

AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE VILA VERDE

**A utilização de recursos públicos na área da
contratação pública respeitou os princípios
da legalidade, da concorrência e da transparência ?**

Relatório n.º 2020/133

Independência
Inte**G**ridade
Con**F**iança

Homologação / Despacho

Despacho

Submeto à consideração de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, com o meu acordo, propondo adicionalmente o envio do Relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, nos termos da al. b) do n.º 1 do Despacho n.º 623/2020, publicado no DR n.º 12, de 17 de janeiro.

A responsável pelo centro de competências do controlo da administração local autárquica (n.º 2 do art. 3.º do DL n.º 96/2012, de 23 de abril).

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
2021.04.07 17:01:38 +01'00'

Parecer

Parecer

Concordo.

Saliento que o Município de Vila Verde apresenta, ainda, fragilidades ao nível dos procedimentos de contratação pública, suscetíveis de colocar em causa a exigível promoção da concorrência e transparência, bem como na prossecução do interesse público.

Chefe de Equipa com Direção de Projeto	ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO 2020.12.29 17:44:49 Z
---	--

Ação de controlo ao Município de Vila Verde – Contratação Pública

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo teve como finalidade concluir se a realização das despesas públicas no âmbito da contratação pública observou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência ao nível dos procedimentos pré-contratuais e na execução física e financeira dos contratos, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 6 e 7), em especial, os seguintes resultados:

1.1. O Município de Vila Verde (MVV) evidenciou fragilidades com impacto na exigível promoção da concorrência e transparência, bem como na prossecução do interesse público, no âmbito da contratação pública (empreitadas e aquisições de bens e serviços).

Fragilidades na observância dos princípios essenciais da contratação pública

1.2. No âmbito de procedimentos de ajuste direto para a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, a Câmara Municipal de Vila Verde convidou, ao arrepio do objetivo previsto no disposto no n.º 2, do art. 113º, do Código dos Contratos Públicos (CCP), empresas para execução de obras públicas com o mesmo ou idêntico objeto e com sócios e/ou administradores comuns, pelo que só formalmente se apresentavam como entidades distintas, não observando, assim, os princípios da concorrência e transparência.

Incumprimento da proibição legal de convidar empresas com relações especiais entre si

1.3. As aquisições avulsas de bens correntes e de serviços, através de ajuste direto simplificado, importaram, entre janeiro/2016 e março/2019, em cerca de 5 M€, representando 38% do total das aquisições de bens e serviços, o que indicia a existência de insuficiências na planificação das necessidades desse tipo de bens para cada ano.

Insuficiências de planificação das aquisições avulsas de bens correntes e de serviços

1.4. Nos procedimentos de ajuste direto (regime geral) com convite a uma empresa, não foi fundamentada a sua escolha, resultando de tal facto um risco em termos de aquisição mais onerosas.

Fragilidades na seleção das empresas, com risco da observância do princípio da economia

1.5. Outorga de contratos, pelo MMV, com empresas de que são sócios Presidentes de Juntas de Freguesia do Município de Vila Verde e, por inerência membros da Assembleia Municipal, situações que passaram a constituir impedimento legal apenas na sequência da uniformização da jurisprudência efetuada, pelo Supremo Tribunal Administrativo, através do Acórdão n.º 2/2020, 5/03, não se justificando quaisquer diligências, dado que os factos são anteriores àquele documento.

Outorga de contratos em situação de impedimento legal por eleitos locais

1.6. O Sistema de Controlo Interno apresenta insuficiências quanto à previsão de procedimentos relativos, em especial, à autorização das despesas, sua fundamentação e no acompanhamento e fiscalização dos contratos de empreitada de obras públicas.

Fragilidades do controlo interno ao nível da contratação pública

1.7. O PGRIC revela insuficiências quanto à sua monitorização e ausência de relatórios quanto à sua execução.

Falta de
monitorização e
avaliação do PGRIC

2. As principais propostas formuladas ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Verde são as seguintes:

- a) Criar mecanismos para controlo da proibição legal de convidar a mesma empresa ou outras com quem tenha relações especiais, ainda que com distintas personalidades jurídicas e que devam ser consideradas, para efeitos do n.º 2, do art. 113º, do CCP, como sendo a mesma entidade, designadamente, quando os sócios e/ou administradores sejam comuns a essas empresas ou se verifiquem relações de domínio ou de grupo.
- b) Garantir que os adjudicatários dos contratos celebrados com Autarquia não tenham relação, direta ou por interposta pessoa ou entidade, com os eleitos locais que integram os seus órgãos executivo ou deliberativo, de forma a impedir eventuais conflitos de interesse em sede de contratação pública.
- c) Assegurar os procedimentos necessários à sistemática fundamentação de uma adequada escolha das entidades convidadas ou consultadas, bem como das despesas, em especial, quanto à economia, eficiência e eficácia, em cumprimento do princípio da utilização racional das dotações orçamentais estabelecido no POCAL e na Lei de Enquadramento Orçamental.
- d) Promover o levantamento e planeamento das necessidades do Município ao longo do ano, designadamente dos bens de consumo corrente, permanente e continuado, reduzindo ao máximo as aquisições avulsas, tendo em vista a racionalidade da despesa.
- e) Suprir as insuficiências do sistema de controlo interno e assegurar a monitorização e avaliação regular do PGRIC.

Principais áreas das
propostas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1. Fundamento.....	3
1.2. Questão e subquestões da ação e âmbito.....	3
1.3. Metodologia.....	4
1.4. Contraditório	5
2.RESULTADOS.....	6
2.1.Evolução e estrutura da despesa	6
2.2.Promoção da concorrência.....	7
2.3.Proibição legal de convidar a mesma entidade.....	8
2.4.Execução física e financeira das empreitadas de obras públicas.....	10
2.5.Contrato com o consórcio [REDACTED].....	11
2.6.Transportes Escolares para o ano letivo 2017/2018.....	12
2.7.Contratação de empresas propriedade de Presidentes de Juntas de Freguesia ou seus familiares.....	13
2.8.Contrato de prestação de serviços com a empresa [REDACTED].....	20
2.9.Aquisição de serviços – parecer prévio	21
2.10.Sistema de controlo interno	21
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	23
4. ENCAMINHAMENTO	25
ANEXOS: 1 (fls. 1), 2 (fls. 2 e 3), 3 (fls. 4), 4 (fls. 5 a 10), 5 (fls. 11 a 22), 6 (fls. 23) e 7 (fls. 24 a 27)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD	Ajuste direto
ADS	Ajuste direto simplificado
AMVV	Assembleia Municipal de Vila Verde
CCP	Código dos Contratos Públicos
CMVV	Câmara Municipal de Vila Verde
CP	Concurso Público
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DAF	Divisão de Administração e Finanças
DAO	Divisão de Ambiente e Obras
DAS	Divisão de Águas e Saneamento
GOP'S	Grandes Opções do Plano
IGF – AUTORIDADE DE AUDITORIA	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
JF	Junta de Freguesia
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
MVV	Município de Vila Verde
OE	Orçamento do Estado
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PJF	Presidente da Junta de Freguesia
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
pp.	Pontos percentuais
PUF	Presidente da União de Freguesias
TC	Tribunal de Contas
UCP	Unidade de Contratação Pública
UF	União de Freguesias

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

1.1.1. A presente ação de controlo, na área da contratação pública, que incidiu sobre o Município de Vila Verde (MVV), foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da IGF - Autoridade de Auditoria com o objetivo de concluir sobre a legalidade e regularidade da atividade municipal em matéria de contratação e execução de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços, considerando os referenciais legais e regulamentares e a robustez do sistema de controlo interno da autarquia.

1.2. Questão e subquestões da ação de controlo e âmbito

1.2.1. Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão-chave da ação de controlo a que se pretende responder é a seguinte:

A utilização dos recursos públicos na área da contratação pública respeitou os princípios da legalidade, da concorrência e da transparência, ao nível dos procedimentos pré-contratuais e não se registaram desvios relevantes na execução física e financeira dos contratos ?

Para este efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- a) Na celebração dos contratos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas foram observados os procedimentos pré-contratuais definidos no Código dos Contratos Públicos, bem como os princípios da utilização racional das dotações orçamentais, da concorrência, da transparência e da prossecução do interesse público?
- b) Foi observada a proibição legal de convidar a mesma entidade e de fracionamento da despesa?
- c) Os desvios na execução física e financeira dos contratos, incluindo os prazos legais e contratuais de pagamento, são relevantes e estão devidamente justificados?
- d) Existe evidência de conferência das faturas e também, no caso das empreitadas de obras públicas, da fiscalização dos trabalhos?
- e) Os métodos e procedimentos de controlo interno asseguram a salvaguarda da legalidade e regularidade, a transparência, a concorrência e a prossecução do interesse público na realização das despesas públicas, bem como a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro?
- f) O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) da Autarquia, nos aspetos relacionados com a Contratação Pública, inclui os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de monitorização na sua aplicação?¹

Para além disso, procedeu-se à apreciação do **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)**, em especial nas áreas relacionadas com o objeto da presente ação de controlo.

