€, registou um aumento de 26%, embora o seu peso na despesa municipal tivesse diminuído 0,2 p.p., conforme quadro seguinte:

Quadro 1 – Indicadores relativos à despesa com contratação pública

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	Triénio
Despesa Total do Município	9.604.393,45	10.812.963,66	10.996.319,54	31.413.676,65
Despesa de Capital	4.056.663,76	5.319.086,66	4.993.492,22	14.369.242,64
Despesa Corrente	5.547.729,69	5.493.877,00	6.002.827,32	17.044.434,01
Despesa paga relativa a contratação pública (Empreitadas de obras públicas e aquisição de bens e serviços) (*)	5.904.221,23	6.930.450,15	6.696.516,93	19.531.188,31
Peso da despesa com contratação pública na despesa total do Município	61,5%	64,1%	60,9%	62,2%

DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	Triénio
Despesa Total do Município	10.996.319,54	11.902.053,80	13.479.450,23	36.377.823,57
Despesa de Capital	4.993.492,22	6.453.014,00	8.224.532,98	19.671.039,20
Despesa Corrente	6.002.827,32	5.449.039,80	5.254.917,25	16.706.784,37
Despesa paga relativa a contratação pública (Empreitadas de obras públicas e aquisição de bens e serviços)(*)	6.696.517,00	7.383.085,56	8.427.548,28	22.507.150,84
Peso da despesa com contratação pública na despesa total do Município	60,9%	62,0%	62,5%	61,9%

OBS: Não inclui a despesa relativa à aquisição de investimentos incorpóreos.

Fonte: Listas fornecidas pela CMOF e Documentos de Prestação de Contas relativos ao período em análise

(Anexos 1 e 2)

### 2.2 Empreitadas de obras públicas

#### 2.2.1 Caracterização

O MOF adjudicou, no triénio 2011/2013, 32 empreitadas de obras públicas, num total de 7,5 M€ de despesa pública, de acordo com o quadro seguinte:

<sup>8</sup> Para este efeito, considerámos as despesas pagas com a aquisição de serviços e a aquisição de bens correntes e de capital (que incluem as despesas realizadas no âmbito da execução de empreitadas de obras públicas), excetuando, apenas, a despesa relativa a investimentos financeiros.

Quadro 2 – Universo das adjudicações de empreitadas

	ADJUDICAÇÕES	VALOR (€)	%
2011	7	2.241.546,29	29,9%
2012	8	1.537.885,18	20,4%
2013	17	3.722.076,85	49,7%
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>7.496.508,32</b>	<b>100%</b>

Fonte: Listas fornecidas pela CMOF

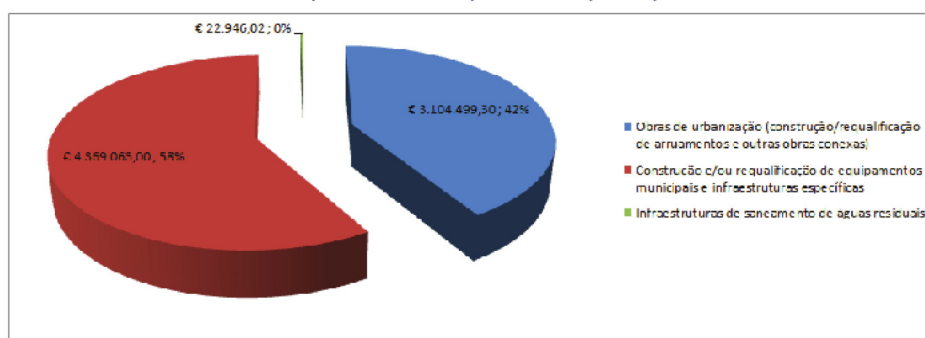
a) Por tipo de obra

As empreitadas de obras públicas adjudicadas distribuíram-se, quase integralmente, por dois tipos de obras:

- ✓ Construção/requalificação de equipamentos municipais e infraestruturas específicas - cerca de 58% da despesa; e
- ✓ Obras de urbanização (construção ou requalificação de vias, arruamentos e obras/infraestruturas conexas, como infraestruturas de águas pluviais) - 42% da despesa total).

As obras de construção, reforço e conservação das infraestruturas, em particular, de saneamento de águas residuais e de abastecimento de água têm vindo a ser realizadas, sobretudo, por administração direta, o que justifica a reduzida despesa aplicada em empreitadas de obras públicas com aquele objeto (22,9 mil euros),

Gráfico 1 – Despesa com empreitadas por tipo de obras



Fonte: Elementos e informações fornecidas pelos serviços

b) Por tipo de procedimento

Para efeito de contratação das empreitadas de obras públicas, a CMOF adotou, em 84% dos casos, correspondentes a 21,5% do valor adjudicado, o procedimento de ajuste direto (regime geral), com convite a uma só entidade, sem qualquer fundamentação da escolha do empreiteiro convidado, o que põe em causa os princípios da concorrência e da transparência, bem como o da prossecução do interesse público, decorrente da adjudicação dos contratos em função das propostas economicamente mais vantajosas para o Município.

Na verdade, embora o legislador permita, nas empreitadas abaixo de 150 mil euros, a sua aquisição mediante ajuste direto com consulta a entre um e três fornecedores, a ausência de qualquer concorrência apenas deve ser utilizada em situações excecionais e devidamente fundamentadas.

As obras de maior dimensão, num total de cinco, representando 80% da despesa adjudicada com empreitadas de obras públicas, foram precedidas de concurso público, com ou sem publicação internacional.

O valor médio aproximado dos contratos precedidos de concurso público e de ajuste direto, foi, respetivamente, de 1,2 M€ e 60 mil euros (valores aproximados).

Quadro 3 – Procedimentos utilizados na adjudicação das empreitadas

TIPO DE PROCEDIMENTO	ADJUDICAÇÕES	VALOR ADJUDICADO (€)	% DO Nº DE ADJUDICAÇÕES	% DO VALOR ADJUDICADO
Concurso Público	5	5.882.191,13	15,6%	78,5%
Ajuste Direto	27	1.614.317,19	84,4%	21,5%
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>7.496.508,32</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

#### c) Distribuição por empreiteiro/adjudicatário

Em termos de distribuição das empreitadas por adjudicatários, cerca de 77% da despesa, correspondente a 9 das 32 empreitadas, ou seja, quase 30%, teve como destinatárias duas empresas com capital social pertencente a sócios comuns, o que revela que houve uma forte concentração das adjudicações nos mesmos fornecedores.

(Anexo 3)

### 2.2.2 Execução física e financeira

À exceção de uma, todas as empreitadas de obras públicas analisadas estavam concluídas e com receção provisória por parte do Município, conforme quadro seguinte:

Quadro 4 – Execução física das empreitadas incluídas na amostra

N.º PROC.	DENOMINAÇÃO DA OBRA	TIPO PROCED.	ADJUDICAÇÃO	CONSIGNAÇÃO	PRAZO CONTRATO (DIAS)	PRORROG. PRAZO	RECEÇÃO PROVISÓRIA	EXECUÇÃO DIAS	DESVIO	%
06/OP/2011	Ampliação e requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (pavimentações, saneamento, passeios, depósitos, reservatórios, curvatura elevatória e reparação de açudes)	CP	26-05-2011	06-07-2011	610	186	00-12-2013	887	277	45%
08/OP/2011	Abertura e pavimentação da estrada circular nascente - EN 10 - EN 333.3 A EN 10"	CP	26-05-2011	29-06-2011	305	305	28-06-2013	730	305	100%
03/2013	Construção do Centro Escolar de Oliveira de Frades	CP	24-10-2013	20-01-2014	510	N/aplicável	N/aplicável	x	x	x
15/2013	Construção do estrado de acesso à C.T.A.	AD	24-06-2013	25-06-2013	50	0	19-07-2014	24	-6	-10%
22/2013	Requalificação do acesso entre a rotunda de Vilarinho e o limite da Z.I. de Oliveira de Frades.	AD	26-07-2013	09-08-2013	50	50	27-12-2014	104	70	264%

Nota: Os desvios apurados tiveram por referência as datas de consignação e de receção provisória (cfr. nº 1 do artigo 394º do CCP), sem ter em conta as "prorrogações gratuitas" concedidas.

Fonte: Elementos recolhidos dos processos administrativos

Em termos da execução física das obras, salienta-se o facto de, em 3 das 4 empreitadas já concluídas, se terem verificado desvios, para mais, em relação ao previsto, de 45%, 100% e 263%, enquanto na outra empreitada, o respetivo prazo de conclusão foi antecipado em 20%.

Em relação às obras em que se verificou o incumprimento do prazo contratual, a CMOF não aplicou quaisquer penalidades, nos termos legais<sup>9</sup> e contratualmente estabelecidos, sem que tivesse fundamentado essa omissão. Sem prejuízo disso, o alargamento do prazo de execução daquelas obras não teve qualquer agravamento no seu custo, designadamente em sede de revisão de preços, sem prejuízo dos efeitos decorrentes do atraso na disponibilização das infraestruturas e equipamentos públicos.

Com efeito, no cálculo da revisão de preços, os serviços procederam à comparação/simulação entre os valores finais resultantes da consideração ou não dos períodos de prorrogação graciosa concedidos, processando, em qualquer dos casos, sempre o montante da revisão mais favorável ao Município, sendo certo, contudo, que, sendo a prorrogação graciosa, o empreiteiro nunca teria direito a qualquer acréscimo de valor (n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro).

A CMOF, **no contraditório**, salientou o facto de não ter havido agravamentos de custos para a autarquia local, decorrentes das autorizações das prorrogações da execução física das obras, e de haver razões justificativas para essas prorrogações, não tendo desvirtuado, por isso, o regime previsto nos artigos 403.º e ss. do CCP. Sem prejuízo disso, a CMOF deverá, no futuro, fundamentar a concessão de prorrogações dos prazos contratuais e/ou a não aplicação de sanções.

