

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE CERVEIRA

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

Relatório n.º 2016/1853

Proc. n.º 2015/235/A5/1120

Dezembro de 2016

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo.
Sublinho o apuramento, no âmbito desta auditoria, de indícios de ilícitos financeiros que ascendem a 232.856 euros e cujo encaminhamento para o Ministério Público junto do Tribunal de Contas consta de informação autónoma, conforme referido no parecer infra.
À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral
Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2017.02.17 11:08:42 Z

Concordo com este relatório, salientando as conclusões e recomendações a fls. 29/31 e o proposto no ponto 4. (a fls. 32).

As matérias passíveis de responsabilidade financeira (pontos 1.9 e 1.10. do Sumário Executivo) são objeto de proposta de encaminhamento para o Ministério Público junto do Tribunal de Contas na Informação n.º 2016/1949.

À consideração superior

Assinado de forma digital
por BELMIRO AUGUSTO
MORAIS
Dados: 2017.02.16
16:44:45 Z
Chefe de Equipa/Diretor de Projeto

DESPACHO:

Concordo.
Sublinho os resultados da presente ação inspetiva no domínio da responsabilidade financeira, matéria sobre a qual foi elaborada a Informação n.º 2016/1949, para o respetivo envio ao TdC após homologação do presente Relatório.
Remeta-se a Sua Exa o Secretário do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Ministro Adjunto.


O Inspetor-Geral

Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2017.03.27 18:42:22 +01'00'

Relatório n.º 2016/1853

Processo n.º 2015/235/A5/1120

**Auditoria ao Município de Vila Nova de Cerveira
Controlo da Contratação Pública**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria ao Município de Vila Nova de Cerveira abrangeu o triénio 2013/2015 e foi realizada com a finalidade de concluir sobre a legalidade e regularidade da atuação dos órgãos e serviços do Município na área da contratação pública.

De acordo com as evidências obtidas (Anexos 1 a 14), a análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e os

resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexo 15), destacamos as seguintes conclusões:

- 1.1. No triénio 2013/2015, a despesa paga com contratação pública (20 M€) representou 54,6% da despesa municipal e aumentou 17%.
- 1.2. Da despesa adjudicada no âmbito de empreitadas de obras públicas (5,2 M€) e de aquisições de bens e serviços (4,7 M€), 52% e 10%, respetivamente, foram precedidos de concurso público e a restante despesa foi realizada através de ajuste direto.
- 1.3. Nos procedimentos por ajuste direto foi, em regra, consultado apenas um empreiteiro/fornecedor e não foi fundamentada a sua escolha, o que representa uma limitação séria aos princípios da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da prossecução do interesse público, ao contrário do que se pretendeu instituir na Administração Pública.
- 1.4. As aquisições de bens e serviços através de ajuste direto simplificado representaram 35,5% do valor da despesa total com aquisições de bens e serviços, o que indicia insuficiências ao nível do levantamento das necessidades da autarquia em termos dos bens e serviços de consumo corrente e do planeamento anual das aquisições em função dessas necessidades.
- 1.5. A autarquia local, para efeitos do cumprimento do impedimento legal em convidar a mesma entidade, nos ajustes diretos, não criou quaisquer mecanismos de controlo no sentido de impedir a consulta a entidades que só formalmente são distintas.

Essa omissão levou a que nalgumas situações tivessem sido convidados e adjudicadas obras a empreiteiros com o mesmo objeto social, que se apresentavam a coberto de uma designação social diferente, contendo a mesma sede e as mesmas pessoas nos órgãos sociais respetivos.
- 1.6. Na avaliação de propostas, os subcritérios referentes à valia técnica não apresentavam uma escala de pontuação correspondente à sua avaliação qualitativa.
- 1.7. O Município não participou situações de exclusão de concorrentes por preço anormalmente baixo ao IMPIC, IP e à Autoridade da Concorrência e não enviou àquele Instituto relatórios de contratação ou formação dos contratos.
- 1.8. Registou-se o incumprimento dos prazos de execução em empreitadas, sem qualquer fundamentação para a não aplicação de sanções aos adjudicatários.

Despesa com contratação pública: 20 M€

Concursos públicos:
Empreitadas: 52%
Aquisição de bens e serviços: 10%

Consulta a uma única entidade nos ajustes diretos e falta de fundamentação da sua escolha

Peso significativo das aquisições por ajuste direto simplificado: 35,5%

Consulta de entidades com idêntico objeto social e só formalmente distintas

Insuficiências na avaliação de aspetos qualitativos das propostas

Incumprimento dos deveres de participação e informação

Falta de fundamentação da não aplicação de sanções

1.9. Foram celebrados contratos de prestação de serviços com monitores de natação e para lecionar atividades extracurriculares, no montante de 160 509 euros (sem IVA), em vez de contratos de trabalho em funções públicas, nos termos legais, situação que é passível de eventuais responsabilidades financeiras.

Celebração de contratos de prestação de serviços em detrimento do recurso prioritário a contratos de trabalho em funções públicas

1.10. O Município celebrou dois contratos de prestação de serviços, com empresa de trabalho temporário, para colmatar necessidades de recursos humanos, desrespeitando o regime de contratação de trabalhadores para o exercício de funções públicas, estabelecido na Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas e as restrições ao recrutamento de pessoal previstas nas LOE de 2013 a 2015.

Recurso ilegal a contratos de prestação de serviços com empresa de trabalho temporário

Esta situação, cuja despesa ascendeu a 72 347,74 euros, é passível de eventuais responsabilidades financeiras.

1.11. Os pareceres prévios relativos a prestações de serviços, nas modalidades de avença e tarefa, não respondiam integralmente a todos os requisitos exigidos por lei, designadamente por não demonstrarem objetivamente que se tratava de trabalho não subordinado e que havia inconveniência no recurso a uma modalidade de vínculo de emprego público.

Insuficiências dos pareceres prévios relativos a prestações de serviços

1.12. Detetaram-se algumas incorreções na aplicação das reduções remuneratórias nas aquisições de serviços, nos termos das LOE de 2013 a 2015, decorrentes de dúvidas interpretativas e erros na aplicação das fórmulas de cálculo, de que resultou o pagamento indevido de 1 320,51 euros, parte dos quais já foi reposta.

Incorreções na aplicação das reduções remuneratórias nas aquisições de bens e serviços

1.13. Na abertura de procedimentos tendo em vista a aquisição de bens e serviços incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas, não foi efetuada uma avaliação prévia de eventuais vantagens na adesão aos respetivos acordos-quadro.

Ausência de avaliação de eventuais vantagens associadas à adesão a acordos-quadro

1.14. A Norma de Controlo Interno encontra-se desatualizada face à estrutura orgânica da autarquia e às alterações legais entretanto ocorridas, designadamente com a entrada em vigor da LCPA e do Código dos Contratos Públicos. O sistema de controlo interno apresenta diversas fragilidades, reveladas pelas seguintes situações, para além das apontadas nos pontos 1.4. a 1.13. deste Sumário:

Desatualização e fragilidades do Sistema de Controlo Interno

- ✓ Ausência de segregação das funções de registo, conferência e controlo físico das existências no armazém municipal;
- ✓ Divergências entre os valores constantes dos registos de inventário e as existências reais;
- ✓ Inexistência de livro de registo de obra e não elaboração de

relatórios periódicos sobre os resultados da fiscalização de obras, para além dos autos de medição.

- 1.15. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, aprovado em 2009, não foi objeto de implementação e monitorização, nem foi enviado à IGF e a outras entidades, com exceção do Conselho de Prevenção da Corrupção.
2. Sem prejuízo das justificações e das posições assumidas em relação às matérias que foram objeto de contraditório pessoal, a autarquia local, no exercício do contraditório institucional, para além de juntar documentos comprovativos da regularização de algumas situações, comprometeu-se a implementar, de imediato, nuns casos, e noutros em 2017, a generalidade das recomendações.
3. Dessas recomendações, destacamos as relacionadas com o aperfeiçoamento do sistema de controlo interno, com o reforço das boas práticas em termos de poupanças e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência e com a implementação e monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

Falta de implementação e monitorização do PGRIC e da sua remessa às diversas entidades

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento	7
1.2. Questões e subquestões de auditoria e âmbito	7
1.3. Metodologia	8
1.3.1. Fases	8
1.3.2. Critérios	9
1.3.3. Técnicas	9
1.4. Contraditório	10
2. RESULTADOS	11
2.1. Evolução da despesa com contratação pública	11
2.2. Empreitadas de obras públicas	11
2.2.1. Procedimentos pré-contratuais	11
2.2.2. Execução física e financeira	14
2.3. Aquisições de Bens e Serviços	16
2.3.1. Procedimentos pré-contratuais	16
2.3.2. Prestação de serviços	17
2.3.3. Contratos com empresas de trabalho temporário	22
2.3.4. Restrições nas aquisições de serviços	24
2.3.5. Gestão das Compras Públicas	25
2.3.6. Catálogo Nacional das Compras Públicas	26
2.3.7. Promoção da concorrência	26
2.3.8. Prazos de pagamento	27
2.4. Sistema de Controlo Interno	27
2.4.1. Norma de Controlo Interno	27
2.4.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	28
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	29
4. PROPOSTAS	32
LISTA DE ANEXOS	33

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCP	Código dos Contratos Públicos
CMVNC	Câmara Municipal de Vila Nova de Cerveira
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
DAG	Divisão de Administração Geral
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DSM	Divisão de Serviços Municipais
ESPAP, I.P	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, Instituto Público
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
LCPA	Lei dos compromissos e pagamentos em atraso – Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – Lei n.º 35/2014, de 20 de junho
LOE	Lei de Orçamento do Estado
LOPTC	Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei de Vínculos e Carreiras – Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro
M€	Milhões de euros
MVNC	Município de Vila Nova de Cerveira
NCI	Norma de Controlo Interno
PCMVNC	Presidente da Câmara Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais – DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente auditoria teve como objeto o controlo da Contratação Pública e foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). Teve por finalidade concluir sobre a legalidade e regularidade da atividade municipal 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. A realização desta auditoria visou dar resposta à seguinte questão de auditoria: a Câmara Municipal de Vila Nova de Cerveira (CMVNC), 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 e regulamentares, 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 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 aplicação¹?