1.2.2. Esta ação, que abrangeu o triénio 2016/2018 e o primeiro trimestre de 2019, incidiu, em especial, sobre as unidades orgânicas com competências no âmbito da contratação pública: a Unidade

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

de Contratação Pública (UCP), a Divisão de Ambiente e Obras (DAO) e a Divisão de Águas e Saneamento (DAS), responsáveis, respetivamente, pelos procedimentos de aquisição de bens e serviços e pelos processos de empreitadas de obras públicas.

1.3. Metodologia

1.3.1. O trabalho realizado aplicou a metodologia definida por esta Autoridade de Auditoria em intervenções com idêntico objetivo² e incluiu as seguintes fases:

- a) Planeamento: levantamento e análise preliminar da informação financeira e de 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 das amostras.

(Anexo 1)

A seleção das amostras 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 (AD).

Nas empreitadas de obras públicas, a amostra incidiu sobre 39 processos de obras públicas, no montante de cerca de 3,2 M€, representando 19% do valor das empreitadas de obras públicas adjudicadas no período analisado.

Nas aquisições de bens e serviços, foram analisados 32 processos, no valor de 824 milhares de euros, o que representa 10% do valor das adjudicações de bens e serviços efetuadas pela CMVV no período analisado.

(Anexo 2)

A amostra incluiu ainda a apreciação de participações cívicas, na área da contratação pública, pendentes de análise nesta Autoridade de Auditoria³.

- b) Execução: realização de testes substantivos, ao nível dos procedimentos adotados na contratação de aquisições de bens e serviços e empreitadas de obras públicas incluídas na amostra e dos documentos relativos à execução física e financeira dos correspondentes contratos, visando, em especial, dar resposta à questão e subquestões definidas no ponto 1.2.1. deste documento.

² Designadamente, os procedimentos de controlo, com os ajustamentos necessários, face às alterações legais entretanto ocorridas, previstos no “Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais”, a que se refere a Informação n.º 1827/2010 da IGF – Autoridade de Auditoria, aprovada por despacho de 21/03/2011 e no “Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais”, a que se refere a Informação n.º 1833/2009 da mesma entidade, aprovada por despacho de 15/04/2010.

³ A que respeitam as entradas na IGF – Autoridade de Auditoria n.ºs EEL 4948/2017, EG 1526/2018, EG 2018/2604, QE 172/2018 e QE 307/2018 (neste caso, como os factos objeto da denúncia respeitam a contrato celebrado em 23/12/2013, apenas foi verificada a execução física e financeira do contrato após 2016), QE 826/2018 e Entrada n.º 4115, de 08/07/2019.

- c) Relato: elaboração do projeto de relatório, análise do contraditório e conversão do mesmo em relatório definitivo.

1.3.2. Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram, como referenciais externos, as normas legais e regulamentares aplicáveis⁴, os princípios básicos do controlo interno e a Norma de Controlo Interno do Município, as boas práticas nas Compras Públicas e, ainda, as Normas Internacionais de Auditoria da INTOSAI (ISSAI 400 e ISSAI 4000) e Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

Como referenciais internos, foram considerados os “Referenciais e Normas de Auditoria da Inspeção-Geral de Finanças”.

1.3.3. No desenvolvimento desta ação foi usada informação constante do Portal Base (<http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>) e das plataformas eletrónicas utilizadas pelo MVV⁵.

Em termos metodológicos, procedeu-se à análise documental, ao tratamento e exame de dados contabilísticos e à realização de entrevistas informais, com eleitos, dirigentes e trabalhadores municipais, bem como à aplicação de questionários para avaliação do sistema de controlo interno da entidade.

Relativamente ao PGRIC, os procedimentos adotados basearam-se no guião elaborado para o efeito ⁶.

1.4. Contraditório

1.4.1. Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e dos artigos 19º, nº 2, e 20º, ambos do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁷, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Verde das principais conclusões e propostas constantes do projeto de Relatório, através do respetivo envio em 9/11/2020⁸, cuja resposta e análise consta dos Anexos 6 e 7 .

A pronúncia da entidade auditada, recebida em 09/11/2020 (entrada n.º 7013/2020), não põe em causa as asserções, conclusões e propostas que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, salvo no que respeita ao ponto 2.5. desse documento.

De qualquer modo, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares, justificam a sua inclusão neste documento.

(Anexos 6 e 7)

⁴ Designadamente, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22/02 (versão atualizada); a Lei sobre Competências e Funcionamento dos Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro; o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29/01 com as alterações sofridas; a Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei nº 98/97, de 26/08, e as Leis dos Orçamentos de Estado (LOE) de 2016 a 2019.

⁵ Até 31/12/2016, a Vortal, e após essa data, a Acingov.

⁶ Anexo ao Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

⁷ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril.

⁸ Através da remessa do Projeto de Relatório e Anexos (cfr. ofício n.º 2702/2019).

2. RESULTADOS

2.1. Evolução e estrutura da despesa

2.1.1. No triénio 2016/2018, a despesa com contratação pública⁹, no valor global de 38,6 M€, representou 46% da despesa municipal, conforme quadro infra:

Quadro 1 – Evolução da despesa com contratação pública

Despesa Município	un: euro			
	2016	2017	2018	Triénio
Despesa com contratação pública	11 182 379,15	12 419 106,86	15 010 639,79	38 612 125,80
Despesa Total Paga	29 262 429,53	25 891 405,56	28 645 041,49	83 798 876,58
Peso da despesa com contratação pública na despesa total	38%	48%	52%	46%

Fonte: mapas de controlo orçamental de execução da despesa de 2016 a 2018 e ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

(Anexo 1)

Nesse período, a despesa do MVV com contratação pública registou um acréscimo de 34% e um aumento de 14 pp. no peso da despesa municipal.

O peso da despesa com contratação pública decorre do quadro seguinte:

Quadro 2 – Peso da despesa com contratação pública

ANO	2016	2017	2018	TOTAL
Despesa municipal	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)
Despesa com aquisições de bens e serviços	9 378 681,50	9 983 720,06	9 918 525,50	29 280 927,06
Despesa com empreitadas de obras públicas	1 803 697,65	2 435 386,80	5 092 114,29	9 331 198,74
Despesa total com contratação pública	11 182 379,15	12 419 106,86	15 010 639,79	38 612 125,80
Despesa total municipal	29 262 429,53	25 891 405,56	28 645 041,49	83 798 876,58
Peso das aquisições de bens e serviços na despesa com contratação pública	%	%	%	%
	83,87	80,39	66,08	75,83
Peso das empreitadas de obras públicas na despesa com contratação pública	%	%	%	%
	16,13	19,61	33,92	24,17
Peso das aquisições de bens e serviços na despesa total municipal	%	%	%	%
	32,05	38,56	34,03	34,94
Peso das empreitadas de obras públicas na despesa total municipal	%	%	%	%
	6,16	9,41	17,78	11,14

Fonte: mapas de controlo orçamental de execução da despesa de 2016 a 2018 e ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

(Anexo 1)

Assim, entre 2016/2018, cerca de 76% da despesa com contratação pública respeita a aquisição de bens e serviços, incluindo pessoal em regime de tarefa ou avença (aumentou cerca de 500 mil euros, passando de 9,4 M€ para 9,9 M€), e os restantes 24%, a empreitadas de obras públicas, com um acréscimo de 183% (de 1,8 M€ para 5,1 M€).

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 (rubrica 02.01) e de capital (rubrica 07), excetuando a despesa com aquisição de terrenos e investimentos incorpóreos (sub-rubricas 07.01.01 e 07.01.13).

2.2. Promoção da concorrência

2.2.1. Entre 01/01/2016 e 31/03/2019, as adjudicações de empreitadas por tipo de procedimentos foi a seguinte:

Quadro 3 - Empreitadas de obras públicas discriminadas por tipo de procedimento

un: euro

Ano	Concurso Público			Ajuste Direto ⁽¹⁾			Total	
	N.º	Montante	%	N.º	Montante	%	N.º	Montante
2016	0	,00	0%	54	1 554 434,62	100%	54	1 554 434,62
2017	21	11 793 564,43	27%	56	2 176 531,96	73%	77	13 970 096,39
2018	3	657 806,28	33%	6	285 280,58	67%	9	943 086,86
jan/mar 2019	0	,00	0%	4	162 935,00	100%	4	162 935,00
Total	24	12 451 370,71		120	4 179 182,16		144	16 630 552,87
%	17%	75%		83%	25%			

(1) Inclui procedimentos de consulta prévia (desde 01/01/2018)

Fonte: Listagens de empreitadas de obras públicas, fornecidas pelos serviços camarários, e ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

Face ao exposto, foram adjudicados 16,6 M€ em empreitadas de obras públicas, dos quais 12,4 M€, representando 75%, foram precedidos de concurso público e 4,2 M€, ou seja 25%, de ajuste direto.

Quanto ao número de procedimentos, prevaleceu o recurso ao procedimento de ajuste direto¹⁰, representando 83% das obras adjudicadas, sendo que os restantes 17% foram adjudicados na sequência de concurso público.