Do ponto de vista formal, também não há evidência, nos autos de medição e na conta final, de terem existido, nas empreitadas incluídas na amostra, quaisquer *trabalhos a mais* ou decorrentes de *erros e omissões*, nem *trabalhos a menos*, embora da análise dos respetivos processos se tenha concluído pela existência de *trabalhos a mais* compensados por *trabalhos a menos*, que deviam ter sido devidamente identificados nos autos de medição e na conta final das empreitadas. Não foi possível aferir, contudo, se, em termos financeiros, os trabalhos a mais e a menos se compensaram integralmente.

A entidade auditada, **no contraditório**, admitiu existirem discrepâncias entre os mapas de medições e as peças patenteadas no procedimento concursal, comprometendo-se a tomar medidas de forma a evitar discrepâncias futuras, tendo em vista acautelar o cumprimento da legalidade e da transparência na fiscalização da execução de obras públicas.

No que se refere à execução financeira dos contratos de empreitada analisados, constatou-se que todas as empreitadas concluídas (com receção provisória) se encontravam integralmente pagas.

---

<sup>9</sup> Cfr. artigos 302.º, alínea d), 325.º e 329.º e 403.º do CCP.



Apesar disso, em 2 das 5 empreitadas analisadas<sup>10</sup>, registámos atrasos substanciais nos pagamentos das faturas, relativamente aos prazos contratualmente (desvios médios de 110,5% e 88,2%, respetivamente).

A este respeito, a CMOF, **no contraditório**, alegou que algumas das empreitadas auditadas beneficiaram de comparticipação comunitária e que parte dos desvios nos prazos de pagamento resultaram de atrasos na liquidação dos pedidos de pagamento pela Autoridade de Gestão.

As contas finais definitivas incluíam, nos termos legais, a revisão de preços. Contudo, na falta de publicação dos índices de revisão de preços, não foram elaboradas contas provisórias e estas não foram notificadas, nos termos legais, aos empreiteiros.

Quanto a este aspeto, a autarquia local, **no contraditório**, acolheu a recomendação da IGF no sentido de futuramente proceder à notificação da conta final provisória, sem apresentar, contudo, evidência das medidas tomadas nesse sentido.

*(Anexos 4 e 13)*

### 2.2.3 Procedimento pré-contratual, fiscalização e segurança das obras

Não se identificaram situações de empresas adjudicatárias de empreitadas de obras públicas em situação de impedimento legal, por terem ultrapassado, em termos do valor acumulado dos contratos, os limites estabelecidos no artigo 113º do CCP.

Evidenciaram-se, contudo, algumas irregularidades/deficiências, ao nível do procedimento pré-contratual, bem como da fiscalização e segurança das obras, nomeadamente:

a) Deficiências no que concerne à formulação e enunciado dos critérios de adjudicação em alguns processos, a saber:

- i. Na densificação do fator preço foi utilizada uma escala de pontuação que não incentiva, nem premeia a apresentação de propostas com um preço anormalmente baixo, desde que devidamente justificado, uma vez que a essas propostas foi atribuída uma pontuação igual ao das propostas de preço igual ao limiar do preço anormalmente baixo (no caso, 60% abaixo do preço base<sup>11</sup>).

Esta situação verificou-se nos processos “Ampliação e requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (pavimentações, saneamento, passeios, depósitos/reservatórios, conduta elevatória e reparação de açudes)” e “Abertura e pavimentação da estrada circular nascente – EN 16 – EN 333-3, à EN 16”.

<sup>10</sup> “Ampliação e requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (pavimentações, saneamento, passeios, depósitos/reservatórios, conduta elevatória e reparação de açudes)” e “Abertura e pavimentação da estrada circular nascente - EN 16 – EN 333-3 à EN 16”.

<sup>11</sup> Nos processos analisados, a pontuação variou entre 0 valores (proposta de valor igual ao preço base) e 20 valores (proposta de valor igual a 60% daquele), sendo os preços inferiores valorados, igualmente, em 20 valores.

A solução adotada pela autarquia local constitui, portanto, um entrave à livre concorrência e, eventualmente, à obtenção de propostas economicamente mais vantajosas.

A CMOF, no contraditório, justificou o procedimento adotado e informou que a fórmula utilizada já foi corrigida acolhendo a recomendação da IGF, sem apresentar, contudo, evidência desse facto.

*(Anexos 13 e 14)*

- ii. Nos processos das empreitada “Ampliação e requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (pavimentações, saneamento, passeios, depósitos/reservatórios, conduta elevatória e reparação de açudes)” e “Abertura e pavimentação da estrada circular nascente – EN 16 – EN 333-3, à EN 16” registaram-se divergências entre os critérios enunciados no programa de concurso e os efetivamente aplicados<sup>12</sup>, constantes dos relatórios de análise, que não tiveram, contudo, repercussões na ordenação final dos concorrentes, pelo que estaria sempre prejudicada a eventual impugnação das respetivas adjudicações.
- iii. Em relação a critérios/subcritérios de natureza qualitativa não eram identificados os respetivos descritores de impacto para avaliação daqueles critérios/subcritérios, de modo a assegurar a necessária objetividade e transparência. Para além disso, a escala de pontuação/valoração utilizada era comum a todos eles, sem ter em atenção as particularidades de cada critério/subcritério, que justificavam escalas de pontuação diferentes.

Acresce que não se verificou nos processos analisados uma adequada fundamentação pelo júri das avaliações efetuadas<sup>13</sup>.

Quanto a este aspeto, **no contraditório institucional**, foram reconhecidas as observações da IGF e acatadas as respetivas recomendações, alegando-se, quanto ao último aspeto, ter havido lapso do júri, sem apresentar, contudo, qualquer evidência.

*(Anexos 13 e 14)*

- b) Os projetos de execução apresentavam insuficiências, contradições, erros e omissões à luz do respetivo regime legal<sup>14</sup>, nomeadamente, ausência ou inexatidão de peças escritas e desenhadas, contradição entre as peças escritas, desenhadas e o mapa de

<sup>12</sup> As divergências verificadas ocorreram quanto à fórmula de cálculo do subfactor “valia técnica da proposta”.

<sup>13</sup> Esta deficiência verificou-se nos processos: “Ampliação e requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (pavimentações, saneamento, passeios, depósitos/reservatórios, conduta elevatória e reparação de açudes)” e “Abertura e pavimentação da estrada circular nascente – EN 16 – EN 333-3, à EN 16”.

<sup>14</sup> Artigo 43º do CCP e da Portaria 701-H/2008, de 29 de julho.

medições/quantidades<sup>15</sup>, o que, para além de pôr em causa a objetividade e transparência do procedimento concursal, é potenciador de fraudes<sup>16</sup> e de conflitos entre o dono da obra e o empreiteiro adjudicatário e dificulta o controlo da execução do respetivo contrato.

A título meramente exemplificativo, refira-se que, na empreitada “Ampliação e requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (pavimentações, saneamento, passeios, depósitos/reservatórios, conduta elevatória e reparação de açudes)”, as quantidades dos diferentes trabalhos estavam previstas globalmente para a obra, sem identificação dos respetivos arruamentos, que, por sua vez, também não estavam devidamente identificados no projeto da obra posta a concurso, pelo que foram realizados trabalhos diversos, cuja inclusão na empreitada adjudicada suscitou sérias dúvidas, pelo facto de não estarem identificados no projeto e nas plantas de trabalhos e outros que, estando identificados nessas plantas, não constavam do mapa de quantidades.

Com efeito, na via intervencionada a nascente da Zona Industrial (com uma extensão aproximada de 1.150 m), não foram executados trabalhos, de acordo com a planta de trabalhos da proposta, com um perfil de duas faixas de rodagem, baías de estacionamento e passeios, encontrando-se contemplados nos respetivos mapas de quantidades, que incluíam apenas a pavimentação dessa via.

Por sua vez, no âmbito da mesma empreitada, a via intervencionada em direção a norte, ao contrário das restantes vias, não estava prevista em planta de trabalho específica do projeto posto a concurso, mas apenas numa planta geral de toda a zona industrial, em que foi sinalizada aquela via, o que indicia ter sido “acrescentada” ao projeto original posto a concurso.

Registou-se, ainda, de acordo com verificação no local pela equipa de auditoria, na presença de dois técnicos camarários, que foram executados, no âmbito da mesma empreitada, trabalhos que não estavam previstos, quer nos elementos desenhados, quer na memória descritiva do projeto de execução, suscitando-se, por isso, dúvidas quanto à sua inclusão das respetivas quantidades desses trabalhos nos mapas de quantidades adjudicados.

Tratou-se da execução dos trabalhos de pavimentação e infraestruturas pluviais numa artéria (estrada de acesso ao Ecoponto), com uma área aproximada de 1.000,00 m<sup>2</sup>, cujos trabalhos foram estimados em 13.863,55 euros, com base nos preços unitários da proposta.

---

<sup>15</sup> Divergências entre as peças do procedimento, designadamente, entre o projeto e o preço base do concurso, foram também detetadas pelo Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização prévia do Concurso Público “Abertura e pavimentação da estrada circular nascente - EN 16 – EN 333-3 À EN 16”.

<sup>16</sup> Ver a situação exposta no ponto 2.2.5. deste relatório.

VISTA GERAL DA “ESTRADA/VIA DE ACESSO AO ECOPONTO”



A propósito desta empreitada, refira-se, por último, que o seu custo se conteve dentro do valor contratado.

A CMOF, **no contraditório**, em relação a este ponto, sem prejuízo de apresentar justificações para as situações apontadas, aceitou as conclusões e recomendações da IGF e informou que já tomou medidas nesse sentido, sem apresentar, porém, evidência dessas medidas.

*(Anexos 13 e 14)*

- c) Os documentos dos projetos de execução colocados a concurso não integram elementos complementares, como levantamentos topográficos e estudos geotécnicos ou declaração fundamentada da não exigibilidade da sua elaboração<sup>17</sup>.