1.2.2. A auditoria incidiu sobre o Município de Vila Nova de Cerveira (MVNC) em especial sobre as seguintes unidades orgânicas, com competências no âmbito da contratação pública²: a Divisão de Administração Geral (DAG), que tem a seu cargo a gestão administrativa e financeira da contratação

¹ A apreciação do PGRIC é efetuada em cumprimento do Despacho nº 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

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

pública, e a Divisão de Serviços Municipais (DSM), responsável pela elaboração dos projetos e fiscalização das obras³ e abrangeu o triénio 2013/2015⁴.

1.3. Metodologia

1.3.1. Fases

A execução da presente auditoria teve como referência os procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais⁵ e no Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais⁶ com as devidas adaptações e atualizações e desenvolveu-se nos seguintes termos:

- ✓ Planeamento: levantamento e análise preliminar da informação financeira e outra relevante, bem como do sistema de controlo interno (v.g. organização e regulamentação interna, mapas da execução orçamental das despesas, planos plurianuais de investimentos, delegações de competências, universo das adjudicações, procedimentos e circuitos administrativos e financeiros, identificação dos intervenientes nos procedimentos) e seleção da amostra.

A seleção da amostra das adjudicações efetuadas entre janeiro de 2013 e novembro de 2015 obedeceu a uma análise de risco, considerando a materialidade, o tipo de procedimento pré-contratual adotado e a concentração no mesmo adjudicatário de contratos precedidos de ajuste direto.

Nas empreitadas, a amostra correspondeu a 20,5% do conjunto de 83 processos de obras adjudicadas, e, em termos de valor, representou 67% das adjudicações de empreitadas de obras públicas promovidas pela CMVNC, correspondentes ao montante global adjudicado de 5,2 M€:

Quadro 1 – Amostra de empreitadas de obras públicas

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj	%	Valor Adj (€)	%
Concurso público	3	3,61	2.330.000,03	44,13
Ajuste direto	14	16,87	1.221.262,62	23,13
TOTAL	17	20,48	3.551.262,65	67,26
Universo 2013/nov.2015	83	100,00	5.280.038,54	100,00

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços camarários

(Anexo 5)

³ Nos termos do previsto no Regulamento de Organização dos Serviços Municipais publicado no DR, 2.ª série, n.º 17, de 24/01/2014.

⁴ Contudo, o universo e a amostra das adjudicações foram limitados ao período de 01/01/2013 a 30/11/2015, uma vez que o início da auditoria ocorreu antes do final de 2015.

⁵ A que se refere a Informação n.º 1827/2010 da IGF, aprovada por despacho de 21/03/2011.

⁶ A que se refere a Informação n.º 1833/2009 da IGF, aprovada por despacho de 15/04/2010.

Nas aquisições de bens e serviços, a amostra representou, em termos de montante adjudicado, 20,6% das aquisições ocorridas entre 02 de janeiro de 2013 e 20 de novembro de 2015, com predomínio dos procedimentos relativos a ajustes diretos (regime normal e simplificado).

Quadro 2 – Amostra de aquisições de bens e serviços

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj	%	Valor Adj (€)	%
Concurso público	2	0,04	325.500,01	6,88
Ajuste direto	18	0,39	585.008,76	12,36
Ajuste direto simplificado	60	1,32	66.442,57	1,40
TOTAL	80	1,75	976.951,34	20,64
Universo 2013/nov.2015	4.561	100,00	4.732.255,70	100,00

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços camarários

(Anexo 10)

- ✓ Execução: realização, por amostragem, de testes substantivos, direcionados, particularmente para os processos relativos à contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas e para os documentos relativos à execução física e financeira dos correspondentes contratos, avaliação do sistema de controlo interno, análise do PGRIC e elaboração do relatório.

1.3.2. Critérios

Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram os seguintes:

- ✓ Normas legais⁷ e regulamentares aplicáveis⁷;
- ✓ Contratos celebrados;
- ✓ Princípios básicos do controlo interno e Norma de Controlo Interno; e
- ✓ Boas práticas nas Compras Públicas.

1.3.3. Técnicas

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

- ✓ Análise documental;
- ✓ Tratamento e análise de dados financeiros;
- ✓ Realização de entrevistas informais;

⁷ Designadamente, Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro (versão atualizada); Lei sobre Competências e Funcionamento dos Órgãos das Autarquias Locais (LAL), aprovada pela Lei n.º 169/99, de 19 de setembro (versão atualizada); Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro; Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto; Leis do Orçamento de Estado (LOE) de 2013 a 2015.

- ✓ Verificações físicas das obras públicas analisadas e no armazém municipal.

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, bem como no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, o projeto de relatório, contendo as principais asserções, conclusões e recomendações, e os respetivos Anexos foram enviados ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Cerveira para exercício do contraditório institucional, cuja resposta integramos no Anexo 15 deste Relatório.

As situações descritas nos pontos 2.3.2. a 2.3.4. deste relatório foram também objeto de contraditório pelo Presidente da Câmara Municipal e do Chefe da Divisão de Administração Geral (DAG) da Câmara Municipal, em cumprimento do disposto nos artigos 12.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/87, de 26 de agosto, tendo em vista a eventual promoção pelo Ministério Público (MP) junto do Tribunal de Contas de responsabilidades financeiras.

As situações descritas nos pontos 2.3.2. e 2.3.3. foram ainda submetidas, nos mesmos termos e para idênticos efeitos, a contraditório pessoal do então Presidente da Câmara Municipal, relativamente aos factos praticados no mandato anterior ao atual.

Sem prejuízo das justificações e das posições assumidas em relação às matérias que foram objeto de contraditório pessoal⁸, a autarquia local, no exercício do contraditório institucional, para além de juntar documentos comprovativos da regularização de algumas situações e da implementação de algumas recomendações, comprometeu-se a implementar as restantes recomendações, de imediato, nuns casos, e, noutros, em 2017.

(Anexo 15)

Refira-se, ainda, que, nos respetivos pontos deste relatório, introduzimos os ajustamentos considerados pertinentes, para além de fazermos menção ao sentido da resposta da autarquia local, no exercício do contraditório institucional, e à posição final adotada pela IGF.

⁸ A resposta da entidade auditada, no exercício do contraditório institucional, em relação aos factos a que se referem os pontos 2.3.2. a 2.3.4. do projeto de relatório, que foram objeto de contraditório pessoal, remeteu para as posições do Presidente da Câmara Municipal e do Chefe da Divisão de Administração Geral, juntando, para o efeito, cópia dos respetivos documentos.

2. RESULTADOS

2.1. Evolução da despesa com contratação pública

No triénio 2013/2015, a despesa paga do MVNC com contratação pública⁹ ascendeu a 20 M€, representando 54,6 % da despesa municipal, conforme ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 3 - Peso da despesa com contratação pública - 2013/2015

Un: euros

ANO	2013	2014	2015	TOTAL
Despesa do município	Montante	Montante	Montante	Montante
Despesa com contratação pública	6.742.237,40	5.404.549,25	7.867.441,00	20.014.227,65
Despesa total	12.181.726,41	11.154.782,73	13.353.179,56	36.689.688,70
Peso da despesa com contratação pública na Despesa total	%	%	%	%
	55,3	48,5	58,9	54,6

Fonte: Mapas de controlo orçamental da execução da despesa de 2013 a 2015

Entre 2013 e 2015, a despesa com contratação pública aumentou 17%.

A despesa corrente com contratação pública representou 43% da despesa corrente municipal e 49% da despesa total com contratação pública e teve um acréscimo de 4% entre 2013 e 2015, enquanto as aquisições de bens de capital (51%) aumentaram 28%.

As aquisições de bens correntes e de capital registaram, no mesmo período, um decréscimo de 1% e um aumento de 28%, respetivamente, enquanto as avenças e tarefas tiveram um incremento de 43% e as outras aquisições de serviços de 3%.

(Anexos 1 e 2)

2.2. Empreitadas de obras públicas

2.2.1. Procedimentos pré-contratuais

2.2.1.1. Do total de 5,2 M€ da despesa adjudicada em obras públicas, entre 02 janeiro de 2013 e 30 de novembro de 2015, 2,7 M€ foram precedidos de concurso público e 2,5 M€ de procedimento pré-contratual de ajuste direto, sendo o ano de 2014 o que apresentou maior volume de despesa adjudicada – cfr. Quadro 4¹⁰.

No entanto, 91,6% do número das adjudicações foi precedido de ajuste direto, face a 8,4% de adjudicações efetuadas na sequência de concurso público, conforme ilustrado no quadro seguinte:

⁹ Para este efeito, considerámos as despesas pagas com aquisição de serviços (rubrica 02.02 da classificação económica), incluindo as tarefas e avenças (01.01.07) e a aquisição de bens correntes e de capital (estes últimos incluem as despesas realizadas no âmbito da execução de empreitadas de obras públicas), excetuando, apenas, a despesa relativa a aquisição de terrenos e a investimentos incorpóreos.