2.2.2. Por sua vez, no que respeita às aquisições de bens e serviços, cujas adjudicações ascenderam a 13,4 M€ no período em análise, a situação foi a seguinte:

Quadro 4 – Aquisições de bens e serviços discriminadas por tipo de procedimento

un: euro

Ano	Concurso Público ⁽¹⁾			Ajuste Direto ⁽¹⁾			Ajuste Direto Simplificado			Total	
	N.º	Montante	%	N.º	Montante	%	N.º	Montante	%	N.º	Montante
2016	3	126 780,00	0%	68	2 142 910,72	3%	1980	1 220 412,26	97%	2051	3 490 102,98
2017	9	1 014 855,00	0%	59	1 850 844,96	2%	2521	1 543 832,70	97%	2589	4 409 532,66
2018	28	1 212 784,96	1%	58	1 251 186,42	2%	3033	1 483 644,37	97%	3119	3 957 615,75
jan/mar 2019 ⁽³⁾	6	430 777,00	0%	13	231 363,55	1%	1719	878 072,41	99%	1738	1 540 212,96
Total	46	2 785 196,96		198	5 486 305,65		9253	5 125 951,74		9497	13 397 464,35
%	0%	21%		2%	41%		97%	38%			

(1) Inclui procedimentos de consulta prévia (desde 01/01/2018)

(2) Inclui os procedimentos a o brigo dos acordos-quadro

(3) Nos ajustes diretos simplificados a amostra é até maio/2019 e são ainda incluídos alguns ajustes diretos objeto de denúncia

Fonte: Listagem de aquisições de bens e serviços, fornecidas pelos serviços camarários, e ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

Deste modo, predominou, em função do valor adjudicado, o ajuste direto¹¹, ao representar 79% (dos quais 38% referentes a ajustes diretos simplificados - ADS) do total adjudicado, já as aquisições precedidas de concurso público (46) representaram 21%.

¹⁰ Inclui os procedimentos de consulta prévia desde 1/01/2018.

¹¹ Cfr. nota anterior.

2.2.3. Nos processos analisados anteriores a 2018, embora o CCP não obrigasse à consulta de mais de uma entidade, o princípio da utilização racional das dotações¹², de acordo com o qual a despesa deve ser fundamentada, designadamente, quanto à economia, exigindo, nos casos em que não houve lugar a convite a mais do que um fornecedor, que fosse justificada essa escolha e que se tratava da aquisição mais económica.

Ora, em geral, nos ajustes diretos analisados, não há evidência de ter sido promovida consulta a outras entidades para além do adjudicatário, nem de ter sido fundamentada essa escolha, em detrimento do princípio da transparência, da concorrência e da necessária fundamentação da despesa quanto à economia.

2.2.4. Quanto aos bens e serviços, relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de todo o ano económico, constatou-se que, num conjunto diversificado¹³, a autarquia tem vindo a implementar procedimentos contratuais visando o fornecimento contínuo dos mesmos.

No entanto, o valor das aquisições avulsas de bens correntes e serviços, através de ajustes diretos simplificados (cerca de 5 M€)¹⁴ é próximo do valor global dos outros ajustes diretos, incluindo desde 2018 as consultas prévias, o que indicia insuficiências no levantamento das necessidades de bens e serviços de uso corrente e de planeamento das respetivas aquisições para o ano.

A Autarquia no contraditório acolhe a posição da IGF – Autoridade de Auditoria referindo que foram efetuadas diligências através das suas unidades orgânicas no sentido de ser feito um levantamento e planeamento anuais das necessidades de modo a permitir a redução das aquisições avulsas.

Também no que concerne à fundamentação do ajuste direto na escolha do adjudicatário, a Autarquia acolhe a proposta de consulta a outras entidades de forma a salvaguardar a transparência e concorrência, atento o quadro legal vigente, com a inerente salvaguarda dos princípios da proporcionalidade e da prossecução do interesse público¹⁵.

(Anexos 6 e 7)

2.3. Proibição legal de convidar a mesma entidade

2.3.1. Nos procedimentos de ajuste direto de empreitadas de obras públicas abertos até 31/12/2017, o cumprimento da proibição legal de convidar a mesma entidade (n.º 2, do art. 113º, do CCP, na redação então em vigor) era efetuado verificando o valor adjudicado acumulado, por número de identificação fiscal do empreiteiro, nos dois últimos anos económicos e no ano da abertura dos procedimentos.

No caso das empresas já terem excedido o limite a partir do qual o Município estava proibido de as convidar, o controlo daquela proibição era complementado com informação fundamentada dos

¹² Cfr. ponto 2.3., do ponto 2 do POCAL, e als. a) a c), do n.º 3, do art. 52º, da Lei n.º 151/2015, de 11/09.

¹³ V.g. consumíveis para obras, combustíveis rodoviários e vigilância, segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Norte.

¹⁴ V.g. água engarrafada, material de pichelaria, remoção e tratamento de águas residuais, material de escritório e serviço de limpeza.

¹⁵ Neste sentido, Acórdãos, do TCAN de 25/3/2010, Proc. 012579/09 e do TCAS, de 12/04/2012, Proc. 08648/12.

serviços técnicos, tendo em conta apenas o valor acumulado dos contratos anteriores cujas prestações fossem do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar. Em função dessa análise, a empresa apenas era convidada se o valor acumulado desses contratos não excedesse o referido limite.

A título meramente exemplificativo, verificámos a existência de uma informação técnica deste teor na empreitada “Pavimentação da Avenida da Igreja em Gême” (abertura do procedimento por AD), com o preço base de 18 880 euros, em que foi convidada a empresa [REDACTED]

Na informação de abertura do procedimento, o Chefe da Divisão de Ambiente e Obras (DAO) alega que os trabalhos realizados nas duas empreitadas adjudicadas à mesma empresa nos dois anos anteriores referem-se a construções em betão e não a pavimentação, como no procedimento em questão, pelo que, por despacho do Presidente da Câmara Municipal de 16/05/2016, foi decidido convidar a referida empresa.

2.3.2. A partir de 01/01/2018, o controlo da referida proibição legal tem sido efetuado, de acordo com o a nova redação do n.º 2, do art. 113º, do CCP, considerando o valor acumulado dos contratos nos dois anos anteriores e no em curso, sem distinguir se as prestações contratadas e a contratar são ou não do mesmo tipo ou idênticas, mas em função apenas do valor acumulado e do tipo de procedimento (ajuste direto e consulta prévia) e do objeto dos contratos (empreitadas de obras públicas e aquisição ou locação de bens e serviços) e do respetivo limites legais.

As verificações efetuadas não evidenciam incumprimento formal da referida proibição legal, tendo em conta os critérios atrás referidos.

Apurou-se, no entanto, que algumas empresas com idêntico objeto social, ainda que com designação e número de identificação fiscal diferentes, correspondendo, portanto, a entidades jurídica e fiscalmente distintas, integravam nos seus órgãos sociais e/ou de direção/gestão pessoas com identidade total ou parcialmente similar, sendo coincidente inclusive o endereço das respetivas sedes sociais.

Tal situação, no que respeita aos sócios e sedes sociais, verificou-se em relação aos dois conjuntos de empresas e de contratos identificadas no Anexo 3.

Com efeito, em relação ao primeiro conjunto de empresas, os dois contratos com a empresa [REDACTED] foram celebrados, apesar de já terem sido adjudicados, por ajuste direto, à empresa [REDACTED] com sócios comuns àquela, que excediam o limite legal.

Quanto ao segundo conjunto de empresas, por idênticas razões, o contrato indicado em último lugar, no montante de 23 600 euros também foi adjudicado, apesar dos contratos anteriores já exceder o limite legal.

Os serviços do Município deviam ter acautelado, em nosso entender, essas situações, previamente à formalização do convite/consulta das empresas, apurando e informando, nomeadamente, a entidade competente para a decisão de contratar que, em função da sede social e dos sócios/diretores/gestores, comunus nessas empresas, apesar de jurídica e fiscalmente distintas, deviam ser consideradas como uma única entidade, para efeitos da proibição constante do n.º 2, do art. 113º, do CCP, sob pena da

atuação da Autarquia, ao convidar essas entidades, poder configurar situação de “fraude à lei”¹⁶ e os responsáveis incorrerem eventualmente em responsabilidade financeira.

Considerando, porém, que este entendimento sobre o alcance do disposto no n.º 2, do art. 113º não é pacífico, por as empresas em questão, embora detidas por sócios comuns, serem entidades jurídica e fiscalmente diferentes, nesta linha, apenas nos casos em que os serviços municipais tenham conhecimento prévio de se tratar, para efeitos da proibição constante do mencionado artigo, de entidades só formalmente distintas é que se poderia configurar a verificação de eventual “fraude à lei” por parte do Município, pelo que não estão reunidas as condições para promoção do procedimento tendo em vista eventuais responsabilidades financeiras.