A CMOF, **no contraditório**, refere, a este propósito, que os levantamentos topográficos são sempre realizados em planimetria, a menos que haja exigência técnica em contrário, e que os estudos geotécnicos são realizados quando tal seja aconselhável, não sendo o caso das obras auditadas, em que os serviços conheciam os solos e subsolos nas respetivas zonas de intervenção, por conhecimento direto de trabalhos anteriores. A CMOF aceitou, contudo, a recomendação da IGF, a qual segue no essencial os requisitos estabelecidos no Anexo 1 à Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho<sup>18</sup>, protestando utilizá-los no futuro

*(Anexo 13)*

- d) As diversas contingências verificadas, no âmbito da fiscalização da execução das obras, não foram objeto, salvo exceções pontuais, de formalização escrita, verificando-se que:

- i. Não foi aberto, nem preenchido livro de obra<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Situação verificada nos seguintes processos: “Ampliação e requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (pavimentações, saneamento, passeios, depósitos/reservatórios, conduta elevatória e reparação de açudes)”; “Construção do Centro Escolar de Oliveira de Frades”.

<sup>18</sup> Artigos, 15.º alínea d), 16.º alínea f), 18.º alínea c), 84.º, alínea d), 85.º n.º2, alínea i) e 87.º, n.º2 alínea h).

<sup>19</sup> Numa das empreitadas - “Construção do Centro Escolar de Oliveira de Frades” – após visita à obra, constatou-se a inexistência da abertura e preenchimento de livro de obra, tendo sido, contudo, essa omissão corrigida posteriormente, sendo apresentado o livro de obra devidamente preenchido e atualizado.

- ii. Não constam do processo de fiscalização quaisquer relatórios, memorandos, autos ou atas de reunião entre os responsáveis pela fiscalização e pela direção técnica da obra ou representante do empreiteiro, ou outro qualquer documento, comprovativos de factos ou acontecimentos relevantes<sup>20</sup>.

Os únicos elementos formais subsequentes à consignação da obra são os autos de medição.

Esta atuação/omissão indicia o exercício deficiente dos poderes de fiscalização da entidade pública (artigos 303º e ss e, em particular, o no nº 2 do artigo 305º do CCP).

Os autos de receção provisória constituíam meras formalidades, pois não se encontravam acompanhados, designadamente, de autos de vistoria que traduzissem, com rigor, o estado das obras à data da receção, não observando, assim, o estabelecido na lei<sup>21</sup>.

A CMOF, em relação a esta matéria, admitiu, **no contraditório**, as insuficiências apontadas na fiscalização das obras, sem excluir eventuais responsabilidades dos serviços pelas falhas ocorridas. Alegou, também, falta de recursos humanos na área da engenharia civil, dados os constrangimentos impostos pelas Leis do Orçamento de Estado na contratação de pessoal pelas autarquias locais.

Sem prejuízo disso, acatou a recomendação da IGF, nesta matéria, tendo o PCM, por despacho de 15/10/2014, constituído uma equipa de trabalhadores com a missão de coordenar, acompanhar e fiscalizar as obras municipais.

*(Anexo 13)*

- e) Incumprimento do regime legal relativo à Segurança e Saúde<sup>22</sup>, no que concerne à nomeação de um coordenador de segurança em obra e aprovação do Plano de Segurança e Saúde na fase de execução (adaptação do PSS à obra)<sup>23</sup>, bem como à comunicação à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) da abertura do estaleiro, para além da inexistência de qualquer registo, relatório, ficha ou diligência de fiscalização da segurança do estaleiro e da execução da obra<sup>24</sup>.

Esta situação constitui uma clara violação, por omissão, do regime legal, bem como dos deveres e obrigações do dono de obra pública nesta matéria e é extensível, de acordo com o

<sup>20</sup> Designadamente, ordens, diretivas ou instruções emanadas ao abrigo do poder de direção e o conhecimento/posição da direção de obra e do empreiteiro, ou mesmo, no âmbito da assistência técnica do autor do projeto, que tenham, eventualmente, dado lugar a alterações em obra, à suspensão ou alteração do plano de trabalhos ou outras vicissitudes ocorridas.

<sup>21</sup> Artigos. 394º e ss. do CCP, em particular o artigo 395º.

<sup>22</sup> Decreto-Lei nº 273/2003, de 29 de outubro – artigos 8º, nº1 a) e artigo 43º, nº5, f) do CCP.

<sup>23</sup> Exigida pelo artigo 13º do Decreto-Lei nº 273/2003, de 29 de outubro.

<sup>24</sup> A única exceção verificada ocorreu na empreitada de “Construção do Centro Escolar de Oliveira de Frades”, situação em que foram contratados externamente esses serviços.

que se apurou, às obras municipais executadas por administração direta, carecendo de rápida correção (cfr. Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro).

Apesar da resposta da autarquia local, no exercício do contraditório, a IGF mantém, sobre esta matéria, as observações efetuadas, bem como as conclusões e recomendações formuladas, com os fundamentos constantes do **Anexo 14**.

(Anexos 13 e 14)

#### **2.2.4 Empreitada de “Ampliação e requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (pavimentações, saneamento, passeios, depósitos/reservatórios, conduta elevatória e reparação de açudes)”**

No âmbito da empreitada em epígrafe, cujo contrato foi celebrado em 28 de junho de 2011, no valor de M€ 1,3 (acrescido de IVA), no auto de medição nº 22, de 28/11/2013, assinado pelo Fiscal da obra, pelo Chefe da Divisão de Obras, e ainda pelo representante do empreiteiro, foram incluídos trabalhos, referentes a sinalização horizontal (marcas rodoviárias, longitudinais -contínua e tracejada-, passadeiras e outras marcas, incluindo pré-marcação, bem como reposição de pinturas existentes), correspondentes às rúbricas 1.5.2.1 a 1.5.2.4, 1.5.3, 1.5.4.1, 1.5.4.2 e 1.5.5 do mapa de preços unitários da proposta vencedora, perfazendo um total de 1.993,72 euros, que não estavam executados, conforme verificação no local, pela equipa de auditoria.

Apesar disso, o valor desses trabalhos, acrescido de IVA à taxa legal de 23%, foi faturado<sup>25</sup> e pago, através da Ordem de Pagamento nº 3794/2013, de 03 de dezembro, assinada pelo Presidente da Câmara Municipal<sup>26</sup>.

A empreitada foi, também, rececionada provisoriamente, aí se incluindo a totalidade dos trabalhos contratados, conforme auto de receção provisória, datado de 9/12/2013, apesar de, como referimos, os trabalhos atrás identificados não estarem executados.

Os referidos documentos de natureza financeira foram igualmente submetidos, em 10/12/2013, na Plataforma “Mais Centro – Programa Operacional Regional do Centro”, com vista ao reembolso da respetiva comparticipação<sup>27-28</sup>.

Com a elaboração do auto de medição e emissão da respetiva fatura e com o pagamento das correspondentes despesas, o empreiteiro foi beneficiado, temporariamente, em 1.993,72 euros, referentes a trabalhos pagos que ainda não estavam executados. Do mesmo modo, o Município beneficiou, também, do recebimento da comparticipação referente a esses trabalhos.

<sup>25</sup> Fatura nº V001 FT/6693, de 28/11/2013.

<sup>26</sup> Cheque nº 00783430 e recibo da adjudicatária nº 4671, de 05/12/2013.

<sup>27</sup> Do valor total da fatura V001 FT/6693, no montante de 89.025,72 euros, acrescidos de IVA, o valor elegível pelo Programa foi de 74.773,50 euros.

<sup>28</sup> Essa comparticipação pela entidade gestora do programa não tinha sido processada à data dos trabalhos da auditoria, mas apenas, ao que se apurou, por se incluir no remanescente retido nos termos do contrato de financiamento.

A CMOF, em sede de **contraditório**, procurou, sobretudo, justificar a situação exposta e informou já ter adotado as recomendações efetuadas pela IGF.

(Anexos 4 e 12 a 14)

Nos **contraditórios pessoais**, o Presidente da CMOF e o Chefe da Divisão da Unidade Orgânica Flexível de 2º Grau de Planeamento, Urbanismo e Ambiente, apresentaram idênticas justificações à da CMOF.

O procedimento adotado não tem, contudo, qualquer sustentação legal, incorrendo, por isso, aqueles responsáveis na infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, por violação das normas sobre pagamento de despesas públicas (alínea d) do ponto 2.3.4.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais), cuja apreciação é da especial competência do Tribunal de Contas<sup>29</sup>.

## 2.2.5 Empreitada de “Requalificação do acesso entre a rotunda de Vilarinho e o limite da ZI de Oliveira de Frades”

No âmbito desta empreitada, cujo contrato foi celebrado em 29 de agosto de 2013, pelo valor de 148.882,41 euros, foram previstas e pagas quantidades de trabalhos superiores às necessárias para execução da obra adjudicada por ajuste direto sem consultas, conforme se confirmou, através de medições efetuadas pelos serviços da autarquia, a solicitação da equipa de auditoria.

Esses trabalhos referem-se, sobretudo, à camada final da pavimentação - rega de colagem e camada de AC 14 surf 35/50 BB (total das áreas intervencionadas) - rubricas 1.4.2. e 1.4.5. do mapa de quantidades e do mapa de preços unitários da proposta -, tendo sido previstos mais 1 758m<sup>2</sup> de área intervencionada, no montante de 13 220,16 euros, em relação aos efetivamente executados na obra adjudicada, conforme quadro seguinte:

Quadro 5 - Divergências nos trabalhos de execução da camada final de pavimentação

Previsto e pago		Executado	
m2	€	m2	€
7.803,00	58.670,00	6.045,00	15.158,10
DIFERENÇA			
m2	valor dos trabalhos (€)		
1.758,00	13.220,16		

Fonte: Documentos do processo de empreitada e medições técnicas dos serviços camarários

Refira-se, ainda, que na empreitada houve trabalhos a menos apurados, na sequência de medições efetuadas pelos serviços da autarquia, a solicitação da equipa de auditoria (165m<sup>2</sup>), no montante de 1 105,50 euros, conforme quadro 6, relativos às rubricas 1.2., 1.4.1.1., 1.4.1.3. do mapa de preços unitários da proposta adjudicada, correspondentes às camadas inferiores da pavimentação - rega de colagem e camada de AC 14 surf 35/50 (BB), que também foram pagos indevidamente pela autarquia

<sup>29</sup> Cfr. Informação n.º 2016/1446.

local, em 2013, por terem sido considerados nos autos de medição como se tivessem sido executados.