¹⁰ Embora, em termos da despesa paga tenha sido o ano de 2015 o que apresentou maior volume de despesa – cfr. Quadro 3.

Quadro 4 – Adjudicações de empreitadas de obras públicas – 2013/nov. 2015

Ano	Concurso Público		Ajuste Direto		Total	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante
2013	1	560.000,01	33	1.312.318,17	34	1.872.318,18
2014	6	2.170.650,05	13	247.787,52	19	2.418.437,57
jan/nov 2015	0	0,00	30	989.282,79	30	989.282,79
TOTAL	7	2.730.650,06	76	2.549.388,48	83	5.280.038,54
N.º adju	8,4%		91,6%		100%	
Montante		51,7%		48,3%		100%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelos serviços camarários

O universo de 83 adjudicações foi distribuído por 32 empresas, sendo que 54% do total de despesa adjudicada em empreitadas de obras públicas recaiu em 2 empresas, num valor correspondente a cerca de 2,8 M€, referentes a 7 contratos, dos quais 4 precedidos de concurso público e 3 por ajuste direto.

(Anexo 3)

Do total de 76 empreitadas adjudicadas por ajuste direto, 53% da respetiva despesa respeita a obras adjudicadas a 7 empreiteiros, num total de 32 com adjudicações efetuadas ao abrigo deste procedimento pré-contratual.

(Anexo 4)

2.2.1.2. No âmbito dos contratos de empreitada de obra pública precedidos de ajuste direto sem recurso a critérios materiais, verificámos que, para efeitos de controlo do cumprimento do disposto no n.º 2, do artigo 113º do Código dos Contratos Públicos (CCP)¹¹, era utilizado o critério do valor adjudicado acumulado por número de contribuinte de empreiteiro, nos dois últimos anos económicos e no ano em curso da abertura dos procedimentos, independentemente do objeto das empreitadas, embora a utilização desse critério não se encontrasse expressamente prevista em informação ou documento da autarquia.¹²

No âmbito da análise dos processos de empreitada incluídos na amostra selecionada, pudemos confirmar que, de acordo com o referido critério, não foi efetuada qualquer adjudicação ao mesmo empreiteiro em situação de impedimento legal. Contudo, algumas empresas adjudicatárias, embora com personalidade jurídica distinta - e consequentemente com n.º de contribuinte diferente – tinham

¹¹ Que impede que, no âmbito do procedimento pré-contratual por ajuste direto com base no critério do valor, seja convidada a mesma entidade a apresentar proposta para a contratação de empreitadas, se as prestações forem do mesmo tipo ou idênticas às de contratos celebrados no ano económico em curso e nos dois anteriores, na sequência de idêntico procedimento, e cujo valor acumulado já tenha excedido €150 000.

¹² Critério esse que, embora não corresponda, em bom rigor, ao desiderato legal "(...) [contratos] cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar..." é objetivo, eficaz e de fácil utilização. Acresce que, não densificando o CCP o conceito indeterminado de prestações idênticas ou do mesmo tipo e não sendo vinculativo o convite a determinado fornecedor, não há qualquer restrição legal no recurso ao critério utilizado pela autarquia local.

um objeto social e integravam nos seus órgãos de direção/gestão pessoas com identidade total ou parcialmente coincidentes e a respetiva sede social no mesmo endereço¹³, situação que é passível de perigar princípios como os da concorrência, transparência, igualdade e imparcialidade¹⁴ que devem pautar a contratação pública e, no caso especial dos ajustes diretos, representam uma “fraude à lei”¹⁵ (no caso, ao n.º 2, do artigo 113º, do CCP), o que determina a nulidade dos contratos nessa situação.

(Anexo 5)

No contraditório institucional, a CMVNC manifestou a intenção de, a partir dessa data, efetuar uma análise cuidada das empresas a consultar, de forma a evitar o convite a entidades com idêntico objeto, que, por qualquer forma, pertençam aos mesmos sócios ou ao mesmo grupo (entidades relacionadas) e relativamente às quais a Câmara Municipal esteja impedida de convidar, em função das adjudicações efetuadas ao conjunto dessas entidades.

(Anexo 15)

2.2.1.3. Da análise efetuada aos procedimentos da amostra – 3 correspondentes a concursos públicos e 14 a ajustes diretos – destacamos, ainda, os seguintes aspetos:

- a) A celebração dos contratos foi, em regra, precedida de informação sobre a existência de fundos disponíveis e a emissão do respetivo compromisso. Porém, o cabimento da despesa prevista, em regra, só era efetuado com o compromisso, em incumprimento do disposto na alínea d), do ponto 2.3.4.2. e ponto 2.6.1. do POCAL. Este procedimento foi, contudo, corrigido após uma recomendação do Tribunal de Contas em processo de visto ocorrido no ano de 2014.
- b) O critério de adjudicação foi o do preço mais baixo nas Obras 3 a 17 e o da proposta economicamente mais vantajosa nas Obras 1 e 2.¹⁶ Nestas últimas, os subcritérios referentes à valia técnica não apresentavam uma escala de pontuação correspondente à avaliação qualitativa, não permitindo, por isso, uma aferição objetiva e transparente da adequação da avaliação efetuada.¹⁷

Em contraditório, a CMVNC manifestou a intenção de, a partir dessa data, passar a converter numa escala de pontuação a avaliação de subcritérios de natureza qualitativa.

- c) Nas obras adjudicadas ao abrigo do procedimento de ajuste direto – Obras 4 a 17 – apenas foi promovida a consulta a um empreiteiro, em detrimento do princípio da concorrência e sem que essa escolha tivesse sido fundamentada.

¹³ Situação constatada quanto ao adjudicatário das Obras 4 e 5 e ao adjudicatário da Obra 9 – cfr. Anexo 5.

¹⁴ Cfr. n.º 4 do artigo 1º, do CCP.

¹⁵ Esta figura da fraude à lei tem as suas raízes essencialmente no direito civil, no âmbito do negócio jurídico (artigos 280º e 281º do Código Civil), pressupondo uma ilicitude indireta ou oblíqua. Havendo fraude à lei, o negócio ou ato é contrário a ela e é, portanto, nulo (artigos 280.º, 294º e 295º do Código Civil).

¹⁶ Constantes do Anexo 6.

¹⁷ Em incumprimento do disposto na alínea n), do n.º 1, do artigo 132º e no artigo 139º do CCP.

A CMVNC manifestou a intenção de promover, a partir dessa altura, a consulta a várias entidades.

- d) Nas situações de exclusão de concorrentes por apresentação de propostas de preço anormalmente baixo – verificadas nos procedimentos pré-contratuais das Obras 1 e 2 – não foi efetuada a comunicação ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), IP e à Autoridade da Concorrência (alínea e), do n.º 2, e n.º 3 do artigo 70º do CCP).

Em contraditório, a CMVNC remeteu cópias das comunicações efetuadas àquelas entidades relativamente às obras referenciadas, e informou que irá, futuramente, dar cumprimento à referida obrigação legal.

- e) O MVNC não procedeu, em relação às empreitadas adjudicadas, à elaboração do respetivo relatório de contratação e respetiva remessa ao IMPIC¹⁸, situação que foi, entretanto, suprida pelos serviços camarários.
- f) Na Obra 16, adjudicada em 3/07/2013 no seguimento de procedimento pré-contratual de ajuste direto, verificou-se, após deslocação ao local, que parte dos trabalhos adjudicados, referentes a trabalhos de pavimentação, foram realizados em parque de estacionamento circunscrito e adstrito a edifício que é propriedade da Santa Casa da Misericórdia, não constando do processo qualquer justificação para intervenção pública nesse terreno privado.

Segundo informação prestada pelo PCMVNC, tal obra - autorizada e adjudicada pelo PCMVNC anterior, mas paga já no mandato autárquico em curso - foi realizada no contexto de um processo de negociação encetado com a Santa Casa da Misericórdia, proprietária do espaço intervencionado, e como contrapartida da cedência de parcelas de terreno ao MVNC, que permitiram o alargamento dos acessos ao Centro Escolar e aos estaleiros municipais.

Esta situação foi, entretanto, regularizada, nos termos do “Acordo de cedência e cooperação”, celebrado entre a CMVNC e a Santa Casa da Misericórdia, em 25/02/2016, e das plantas identificando e delimitando as parcelas cedidas, no seguimento de deliberação da CMVNC de 24/02/2016¹⁹.

(Anexos 5 a 7 e 15)

2.2.2. Execução física e financeira

Em termos da execução física e financeira das empreitadas analisadas, destacam-se os seguintes aspetos:

¹⁸ Nos termos do previsto no artigo 108º do CCP, regulamentado pela Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de julho.

¹⁹ De facto, tendo como referência o valor de m² de compra de terreno efetuada pelo MVNC em 2007 à Santa Casa de Misericórdia nas proximidades, conforme escritura pública anexa ao acordo (50 000 euros/773 m²= 64,68 euros/m²), o valor apurado do terreno com cerca de 150 m² cedido pela Santa Casa da Misericórdia (150m²* 64,68 euros= 9 702,46 euros) ultrapassa o valor dos trabalhos de pavimentação realizados no referido parque de estacionamento (9 411,38 euros), nos termos da proposta do adjudicatário da empreitada de obra pública, assegurando-se o necessário equilíbrio de contrapartidas entre os outorgantes.