A resposta da Autarquia, em sede de contraditório, aponta no sentido do acolhimento da recomendação assumindo a criação de mecanismos de controlo através dos serviços municipais, de modo a que as empresas com o mesmo ou idêntico objeto e com sócios e/ou administradores/gerentes comuns, apesar de jurídica e fiscalmente diferentes, sejam consideradas um única entidade para salvaguarda do escopo da norma do n.º 2, do art. 113º, do CCP.

(Anexos 6 e 7)

2.4. Execução física e financeira das empreitadas de obras públicas

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

- a) Na maioria das empreitadas analisadas, para além dos autos de medição, não há evidência de outra informação sobre a fiscalização, a cargo dos técnicos da CMVV.
- b) Ausência de elementos sobre a nomeação do coordenador de segurança, o desenvolvimento e especificação do plano de segurança e saúde pela entidade executante para a fase de execução da obra, a comunicação ao adjudicatário e, ainda, a comunicação prévia de abertura de estaleiro.
- c) Não foram apresentados os respetivos livros de obras já concluídas¹⁷, apesar de terem sido

¹⁶ Esta figura tem as suas raízes essencialmente no direito civil, no âmbito do negócio jurídico (artigos, 280º e 281º do Código Civil), pressupondo uma ilicitude indireta ou oblíqua. Havendo fraude à lei, o negócio ou ato é contrário a ela e é, portanto, nulo (arts. n.ºs 280.º, 294º e 295º do Código Civil).

Ao nível das teorias civilistas esta figura da fraude à lei é abordada em duas perspetivas: a teoria subjetivista, segundo a qual existe fraude à lei quando se consegue um resultado que a lei proíbe, mediante uma conjugação de atos em si lícitos, mas praticados intencionalmente com o fim de obter tal resultado, e a teoria objetivista, segundo a qual existe fraude à lei quando da conjugação dos atos permitidos decorre o resultado proibido, independentemente da intencionalidade (cfr. no sentido desta última o Acórdão do STJ de 25/01/2005, Proc. n.º 04A3915, em que se refere que “...*decisivo para afirmar a ilicitude e conseqüente nulidade do negócio jurídico em fraude à lei é o resultado com ele obtido, não a intenção das partes...Não há fraude juridicamente relevante se o resultado não coincidir com aquele a que a norma imperativa contomada pretende obstar...*”).

Por sua vez, o Acórdão do STJ, de 02/10/2009, Proc. N.º 115/09.OTB.PTL.S1, ao referir que “...*Embora o legislador não tenha tratado genericamente a figura de fraude à lei apenas consagrada para as normas de conflitos (direito internacional privado) a mesma pode e deve estender-se a todo o negócio jurídico, desde que se lance mão de uma norma de cobertura para ultrapassar – ou incumprir – outra norma (a defraudada)... Assim, por via indireta, através da prática de um ou vários atos lícitos, logra obter-se um resultado que a lei previu e proibiu.... É necessário um nexó entre o(s) ato(s) lícitos e o resultado proibido, não sendo essencial a intenção das partes em defraudar a lei, aderindo-se assim a uma conceção objetivista...O negócio jurídico celebrado com fraude à lei é nulo...*”.

¹⁷ O livro de obra em obras públicas está previsto na Portaria n.º 959/2009, de 21/08, que aprova o formulário do caderno de encargos relativo aos contratos de empreitada de obras públicas. Nos termos do n.º 2.º da cláusula 24.ª da referida Portaria é estabelecida a obrigação do empreiteiro patentear no local da obra, em bom estado de conservação, o livro de registo da obra.

solicitados por e-mail ao seu Chefe de Divisão.

- d) Em várias obras concluídas, nem sempre há evidência dos fundamentos das prorrogações do prazo de execução.
- e) Os processos de empreitadas analisadas não integravam os planos de trabalhos, nem os cronogramas financeiros ajustados decorrentes da alteração dos prazos de execução das obras face ao previsto inicialmente¹⁸.
- f) Não elaboração de conta final, nas empreitadas executadas sob a supervisão da DAO, e, nas outras, a cargo da Divisão de Projetos e Obras, falta de elementos legalmente exigíveis¹⁹, nomeadamente, prova da sua notificação ao adjudicatário.

2.5. Contrato com o consórcio [REDAZIDO]

2.5.1 Em duas participações cívicas dirigidas a esta Autoridade de Auditoria²⁰, com referência à execução do contrato de prestação de serviços de recolha de resíduos sólidos e urbanos, celebrado em 23/12/2013, entre a CMVV e o consórcio [REDAZIDO] foi alegado o incumprimento do contrato por parte do prestador de serviços, sem que o MVV tivesse acionado os mecanismos legais de aplicação de multas ou resolução do contrato relativamente aos seguintes factos:

- a) Incumprimento do prazo de um ano para instalação de 75 contentores enterrados conforme o previsto no caderno de encargos e no contrato de prestação de serviços²².

Sobre esta matéria, o MVV confirmou esta situação, o que ficou a dever-se unicamente ao facto de a Autarquia, aquando da assinatura do contrato, ainda não ter tomado a decisão sobre a melhor localização dos contentores, sendo que a comunicação ao adjudicatário era da responsabilidade do Município, nos termos do n.º 6, da cláusula 8.ª, do caderno de encargos.

Os contentores, foram, entretanto, devidamente instalados e estão operacionais, conforme documento denominado “*georeferenciação da localização dos contentores enterrados*”.

Assim, não foram recolhidas evidências de incumprimento contratual imputável ao consórcio adjudicatário.

- b) Incumprimento pela [REDAZIDO] das obrigações contratuais de recolha dos resíduos sólidos urbanos (aumento de frequência dos circuitos de recolha) – pontos 1 e 6, da cláusula 8.ª do contrato, bem como a não higienização dos contentores (pontos 8, 9 e 10 da cláusula 8.ª e cláusula 9.ª do contrato).

Sobre esta situação, apurámos que o prestador de serviços, de acordo com a cláusula 8ª, do ponto 16º, do contrato de prestação de serviços, apresentou mensalmente um relatório sobre

¹⁸ Cfr. arts. 361º, 376º (na redação em vigor até 31/12/2017) e 404º todos do CCP.

¹⁹ Cfr. arts. 400º e 401º do CCP.

²⁰ QE 307/2018 e EG 2018/2457. Nesta última entrada é alegada também a falta de licenciamento da base logística da [REDAZIDO] cuja análise consta de informação autónoma.

²² Vd. cláusula 8ª do caderno de encargos, que faz parte integrante do contrato, conforme estabelecido nas cláusulas 7.ª e 28.ª do contrato outorgado em 23/12/2013.

os circuitos de recolha de lixo efetuados, tendo-se concluído que foi dado cumprimento ao contratualmente estabelecido.

Os Serviços de Higiene, Limpeza e Espaços Verdes, afetos à DAO, realizaram ações de fiscalização, junto do prestador de serviços, tanto na sequência de queixa, como por sua iniciativa, com especial incidência na verificação do cumprimento da cláusula 9.ª do caderno de encargos (lavagem de contentores enterrados de resíduos sólidos urbanos indiferenciados).

Na sequência dessas ações, foi dado conhecimento de várias irregularidades verificadas ao Vereador responsável pelos Pelouros do Ambiente, Desporto e Atividades Económicas, o qual, por despacho de 25/10/2018, determinou a aplicação ao prestador de serviços de uma penalidade contratual no montante de 10 461 euros,²³ por incumprimento da obrigação de limpeza e desinfeção dos contentores subterrâneos.

Essa penalidade foi ratificada em reunião da CMVV de 22/07/2019 e paga pelo prestador em 18/09/2019²⁴, não se justificando diligências adicionais sobre esta matéria.

- c) Segundo o denunciado, o MVV terá pago campanhas de sensibilização no valor de 14 500 euros sem que as mesmas tivessem sido realizadas. Todavia, esta situação foi desmentida pela Autarquia Local, de acordo com a qual, embora contratualmente previsto, esse serviço, conforme confirmou esta Autoridade, não foi executado ou paga qualquer verba correspondente ao mesmo.

2.6. Transportes Escolares para o ano letivo 2017/2018

2.6.1. Foram alegadas em duas outras participações cívicas dirigidas a esta Autoridade de Auditoria²⁵ ilegalidades nas adjudicações pelo MVV dos transportes escolares para o ano letivo 2016/2017.

Segundo o apurado, para as situações abrangidas pelos circuitos de transporte público em autocarro, o MVV recorreu à abertura de três procedimentos de ajuste direto ao abrigo de critérios materiais (cfr alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º).

A contratação foi fundamentada, de acordo com o entendimento do TC²⁶, “(...) por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, uma vez que o objeto do contrato só pode ser confiado a uma entidade”, no caso, a empresa concessionária do serviço público de transportes de passageiros, em que a definição dos preços ocorre por despacho governamental²⁷, retirando a possibilidade de submeter o procedimento à concorrência de mercado.

Relativamente ao transporte de alunos em circuito especial, através do recurso a veículos em regime de aluguer²⁸, por não existir serviço público de transporte regular de passageiros, o MVV celebrou dezasseis contratos de prestação de serviços de transporte diário de alunos, tendo adjudicado o

²³O valor, de acordo com a informação do MVV resulta da multiplicação do preço unitário mensal para a limpeza e desinfeção de cada contentor (33 euros) pelo número de contentores que não foram limpos (317).