Quadro 6 –Divergências nos trabalhos de execução da camada inferior da pavimentação

PREVISTO E PAGO		EXECUTADO	
m <sup>2</sup>	€	m <sup>2</sup>	€
1.118,00	6.385,10	953,12	5.279,60
DIFERENÇA			
m <sup>2</sup>	valor dos trabalhos		
165,00	1.105,50		

Fonte: Documentos do processo de empreitada e medições técnicas dos serviços camarários

(Anexos 4 e 5)

No **contraditório pessoal**, o Presidente da CMOF e o Chefe da Divisão da Unidade Orgânica Flexível de 2º Grau de Planeamento, Urbanismo e Ambiente, quanto a esta matéria, invocaram justificações e argumentos idênticos aos da CMOF, cuja análise consta do **Anexo 14**, de acordo com a qual são de manter as conclusões e recomendações da IGF sobre esta matéria.

Assim, o pagamento dos trabalhos em questão, no montante total de 14.325,6 euros, de acordo com os autos de medição e respetivas faturas, configuram indícios de pagamentos indevidos<sup>30</sup>, cuja apreciação é da especial competência do Tribunal de Contas<sup>31</sup>, sendo imputáveis ao Presidente Câmara da Municipal e ao Chefe da Divisão (Unidade Flexível) de Planeamento, Urbanismo e Ambiente, enquanto responsáveis, respetivamente, pela autorização e pagamento daquela despesa e pela fiscalização das obras municipais,

(Anexos 13 e 14)

## 2.3 Aquisições de bens e serviços

### 2.3.1 Caracterização

#### a) Por tipos de bens e serviços

Cerca de 36% da despesa municipal com a aquisição de bens correntes e de serviços, no triénio 2011/2013, destinou-se a máquinas, equipamentos e viaturas diversas.

A segunda maior fatia da despesa foi utilizada na aquisição de combustíveis, essencialmente, combustíveis rodoviários, representando cerca de 22% da referida despesa.

Os gastos com a aquisição de *hardware* e *software* informático (plataformas, sistemas e programas) absorveram cerca de 16% da referida despesa, enquanto os serviços culturais e recreativos, tais

<sup>30</sup> Nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59º da Lei 98/97, de 26 de agosto.

<sup>31</sup> Cfr. Informação n.º 2016/1446.



como conjuntos e espetáculos musicais, artísticos e outros como fogo-de-artifício, representaram cerca de 9% da despesa.

#### b) Por tipo de procedimento

Quanto ao tipo procedimental adotado para contratação, nas aquisições de valor superior a 5.000 euros, a autarquia utilizou, em cerca de 70% da despesa total adjudicada, o ajuste direto (regime geral), com convite a apenas uma entidade, sendo as restantes aquisições precedidas de concurso público, conforme quadro seguinte:

Quadro 7 - Aquisições de Bens e Serviços de valor superior a 5.000 euros por tipo de procedimento

TIPO DE PROCEDIMENTO	ADJUDICAÇÕES	VALOR (€)	% DA DESPESA ADJUDICADA
Concurso Público	2	370.811,00	30,58%
Ajuste Direto	32	841.590,11	69,42%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

O valor médio dos contratos no triénio para aquisições de bens e serviços, precedidas de concurso público e ajuste direto foi, respetivamente, de 185 mil euros e de 26 mil euros.

#### c) Por fornecedor

As 34 adjudicações, referentes aos procedimentos de valor superior a 5.000 euros, foram distribuídas por 28 fornecedores, sendo que a despesa relativa à aquisição de combustíveis rodoviários (22% da despesa relativa àqueles procedimentos) foi adjudicada apenas a uma empresa.

(Anexo 6)

### 2.3.2 Execução financeira dos contratos

Registaram-se atrasos significativos nos pagamentos das faturas dos contratos de aquisição de bens e serviços de valor superior a 5.000 euros, incluídos na amostra, em relação a dois contratos:

- i. “Aquisição de equipamento informático diverso (hardware), incluindo serviços de implementação e gestão de projeto, no âmbito das candidaturas aos Sistema de Apoio à Modernização Administrativa, “SAMA”, em que se registou um atraso médio de 151,7% face ao prazo contratualmente estabelecido.
- ii. Também no contrato de um técnico de informática em regime de avença, o atraso médio de pagamentos foi de 52% face ao contratualmente estabelecido.

(Anexo 7)

### 2.3.3 Contratação das aquisições de bens e serviços

- a) Quanto aos procedimentos de aquisição de bens e serviços, verificou-se que a abertura dos procedimentos de contratação pública de serviços foi, na generalidade dos procedimentos, precedida da emissão de parecer prévio por parte da Câmara Municipal<sup>32</sup>.
- b) No conjunto dos fornecimentos analisados, constatou-se também o recurso ao fornecimento contínuo ou contratos com execução prolongada, em particular, no que se refere a combustíveis e outros materiais, traduzindo-se, em geral, estes contratos em ganhos de economia por força da sua aquisição programada e contínua.

c) Evidenciaram-se, contudo, as seguintes deficiências, irregularidades e ilegalidades:

- i. No procedimento de “Aquisição de combustíveis rodoviários em postos de abastecimento públicos, designadamente, gasolinas e gasóleo para a frota de viaturas da Câmara Municipal de Oliveira de Frades”, as escalas de avaliação do subcritério “CG” (cobertura geográfica) não eram as mais adequadas à diferenciação das propostas<sup>33</sup>.
- ii. Além disso, a inclusão, como subcritério, do desconto em relação ao *preço médio nacional*, levou a que apenas um dos concorrentes tivesse apresentado o referido desconto, sendo por isso excluídos os restantes, apesar de apresentarem propostas de preço global inferior à adjudicada, sendo a diferença entre o valor das propostas adjudicada e de preço global mais baixa em 53.528,40 euros, em prejuízo do Município.

A este respeito, a CMOF, **no contraditório**, tentou justificar o procedimento adotado, alegando que adotou a fórmula recomendada pela Associação Nacional de Municípios, cujo modelo das peças procedimentais foi disponibilizado na respetiva página na internet e que, no Município, apenas dois distribuidores têm postos de abastecimento, pelo que, mesmo que outros pudessem apresentar preços mais baixos, isso acarretaria custos de deslocação aos respetivos postos em concelhos vizinhos, que seriam inoportunos para o Município.

(Anexo 13)

Face aos fundamentos invocados, parece-nos razoável a justificação apresentada, embora a recomendação efetuada continue a ser pertinente e tenha sido acolhida pela autarquia local.

- iii. Constatou-se a existência de aquisições de bens da mesma espécie e de serviços, ao abrigo de contratos em vigor há muito tempo, alguns anteriores ao CCP, sem haver evidência de a CMOF ter feito um estudo casuístico sobre as eventuais vantagens na

<sup>32</sup> Nos termos do disposto nos artigos 22º, nº 2 e ss. da LOE de 2011, 26º, nºs 4 e ss. da LOE de 2012 e artigo 75º da LOE de 2013, em conjugação com as Portarias emitidas com vista à sua regulamentação.

<sup>33</sup> Por exemplo, um fornecedor, apenas pelo facto de não ter o maior número de postos de abastecimento em território nacional, mas ainda assim, em número relevante, obtinha, automaticamente, a maior penalização.

denúncia desses contratos e na sua renegociação ou na celebração de novos contratos, utilizando o respetivo procedimento pré-contratual, em função do seu valor.

A título de exemplo, refira-se o contrato de seguros patrimoniais e de responsabilidade civil celebrado pelo Município em 2005, que foi substancialmente alterado, fruto de alienações e aquisições patrimoniais que foram sendo, respetivamente, eliminadas e integradas nas apólices, de que resultou o aumento dos prémios pagos em 18 825,49 euros, decorrente, sobretudo, do aumento dos bens segurados e do capital seguro, conforme quadro que se segue:

Quadro 8 – Capitais e bens seguros em 2005 e 2013 ao abrigo do mesmo contrato

	CAPITAL SEGURO (€)/N.º E VEÍCULOS		DIFERENÇA CAPITAL/BENS SEGUROS (€)	PRÉMIOS (€)		DIFERENÇA PRÉMIOS TOTAIS(€)
	Apólice/contrato 2005	Apólice/contrato 2013		2005	2013	
Bens patrimoniais (edifícios + recheio + coberturas complementares) - seguro multiriscos (órgãos da autarquia)	1.221.852,00	41 imóveis	3.251.305,91 (mais 6 imóveis)			
Bens patrimoniais (edifícios + recheio + coberturas complementares) - seguro multiriscos (Divisão de Cultura e Turismo)	3.104.589,70	43 imóveis	4.172.850,31 (mais 11 imóveis)	11.348,01		11.461,99
Bens patrimoniais (edifícios + recheio + coberturas complementares) - seguro multiriscos (Divisão de Obras Públicas)	1.310.940,70	3 imóveis	1.209.053,77 (menos 1 imóvel)			1.496,21
Veículos (responsabilidade civil + coberturas adicionais)	30 veículos	51 veículos	mais 21 veículos	12.870,93	30.060,29	

Fonte: Contratos e documentos financeiros fornecidos pelos serviços

Ora, o custo médio dos seguros é tendencialmente menor quanto mais unidades forem objeto do seguro ou maior for o valor segurado.

A CMOF, **no contraditório**, reconhece a pertinência da recomendação da IGF nesta matéria, alegando, contudo, que a abertura de um novo procedimento concursal significaria um aumento de custos para o Município, tendo em conta a experiência do Município na contratação deste tipo de serviços.