- a) As obras analisadas encontravam-se concluídas, constatando-se, porém, que o incumprimento dos prazos de execução contratualmente estabelecidos nem sempre foi justificado e aprovado pela CMVNC e que a não aplicação de sanções pelo referido incumprimento também não foi fundamentada, não sendo, por isso, salvaguardando o princípio da transparência²⁰, que é transversal, quer à fase pré-contratual, quer à fase de execução dos contratos públicos.- Obras 4, 8, 10, 11 e 16.

No entanto, o diferimento dos prazos de execução, nessas condições, não deu lugar ao pagamento de revisões de preços, nos termos do previsto no artigo 13º n.ºs 2 e 3 do DL n.º 6/2004, de 6 de janeiro.

Em contraditório, CMVNC informou da intenção de, futuramente exigir ao adjudicatário a devida fundamentação dos desvios verificados na execução da obra em relação ao programado.

- b) Na Obra 1 foram apurados e aprovados trabalhos adicionais num valor correspondente a 13% do valor adjudicado (199 545,81 euros), que foram compensados integralmente com a supressão de trabalhos no valor de 204 150,42 euros.

A fundamentação apresentada para a necessidade de realização de tais trabalhos adicionais apresenta-se, contudo, insuficiente, pois não está objetivamente demonstrado em relação a todos esses trabalhos que essa necessidade tenha resultado de circunstâncias imprevistas e imprevisíveis (n.ºs 1 e 2, do artigo 370º do CCP) ou de erros ou omissões do projeto²¹, situação que a CMVNC tenciona corrigir, a partir dessa data, conforme compromisso assumido nesse sentido no contraditório.

- c) Por outro lado, tendo o contrato da Obra 1 sido objeto de visto prévio por parte do Tribunal de Contas²², a determinação de realização de tais trabalhos, aprovada pela CMVNC em 29/07/2015, não foi objeto de comunicação ao Tribunal de Contas (n.º 2, do artigo 47º, da LOPTC)²³, omissão que era passível de gerar responsabilidade financeira²⁴.

Constatada a omissão pela IGF, foi diligenciado, de imediato, pela autarquia local o envio dos referidos elementos ao Tribunal de Contas, que relevou a infração. A autarquia local informou ainda que, em caso de dúvida, qualquer adicional de trabalhos a mais ou a menos, será comunicado ao Tribunal de Contas²⁵

²⁰ Previsto no n.º 4 do artigo 1º do CCP.

²¹ Nos termos do previsto nos artigos 370º, n.º 4, e 376º e ss. do CCP.

²² Correspondente ao Processo de Fiscalização Prévia n.º 2245/2014, com visto emitido a 11/12/2014.

²³ Lei n.º 98/97, de 26/08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), com as alterações sofridas.

²⁴ Nos termos do previsto nos artigos 65º, n.º 1, al. I), e 66º, n.º 1, al. b) da LOPTC.

²⁵ Decisão n.º 31/2016, de 21/09.

- d) O prazo de pagamento contratual de 60 dias²⁶ foi respeitado nas empreitadas adjudicadas ao abrigo de procedimento pré-contratual de concurso público - Obras 1 a 3 –, contrariamente ao verificado nas obras adjudicadas por ajuste direto (Obras 7, 11 a 17), em que o prazo de pagamento variou entre um mínimo de 64 de dias (Obra 7) e um máximo de 113 dias (Obra 12).
- e) A fiscalização da execução dos trabalhos ficou em regra a cargo dos técnicos da CMVNC e a sua evidência está suportada apenas nos autos de medição e, em algumas obras, também no livro de registo de obra²⁷, não havendo relatórios da fiscalização sobre o estado e a evolução da execução física e financeira de cada obra e eventuais vicissitudes, alterações ou outros eventos significativos ocorridos no desenvolvimento dos respetivos trabalhos.²⁸

Em contraditório, a CMVNC manifestou a intenção de, a partir dessa data, assegurar o preenchimento do livro de registo das obras públicas e a elaboração de relatórios periódicos sobre a execução das empreitadas de obras públicas.

- f) Nas empreitadas concluídas, foi elaborada e aprovada, em regra, a conta final²⁹, embora nem sempre tenha sido cumprido o prazo estabelecido para o efeito (n.ºs 1 e 2, do artigo 399º do CCP).

(Anexos 6, 8, 9 e 15)

2.3. Aquisições de Bens e Serviços

2.3.1. Procedimentos pré-contratuais

No triénio em análise, o MVNC efetuou 99,9% das aquisições de bens e serviços, num valor correspondente a 4,7 M€, na sequência de ajuste direto (regime geral ou simplificado). Deste montante, 10% foram precedidos de concurso público, 54,5% de ajuste direto e 35,5% de ajuste direto simplificado:

²⁶ De acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 299º do CCP.

²⁷ Nas Obras 6, 7, 8, 10, 12, 13 14 e 16 não existia qualquer livro de registo de obra, situação justificada pelos serviços camarários pelo curto prazo de execução, tipologia dos trabalhos, a que acresce o facto de, em algumas delas, se tratar de empreitadas não obrigadas à comunicação prévia de abertura de estaleiro, nos termos previstos na alínea a), do n.º 1, do artigo 15.º do DL n.º 273/2003, de 29 de outubro.

²⁸ Cfr. a propósito o disposto no artigo 305º do CCP.

²⁹ Em cumprimento do disposto nos artigos 399.º e ss. do CCP.

Quadro 5 – Adjudicações de bens e serviços – jan/2013 a nov. 2015

Ano	Concurso Público		Ajuste Direto		Ajuste direto simplificado		Total	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante
2013	1	53.329,78	31	970.873,86	1262	541.227,88	1294	1.565.431,52
2014	3	290.173,09	38	863.049,10	1568	525.066,01	1609	1.678.288,20
jan/nov 2015	1	127.500,01	44	746.317,90	1613	614.718,06	1658	1.488.535,97
TOTAL	5	471.002,88	113	2.580.240,86	4443	1.681.011,96	4561	4.732.255,70
<i>N.º adju</i>	<i>0,1%</i>		<i>2,5%</i>		<i>97,4%</i>		<i>100%</i>	
<i>Montante</i>		<i>10,0%</i>		<i>54,5%</i>		<i>35,5%</i>		<i>100%</i>

Fonte: Listagens de aquisições de bens e serviços fornecidas pelos serviços camarários

A análise dos processos abrangidos pela amostra permitiu-nos concluir que a autarquia respeitou as normas legais, designadamente, ao nível da escolha dos procedimentos pré-contratuais, face à despesa estimada ou ao valor do contrato a celebrar, bem como em sede do POCAL e da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), quanto à autorização da realização despesa.

Contudo, tal como já referido no item 2.2.1.3. a), só a partir de 2014, foi adotada a prática de realização do cabimento da despesa na data de abertura do respetivo procedimento pré-contratual, no seguimento de recomendação emitida pelo Tribunal de Contas em processo de fiscalização prévia no âmbito de processo de empreitada de obra pública

Em termos do controlo do impedimento legal em convidar o mesmo fornecedor, remetemos para as observações constantes do item 2.2.1.2., em sede de empreitadas de obras públicas.

2.3.2. Prestação de serviços

Nos pareceres prévios emitidos sobre todos os contratos de prestação de serviços identificados no Anexo 11, no valor de 160 509 euros (não incluindo IVA), aprovados por unanimidade pelo órgão executivo, não se encontra demonstrada nem fundamentada, de forma objetiva e concreta, que não se trata de trabalho subordinado, nem a inconveniência do recurso a uma modalidade de vínculo de emprego público³⁰, limitando-se as informações que sustentam a emissão desses pareceres prévios a transcrever o texto da formulação legal constante da LOE aplicável.

Acresce que aqueles contratos de prestação de serviços suscitaram dúvidas, sob o ponto de vista da legalidade, quanto à natureza de trabalho não subordinado, tendo em conta o seu objeto e as condições da prestação dos serviços contratados, designadamente, o cumprimento de horário fixado pela CMCVN, as atividades serem realizadas em instalações do Município e com uso de meios e equipamentos do

³⁰ Requisito cuja verificação é exigida no parecer prévio dos contratos de prestação de serviços, nos termos, sucessivamente previstos, no artigo 26º, n.ºs 4, 5, e 9 da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE 2012), no artigo 75º, n.ºs 4, 5 e 10 da LOE 2013 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro), no artigo 73º, n.ºs 4, 5 e 11 da LOE 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro) e no artigo 75º, n.ºs 5, 6 e 12 da LOE 2015 (Lei n.º 82-B/2014 de 31 de dezembro), regulamentadas respetivamente pela Portarias n.ºs 9/2012, de 10 de janeiro, 16/2013, de 17 de janeiro, 53/2014, de 3 de março, 20/2015, de 4 de fevereiro, a que acresce, a partir de 2015, e especificamente para as autarquias locais, a Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio.

MVNC, que constituem características próprias do trabalho subordinado (cfr. artigo 35.º da LVCR³¹ e artigos 10.º e 32.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP)³².