²⁴ Guia de recebimento n.º 1392, de 18/09/2019.

²⁵ EG 1526/2018 e QE 2018/299.

²⁶ Vd. Proc. de visto n.º 1365/2013 relativo ao Município de Santarém.

²⁷ Despacho n.º 15417-A/2016, de 22/12, conjugado com as Portarias n.º 161/85, de 23/03 e n.º 181/86, de 06/05.

²⁸ N.º 3, do art. 6º, do DL n.º 299/84, de 05/09.

montante global de 436 084,72 euros, na sequência de seis procedimentos, nos montantes, respetivamente de 60 350 euros, 174 848 euros, 133 450 euros, 19 546,60 euros, 13 600 e 34 290,12 euros (este último repartido em 11 contratos).

Daqueles procedimentos, os cinco primeiros foram precedidos de ajustes diretos (três, nos termos dos art. 23º e da al. e), do n.º 1, do art. 24º, e dois, ao abrigo do da al. a), do n.º 1, do art. 20º, todos do CCP), sendo o último, constituído por 14 lotes²⁹ (cada lote corresponde a um circuito de transporte), realizado por ajuste direto, ao abrigo do artigo 22º do CCP (divisão em lotes).

Em relação aos dois procedimentos de ajuste direto em função do valor do contrato, adjudicados por 19 546,60 euros e 13 600 euros, em 30/06/2016 e 22/08/2016, respetivamente, os serviços municipais informaram que estes contratos abrangem percursos de alunos que não se encontravam incluídos no Plano de Transportes aprovado em abril de 2016 e que, por isso, não puderam ser previstos nos procedimentos anteriores, sendo de salientar que, considerando o valor desses contratos, nada obstava à sua adjudicação na sequência de AD.

Verificámos ainda que o MVV implementou procedimentos de controlo da execução dos contratos, no que respeita, designadamente, à qualidade³⁰ dos serviços e ao pagamento das faturas, após validação dos serviços faturados de acordo com o contratado³¹.

2.7. Contratação de empresas propriedade de Presidentes de Juntas de Freguesia ou seus familiares

2.7.1. Em mais participações cívicas remetidas a esta Autoridade de Auditoria³² foi alegada a contratação pelo MVV de empresas “ligadas” aos seguintes Presidentes de Juntas de Freguesia (PJF) do concelho de Vila Verde³³, conforme quadro seguinte:

Quadro 5 - Empresas alegadamente ligadas a Presidentes de Junta de Freguesia que celebraram contratos com o MVV

Identificação da Autarquia	Identificação do Presidente		Empresa em causa
	Mandato 2013/2017	Mandato 2017/2021	
Junta de Freguesia de Turiz			
União de Freguesias de Valbom S. Pedro, Paçõ e Valbom S. Martinho			
União de Freguesias do Vade			
União de Freguesias de Esqueiros, Nevogilde e Travassós			

Fonte: Denúncia e elementos fornecidos pelo Presidente da AMVV e ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

²⁹ Destes 14 lotes, apenas foram adjudicados 11, uma vez que três deles não obtiveram qualquer proposta.

³⁰ Nos termos do art. 8º, da Lei n.º 13/2006, de 17/04, no transporte de crianças deve ser assegurada, para além do motorista, a presença de um acompanhante adulto designado por vigilante, a quem compete zelar pela segurança das crianças, sendo qualquer irregularidade detetada reportada aos serviços municipais.

³¹ Para os transportes regulados, os alunos requisitam diretamente na CMVV os passes e é com base nas listagens elaboradas pelos serviços municipais que as empresas de transportes faturam os títulos de transporte. A Divisão Financeira mantém uma contabilidade por contrato onde controla se os valores faturados correspondem aos contratados, previamente confirmados pela Divisão de Educação e Promoção Social. No final do contrato, é elaborado um relatório de execução financeira do contrato.

³² EC 2017/59, de 06/12, e QE 826/2018, de 10/10.

³³ A denúncia relativa a eventuais contratos celebrados pelo MVV com a empresa [redacted] integra também a entrada EC 2017/59 (cfr. nota anterior) e será analisada oportunamente neste relatório.

2.7.2. Segundo o apurado, no que concerne à empresa [REDACTED] o MVV adjudicou, no período analisado (janeiro de 2016 a maio 2019), contratos no montante total de 159 551,27 euros:

Quadro 6 - Contratos de empreitada adjudicados [REDACTED]

N.º do Proc.	Objeto da Empreitada	Tipo de Procedimento Adotado	Adjudicação		Contrato
			Data	Montante	
46/2016	Execução de coletor de águas pluviais em Oleiros	Ajuste Direto	09.06.2016	36 888,34	28.06.2016
71/2016	Execução de escultura na rotunda da EN 201 em Prado	Ajuste Direto	28.06.2016	41 473,46	07.07.2016
84/2016	Construção de bloco de balneários de apoio ao edifício da GNR	Ajuste Direto	28.07.2016	54 537,47	17.08.2016
87/2016	Execução de drenagem de águas pluviais - Barbudo	Ajuste Direto	04.10.2016	26 652,00	18.10.2016
TOTAL				159 551,27	

Fonte: Listagem fornecida pelo município e análise aos procedimentos e ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

Ora, o Presidente da Junta de Freguesia de Turiz, [REDACTED] à data das adjudicações dos contratos atrás identificados (em 2016), era sócio-gerente da empresa em causa, conforme cópia da certidão permanente de registo da sociedade, tendo sido reeleito para o mandato em curso e cedido a sua quota na empresa apenas em 28/02/2019.

Dessa sociedade eram também sócios [REDACTED] [REDACTED] que detinha igualmente a qualidade de sócio gerente e outorgou os contratos em nome da empresa.

Consultada a plataforma eletrónica então utilizada pelo MVV, verificámos que as propostas foram, na sua maioria, submetidas pelo sócio gerente da empresa e também Presidente da Junta de Freguesia de Turiz.

2.7.3. Por sua vez, relativamente às empresas [REDACTED] [REDACTED] no mesmo período de janeiro de 2016 a maio de 2019, o MVV, de acordo com as listagens fornecidas pelos serviços municipais, adquiriu àquelas empresas, na sequência de ajuste direto simplificado, bens e/ou serviços no montante total de, respetivamente, 11 980,95 euros e 21 499,34 euros.

No caso da empresa [REDACTED] esse valor é relativo ao exercício de 2018 e ao ano de 2019 (até maio), já os contratos celebrados com a empresa [REDACTED] respeitam aos anos de 2016 e 2017.

De acordo com informação extraída de documentação relativa ao consórcio [REDACTED] [REDACTED] arquivada na Autarquia Local, a empresa [REDACTED] capital social de 5 000 euros, sendo representada pelo seu único sócio, [REDACTED] da UF de Valbom S. Pedro, Paçô e Valbom S. Martinho.

Por sua vez, a empresa [REDACTED] com o capital social de 125 000 euros, que sucedeu, por transmissão de quotas, à empresa [REDACTED] tem como única sócia [REDACTED] [REDACTED] que, ao que foi possível apurar, não tem qualquer relação de parentesco com o mencionado Presidente da UF, ainda que a sede social da empresa se mantenha na morada da anterior empresa, conforme cópia de certidão permanente da Conservatória de Registo

Predial de Vila Verde³⁴.

2.7.4 Quanto às empresas

apurou-se que, entre janeiro de 2016 e maio de 2019, foram celebrados contratos com o MVV que totalizam o montante de 1 114 038,37 euros, conforme quadro infra:

Quadro 7 - Contratos adjudicados a empresas

Identificação do adjudicatário	N.º do Proc.	Objeto	Tipo de Procedimento Adotado	Adjudicação		Contrato
				Data	Montante	
	01/2016	Restabelecimento de circulação viária no CM 1220 em Gomide	Ajuste Direto	21.01.2016	62 997,00	29.01.2016
	03/2016	Muro de suporte à EM-531 em Valbom		07.03.2016	34 800,00	11.03.2016
	113/2016	Restabelecimento de muros de suporte em Codceda - Vila Verde		27.12.2016	32 647,75	27.12.2016
	115/2016	Restabelecimento de caminho e açude/levada- Valdreu - Vila Verde		07.12.2016	21 410,35	27.12.2016
	47/2017	Rede de saneamento da freguesia de Cervães	Concurso Público	26.10.2017	664 000,00	07.12.2017
	92/2017	Qualificação e expansão da rede pedonal em Vila Verde - Entrada Sul		04.06.2018	175 950,00	17.07.2018
TOTAL DE EMPREITADAS (1)					991 805,10	
	63/2016	Fornecimento contínuo de areias	Concurso Público	15.07.2016	25 980,00	22.07.2016
	04/2017	Fornecimento contínuo de tout venant		10.03.2017	33 800,00	27.03.2017
	13/2019	Fornecimento contínuo de tout venant		29.04.2019	33 375,00	16.05.2019
TOTAL DE AQUISIÇÕES DE BENS (2)					93 155,00	
	2016 (vários)	Aquisições de serviços	Ajuste Direto Simplificado		3001,97	
	2017 (vários)	Aquisições de serviços e de materiais			4027,63	
	2018 (vários)	Aquisições de serviços			4095	
	2019 (vários)	Aquisições de serviços e de materiais			17953,67	
TOTAL DE AJUSTES DIRETOS SIMPLIFICADOS (3)					29 078,27	
TOTAL DE ADIUDAÇÕES (1)+(2)+(3)					1 114 038,37	