(Anexo 13)

A este propósito, cumpre realçar que a autarquia não sustenta em orçamentos ou outros dados concretos, a convicção que exprime e que só através de uma consulta ao mercado é possível apurar as soluções economicamente mais vantajosas. Refira-se ainda que, apesar de este procedimento e contrato terem ocorrido antes da entrada em vigor do CCP, beneficiando quanto ao prazo máximo de execução, do regime transitório aí previsto, tal não significa que este seja potencialmente ilimitado<sup>34</sup>.

iv. No caso do contrato de “Aquisição de combustíveis rodoviários, em postos de abastecimento públicos, designadamente gasolinas e gasóleo para a frota de viaturas da

<sup>34</sup> No termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia - Acórdão “Presstext” de 19 de junho de 2008, Procº 454/06, nº 73º, págs. 14 de 17 - a temporalidade dos contratos é um elemento essencial destes, tendo em conta a concorrência. Fala-se a este propósito, do chamado “*princípio da temporalidade*”. Nos contratos anteriores ao CCP, invocava-se também o artigo 11º, nº 1 do Decreto-Lei 390/82, de 17 de setembro, aplicado de forma analógica a todos os contratos autárquicos – prazo máximo de 20 anos.

Câmara Municipal de Oliveira de Frades”, o contrato, celebrado em 22/10/2012, no montante de 270.611,00 euros, previa o prazo de um ano de vigência (o qual terminava em 22/10/2013), sem qualquer cláusula relativa à sua prorrogação expressa ou tácita<sup>35</sup>.

Apesar disso, a aquisição de combustível rodoviário (fornecimento contínuo), continuava em 2014, a fazer-se ao mesmo fornecedor (mais de um ano após a data limite de execução do contrato) e com base nas condições contratuais estabelecidas nesse contrato.

A faturação total com o fornecedor registava, em agosto de 2014, sensivelmente o dobro do valor previsto contratualmente (544.275,18 euros, face ao valor contratual de 270.611 euros).

O Município estava vinculado à abertura de novo procedimento com vista à adjudicação do fornecimento dos bens em causa a partir do término do prazo contratual e face ao limiar do valor previsto no contrato, salvo se no concurso inicial estivesse prevista a sua renovação, o que não se verificava.

*(Anexo 7)*

Apesar das justificações apresentadas pela CMOF, **no contraditório**, não vemos fundamento válido, nos termos constantes do Anexo 14, para alterar as conclusões apresentadas e a recomendação formulada.

*(Anexos 13 e 14)*

O contraditório pessoal do PCMOF, nesta matéria, reproduziu, em resumo, os mesmos argumentos da autarquia local.

Assim, tendo em conta que as referidas quantidades de combustível foram adquiridas sem suporte em contrato precedido dos necessários procedimentos para contratação, os quais deveriam, em devido tempo, ser promovidos pela CMOF, a autorização e pagamento da despesa referente ao combustível adquirido após o término do prazo contratual e sem sustentação em novo contrato, precedido do necessário concurso público, tendo em conta o montante global das aquisições efetuadas (num total de 273.664,18 euros), configuram a prática de um ilícito de natureza financeira<sup>36</sup>, imputável ao PCM, que autorizou aquela despesa e o seu pagamento, cuja apreciação é da especial competência do Tribunal de Contas<sup>37</sup>.

- v. Registaram-se também algumas aquisições avulsas dos mesmos bens, essencialmente, de bens do mesmo tipo/espécie, através de ajustes diretos de regime simplificado. Estes

<sup>35</sup> Tal como o caderno de encargos.

<sup>36</sup> Previsto e punido pela alínea b), do nº 1 do artigo 65º da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações sofridas.

<sup>37</sup> Cfr. Informação n.º 2016/1446.

bens, em atenção ao interesse público e aos princípios da economia, concorrência, igualdade e transparência, deveriam ter sido objeto de procedimentos mais solenes, visando o fornecimento contínuo e a inerente obtenção de melhores condições financeiras nos fornecimentos<sup>38</sup>.

Entre estas situações, sublinham-se algumas de verdadeiro fracionamento ilegal do valor da despesa, tendo em conta que as aquisições são da mesma data ou de data muito próxima<sup>39</sup>, daí resultando a preterição de procedimento mais solene, no caso o ajuste direto (regime normal) com consulta a entre 1 e 3 fornecedores (artigo 112º e ss. do CCP).

As insuficiências atrás referidas são colmatadas com a elaboração do planeamento de necessidades para cada ano económico e a abertura dos adequados procedimentos visando o fornecimento desses bens para o ano, em face da estimativa efetuada e, no caso do fracionamento de despesas avulsas, com a centralização da autorização da aquisição dos bens em causa (requisições externas).

A CMOF alegou, **no contraditório**, não ter existido qualquer intenção de fracionamento da despesa e que se tratou de necessidades esporádicas dos serviços, ligadas a acontecimentos isolados e com carácter de imprevisibilidade. Admite, porém, alguma descoordenação dos serviços associada a um deficiente planeamento das respetivas necessidades.

*(Anexo 13)*

Não obstante o referido pela autarquia local, as aquisições relatadas deveriam ter sido atempadamente previstas, efetuando-se o respetivo procedimento adequado em função do valor total a adquirir, com reflexos ao nível da concorrência e na obtenção de ganhos financeiros pela autarquia.

vi. A autarquia não deu cumprimento à obrigação de redução de algumas aquisições de serviços de valor superior a 1.500 euros, prevista nas LOE de 2011 e 2012<sup>40-41-42</sup>.

<sup>38</sup> É o caso, por exemplo, da aquisição de pneumáticos e outras peças de desgaste para as viaturas municipais ou para o setor da construção/obras<sup>38</sup>, mas também, de bens alimentares (v.g. pão e similares), entre outros.

<sup>39</sup> A título meramente exemplificativo, referimos os seguintes casos:

- Aquisição de "Tubo PVC 200 x 6 Kg", "Tubo PVC 75 x 10 Kg e Tubo PVC 63 x 10 Kg", requisições com datas de 24 e 25/01/2011 ao mesmo fornecedor, com valores de 2.509,92 euros e 2.650,32 euros, respetivamente, acrescido de IVA à taxa legal;

- Aquisição de vários materiais, como fio de corte para Ceifeira - Bobine, união latão, Raccord Latão Macho - 11/2", união latão e Tubo Polietileno 25mm - 10 Kg \* 3/4", cone redução pvc, na mesma data (15/01/2013) ao mesmo fornecedor, dividida em três requisições no montante, respetivamente, de 1.890,40, 2.008,05 e 1.786,04 euros (valores, acrescidos de IVA);

- Informações internas nºs 1178 e 1179, ambas com data de 13/08/2014, referentes à aquisição do mesmo tipo de bens (uniões de latão, juntas "Gibault, Raccord" de latão e similares), com o valor estimado de custo, respetivamente, de 3.836,25 euros e 1.616,34 euros, acrescidos de IVA à taxa legal.

<sup>40</sup> Cfr. artigos 19º e 22º da LOE de 2011 e 26º da LOE de 2012

(Anexo 8)

A análise da resposta da autarquia local, **no exercício do contraditório**, consta do Anexo 14, tendo-se aí reconhecido a pertinência de alguns argumentados invocados, que suscitam dúvidas quanto à obrigação de aplicação da redução remuneratória, em 3 dos 4 fornecedores, subsistindo, contudo, essa obrigação, no entender da IGF, em relação a um fornecedor, cujas aquisições estavam sujeitas a reduções no montante acumulado de 1.384,01 euros.

(Anexos 13 e 14)

O PCMOF, **no contraditório pessoal**, invocou idênticos argumentos aos aduzidos no contraditório institucional.

Foi também notificado para o exercício do contraditório, nesta matéria, o técnico superior indicado à equipa inspetiva como responsável pela área financeira, na falta de preenchimento do lugar de Chefe de Divisão. O mesmo veio a invocar, contudo, no **contraditório pessoal**, a ausência de qualquer responsabilidade orgânica pela área administrativa e financeira da autarquia. Não resulta evidente, para além disso, que lhe possam ser imputadas outras responsabilidades pela prática destes factos, pelo que nos parece excluída a sua responsabilidade em sede financeira.

A eventual responsabilidade financeira pela autorização do pagamento das faturas em questão, cuja apreciação é da especial competência do Tribunal de Contas<sup>43</sup>, é do Presidente da CMOF.

#### 2.3.4 Procedimentos ao nível do armazém

Neste domínio, as diligências efetuadas e a informação prestada pelos serviços permitiram apurar o seguinte:

- a) A autarquia dispõe de instalações próprias, afastadas substancialmente do edifício sede do Município, onde se encontram a funcionar as seguintes valências:
- ✓ Armazém;
  - ✓ Oficina automóvel;
  - ✓ Oficina de carpintaria;
  - ✓ Apoio ao setor das águas (obras e piquete das redes de abastecimento de águas);
  - ✓ Apoio ao setor da jardinagem.

<sup>41</sup> Conforme postula o artigo 26º da LOE de 2012 e o artigo 75º da LOE de 2013.

<sup>42</sup> Nos termos do disposto no artigo 26º, nºs 1 e 3 da LOE de 2012 e artigo 75º, nºs 1 e 3 da LOE de 2013, *ex vi*, nº 1 do artigo 19º, da LOE de 2011.

<sup>43</sup> Cfr. Informação n.º 2016/1446.

