



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO  
DE ESTADO DO ORÇAMENTO

Entª. 635/2017  
Proc. 02.3

Exma. Senhora  
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o  
Secretário de Estado das Autarquias Locais  
Praça do Comércio  
1149-015 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

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

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento de remeter a V. Ex.<sup>a</sup>, cópia do Relatório n.º 1853/2016, da Inspeção-Geral de Finanças, referente ao assunto acima mencionado, na qual foi exarado o seguinte despacho:

**Despacho n.º 677/2018/SEO**

*“Concordo com a proposta de homologação.*

*À consideração do Sr. SEAL.*

*as) João Leão*

*2018.05.04”*

Com os melhores cumprimentos,

**O CHEFE DO GABINETE, (Em Substituição)**

**Maria Manuela Miranda Paixão**

C/C: IGF





GOVERNO DE  
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS



INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Despacho n.º 677/2018/SEO

**Despacho SEO:**

Concordo com a proposta de homologação.  
À consideração do Sr. SEAL.

Gab. Sec. Est. Orçamento

Ent.º 635 P.º 02.3

Em 29.03.2017 Dip.

O Chefe do Gabinete

Em

João Rodrigo Reis  
Carvalho Leão

Assinado de forma digital por  
João Rodrigo Reis Carvalho Leão  
Dados: 2018.05.04 17:45:14  
+01'00'

RELATÓRIO

N.º 2016/1853

Proc. N.º 2015/235/A5/1120

**TÍTULO DA AÇÃO:**

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

**INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS**

Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA ☎ 21 811 35 00 Fax: 21 816 25 73  
R. Dr. Alfredo Magalhães, 8-2º - 4000-061 PORTO ☎ 22 208 88 19 Fax: 22 208 21 85

Internet: <http://www.igf.gov.pt>  
Email: [igfinancas@igf.gov.pt](mailto:igfinancas@igf.gov.pt)

# 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

**I**ndependência

---

Inte**G**ridade

Con**F**iança

**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:

- |   |   |
|---|---|
| <p>1.1. No triénio 2013/2015, a despesa paga com contratação pública (20 M€) representou 54,6% da despesa municipal e aumentou 17%.</p>   | <p><b>Despesa com contratação pública: 20 M€</b></p>  |
| <p>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.</p>   | <p><b>Concursos públicos:<br/>Empreitadas: 52%<br/>Aquisição de bens e serviços: 10%</b></p>            |
| <p>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.</p>   | <p><b>Consulta a uma única entidade nos ajustes diretos e falta de fundamentação da sua escolha</b></p> |
| <p>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.</p>  | <p><b>Peso significativo das aquisições por ajuste direto simplificado: 35,5%</b></p>                   |
| <p>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.</p> <p>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.</p> | <p><b>Consulta de entidades com idêntico objeto social e só formalmente distintas</b></p>               |
| <p>1.6. Na avaliação de propostas, os subcritérios referentes à valia técnica não apresentavam uma escala de pontuação correspondente à sua avaliação qualitativa.</p>  | <p><b>Insuficiências na avaliação de aspetos qualitativos das propostas</b></p>                         |
| <p>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.</p>  | <p><b>Incumprimento dos deveres de participação e informação</b></p>                                    |
| <p>1.8. Registou-se o incumprimento dos prazos de execução em empreitadas, sem qualquer fundamentação para a não aplicação de sanções aos adjudicatários.</p>   | <p><b>Falta de fundamentação da não aplicação de sanções</b></p>  |

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.

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

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.