Com efeito, no caso dos contratos de avença com monitores de natação em serviço na piscina municipal, trata-se, na sua maioria, de situações de trabalhadores que já se encontravam ao serviço da CMVNC há vários anos, designadamente no âmbito de contratos de trabalho em funções públicas por tempo determinado celebrados anteriormente, para as mesmas funções, visando assegurar o prosseguimento das atividades desenvolvidas na piscina municipal, uma vez que, segundo explicação do Chefe da DAG, *“(...) quando havia a intenção de passar estes trabalhadores para contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, esta Câmara Municipal viu-se forçada, por força do OE para 2013 (Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro) a reduzir os seus efetivos em 2%, conforme estipulado no artigo 65.º da referida Lei, e ainda a reduzir em 50% o número de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo até ao final do ano de 2013, conforme estipulado no artigo 59.º da mesma Lei, sendo esta a modalidade de contrato em que se encontravam os monitores da Piscina Municipal.*

Assim, porque já se tinha conhecimento do projeto de OE para 2013 e porque também se sabia que não iria haver alterações substanciais relativamente à obrigatoriedade daquelas reduções, esta Câmara Municipal no seu mapa de pessoal, que foi submetido à Assembleia Municipal de dezembro de 2012, já previu a redução dos 50% de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, onde se incluíam aqueles trabalhadores, conforme mapa de pessoal para 2013, datado de 28 de novembro de 2012 e submetido a Reunião de Câmara em 30 de novembro de 2012...”.

Esclareceu, ainda, que “ ... porque aquele equipamento municipal não poderia ser encerrado ou não praticar o ensino de natação e de outras atividades para o qual o mesmo foi vocacionado, o que a acontecer iria prejudicar todos os utentes daquela piscina, e porque desta forma esta Câmara Municipal não estaria a prestar um serviço público, o órgão executivo decidiu contratualizar por prestação de serviços, na modalidade de avença, aqueles trabalhadores que por força da lei viram as suas expectativas contratuais defraudadas por não ser possível celebrarem outro tipo de contrato com a Câmara Municipal. A não ter atuado desta forma, a situação que se colocava ao Município era a de ter de encerrar a Piscina Municipal por falta de pessoal habilitado em número suficiente para garantir o seu funcionamento em termos minimamente aceitáveis...”.

O mesmo dirigente informou ainda que já estavam a ser tomadas diligências visando a regularização das presentes situações, à medida que fosse cessando o prazo de vigência de cada contrato.

(Anexo 11)

³¹ Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, com as alterações sofridas, em vigor à data da celebração dos contratos dos monitores de natação.

³² Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com as alterações introduzidas pela Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto, pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 84/2015, de 07 de agosto e pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho e com entrada em vigor a 1/08/2014.

Sobre este aspeto, a Câmara Municipal, no exercício do contraditório, remeteu para as respostas, no exercício do contraditório pessoal, do seu Presidente e do Chefe da DAG, que anexou para o efeito. De acordo com essas respostas, foram apresentadas as seguintes justificações e fundamentos para o procedimento adotado:

- ✓ Até final de 2012, o MVNC tinha em vigor contratos de trabalho a termo resolutivo para a função de monitores de natação;
- ✓ Por força do previsto nos artigos 59º e 65º do Orçamento de Estado para 2013 (LOE n.º 66-B/2012, de 32 de dezembro), as autarquias locais tiveram que proceder à redução de 2% de efetivos e de 50% nos contratos a termo resolutivo, situação cujo incumprimento, além de determinar responsabilidade disciplinar, conduzia à redução nas transferências do Orçamento de Estado para a autarquia;
- ✓ O encerramento da piscina municipal, com a inerente impossibilidade da prática do ensino da natação e outras atividades relacionadas, impedia a prossecução do interesse público associado às atribuições de promoção dos tempos livres e desporto, consagradas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, em relação à população local em geral e, em especial, às crianças e idosos;
- ✓ É legalmente admissível o recurso a prestação de serviços para o desempenho das funções de monitores de natação, dado não corresponder a atividade laboral desenvolvida de modo permanente e duradouro, a não existência de horário fixo – decorrendo as aulas dentro do horário de funcionamento da piscina entre as 7 horas e 45 minutos e as 21 horas e 15 minutos – e de acordo com as preferências e existência dos/de utentes.

Não são de acolher, porém, estes argumentos, uma vez que a duração do trabalho desenvolvido pelos prestadores de serviços era igual à dos restantes trabalhadores, ainda que prestado em períodos distintos e, eventualmente, não sequenciais, mas que se repetiam em cada semana, de acordo com o horário das turmas existentes. De resto, essa atividade continuou a ser exercida em termos idênticos aos dos anos anteriores, apenas diferindo os termos dos contratos celebrados;

- ✓ A atividade em causa é prestada em ciclos anuais, de cerca de 11 meses – não ocorrendo em agosto – e depende da atribuição de turmas, referenciando o Acórdão do STJ, de 2/07/2015, Recursos n.º 182/14.4TTGRD.C1.S1 - 4ª Secção, que *“... se esta afetação não ocorresse o “Monitor de Natação” não desempenhava aquela atividade e não auferia qualquer remuneração...”*.

Este argumento não impedia que a atividade pudesse ser exercida, tal como sucedia anteriormente, em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, correspondente ao ciclo anual;

- ✓ A quase totalidade dos monitores prestava, aliás, serviços em simultâneo a outras entidades privadas para além das desenvolvidas na Câmara Municipal.

Este argumento também não é de acolher, pois o exercício cumulativo de atividades privadas noutras entidades é possível em relação aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, desde que não colidia com o horário de trabalho e essa acumulação seja autorizada, nos termos legais;

- ✓ Entre 2010/2012, os encargos com os monitores de natação, ao abrigo de contratos de trabalho a termos certo (remunerações e contribuições para a Segurança Social, sem incluir eventuais gastos com a ADSE) ascenderam a cerca de 232 000 euros, enquanto os encargos ao abrigo de contratos de prestação de serviços entre 2013 a 2015 ascenderam a cerca de 139 000 euros, pelo que não ocorreu qualquer situação de desperdício de *“...recursos públicos de forma injustificada, sem critério ou acrítica...”*.

A justificação apresentada não pode servir de fundamento para a decisão tomada, a não ser que fosse inconveniente o recurso a trabalho subordinado, o que não terá sido o caso, pois as mesmas funções eram exercidas anteriormente através de contratos de trabalho a termo;

- ✓ Os referidos contratos de prestação de serviços, quer na sua celebração, quer na sua execução, cumpriram os requisitos legais, não tendo sido cometida qualquer violação da lei, nem tendo as respetivas despesas sido efetuadas de forma ilegal, não causando qualquer dano ao erário público, sendo, por isso, válidos esses contratos.

Não concordamos com esta conclusão, uma vez que, como referimos atrás, essa atividade continuou a ser exercida em termos idênticos aos dos anos anteriores, apenas diferindo a natureza dos contratos celebrados (os contratos de trabalho a termo foram substituídos por contratos de prestação de serviços);

- ✓ Face às dúvidas suscitadas no decurso da auditoria da IGF, foi aberto e adjudicado, no seguimento de ajuste direto, procedimento com a empresa _____ para prestação de serviço técnico especializado das aulas de natação, e, em julho de 2016, foi aberto concurso público, que culminou com a celebração do contrato n.º 6/2016 com a _____ para *“...ministração de aulas de 45 minutos, que só se realizariam se houvesse utentes, sem subordinação a um horário rígido e fixo, sem subordinação a qualquer disciplina ou direção da Câmara Municipal, sendo essa responsabilidade... da empresa adjudicatária”*.

(Anexo 15)

Sem prejuízo das justificações e fundamentações apresentadas, os contratos em causa só formalmente tinham a natureza de prestação de serviços, já que as atividades contratadas continuaram a ser exercidas em circunstâncias idênticas ao que sucedia anteriormente em regime de contrato de trabalho a termo, reconhecendo a autarquia que a modificação da natureza contratual resultou das obrigações de redução do número de trabalhadores e dos contratos de trabalho a termo, por força do disposto na LOE de 2013.

Através dessa via, só aparentemente foram observadas as obrigações de redução do número de trabalhadores e de contratos de trabalho a termo resolutivo, sendo nulos esses contratos (artigo 36º da LVCR) e ilegais as respetivas despesas, no montante total de 139 115,09 euros (até dezembro de 2015).

Esta situação é passível de responsabilidade financeira, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC a apreciar pelo Ministério Público (MP) junto do Tribunal de Contas (TC).

Quanto aos contratos para lecionar atividades extracurriculares, o respetivo regime jurídico encontra-se regulado no DL n.º 212/2009, de 3 de setembro³³, devendo revestir a modalidade de contratos de trabalho a termo certo e, no caso concreto, a tempo parcial³⁴.

Ora, a contratação dos referidos técnicos foi efetuada sem observar o regime legal atrás referido. O termo desses contratos, num valor total de 2 773,10 euros pagos, ocorreu no fim do ano letivo 2014/2015.

(Anexo 11)

A Câmara Municipal, no exercício do contraditório institucional, remeteu para as respostas do seu Presidente e do Chefe da DAG, que, no exercício do contraditório pessoal, referiram o seguinte:

- ✓ A contratação destes técnicos para lecionarem atividades de enriquecimento curricular, no âmbito da contratação pública, foram excecionais e só aconteceram por motivos e urgência imperiosa decorrentes da necessidade de substituição de docentes por situações de saúde (gravidez), visando assegurar a continuidade dessas atividades no 1º ciclo do ensino básico, atendendo a que só faltavam cerca de 3 meses para o termo do ano letivo;
- ✓ Os trâmites necessários para a celebração do contrato de trabalho regulado no DL n.º 212/2009, designadamente quanto ao processo de seleção, a que acresce o facto da LOE 2015 obrigar a autorização da Assembleia Municipal para abertura de procedimentos de recrutamento, não se compadeciam com a necessidade de assegurar a continuidade destas atividades;
- ✓ As situações de risco clínico durante a gravidez, que poderão eventualmente promover baixas médicas antes da respetiva licença de maternidade, são situações prováveis, mas imprevisíveis, discordando que pudessem ser atempadamente prevenidas;
- ✓ Assim, o recurso a prestação de serviços nessas situações resultou de motivos de urgência imperiosa e de interesse público a salvaguardar que levaram ao recurso excecional a contratos de prestação de serviços;

³³ Diploma que estabelece o regime de contratação de técnicos que asseguram o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular (AEC) no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública, alterado pelo DL n.º 169/2015, de 24 de agosto.