Fonte: Listagem fornecida pelo Município e análise documental a ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

De acordo com a respetiva certidão permanente do registo das duas sociedades, verificámos o seguinte que as empresas:

- ✓ [redacted] possuía o capital social de 5 000 euros, integralmente subscrito por uma quota em nome de [redacted] Presidente da UF de Vade, que também exercia as funções de gerente daquela empresa;
- ✓ [redacted] capital social de 5 000 euros, integralmente subscrito por uma quota em nome do supra referido Presidente da UF, ainda que, por deliberação de 29/12/2016, o contrato de sociedade tenha sido alterado, passando o capital a ser composto por duas quotas, uma de 4 900 euros, de que continua a ser titular o referido Presidente da Junta de Freguesia, e outra, de 100 euros, titulada por [redacted] que passou também a exercer as funções de gerente a partir de 01/03/2017.

O referido eleito local, em 07/08/2017, cedeu as suas quotas naquelas empresas a [redacted] conforme cópia de certidão permanente da Conservatória do Registo Predial de Vila Verde³⁸.

Todavia, os contratos celebrados, com referência aos procedimentos identificados no quadro 7,

³⁴ Menção Dep. 6/2020-02-13 - Transmissão de quotas, constante do Registo Comercial.

³⁵ Em alguns procedimentos aparece como [redacted] mas os sócios e a sede são os mesmos.

³⁶ Pelo menos até dez/2016, de acordo com a informação disponível com referência aos procedimentos adjudicados a essa empresa.

³⁷ Alegadamente, segundo informações obtidas no Município, irmã do Presidente da UF de Vade.

³⁸ Cfr. menção Dep. 48/2017-09-07 constante do registo comercial.

referentes aos processos n.ºs 1/2016, 03/2016, 63/2016, 113/2016, 115/2016 e 04/2017, foram outorgados pelo sócio das empresas que era simultaneamente, à data, Presidente da UF de Vade.

2.7.5 Apurou-se, ainda, que as empresas [REDACTED] identificadas nos dois pontos antecedentes, celebraram com o Município de Vila Verde, em consórcio entre si e com outras empresas³⁹, quatro contratos, no montante total de 764 350 euros:

- ✓ Em 15/04/2016, um contrato de aquisição de serviços de máquinas para obras a realizar pelo MMV por administração direta, adjudicado na sequência de ajuste direto, ao abrigo de critérios materiais, nos termos da al. a), do n.º 1, do art. 27º, do CCP, pelo valor de 178 000 euros, por despacho do PCM de 04/04/2016, tendo outorgado em representação do consórcio o sócio gerente da empresa [REDACTED] também, à data, Presidente da UF de Vade;
- ✓ Entre 2017 e 2019, contratos de aluguer de retroescavadoras, máquinas giratórias e camiões para apoio às obras por administração direta levadas a cabo pelo MVV, adjudicados, por concurso público, pelo montante de 184 300 euros, nos dois primeiros anos, por despacho do PCM de 27/04/2017 e 31/01/2018, respetivamente, e 217 750 euros, em 2019, por despacho do PCM de 10/04/2019.

No primeiro desses contratos, outorgou como representante do consórcio o referido sócio gerente da empresa [REDACTED] também Presidente da UF de Vade, e, nos outros dois, a sócia gerente da empresa [REDACTED] alegadamente irmã do Presidente da UF de Vade.

Da análise aos procedimentos em questão, nas plataformas eletrónicas de contratação utilizadas pelo Município, verificou-se que as propostas e os documentos de habilitação foram submetidos pelo Presidente da UF de Vade, [REDACTED] em representação do consórcio.

2.7.6. Foi celebrado, em 28/07/2017, um contrato entre a empresa João Moreira da Mota, Unipessoal, Lda. e a Câmara Municipal de Vila Verde, na sequência de ajuste direto, pelo valor de 36 370 euros, para prestação de serviços para acompanhamento técnico, controlo analítico e fornecimento de produtos químicos para as piscinas exteriores de Vila Verde e Ribeira do Neiva.

Ora, o proprietário da referida empresa, [REDACTED] era, então, Presidente da Junta da União de Freguesias de Esqueiros, Nevogilde e Travassós e foi reeleito nessas funções, nas eleições autárquicas realizadas em 01/10/2017.

A propriedade da empresa [REDACTED] atualmente de [REDACTED] foi transmitida, em 11.08.2017 (ou seja, já depois do contrato a que aludimos), para [REDACTED] irmã do seu anterior proprietário, e, posteriormente, para um cunhado.

Todavia, a sede social daquela empresa era e continua a ser em morada coincidente com a residência do referido eleito local, indiciando a manutenção da ligação do Presidente da Junta de Freguesia de Esqueiros, Nevogilde e Travassós, [REDACTED] àquela empresa.

(Anexo 5)

2.7.7. No que respeita a eventuais impedimentos, incompatibilidades ou inelegibilidades, relacionadas

³⁹ Do consórcio fazem ainda parte as empresas [REDACTED]

com os contratos atrás analisados, celebrados entre o MVV e os referidos Presidentes da JF de Turiz, da UF de Valbom S. Pedro, Paçô e Valbom S. Martinho, da UF do Vade e da UF de Esqueiros, Nevogilde e Travassós, por inerência membros da AMVV⁴⁰, importa referir o seguinte:

- a) Os Presidentes das Juntas de Freguesia em questão, ao exercerem essas funções em regime de não permanência⁴¹, não se encontravam abrangidos pelo regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, estabelecido na Lei n.º 64/93, de 26/08^{42 e 43}
- b) De acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14/08, que regula a eleição dos órgãos das autarquias locais, eram inelegíveis os membros dos corpos sociais e gerentes das sociedades que tivessem contrato com a Autarquia a que se candidatavam não integralmente cumprido ou de execução continuada (ver al. c), do n.º 2, do art. 7º), sob pena de, nos termos da alínea b), do n.º 1, do art. 8º da Lei da Tutela Administrativa⁴⁴, incorrerem em perda de mandato os membros de órgãos autárquicos que *“Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detectada previamente à eleição”*.

Os contratos celebrados entre o Município de Vila Verde e a empresa [REDACTED] de que era sócio o PJF de Turiz, reportam-se todos ao ano de 2016, não estando em execução, à data das eleições autárquicas ocorridas em outubro de 2017, qualquer contrato com o Município, pelo que não se verifica, no mandato em curso, qualquer inelegibilidade já existente ou superveniente.

Do mesmo modo, o Presidente da UF do Vade, [REDACTED] que era sócio das empresas [REDACTED] que celebraram isoladamente ou em consórcio com outras empresas, em 2017, 2018 e 2019, vários contratos com o Município de Vila Verde, ao ceder as suas quotas naquelas empresas em 07/08/2017, deixou de estar, no mandato em curso, em situação inelegibilidade.

O mesmo se verificou em relação ao Presidente da Junta da União de Freguesias de Esqueiros, Nevogilde e Travassós, ao transmitir, em 11/08/2017, a sua quota na empresa de que era único proprietário, com quem o MVV tinha em execução um contrato de prestação de serviços.

Assim, as inelegibilidades existentes no mandato 2013/2017 em relação aos eleitos locais atrás referidos, por força dos contratos que as suas empresas celebraram com o Município

⁴⁰ Nos termos do previsto no artigo 42º da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações sofridas.

⁴¹ Quanto ao regime de funções dos eleitos das juntas de freguesia regula o estabelecido nos artigos 26º a 28º da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações sofridas.

⁴² De que se destaca, designadamente a norma do seu artigo 8º que prevê impedimentos de participação em concursos de fornecimentos de bens e serviços com o Estado e demais pessoas coletivas por empresas cujo capital seja detido em percentagem superior a 10% por um titular de cargo político, extensível a empresas cujo capital, em igual percentagem seja detido por cônjuge, ascendentes e descendentes em qualquer grau e colaterais até ao 2º grau, infração passível de determinar a nulidade dos atos praticados (artigo 14º) e a perda de mandato do titular de cargo político.

⁴³ Por força das disposições conjugadas dos arts. 11º e 12º, da Lei n.º 11/96, de 18/04, com a al. c), do n.º 1, do art. 2º e o art. 3º, ambos da Lei n.º 29/87, de 30/06 (Estatuto do Eleito Local – EEL).

⁴⁴ Lei n.º 27/96, de 01/08.

de Vila Verde, não constituem, atualmente, fundamento de perda de mandato, por, entretanto, aquelas inelegibilidades já não subsistirem.