- b) Estas instalações são contíguas, sem estarem separadas fisicamente, registando-se a deposição de materiais do armazém, não só na zona a este afeta, mas também nas restantes áreas.
- c) Apesar de se encontrar instalado e em funcionamento um sistema de videovigilância, as instalações não asseguram a adequada guarda e integridade dos *stocks*, por insuficiente cobertura da área a proteger e esta ser de fácil acesso;
- d) Regista-se, como aspeto positivo, no armazém, a existência de um ponto único de entrada/receção e saída de materiais e, como ponto negativo, para além dos já assinalados, a inexistência dos necessários instrumentos de medição, tais como balanças;
- e) O registo de entradas e saídas de materiais do armazém é efetuado numa plataforma informática própria (SGS – Sistema de Gestão de Stocks) e, em regra, por um funcionário responsável por essa função, sendo a receção e conferência confiada a dois outros trabalhadores;
- f) Não são observados, porém, com rigor, os procedimentos de controlo de saída de materiais, sendo estes muitas vezes levantados, sem precedência do preenchimento das respetivas requisições, nomeadamente, por parte dos encarregados dos setores das obras de administração direta, águas e oficina auto, ou dos trabalhadores afetos a essas áreas;
- g) Estes encarregados operacionais, eram, aliás, os responsáveis pelo armazém, quando nunca deveriam acumular a dupla vertente/qualidade de responsáveis pelos serviços requisitantes e, em simultâneo, pelo armazém, atento o princípio da segregação de funções;
- h) Por outro lado, os trabalhadores responsáveis pela receção dos materiais têm, ao contrário do que deveria suceder, conhecimento prévio da requisição externa e conseqüentemente, das quantidades adquiridas, facilitando, dessa forma, a falta de rigor na contagem e conferência dos materiais entrados/rececionados e eventuais conluios com os fornecedores;
- i) Relativamente ao registo dos *stocks*, constataram-se erros e divergências (para mais e para menos) entre as listagens de inventário de materiais extraídas do SGS (existências mensais por material) e as listas atualizadas extraídas do mesmo sistema.
- j) As listas de inventário estavam desatualizadas, pois continham bens obsoletos/fora de mercado e apresentavam divergências substanciais relativamente às listagens atualizadas;
- k) Na sequência da contagem física de alguns artigos no armazém, efetuada por amostragem, registaram-se divergências, não justificadas, para menos, entre os valores apurados e os das listagens atualizadas do sistema informático de gestão de *stocks*, no montante de 116,25 euros, bem como de 11.765,24 euros, em relação ao inventário de existências, que estava, contudo, desatualizado, como referimos.

(Anexo 9)

Neste contexto, apurou-se que não era efetuada, periodicamente, uma inventariação/conferência física exaustiva das existências, tendo os Serviços informado que é realizado anualmente um balanço. O último terá sido efetuado em janeiro de 2014, mas abrangendo apenas alguns artigos/materiais.

A Norma de Controlo Interno, a este propósito, prevê a realização de um inventário geral apenas no caso de substituição do responsável pelo armazém.

- l) Regista-se, ainda, com especial gravidade, que na conferência de janeiro e em anteriores conferências, foi adotado o procedimento de se atualizarem os registos (quantidades) de acordo com a contagem efetiva dos *stocks*, sem ter sido encetada qualquer averiguação ou apuramento de responsabilidades pelas divergências/faltas de material, nem daí retiradas quaisquer consequências de ordem disciplinar ou outra<sup>44</sup>.
- m) Também não era atualizado com rigor o valor das existências, tendo em atenção o *preço médio ponderado* das quantidades existentes. Nas situações em que as quantidades adquiridas acresciam aos *stocks* registados, não era calculada a média, nem averbado o respetivo valor.

A propósito destas irregularidades, a CMOF, **no contraditório**, alegou dificuldades inerentes ao recrutamento de recursos humanos e salientou algumas medidas já encetadas, entretanto, como o recurso a tecnologias de informática, a reorganização e inventariação dos bens armazenados, o controle de entradas e saída de viaturas, entre outras, as quais, reconhece, não refletem ainda um modelo eficiente de gestão, remetendo para um futuro de curto prazo o controlo plenamente eficaz e eficiente do armazém.

(Anexo 13)

## 2.4 Controlo Interno

### 2.4.1 Norma de Controlo Interno

**2.4.1.1** A CMOF, no período temporal abrangido pela auditoria (2011/2013), tinha em vigor a Norma de Controlo Interno aprovada em reunião de 10/03/2011, em que estão, nomeadamente, definidas as regras para a inventariação (avaliação, valoração, classificação e abate) dos bens do imobilizado e existências, bem como os procedimentos essenciais relativos à assunção e realização das despesas públicas, nomeadamente com aquisições de bens e serviços.

O Município aprovou também o “Regulamento de Inventário e Cadastro do Património”, aprovado em reunião da CMOF de 09/02/2012, estabelecendo regras para o arrolamento, classificação, avaliação, inventariação e abate dos bens do imobilizado.

---

<sup>44</sup> Na Norma de Controlo Interno (NCI) prevê-se a elaboração de um relatório.



Os procedimentos de contratação pública, com exceção dos ajustes diretos de regime simplificado, decorreram em plataforma eletrónica, com as inerentes vantagens quanto à integridade, segurança e confidencialidade de todo o procedimento.

**2.4.1.2** Foi dado cumprimento, em geral, aos procedimentos de regularidade da despesa, nomeadamente, cabimentação e compromisso, prévios à abertura e contratação, nos termos estabelecidos na Lei de Enquadramento Orçamental<sup>45</sup>.

Os elementos consultados evidenciam também a existência de fundos disponíveis no domínio da contratação pública, tendo-se verificado, nomeadamente, que os contratos posteriores à entrada em vigor da Lei 8/2012, de 21 de fevereiro, contêm um número de compromisso sequencial.

**2.4.1.3** Para além das insuficiências do sistema de controlo interno reveladas por algumas das situações descritas neste relatório (cfr. itens 2.2.2 a 2.2.5 e 2.3.2 a 2.3.4), importa, salientar, ainda, outras situações reveladoras igualmente de fragilidades do controlo interno, nomeadamente:

- a) Não foram elaboradas pelos serviços requisitantes ou pelo serviço de aprovisionamento, informações de suporte à abertura dos procedimentos e realização da despesa, devidamente sustentadas quanto à necessidade da realização da contratação/aquisição e análise do custo-benefício, segundo critérios de economia, eficácia e eficiência, bem como como o interesse público a prosseguir<sup>46</sup>.
- b) As denominadas “informações internas de fundamentação da necessidade da despesa” ou não existem, sendo a decisão suportada apenas pelo despacho de abertura do procedimento ou configuram uma simples grelha contendo uma súmula genérica dos bens a adquirir, acompanhadas de estimativa do custo.
- c) As estimativas das despesas com a aquisição dos bens e serviços, submetidos a procedimento pré-contratual, não estavam devidamente fundamentadas em função, por exemplo, de auscultações concretas de potenciais fornecedores e do custo de compras anteriores.
- d) Os serviços da autarquia não dispunham, neste contexto, de uma base de dados de preços que servisse de referencial para a orçamentação e lançamento de novas empreitadas de obras públicas, inexistindo também o tratamento estatístico dos preços da adjudicação e preços finais das obras realizadas pelo Município.
- e) Com base nas obras de maior expressão, nos anos de 2009 e 2010, obtivemos alguns valores médios, por tipo de obra, nomeadamente, construção de equipamentos e execução de obras de urbanização (pavimentações e infraestruturas urbanísticas), bem como dos trabalhos mais relevantes.

---

<sup>45</sup> Lei nº 91/2001, aplicável por força do nº 1 do artigo 4º da Lei nº 2/2007 e de acordo com os pontos 2.3.1., 2.3.3. e 2.3.4.2., alínea d), das Considerações Técnicas do POCAL.

<sup>46</sup> Exemplo: nos processos analisados de aquisição de equipamentos informáticos, não resulta evidente, nem mesmo no caderno de encargos, o objeto e finalidade dos equipamentos.

f) Da comparação dos custos médios das obras realizadas no período abrangido pela auditoria (2011/2013) com os das executadas anteriormente apurou-se que aqueles revelaram uma tendência crescente em empreitadas do mesmo tipo<sup>47</sup>, ressalvando, contudo, a existência de especificidades e diferenças entre as obras, em questão. No caso de trabalhos do mesmo tipo, as oscilações registadas nos preços unitários não são relevantes.

*(Anexo 10)*

g) Quanto à escolha das entidades a convidar (no caso dos ajustes diretos) verificou-se, em geral, uma ausência de fundamentação, devendo esta assentar, por norma, na avaliação dos fornecedores da autarquia em função, designadamente, do respetivo histórico com a autarquia local e do seu curriculum, de que não há evidência de ter sido efetuada.

h) Apesar de serem elaboradas fichas individuais de cadastro de imóveis referentes aos imóveis objeto de empreitadas de obras públicas, atualizadas de acordo com os custos de aquisição (montantes adjudicados) e amortização nos termos legais, existe, porém, um conjunto de bens imóveis não inventariados (mais de uma centena), os quais constam de uma lista anexa ao inventário. Trata-se de bens, relativamente aos quais a CMOF não dispõe de títulos aquisição ou justificação, nomeadamente, por não promoção ou conclusão das necessárias escrituras notariais, em desconformidade com o estabelecido no POCAL, pontos 2.8.1 e 2.8.2.

i) Não foram observados alguns princípios e procedimentos importantes no controlo interno, designadamente: segregação de funções, validação da conferência de materiais e faturas por outro trabalhador ou superior hierárquico, fundamentação das necessidades dos serviços, da escolha do procedimento para contratação e das entidades a convidar (no caso do ajuste direto);

j) Assinalamos também a elaboração dos autos de medição das empreitadas por apenas um funcionário e a falta de rotatividade dos elementos ligados à fiscalização de obra.

Relativamente às deficiências do controlo interno, a CMOF, no contraditório, reconheceu que aquelas refletem a fragilidade do sistema organizacional da autarquia e apontou algumas medidas, entretanto adotadas, tendo em vista a sua correção, nomeadamente, a elaboração de informações de suporte à decisão de realização de despesa, tendo por base uma análise do custo-benefício, consultas a mais do que um fornecedor, estimativas da despesa prevista, segregação de funções e rotatividade dos intervenientes nas mesmas tarefas e procedimentos de controlo e fiscalização de obras mais rigorosos, sem apresentar, contudo, evidências daquela adoção.

*(Anexo 14)*

---

<sup>47</sup> Exemplo: Ver comparativamente os preços unitários da empreitada 08/OP/2011 e os preços unitários das empreitadas 11/OP/2010, 47/OP/2009 e 33/OP/2009 (Anexo 10).

## 2.4.2 Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

**2.4.2.1** A CMOF aprovou o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCC) em 22/12/2009, tendo sido objeto de revisão por deliberação da CMOF de 13/02/2014. Em ambas as ocasiões, o Plano não foi comunicado nem à IGF, nem ao Tribunal de Contas, mas apenas ao Conselho de Prevenção da Corrupção.

Constatou-se, também, a implementação, designadamente, das seguintes medidas preventivas:

- ✓ A aprovação de um regulamento municipal em matéria de concessão de benefícios públicos – “Regulamento Municipal de Apoio a Estratos Desfavorecidos”; e
- ✓ Despachos de designação rotativa dos elementos do júri em procedimentos concursais.