³⁴ De facto, estabelece o artigo 3º do diploma legal em referência que “...1 - (...) para assegurar necessidades temporárias de serviço no âmbito das AEC, os municípios celebram contratos de trabalho a termo resolutivo, a tempo integral ou parcial, com técnicos especialmente habilitados para o efeito. 2 - Os contratos de trabalho mencionados no número anterior regem-se pelo disposto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, com as especificidades previstas no presente decreto-lei...”.

- ✓ No ano letivo 2016/2017, conforme documentos que anexa, a CMVNC procedeu à devida contratação de pessoal docente para as AEC's, por contrato a termo certo resolutivo.

Não obstante a argumentação apresentada e a pertinência dos motivos invocados, a verdade é que a contratação dos docentes teria sempre de obedecer ao regime jurídico específico previsto nos artigos 6º e ss. do DL n.º 212/2009, de 3 de setembro, pelo que as despesas realizadas nessas condições são ilegais. Contudo, a apreciação dessa ilegalidade e das circunstâncias em que foi praticada, em sede de responsabilidade financeira, caberá ao MP junto do TC.

(Anexo 15)

2.3.3. Contratos com empresas de trabalho temporário

O MVNC, em 2013 e 2015, recorreu a empresas de trabalho temporário para colmatar necessidades de recursos humanos, tendo celebrado dois contratos, no seguimento de procedimento pré-contratual de ajuste direto, abertos por despacho do PCMVNC em funções à data, com base em informações dos serviços, e que foram objeto de pareceres prévios favoráveis aprovados por unanimidade pelo executivo camarário.

Tais contratos visaram a disponibilização de dois trabalhadores para o exercício das funções de contínuo (para o Pavilhão Municipal) e de vigilante/rondista (para o Parque do Castelinho), estando ainda vigente, à data das verificações na autarquia local, o último contrato celebrado.

O montante total pago com tais contratos, apurado até dezembro de 2015, ascendeu a 72 347,74 euros.

(Anexo 12)

A celebração de contratos com empresas de trabalho temporário, atento o seu objeto, consubstancia um desvio ao regime aplicável à contratação de trabalhadores para o exercício de funções públicas, plasmados, sucessivamente, na LVCR e na LTFP, assim como às restrições ao recrutamento, que têm vindo a ser previstas pelas LOE's³⁵, integrando, situação de "fraude à lei"³⁶, o que determina a nulidade dos referidos contratos³⁷ e a ilegalidade das respetivas despesas, o que é suscetível de responsabilidade financeira, nos termos do disposto no alínea l), do n.º 1, do art.º 65º da LOPTC.

No contraditório institucional, a autarquia local reiterou o facto de ter rescindido, entretanto, o contrato com a empresa de trabalho temporário e expressou a intenção de não voltar a contratualizar com

³⁵ Vd. artigos 9º, 20º e 21º da LVCR; artigos 6º e 7º da LGTFP; artigos 65º n.º 1 e 66º, n.º 1, da Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro; artigos 62º, n.º 2, e 64º, n.º 1 e 2, da Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro.

³⁶ Esta figura da fraude à lei tem as suas raízes essencialmente no direito civil, no âmbito do negócio jurídico (artigos 280º e 281º do Código Civil), pressupondo uma ilicitude indireta ou oblíqua. Havendo fraude à lei, o negócio ou ato é contrário a ela e é, portanto, nulo (artigos 280.º, 294º e 295º do Código Civil).

³⁷ Cfr. Acórdão 17/2.out.2012 – 1ª S/PL (Recurso Ordinário nº 6/2012, Processo n.º 1831/2011) e Acórdão nº 2 /25.fev.2014 – 1ª S/PL (Recurso Ordinário nº 20/2013-R, Processo nº 1217/2013), ambos do Tribunal de Contas. Nos referidos acórdãos é sustentada a nulidade destes contratos com fundamento na violação do disposto nos n.ºs 1 a 3, 5 e 6 do artigo 6º, alínea a) do n.º 2 nos n.ºs 3, 6 e 7 do artigo 35º e art.º 36º todos da LVCR, sendo que a atual LTFP acolhe disposições semelhantes nos seus artigos 10º, 30º e 32º.

empresas deste tipo, remetendo outros esclarecimentos para as respostas aos contraditórios pessoais apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal e pelo Chefe da DAG.

Este eleito local, quanto ao contrato por si autorizado³⁸, e o Chefe da DAG, alegaram o seguinte:

- ✓ Os serviços prestados por estas empresas não configuram qualquer contratação para o exercício de funções em relações jurídicas de emprego público, sendo que o recurso a serviços de empresas trabalho de temporário foi especificamente para a vigilância do Parque do Castelinho e do Pavilhão Municipal. Tais serviços não evidenciam qualquer subordinação em relação ao Município, sendo prestado com autonomia;
- ✓ Não existe no mapa de pessoal do Município qualquer posto de trabalho de vigilantes;
- ✓ A seleção das pessoas para o desempenho daquelas funções era da exclusiva responsabilidade da empresa, sem intervenção do Município;
- ✓ O objetivo principal da contratação não era a contratação de pessoal, mas a prestação de serviços de vigilância, organização e limpeza daqueles espaços, conforme resulta do CPV utilizado no procedimento (65000000-3, Serviços Públicos);
- ✓ Atentas as dúvidas suscitadas no decurso da auditoria, e procurando agir de forma transparente, *“...em obediência aos ditames da lei e de inteira boa-fé, para pôr termo a eventuais dúvidas acerca da legalidade daquele contrato, optou-se por resolver o contrato em curso, com efeitos a 29/02/2016...”*;
- ✓ Discorda-se do enquadramento apresentado quanto à nulidade dos referidos contratos, não tendo sido realizadas despesas de forma ilegal;
- ✓ Salaria que têm vindo a ser celebrados contratos desta natureza, recorrentemente, desde há alguns anos, estando generalizados na administração central, na administração local e nas empresas do setor público do Estado, conforme resulta de consulta efetuada na *basegov*, o que *“...causou nos autarcas e legítimos representantes do Município a clara convicção de que não desrespeitavam qualquer disposição da lei ao recorrer à sua celebração...”*.

(Anexo 15)

Sem prejuízo da CMVNC já ter rescindido tais contratos, com efeitos a 29/02/2016, a argumentação apresentada não é de molde a alterar a posição desta IGF alicerçada na fundamentação da jurisprudência citada do Tribunal de Contas, uma vez que:

- ✓ Resulta evidenciado dos procedimentos que o objeto dos mesmos era a contratação de serviços de um contínuo e de um rondista para desempenhar funções de vigilância e outras em equipamentos municipais, sendo que a consulta foi dirigida a uma empresa de trabalho temporário, cujo objeto é a disponibilização de recursos humanos para o exercício de

³⁸ Processo n.º AD-013-15 – cfr. Anexo 12.

determinadas funções, ³⁹em vez de empresa cujo objeto fosse a prestação dos serviços pretendidos (vigilância e outras) ;

- ✓ O CPV utilizado resulta da escolha da CMVNC, não justificando ou alterando, per si, substantivamente o objeto dos procedimentos, podendo, aliás, não ser o adequado para o tipo de serviços efetivamente pretendidos e contratados;
- ✓ A falta de previsão no mapa de pessoal desses postos de trabalho apenas impedia a contratação de pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas;

Assim, não vemos razões para alterar a posição da IGF sobre esta matéria quanto à ilegalidade do procedimento e correspondente responsabilização financeira.

2.3.4. Restrições nas aquisições de serviços

A autarquia procedeu à emissão dos devidos pareceres prévios vinculativos⁴⁰ no âmbito dos procedimentos pré-contratuais de aquisição de serviços, em cumprimento do previsto sucessivamente no artigo 75º, n.º 10 da LOE 2013, no artigo 73º, n.º 11 da LOE 2014 e artigo 75º, n.º 12 da LOE 2015.

Contudo, da análise efetuada aos processos da amostra, constatou-se que as informações que sustentavam os pareceres prévios aprovados pelo órgão executivo não respondiam integralmente a cada um dos requisitos exigidos legalmente, designadamente quanto à demonstração da redução aplicada ou da fundamentação da sua não sujeição a redução, bem como quanto à inconveniência de recurso a uma modalidade de vínculo de emprego público.

Em sede de contraditório, a CMVNC informou já ter diligenciado a melhoria da fundamentação dos pareceres prévios emitidos, anexando, a título exemplificativo cópias de informações emitidas em processos recentes, explicitando e demonstrando detalhadamente a resposta aos requisitos legais que os pareceres prévios devem observar.

Quanto às reduções do valor dos contratos de aquisição de serviços, nos termos das LOE, os serviços camarários manifestaram dúvidas quanto ao seu âmbito e termos de aplicação, designadamente em caso de agregação. Na amostra analisada, que inclui situações de aplicação de redução, quer por comparação, quer por agregação, apurámos que não foi aplicada a redução nalguns contratos, de que resultou o pagamento indevido de 1 320,51 euros, em prejuízo do Município, e, numa situação, o pagamento a menos de 93,59 euros.