Quanto aos contratos celebrados pela empresa [REDAÇÃO] com o MVV, embora essa empresa tenha sucedido, por transmissão de quotas, à [REDAÇÃO] Lda”, que era propriedade do PJF da UF de Valbom, S.Pedro, Pacô e Valbom S. Martinho, e mantenha a sua sede na morada deste, a sua única sócia, [REDAÇÃO] segundo o apurado, não tem qualquer vínculo de parentesco com aquele eleito local, pelo que, formalmente, não havia qualquer obstáculo legal à celebração daqueles contratos.

- c) Nos termos do n.º 2 do art. 8º, da Lei da Tutela Administrativa, perdem o mandato os eleitos locais que *“...no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem.”*

De acordo com a doutrina e jurisprudência dominantes⁴⁵, até há relativamente pouco tempo⁴⁶, havia o entendimento de que os impedimentos relativos à celebração de contratos entre os titulares de órgãos autárquicos e as respetivas autarquias, abrangidos em geral pelo disposto nos arts 69º e 76º do CPA e especialmente pelas subalíneas iv) e v), da al. b), do art. 4º da Lei nº 29/87, de 30/06^{47 e 48}, pressupunham que a participação nesses contratos fosse no exercício de funções de eleitos locais nas autarquias para onde foram eleitos.

Assim, tais impedimentos só se podiam verificar quando o exercício de funções autárquicas tivesse interferência na prossecução do interesse público com elas conexas, isto é, quando os titulares de órgãos autárquicos pudessem utilizar os poderes inerentes às suas funções para favorecerem, em detrimento do interesse público, interesses particulares próprios, de outra pessoa de que fosse representante ou do seu cônjuge, parente ou afim em linha reta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivesse em economia comum, ou seja, em nosso entender, na celebração de contratos diretamente com a autarquia para que foram eleitos.

Todavia, foi publicado no Diário da República, 1ª série. nº 46, de 05/03/2020, o Ac. STA nº 2/2020 (Processo nº 88/18.8BEPNF), em que foi tomada posição no sentido de que *“(...) para que o impedimento previsto no artigo 4.º, alínea b) e subalínea v), do EEL (...) possa e deva operar, não será necessário demonstrar a real possibilidade de o autarca influenciar a celebração do contrato*

⁴⁵ Cfr., a título meramente exemplificativo, os Acórdãos do STA, de 5.02.2003 (Processo 0137/03), e de 18.03.2003 (Proc. 0369/03) e os pareceres da CCDR Centro nº 211/2006, de 12/10. (Proc. 0369/03) e nº 211/2006, de 12/10. Esse entendimento foi, entretanto, alterado, de acordo com o Ac. STA nº 2/2020 (Processo nº 88/18.8BEPNF), publicado no Diário da República, 1ª série nº 46, de 5/03/2020, em que se procede à uniformização da jurisprudência.

⁴⁶ Vd. Ac. STA nº 2/2020 (Processo nº 88/18.8BEPNF), publicado no Diário da República, 1ª série, nº 46, de 5/03/2020.

⁴⁷ Redação idêntica à das alíneas d) e e) do n.º 2 do mesmo artigo, antes da alteração introduzida pela Lei n.º 52-A/2005, de 10/10.

⁴⁸ De acordo com o artigo 4.º *“No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios: (...) b) Em matéria de prossecução do interesse público: iv) Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum; v) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão;”*

de empreitada com o município, bastando, para tal, que pelo facto de integrar simultaneamente um órgão do município dono da obra e a posição de proprietário e gerente da sociedade empreiteira não lhe possa ser atribuído o estatuto de «desinteressado». E, ao não poder sê-lo, o labéu de desconfiança na sua imparcialidade, na sua isenção, relativamente à celebração do contrato de empreitada, será o bastante para que se verifique o impedimento em causa.”.

Acresce que esse acórdão veio uniformizar a jurisprudência no sentido de que “Para efeitos de aplicação do artigo 4º, alínea b), subalínea v) do Estatuto dos Eleitos Locais, o sócio e único gerente de uma sociedade empreiteira, que seja, simultaneamente, presidente de uma junta de freguesia e, por inerência, membro da assembleia do respetivo município, está impedido de celebrar contrato de empreitada entre essa sociedade e esse município”.

De acordo com o apurado e face a esta jurisprudência, verificaram-se situações de impedimento dos Presidentes de Junta de Freguesia que celebraram contratos com o Município nos casos em que, à data, aqueles eleitos locais eram sócios e únicos gerentes das empresas, como sejam os contratos celebrados com a empresa [REDACTED] em 2016 e 2017, no montante de 11 980,85 euros, com a empresa [REDACTED] em 2017, no valor de 36 370 euros, bem como os contratos celebrados com as empresas [REDACTED] até 28/12/2016, no montante 178 000 euros [REDACTED] antes de 07/08/2017, no valor global 184 300 euros.

Contudo, considerando o atrás exposto, designadamente o facto de a doutrina e jurisprudência anterior à recentemente uniformizada pelo STA ser predominantemente no sentido da inexistência de impedimento legal dos eleitos locais na celebração dos contratos em questão, não estão reunidas as condições para promover o procedimento previsto no art. 6º, da Lei n.º 27/96, de 01/08, tendo em vista a eventual e posterior participação das situações de impedimento ao Ministério Público junto do TAF competente, para efeitos de propositura de ações de perda de mandato dos Presidentes de Junta de Freguesia visados.

Do mesmo modo e pelas mesmas razões, não estão reunidas as condições para promoção do procedimento com o objetivo de apurar eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias dos eleitos locais, com referência às despesas realizadas, a que acresce o facto de essa responsabilidade estar prejudicada em relação às despesas realizadas antes de janeiro de 2017, por força da alteração introduzida ao n.º 2, do art. 61º, da Lei n.º 98/97, de 26/08⁴⁹, pelo artigo 248º, da Lei n. 42/2016, de 28/12⁵⁰.

A Autarquia, no contraditório, pronunciou-se no mesmo sentido.

(Anexos 6 e 7)

2.7.8. No decurso desta ação de controlo, foi dirigida a esta Autoridade de Auditoria uma outra participação cívica⁵¹, alegando a adjudicação, pelo MVV, à empresa [REDACTED] na sequência de consulta prévia, de vários contratos, por Vereadora da Câmara Municipal, que, segundo a denúncia,

⁴⁹ Lei de Organização e Processo do tribunal de Contas (LOPTC).

⁵⁰ Cfr. Ac. TC. n.º 5/2017.29 Mar – 3ª Seção – PL e Ac. n.º 7/2017 – 3ª Seção –PL.

⁵¹ Entrada n.º 4115/2019, de 09/07.

é irmã do proprietário daquela empresa.

Segundo o apurado, o MVV celebrou com a referida empresa os contratos de prestação de serviços constantes do quadro seguinte:

Quadro 8 - Contratos adjudicados à empresa [REDACTED]

N.º do Proc.	Objeto do contrato	Tipo de Procedimento Adotado	Procedimento Pré-contratual		Adjudicação			Contrato	
			Proposta	Despacho	Data	Despacho	Montante	1.º Outorgante	2.º Outorgante
24/2018	Conceção de Imagem para as "Festas de S.º António de Vila Verde" e para a "Bienal de Arte Jovem de Vila Verde", acompanhada da aplicação em vários suportes e impressão de material	Consulta Prévia	[REDACTED]	[REDACTED]	02.05.2018	Vice-Presidente da CMVV	12 200,00	Vice-Presidente da CMVV	[REDACTED]
37/2018	Conceção de imagem e paginação para as agendas culturais e boletim cultural	Consulta Prévia	[REDACTED]	Vice-Presidente da CMVV	04.06.2018	Vice-Presidente da CMVV	4 550,00	dispensado	
49/2018	Conceção de imagem - Rota das colheitas, festa das colheitas e fim de semana gastronómico	Consulta Prévia	[REDACTED]	Vice-Presidente da CMVV	17.07.2018	Vice-Presidente da CMVV	13 310,00	Vice-Presidente da CMVV	[REDACTED]
TOTAL							30 060,00		

Fonte: Listagem fornecida pelo município e análise documental e ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

De acordo com os documentos de habilitação, constantes dos respetivos processos, a empresa [REDACTED] foi constituída em 2002 [REDACTED] com o capital social de 50 000 euros, subscrito por duas quotas de 25 000 euros, em nome, respetivamente, de [REDACTED] sendo a gerência exercida pelos dois sócios.

Da análise dos procedimentos e contrato acima identificados, verificou-se que a Vereadora [REDACTED] a exercer funções em regime de permanência a tempo inteiro, contrariamente ao alegado, não é irmã de qualquer dos dois sócios, e interveio, ao contrário do que se afirmava na participação cívica, apenas na decisão de abertura do procedimento de consulta prévia referente ao Proc. n.º 24/2918, conforme despacho de 26/03/2018.

A referida Vereadora informou que o sócio [REDACTED] é primo direito do seu cônjuge, ou seja, seu parente na linha colateral no 4º grau, conforme artigo 1581º do Código Civil.