**2.4.2.2** O Plano identifica de modo insuficiente as competências e atividades da CMOF e os respetivos riscos, e não define as áreas prioritárias. Acresce que os riscos não estão hierarquizados e as medidas preventivas, nomeadamente, no que concerne à contratação pública, estão definidas de forma insuficiente e sem estarem calendarizadas.

Sem prejuízo disso, algumas das medidas previstas não foram aplicadas.

**2.4.2.3** Encontra-se prevista a monitorização anual do Plano, por responsável definido, para esse efeito, o qual deve apresentar o respetivo relatório, como aconteceu em relação ao ano de 2013.

*(Anexo 11)*

A autarquia, **de acordo com o contraditório**, acatou as conclusões e recomendações da IGF relativas ao PGRCC, em particular, a inserção futura no Plano dos riscos mais relevantes e das medidas adequadas à sua prevenção em matéria de contratação pública, bem como o encaminhamento às entidades em falta.

*(Anexo 14)*

### 3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face aos resultados da presente auditoria, apresentamos as principais conclusões e recomendações:

3.1. Conclusões	Ponto do Relatório	3.2. Recomendações
<b>A) Empreitadas de obras públicas</b>		
<p>C1. A despesa com empreitadas de obras públicas e aquisição de bens e serviços, no montante de 22,5 M€, no triénio 2013/2015, representou cerca de 62% da despesa municipal e registou um aumento de 26%, enquanto no triénio 2010/2013 teve um aumento de 13,4%, ao passar de 5,9 M€ para 6,97 M€.</p>	2.1	
<p>C2. No triénio 2010/2013, 84% das empreitadas de obras públicas adjudicadas, no valor de 1,6 M€, foram precedidas de ajuste direto, enquanto os restantes 16%, no valor de 5,9 M€, foram objeto de concurso público.</p>	2.2.1 b) e c)	
<p>C3. Registaram-se desvios nos prazos de execução física de 3 das 5 empreitadas analisadas, que variaram entre 45% e 263%, sem haver evidência da sua autorização pela CMOF, nem dos fundamentos para a não aplicação de sanções por incumprimento contratual.</p> <p>Desse facto não resultou, porém, o agravamento do custo das empreitadas.</p>	2.2.2	<p>R1. A CMOF deverá aplicar as sanções previstas na lei, quando se verificarem atrasos na execução das obras, ou fundamentar a autorização de prorrogações de prazo nos termos legais e a não aplicação de sanções aos empreiteiros.</p>
<p>C4. Os autos de medição e a conta final das empreitadas analisadas não discriminavam os trabalhos a mais e os trabalhos a menos, tendo sido efetuada incorretamente a sua compensação.</p>	2.2.2	<p>R2. A CMOF deve assegurar que os trabalhos a mais e a menos sejam devidamente identificados e discriminados nos autos de medição e na conta final das empreitadas.</p>
<p>C5. Em 2 das 5 empreitadas analisadas, registaram-se desvios médios no prazo de pagamento das faturas, de 88,2% e 110,5%.</p>	2.2.2	<p>R3. A CMOF deve observar os prazos contratuais para pagamento das faturas.</p>

3.1. Conclusões	Ponto do Relatório	3.2. Recomendações
C6. Nas situações em que os índices de revisão de preços ainda não eram conhecidos, não foram elaboradas contas finais provisórias das empreitadas, nem notificadas, nos termos legais, aos empreiteiros.	2.2.2	R4. A CMOF deve assegurar a elaboração de contas finais provisórias das empreitadas, nas situações previstas na lei, e a sua notificação aos adjudicatários.
C7. Detetaram-se deficiências diversas na formulação e objetivação dos critérios/subcritérios para avaliação das propostas de empreitadas de obras públicas, para além da falta de uma adequada fundamentação das avaliações efetuadas pelos júris, o que poderia ter impacto na obtenção da proposta economicamente mais vantajosa.	2.2.3 a)i. e iii.	R5. A CMOF, antes da definição dos critérios e subcritérios para avaliação das propostas, deve validar a sua adequação à obtenção a proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta o objeto e finalidade do contrato.  R6. A CMOF deve, ainda, assegurar que as avaliações efetuadas pelos júris dos procedimentos estão devidamente fundamentadas.
C8. Em duas empreitadas registaram-se divergências pontuais entre os critérios e fórmulas previstos nos programas dos procedimentos e os aplicados pelo júri, sem que, em qualquer dos casos, a sua correção fosse suscetível de alterar a ordenação final das propostas.	2.2.3 a)ii.	R7. A CMOF deve assegurar a observância rigorosa pelos júris dos critérios e fórmulas previstos nos programas dos procedimentos.
C9. Alguns dos projetos de execução das obras apresentavam ausência ou inexatidão de peças escritas e desenhadas, bem como contradições entre peças do mesmo projeto, pondo em causa a objetividade e transparência do procedimento e potenciando fraudes e conflitos entre o dono da obra e os adjudicatários.	2.2.3 b)	R8. A CMOF, antes do lançamento de empreitadas de obras públicas, deve assegurar uma revisão do respetivo projeto, de modo a detetar eventuais ausências, inexatidões ou contradições entre as peças escritas e desenhadas.
C10. Os processos das obras postas a concurso não integravam elementos complementares, como levantamentos topográficos e estudos	2.2.3 c)	Ver Recomendação anterior.

3.1. Conclusões	Ponto do Relatório	3.2. Recomendações
<p>geotécnicos ou declaração fundamentada da sua não exigibilidade.</p>		
<p>C11. A fiscalização da execução das obras não era acompanhada da formalização escrita das diversas contingências verificadas, nomeadamente, através do preenchimento de livro de obra e elaboração de relatórios, memorandos, atas de reunião, etc.</p> <p>Os autos de receção provisória também não estavam acompanhados de autos de vistoria, que traduzissem, com rigor, o estado das obras à data da receção.</p>	2.2.3 d) e f)	<p>R9. A CMOF deve diligenciar no sentido de serem evidenciados todos os resultados relevantes das diligências efetuadas pela fiscalização das empreitadas e, designadamente, a elaboração de autos de vistoria, para efeitos da receção das obras.</p>
<p>C12. Não havia evidência do cumprimento pela CMOF do regime legal relativo à segurança e saúde, nomeadamente, a designação do coordenador de segurança em obra, a elaboração e aprovação do plano de Segurança e Saúde, na fase de execução da obra, e respetiva fiscalização.</p>	2.2.3 e)	<p>R10. A CMOF deve assegurar o cumprimento das regras estabelecidas no regime legal de higiene, segurança e saúde, no âmbito das empreitadas de obras públicas e nas obras por administração direta.</p>
<p>C13. No âmbito da empreitada de obras públicas de “Ampliação e requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (pavimentações, saneamento, passeios, depósitos/reservatórios, conduta elevatória e reparação de açudes)” foram medidos, faturados e pagos trabalhos, no montante de 1.993,72 euros, acrescidos de IVA, apesar de não estarem, então, executados. Esta omissão terá sido sanada, pelo menos parcialmente, no decurso da auditoria.</p> <p>Com referência a esses trabalhos, foi solicitado pela CMOF o pagamento da respetiva comparticipação pelo Programa Operacional do Centro/QREN.</p> <p>Os factos atrás apontados são suscetíveis de configurar, designadamente, a prática de ilícito de</p>	2.2.4	<p>R11. A CMOF deve assegurar que as medições das obras e a elaboração dos respetivos autos sejam efetuadas por mais que um funcionário e agir disciplinarmente em caso de medição de trabalhos não executados.</p>

3.1. Conclusões	Ponto do Relatório	3.2. Recomendações
natureza financeira, que é imputável ao Presidente da Câmara Municipal e ao Chefe da Divisão de Obras.		
<p>C14. No âmbito da empreitada “Requalificação do acesso entre a rotunda de Vilarinho e o limite da ZI de Oliveira de Frades” foram medidos, faturados e pagos, trabalhos, no montante global de 14.325,66 euros, acrescidos de IVA, que não foram executados, apesar de a obra ter sido executada integralmente, como previsto.</p> <p>Os factos atrás apontados são suscetíveis de configurar, designadamente, a prática de ilícito financeiro, que é imputável ao Presidente da Câmara Municipal e ao Chefe da Divisão de Obras.</p>	2.2.5	<p>Ver recomendação anterior.</p> <p>R12. A CMOF deve, também, promover junto do empreiteiro a devolução das verbas relativas aos trabalhos não executados.</p>
<b>B) Aquisições de bens e serviços</b>		
<p>C15. No período abrangido pela auditoria, apenas houve duas aquisições de bens e serviços (excetuando as empreitadas de obras públicas), no montante de 370,8 mil euros, precedidas de concurso público, sendo as restantes aquisições efetuadas na sequência de ajustes diretos (regime geral e simplificado).</p>	2.3.1 b)	
<p>C16. Num contrato, um dos subcritérios utilizados e as escalas de avaliação de outro subcritério não eram os mais adequados a diferenciar e obter as propostas economicamente mais vantajosas.</p>	2.3.3 c) i. e ii.	Ver recomendação R5.
<p>C17. A CMOF efetuava aquisições de bens da mesma espécie e de serviços, ao abrigo de contratos anteriores à entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (CCP), sucessivamente renovados, nos termos previstos contratualmente, sem haver evidência de ter feito qualquer análise sobre eventuais vantagens na denúncia desses contratos e a celebração de novos, utilizando o</p>	2.3.3 c) iii.	<p>R13. A CMOF, em relação aos contratos em vigor, suscetíveis de renovação expressa ou tácita, deve proceder à análise sobre eventuais vantagens na denúncia desses contratos e a celebração de novos, utilizando o procedimento contratual adequado, em função do valor em causa.</p>