Nos contraditórios pessoais, para os quais remeteu a autarquia local, invocou-se a complexidade desta matéria e das divergências interpretativas e dificuldades na aplicação das reduções nas aquisições de serviços, reiterando a boa-fé e vontade no cumprimento da lei por parte da autarquia local (órgãos,

³⁹ Cfr. a propósito o conceito de contrato de utilização de trabalho temporário plasmado na alínea c), do artigo 172º da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (Código do Trabalho), com as alterações sofridas.

⁴⁰ Nos termos sucessivamente previstos no artigo 75º, n.º 3 da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (LOE 2013), no artigo 73º, n.º 3 da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE 2014), no artigo 7º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro e no artigo 75º, n.º 2 da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

eleitos locais e serviços).

Aqueles visados também juntaram cópia das notificações efetuadas aos fornecedores/prestadores no sentido da regularização das situações e informaram que já foram efetuadas reposições, no montante de 783,26 euros⁴¹, pelo que a eventual responsabilidade financeira relativa às situações referidas está, a nosso ver, fortemente atenuada, senão mesmo excluída.

(Anexos 13 e 15)

2.3.5. Gestão das Compras Públicas

Uma boa gestão das compras públicas pressupõe um correto levantamento e planeamento das necessidades de bens e serviços, o que, associado a uma adequada gestão de “stocks” e à centralização do processo de compras, permite obter o máximo de eficiência e economia na aquisição dos bens e serviços.

Na CMVNC, a “função compras públicas” está centralizada no setor de aprovisionamento.

No que respeita à aquisição dos bens e serviços, relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de todo o ano económico⁴², constatou-se que, num conjunto diversificado de bens e serviços (refeições escolares, seguros, gásóleo) a autarquia implementou procedimentos contratuais tendo em vista o fornecimento contínuo desses bens e serviços para o período, embora o peso das aquisições avulsas (v.g. areia, godo, gasolina), designadamente, através de ajustes diretos simplificados na despesa com aquisição de bens e serviços correntes (35,5%) ainda seja relevante, o que indicia um deficiente levantamento das necessidades de bens e serviços e de planeamento das respetivas aquisições para o ano.

O MVNC informou, no contraditório institucional, que diligenciará no sentido de planificar as suas necessidades permanentes de bens e serviços, de forma a reduzir o recurso a aquisições avulsas.

Em deslocação efetuada ao armazém municipal e após a realização de alguns testes, constatou-se que:

- ✓ O inventário, registo e classificação de bens em armazém só foi efetivamente implementado a partir de janeiro de 2016;
- ✓ Não é assegurada a segregação de funções entre quem realiza o manuseamento físico das existências e quem efetua as operações de registo, situação atribuída à escassez de recursos humanos afetos;
- ✓ Detetámos algumas discrepâncias, não muito significativas, entre a listagem de existências disponibilizada pelo aprovisionamento e os bens fisicamente existentes em armazém, situação

⁴¹ Conforme documentos juntos no contraditório.

⁴² Isto é, contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados para determinadas quantidades, dentro de determinado prazo, em detrimento das aquisições avulsas, procurando, desse modo, beneficiar das vantagens normalmente associadas a este tipo de contratos e reduzindo os custos administrativos associados aos processos.

atribuída à desatualização do registo em suporte informático, dado o registo de entradas/saídas ser efetuado inicialmente em suporte de papel – quer por limitações técnicas do sistema informático, quer pelos poucos recursos humanos disponíveis para o efeito – e só depois transposto para o sistema informático utilizado, com hiatos de tempo que podem superar uma semana.

A CMVNC, em sede de contraditório, salientou a implementação recente do inventário, registo e classificação de bens em armazém e a aquisição de uma aplicação informática para a gestão dos armazéns. Manifesta, ainda, a intenção de aplicar os métodos e procedimentos de controlo previstos no POCAL.

(Anexo 15)

2.3.6. Catálogo Nacional das Compras Públicas

As autarquias locais, apesar de não estarem vinculadas aos acordos-quadro relativos a bens e serviços incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP)⁴³, atualmente gerido pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I.P), podem aderir a esses acordos-quadro, depois de ponderados os inconvenientes/vantagens dessa adesão.

Segundo a informação apurada, no período abrangido pela presente auditoria, o MVNC não celebrou qualquer contrato com fornecedores/prestadores através desta modalidade, apesar de alguns dos procedimentos adjudicados integrarem prestações com Acordos-Quadro vigentes⁴⁴, não havendo a prática de previamente à abertura de procedimentos pré-contratual proceder-se à consulta do CNCP.

Em contraditório, a CMVNC informou que já implementou tal prática, designadamente no âmbito de procedimento de fornecimento contínuo de gasóleo recentemente aberto, e que, noutras situações em que existam acordos-quadro, a CMVNC aderirá aos mesmos.

(Anexo 15)

2.3.7. Promoção da concorrência

Embora a autarquia local, nos processos de compras públicas analisados, tenha adotado, em regra, o procedimento pré-contratual adequado ao valor do contrato, nos ajustes diretos, os convites cingiram-se, em regra, a um único fornecedor, em prejuízo dos princípios da concorrência e transparência, que devem sustentar uma boa gestão pública, nos termos constantes da Recomendação do Conselho da Prevenção da Corrupção, de 5/01/2015.

No contraditório, a CMVNC manifestou a intenção de passar a consultar, a partir dessa data, 3 ou 5 fornecedores/empreiteiro.

(Anexo 15)

⁴³ Nos termos previstos no DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril e DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

⁴⁴ Tais como, por exemplo, as aquisições referentes a combustíveis rodoviários.

2.3.8. Prazos de pagamento

O cumprimento dos prazos de pagamento contratualmente estabelecidos, além de contribuir para uma boa imagem da autarquia perante o exterior, é um fator gerador de confiança junto dos fornecedores/prestadores, influenciando a formação do preço dos bens e serviços a adquirir.

De facto, os preços das propostas tendem a ser ajustados ao prazo médio de pagamento da entidade adjudicante, pelo que mesmo que o prestador/fornecedor, perante atrasos ocorridos, não exija o pagamento de juros de mora, não deixa de ser o município a suportar, através do preço, os correspondentes custos de financiamento e de transação.

Nos processos analisados, o prazo de pagamento contratual mais frequente foi o de 30 dias, nos termos do previsto no artigo 299º do CCP, e, em regra, foi observado.

2.4. Sistema de Controlo Interno

2.4.1. Norma de Controlo Interno

A Norma de Controlo Interno (NCI) do MVNC foi aprovada pela CMVNC, em 27/02/2002, aquando da implementação do POCAL, não tendo sido objeto de qualquer alteração e atualização, encontrando-se, por isso, desajustada da estrutura orgânica atual e das alterações legais entretanto ocorridas, designadamente, em matéria de realização das despesas, com a entrada em vigor da Lei de Compromissos e de Pagamentos em Atraso (LCPA) e do Código dos Contratos Públicos.

Os testes realizados permitiram evidenciar fragilidades nesta temática de que se destacam as seguintes, já assinaladas anteriormente:

- ✓ Ausência, em regra, de consulta a diversos empreiteiros/fornecedores/prestadores nos procedimentos de contratação pública ao abrigo do procedimento pré-contratual de ajuste direto;
- ✓ Falta de fundamentação da decisão de convidar determinado fornecedor e de evidência da inexistência de impedimento legal nos convites efetuados, no âmbito dos ajustes diretos sem recurso a critérios materiais;
- ✓ Falta de elaboração de relatórios de fiscalização completos e pormenorizados, nos casos em que é efetuada pelos serviços municipais competentes, que traduzam o acompanhamento da execução das obras públicas municipais, com a devida aferição do cumprimento do prazo de execução e do cronograma financeiro, suscitando, quando necessário, o reajustamento do plano de trabalhos;
- ✓ Existência de registos desatualizados das existências em armazém; e
- ✓ Ausência de segregação de funções entre quem realiza o manuseamento físico das existências no armazém e efetua as respetivas operações de registo.

Em sede de contraditório, a CMVNC informou que irá proceder brevemente à revisão da NCI, e promover, também, o aperfeiçoamento do sistema do controlo interno. Acrescentou, ainda, que o inventário, registo e classificação dos bens em armazém foi implementado recentemente, com a aquisição de uma aplicação informática designada de “Armazéns” para a sua gestão.

(Anexo 15)

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

O Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas (PGRIC), aprovado pela CMVC em 2009⁴⁵ e disponível para consulta no sítio eletrónico da autarquia, foi remetido para conhecimento apenas ao Conselho da Prevenção da Corrupção⁴⁶, e não foi objeto de qualquer revisão até ao momento.

Relativamente ao conteúdo do PGRIC e respetiva aplicação pela CMVNC, realçam-se os seguintes aspetos:

- ✓ O Plano identifica os principais riscos das diferentes áreas de atividade da autarquia, a respetiva frequência e indica as medidas a adotar para a sua prevenção e os responsáveis pela sua implementação.
- ✓ Com o objetivo de prevenir os riscos de corrupção tipificados foi previsto um conjunto de medidas específicas a adotar por cada unidade orgânica, incluindo medidas no âmbito das empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços.
- ✓ As medidas elencadas, embora se afigurem adequadas aos riscos que visam prevenir, não foram objeto de qualquer avaliação, por ausência de aplicação e monitorização do Plano, pelo que não foi possível aferir da sua adequação à realidade concreta, visando a sua manutenção ou a inserção de novas medidas, entretanto, consideradas pertinentes e eliminação de outras consideradas inadequadas ou desnecessárias.

Em contraditório, a CMVNC informou do seu compromisso de, com recursos próprios ou através de contratualização, proceder, a partir de 2017, à monitorização anual do PGRIC, elaborando relatórios dos resultados da sua aplicação e comunicando as respetivas revisões às entidades competentes.

(Anexos 14 e 15)

⁴⁵ Por deliberação de 30/12/2009.

⁴⁶ Não tendo sido enviado à IGF e ao Tribunal de Contas, nem à Ex-Inspeção-Geral da Administração Local.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Conclusões	Pontos do relatório	3.2. Recomendações
<p>C1. Nos procedimentos por ajuste direto não foi, em regra, promovida, a consulta a mais do que um empreiteiro/fornecedor, nem foi fundamentada a sua escolha.</p>	<p>2.2.1. a 2.3.7.</p>	<p>R1. Que nos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto seja alargada a consulta a vários fornecedores/empreiteiros, em prossecução do princípio da concorrência.</p>
<p>C2. Não detetámos quaisquer situações de consulta de entidades em situação de impedimento legal, embora algumas dessas entidades, apesar da sua autonomia jurídica e fiscal, tivessem em comum a sua sede social e o facto de pertencerem aos mesmos sócios, o que pode inviabilizar a correção dos procedimentos e dos resultados visados pela lei.</p>	<p>2.2.1.2.</p>	<p>R2. Que a CMVNC, nos ajustes diretos, para efeitos de controlo do impedimento legal em convidar a mesma entidade para celebração de contratos com objeto idêntico, considere como uma única ou a mesma entidade as empresas pertencentes aos mesmos sócios ou ao mesmo grupo.</p>
<p>C3. Na avaliação de propostas, na utilização do critério da proposta mais vantajosa, os subcritérios referentes à valia técnica não apresentavam uma escala de pontuação correspondente à sua avaliação qualitativa.</p>	<p>2.2.1.3. b)</p>	<p>R3. Que, no caso de utilização do critério da proposta economicamente mais vantajosa e de subcritérios de natureza qualitativa, a CMVNC assegure que a avaliação desses subcritérios é convertida em escala de pontuação, de forma a possibilitar a sua aferição e aplicação objetiva e transparente.</p>
<p>C4. Registaram-se desvios na execução física dos contratos de empreitada, com incumprimento dos respetivos prazos de execução, falta de fundamentação desses desvios, bem como não aplicação de sanções aos adjudicatários pelo dono das obras, verificando-se que nem sempre havia livro de registo de obra e não eram elaborados relatórios periódicos sobre os resultados da fiscalização efetuada, para além dos autos de medição.</p>	<p>2.2.2.</p>	<p>R4. A CMVNC deve assegurar que eventuais desvios à programação da execução das obras imputáveis ao empreiteiro sejam devidamente justificados pelo adjudicatário e aprovados pelo órgão, sob pena de aplicação das sanções previstas nos contratos, devendo, ainda, garantir a existência e o preenchimento do livro de registo das obras pública e a elaboração de relatórios periódicos sobre a evolução da sua execução física.</p>
<p>C5. A CMVNC celebrou contratos de prestação de serviços com monitores de natação para lecionar atividades extracurriculares, num valor adjudicado de 160 509,00 euros, não incluindo IVA, que, em função das condições da sua execução (v.g. cumprimento de horário de trabalho, utilização de instalações e meios da</p>	<p>2.3.2.</p>	<p>R5. Que a CMVNC recorra, preferencialmente, às modalidades de contratação ao abrigo de relações jurídicas de emprego público, apenas recorrendo a contratos de prestação de serviços, quanto demonstrado objetiva e fundamentadamente que não se trata de trabalho de natureza subordinada e que é inconveniente a celebração de contratos</p>

3.1. Conclusões	Pontos do relatório	3.2. Recomendações
<p>autarquia local) tinha a natureza de contratos de trabalho em funções públicas, o mesmo sucedendo relativamente a dois contratos (2013 e 2015), com empresa de trabalho temporário, com pagamentos, até dezembro de 2015, de 72 347,74 euros, em violação dos princípios e normativos legais que regulam a contratação de trabalhadores para o exercício de funções públicas e das restrições ao recrutamento previstas nas LOE. Embora estes contratos tenham sido denunciados em 2016, as situações relatadas são passíveis de responsabilidade financeira, a apreciar pelo Ministério Público junto do Tribunal de Contas.</p>		<p>com esta natureza.</p>
<p>C6. Os pareceres prévios relativos a aquisições de serviços, nas modalidades de avença e tarefa, não demonstravam objetivamente a não integração como trabalho subordinado, nem a inconveniência do recurso a uma modalidade de vínculo de emprego público.</p>	<p>2.3.2. e 2.3.4.</p>	<p>R6. Que a CMVNC assegure que os pareceres prévios relativos a aquisições de serviços, nas modalidades de avença e tarefa, quando exigidos, contenham a demonstração de que não se trata de trabalho subordinado e da inconveniência do recurso a uma modalidade de vínculo de emprego público.</p>
<p>C7. Nas aquisições de serviços, a aplicação da redução remuneratória não foi realizada, nalguns casos, por valores corretos e previamente à celebração dos contratos ou à emissão da requisição externa, de que resultou o pagamento a menos de 93, 59 euros e a mais de 1 320,51 euros, dos quais 783,26 euros já foram, entretanto, repostos.</p>	<p>2.3.4.</p>	<p>R7. Que a CMVNC proceda à verificação rigorosa das reduções remuneratórias nos contratos de prestação de serviços previstas nas LOE, de forma a acautelar incorreções no respetivo cálculo e preste informação atualizada à IGF sobre as reposições por regularizar.</p>
<p>C8. Constatámos a ausência de segregação de funções de registo, conferência e controlo físico das existências no armazém municipal, bem como algumas divergências, para menos, entre os valores constantes dos registos e as existências efetivas.</p>	<p>2.3.4.</p>	<p>R8. Que a CMVNC diligencie no sentido de ser assegurada a segregação de funções de registo, conferência e controlo físico das existências no armazém municipal, bem como a atualização dos registos das existências e a sua conferência, promovendo o apuramento, se for o caso, das divergências e eventuais responsabilidades.</p>

3.1. Conclusões	Pontos do relatório	3.2. Recomendações
<p>C9. A Norma de Controlo Interno encontra-se desatualizada e desadequada à atual estrutura orgânica da autarquia e às alterações legais entretanto ocorridas, designadamente, em matérias de realização das despesas, com a entrada em vigor da LCPA e do Código dos Contratos Públicos e apresenta diversas fragilidades.</p>	<p>2.4.1.</p>	<p>R9. Que a CMVNC promova a revisão da NCI de forma a assegurar a respetiva atualização e adequação à atual estrutura orgânica da autarquia e a correção de algumas insuficiências detetadas ao nível do sistema de controlo interno.</p>
<p>C10. O PGRCC não foi objeto de implementação nem de monitorização e apenas foi enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção.</p>	<p>2.4.2.</p>	<p>R10. A CMVNC deverá promover a aplicação das medidas previstas no Plano e proceder anualmente à sua monitorização, elaborando relatórios dos resultados da sua aplicação, assegurando que as revisões do PGRCC sejam oportunamente enviadas à IGF.</p>

4. PROPOSTAS

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

- 4.1.** O envio do presente Relatório a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, após homologação por S.E. o Secretário de Estado do Orçamento;
- 4.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Cerveira, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos previstos na alínea o), do n.º 2, do artigo 35º 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 evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O presente trabalho foi realizado pela Inspetora Daniela Regina Amorim de Bastos, sob a coordenação do Chefe de Equipa, António Manuel Moura Fernandes Pega, e a direção do Chefe de Equipa em Direção de Projeto, Belmiro Augusto Morais.

À consideração superior.

A Inspetora

Assinado de forma
digital por DANIELA
REGINA AMORIM DE
BASTOS
Dados: 2017.02.16
13:59:06 Z

Chefe de Equipa

ANTÓNIO
MANUEL DE
MOURA
FERNANDES PEGA
2017.02.16
14:53:27 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Evolução da despesa com contratação Pública – Anos 2013 a 2015
Anexo 2	Indicadores Orçamentais - Contratação Pública – Anos 2013 a 2015
Anexo 3	Distribuição das adjudicações por empreiteiro
Anexo 4	Distribuição das adjudicações, por ajuste direto, por empreiteiro
Anexo 5	Amostra de empreitadas de obras públicas
Anexo 6	Empreitadas de obras públicas – Concursos Públicos
Anexo 7	Empreitadas de obras públicas – Ajustes diretos – Procedimento pré-contratual
Anexo 8	Empreitadas de obras públicas – Ajustes diretos – Execução física
Anexo 9	Empreitadas de obras públicas – Ajustes diretos – Execução financeira
Anexo 10	Amostra de aquisições de bens e serviços
Anexo 11	Contratos de prestação de serviços reconduzíveis a CTFP
Anexo 12	Prestação de serviços de utilização de trabalho temporário
Anexo 13	Prestação de serviços – Reduções remuneratórias incorretamente calculadas/aplicadas
Anexo 14	Questionário relativo ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 15	Contraditório institucional – resposta da entidade auditada