3.1. Conclusões	Ponto do Relatório	3.2. Recomendações
<p>procedimento contratual adequado, em função do valor em causa.</p>		
<p>C18. As aquisições de combustíveis pela CMOF, após a caducidade do contrato de “Aquisição de combustíveis rodoviários, em postos de abastecimento públicos, designadamente gasolinas e gasóleo, para a frota de viaturas da Câmara Municipal de Oliveira de Frades”, celebrado em 22 de outubro de 2012, pelo montante de 270.661 euros, pelo prazo de um ano e sem cláusula expressa de renovação, continuaram a ser efetuadas, sem base legal, ao mesmo fornecedor, de acordo com as condições do referido contrato, tendo sido pagos, para além do valor do referido contrato, até agosto de 2014, 273.664,18 euros.</p> <p>A autorização e pagamento desta despesa, sem precedência de concurso público, configuram a prática de infração financeira, que é imputável ao Presidente da CMOF.</p>	<p>2.3.3 c) iv.</p>	<p>R14. A CMOF deve promover a abertura de procedimento pré-contratual adequado, em função do valor estimado da despesa, tendo em vista a aquisição de combustíveis para a sua frota automóvel.</p>
<p>C19. Registaram-se também muitas aquisições avulsas, essencialmente, de bens do mesmo tipo ou espécie, de consumo corrente, através de ajustes diretos simplificados, por o seu valor, isoladamente, ser inferior a 5.000 euros, mas que, caso tivesse havido um adequado levantamento e planeamento das necessidades para cada ano, estariam sujeitas a um procedimento mais solene, tendo em vista o seu fornecimento contínuo, ao qual estão associados, em regra, preços e condições mais vantajosos para o município, e que evitaria o fracionamento da despesa.</p>	<p>2.3.3 c) v.</p>	<p>R15. A CMOF deve promover a abertura de procedimentos pré-contratuais adequados, em função do valor estimado da despesa, no ano, tendo em vista o fornecimento contínuo de bens e serviços de consumo corrente, de modo a prevenir também o fracionamento da despesa.</p>
<p>C20. A CMOF não deu cumprimento à obrigação de redução do valor dos contratos de aquisição de serviços de valor superior a 1.500 euros, nos</p>	<p>2.3.3 c) vi.</p>	<p>R16. A CMOF deve observar as restrições legais, constantes, designadamente, das LOE, em matéria</p>



3.1. Conclusões	Ponto do Relatório	3.2. Recomendações
<p>termos das LOE de 2012 e 2013, de que resultou o pagamento indevido de 1.384,01 euros. Esta infração financeira é passível de sancionamento pelo Tribunal de Contas, sendo imputável ao Presidente da Câmara Municipal.</p>		<p>de contratos de aquisição de serviços e promover junto dos fornecedores a regularização da falta de aplicação da redução devida no valor dos serviços prestados e promover junto dos fornecedores a regularização das reduções não efetuadas.</p>
<p>C21. Registaram-se irregularidades diversas na gestão e controlo do armazém municipal, de natureza logística, organizativa e procedimental.</p>	2.3.4	<p>R17. A CMOF deve adotar as medidas, logísticas, organizativas e de procedimentos, necessárias para uma gestão e controlo eficientes e eficazes das existências em armazém.</p>
<b>C) Sistema de Controlo Interno</b>		
<p>C22. Sem prejuízo dos procedimentos previstos na Norma de Controlo Interno (NCI), aprovada em 2011, e no Regulamento de Inventário e Cadastro do Património (RICP), aprovado em 2012, importa salientar as seguintes situações, para além das expostas nas conclusões anteriores (v.g. C3. a C14. e C16. a C.20), que são reveladoras de fragilidades diversas do sistema de controlo interno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Não foram elaboradas pelos serviços requisitantes ou pelo serviço de aprovisionamento, informações de suporte à abertura dos procedimentos e realização da despesa, devidamente sustentadas quanto à necessidade da realização da contratação/aquisição, bem como do interesse público a prosseguir, para além da análise do custo-benefício, segundo critérios de economia, eficácia e eficiência;</li> <li><input type="checkbox"/> As estimativas das despesas com a aquisição dos bens e serviços, submetidos a procedimento pré-contratual, não</li> </ul>	2.4.1	<p>R18. A CMOF, para além das medidas já referidas atrás, deve assegurar, ainda, a observância da NCI e do RICP e a adoção de medidas, tendo vista a correção dos procedimentos referidos, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Elaboração de informações de suporte à decisão de realização da despesa, expressando fundamentadamente as necessidades em causa e tendo em conta uma análise de custo-benefício, de acordo com critérios de economia, eficácia e eficiência.</li> <li><input type="checkbox"/> Fundamentação da estimativa da despesa prevista, para efeitos de abertura do procedimento pré-contratual;</li> <li><input type="checkbox"/> Observância de regras e procedimentos de controlo, alguns previstos na NCI,</li> </ul>

3.1. Conclusões	Ponto do Relatório	3.2. Recomendações
<p>estavam devidamente fundamentadas em função, por exemplo, de auscultações concretas de potenciais fornecedores e do custo de compras anteriores;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Quanto à escolha das entidades a convidar (no caso dos ajustes diretos) verificou-se, em geral, uma ausência de fundamentação, que deve assentar, por norma, na avaliação dos fornecedores da autarquia em função, designadamente, do histórico das relações contratuais com a autarquia local e do seu curriculum.</li> <li>❑ Não observância de regras e procedimentos de controlo, alguns previstos na NCI, designadamente: segregação de funções, rotação de trabalhadores, validação da conferência de materiais e faturas por outro trabalhador ou superior hierárquico; fundamentação da escolha do procedimento para contratação e entidades a convidar (caso do ajuste direto); e</li> <li>❑ A elaboração dos autos de medição por apenas um funcionário.</li> </ul>		<p>designadamente: segregação de funções e rotação de trabalhadores; validação da conferência de materiais e faturas por outro trabalhador ou superior hierárquico; fundamentação da escolha do procedimento para contratação e entidades a convidar (caso do ajuste direto);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Elaboração dos autos de medição por mais que um funcionário e rotatividade dos elementos ligados à fiscalização das obras</li> </ul>
<p>C23. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) não foi comunicado à IGF nem ao Tribunal de Contas, mas apenas ao Conselho de Prevenção da Corrupção.</p>	<p>2.4.2.</p>	<p>R19. A CMOF deve comunicar, oportunamente, à IGF e ao Tribunal de Contas, bem como ao Conselho de Prevenção da Corrupção, as revisões que venha a efetuar ao PGRCIC.</p>
<p>C24. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) identifica de modo insuficiente as competências e atividades da Câmara Municipal e os respetivos riscos e também não define áreas prioritárias.</p> <p>Para além disso, os riscos não estão</p>	<p>2.4.2</p>	<p>R20. A CMOF, na revisão do PGRCIC, deve dar uma especial atenção à área da contratação pública, por ser de risco agravado, prevendo, para o efeito, os riscos mais relevantes e as medidas adequadas a preveni-los.</p>

3.1. Conclusões	Ponto do Relatório	3.2. Recomendações
<p>hierarquizados, em função da sua gravidade, e as medidas previstas estão definidas de forma insuficiente, nomeadamente no que concerne à contratação pública, e sem estarem calendarizadas, apesar de esta área ser reconhecida pelo Conselho da Corrupção como de risco agravado.</p>		<p>R21. Deverá, também, contemplar todas as competências e atividades da Câmara Municipal, suscetíveis de riscos, elencando estes e as medidas para a sua prevenção.</p>

#### 4 PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguinte propostas, após homologação de S. Exa. o Secretário de Estado do Orçamento:

- 4.1. Envio do presente Relatório e Anexos ao Secretário de Estado das Autarquias Locais.
- 4.2. Envio deste Relatório e Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Frades, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de enviar cópia à Assembleia Municipal (art.º 35º, n.º 2, al. o), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).
- 4.3. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias, a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando a respetiva evidência documental (artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5 de abril de 2010, publicado no DR, 2ª série, de 12 de abril).

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Paulo José Gonçalves Lage, sob a coordenação do Chefe de Equipa, António Manuel Moura F. Pega, que o subscrevem, e a direção do Chefe de Equipa em Direção de Projeto, Belmiro Augusto Morais.

À consideração superior,

Assinado de forma digital por PAULO  
JOSÉ TEIXEIRA GONÇALVES LAGE  
Dados: 2016.10.13 17:15:59 +01'00'

Chefe de Equipa  
ANTÓNIO MANUEL  
DE MOURA  
FERNANDES PEGA  
2016.10.13 17:19:28  
+01'00'

## LISTA DE ANEXOS

- |                 |  |
|-----------------|--|
| <b>Anexo 1</b>  | Evolução da despesa relativa à contratação pública 2011/2013   |
| <b>Anexo 2</b>  | Evolução da despesa relativa à contratação pública 2013/2015   |
| <b>Anexo 3</b>  | Distribuição das empreitadas por adjudicatário/construtor  |
| <b>Anexo 4</b>  | Execução financeira dos contratos de empreitadas de obras públicas incluídos na amostra  |
| <b>Anexo 5</b>  | Aspetos específicos da empreitada “Requalificação do acesso entre a rotunda de Vilarinho e o limite da ZI de Oliveira de Frades”   |
| <b>Anexo 6</b>  | Distribuição das aquisições de bens e serviços por fornecedor  |
| <b>Anexo 7</b>  | Execução financeira dos contratos de aquisição de bens e serviços incluídos na amostra   |
| <b>Anexo 8</b>  | Reduções indevidamente não efetuadas nos pagamentos das remunerações das prestações de serviços  |
| <b>Anexo 9</b>  | Divergências no registo das existências  |
| <b>Anexo 10</b> | Comparativo dos preços médios unitários de empreitadas do mesmo tipo e por trabalhos similares   |
| <b>Anexo 11</b> | Guião de Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas  |
| <b>Anexo 12</b> | Documentação relativa à empreitada “Ampliação e Requalificação da Zona Industrial de Oliveira de Frades (Pavimentações, Saneamento, passeios, Depósitos/Reservatórios, Conduta Elevatória e Reparação de Açudes) |
| <b>Anexo 13</b> | Contraditório institucional – Resposta da Entidade Auditada  |
| <b>Anexo 14</b> | Análise da resposta no âmbito do contraditório institucional   |