Assim, o indicado sócio não tem qualquer vínculo de parentesco com a referida Vereadora que constitua impedimento legal à intervenção desta em procedimentos, atos ou contratos relacionados com a sociedade [REDACTED] nos termos da al. b), do n.º 1, do art. 69º, do CPA e da subalínea iv), da al. b), do art. 4º, do Estatuto dos Eleitos Locais⁵², nem existe qualquer outro impedimento da referida empresa contratar com o MVV, nos termos dos n.ºs 1 e 2, do art. 8º, da Lei nº 64/93, de 26 de agosto, à data em vigor⁵³.

2.8. Contrato de prestação de serviços com a empresa [REDACTED]

2.8.1. A trabalhadora da Autarquia, [REDACTED] ao participar no procedimento relativo ao contrato celebrado com a empresa [REDACTED] para acompanhamento técnico, controlo analítico e fornecimento de produtos químicos para as piscinas exteriores de Vila Verde e Ribeira do Neiva, designadamente na elaboração das peças do procedimento

⁵² Aprovado pela Lei nº 29/87, de 30 de junho.

⁵³ Revogado pela Lei nº 52/2019, de 31 de julho.

⁵⁴ Cujo único sócio é irmão da referida trabalhadora.

pré-contratual, no estabelecimento do respetivo preço base, na indicação da entidade a consultar, na análise da proposta e na informação sobre a proposta de adjudicação, não estava legalmente impedida, face ao disposto no artigo 69º, do CPA.

No entanto, como aquela empresa pertencia a um sócio do seu cônjuge na empresa [REDACTED] [REDACTED] cuja sede social era coincidente com a primeira empresa indicada, devia ter pedido dispensa de intervenção no procedimento, nos termos do art. 73º do CPA, por ocorrer circunstância pela qual se podia com razoabilidade duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta.

A eventual responsabilidade disciplinar e a alegada impugnação da validade da adjudicação referida na participação com esse fundamento estão, contudo, prejudicadas por decurso dos prazos legais ou por não se verificarem os pressupostos legais.

2.8.2. Quanto à periodicidade de realização das análises (quinzenal, no caso dos parâmetros microbiológicos, mensal, quanto aos parâmetros físico-químicos e semanal e mensal, quanto ao acompanhamento técnico, respetivamente, durante e fora da época balnear), não há evidência de situação irregular, tendo sido os serviços prestados de acordo com o estabelecido no caderno de encargos.

(Anexo 5)

2.9. Aquisição de serviços – parecer prévio

2.9.1. Foi remetido a esta Autoridade de Auditoria, por vereador da Oposição da CMVV⁵⁵, uma denúncia em que se alega violação do regime estatuído na Portaria n.º 149/2015, de 25/05⁵⁶, por a delegação de competências daquele órgão no seu Presidente, sob proposta deste de 24/11/2017, para autorização, no âmbito da referida Portaria da dispensa do parecer prévio⁵⁷, não especificar o objeto e o valor de cada um dos contratos abrangidos pela dispensa, legalmente exigíveis.

De facto, segundo o n.º 3, do art. 4.º daquela Portaria “ (...) a autorização referida (...) especifica o objeto dos contratos abrangidos e o valor máximo de cada um dos contratos a celebrar.”.

De acordo com o apurado, a proposta aprovada específica, genericamente, o objeto dos contratos de aquisição de serviços abrangidos pela dispensa e estabelece apenas o valor máximo global desses contratos, em vez do valor máximo de cada um deles, à revelia do disposto na parte final do referido n.º 3 daquele artigo.

Refira-se, ainda, que nem um mês depois da aprovação da referida deliberação pela Câmara Municipal, foi publicada a Lei n.º 114/2017, de 29/12⁵⁸, de acordo com a qual (cfr. n.º 6, do seu art. 61º) o parecer prévio passou a ser da competência do Presidente do órgão executivo, pelo que a referida deliberação (e eventuais ilegalidades da mesma) perdeu a sua relevância utilidade, pois deixou de ser exigível, pelo que não se justifica outras diligências.

2.10. Sistema de controlo interno

2.10.1. A CMVV, por deliberação de 20/05/2019, aprovou uma nova Norma de Controlo Interno (NCI),

⁵⁵ EEL n.º 2017/4948, de 14/12.

⁵⁶ Regulamenta o parecer prévio aplicável aos contratos de aquisição de serviços, nos termos do n.º 12 do artigo 75.º da Lei 82-B/2014, de 31 de dezembro (aprova o Orçamento de Estado para 2015).

⁵⁷ Aprovada em reunião do órgão executivo de 04/12/2017.

⁵⁸ Lei que aprova o Orçamento de Estado (OE) para 2018.

que inclui um capítulo, designado por “Contratação Pública e Despesa”, com algumas disposições genéricas visando o cumprimento dos princípios da legalidade, da igualdade e da concorrência.

Neste contexto, por despacho do PCM de 26/12/2019 foram aprovadas “Fichas de cumprimento dos procedimentos de contratação pública”, bem como minutas de informações preparatórias dos procedimentos de empreitadas e aquisição de bens e serviços a serem implementadas por todos os serviços municipais.

2.10.2. Os testes realizados permitiram identificar algumas fragilidades do sistema de controlo interno da Autarquia, instituído à data, de que se destaca o seguinte:

- a) Em regra, nos procedimentos de ajuste direto, nos termos do artigo 112º, do CCP, antes da atual redação, foi convidada apenas uma entidade e não foi fundamentada a sua escolha, nomeadamente através da estimativa do preço, à revelia do princípio da utilização racional das dotações orçamentais, de acordo com o qual a despesa deve ser fundamentada, designadamente, quanto à economia.
- b) Nos ajustes diretos analisados, não existia evidência de ter sido prestada informação sobre a inexistência de proibição ou sej, de eventuais impedimentos de consulta das entidades convidadas (n.ºs 2 e 5, do art 113º, do CCP).
- c) A indicação das entidades a convidar era efetuada pelo Chefe da DAO, em vez de quem tinha competência para a autorização da realização da despesa (Presidente da Câmara ou vereador com competência delegada), a partir de listagem fornecida pelos serviços⁵⁹.
- d) Alguns procedimentos de ajuste direto e consulta prévia não tramitaram na plataforma eletrónica utilizada pelo Município. Embora o uso da plataforma não seja obrigatória nesses procedimentos⁶⁰, o seu uso permite assegurar uma maior transparência nos procedimentos pré-contratuais de contratação pública.
- e) Não foram objeto de publicitação no Portal dos Contratos Públicos os relatórios de dois contratos de empreitadas de obras públicas⁶¹ celebrados na sequência de ajuste direto (art. 465º, do CCP), omissão que foi regularizada no decurso da ação de controlo.
- f) Inexistência de livro de registo de obra nos processos de empreitadas promovidas pela DAS e de relatórios/informações sobre a fiscalização da execução das obras.

A Autarquia, no contraditório, acolhe as recomendações no sentido de serem supridas as fragilidades

⁵⁹ O PCM tem competência para autorizar a realização de despesa, nos termos do DL n.º 197/99, de 8/06, na redação atual, por delegação da CMVV até ao montante de 748 196,84 euros (deliberação, no mandato anterior, de 18/11/2013, por proposta do PCM n.º i/9314/2013/MVV), tendo este subdelegado nos vereadores na sua área de intervenção, conforme resulta do Despacho n.º i/8970/2013/MVV) e, para o mandato em curso, conforme deliberação da CMVV de 16/10/2017 e despacho do PCM n.º i/19668/2017/MVV, datado de 24/11/2017.

⁶⁰ A possibilidade tramitação de procedimentos de ajuste direto e consulta prévia através de meio de transmissão escrita e eletrónica de dados (v. g. via e-mail ou fax) e não diretamente em plataforma eletrónica encontra-se prevista no n.º 1, do art. 62º e al. g), do n.º 1, do artigo 115º, ambos do CCP.

⁶¹ Empreitadas n.ºs 71/2016 “Execução de escultura na rotunda da EN 201 em Prado” e 114/2016 “Restabelecimento de muros de suporte em Cervães - Vila Verde”, cujos relatórios apenas foram publicado no Portal Base em setembro de 2019 , após observação da IGF – Autoridade de Autoridade.

do sistema de controlo interno.

(Anexos 6 e 7)

2.10.3 O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas(PGRCIC)⁶² foi revisto e atualizado por deliberação do órgão executivo de 16/12/2019, tendo em conta as recomendações efetuadas nas auditorias realizadas em 2012 e em 2016 por esta Autoridade de Auditoria⁶³.

Contudo, a execução do Plano não foi objeto de monitorização, nem de relatórios anuais sobre a sua execução, pelo que não foi possível avaliar o grau de implementação das medidas de prevenção dos riscos aí previstos.

No contraditório, a Autarquia aceita o recomendado por esta Autoridade relativamente à monitorização do PGRCIC e à elaboração regular de relatórios parcelares sobre a sua aplicação.

(Anexos 6 e 7)

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões da ação de controlo, bem como as propostas dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Verde, são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C1. O MVV cumpriu, de um modo geral, o quadro legal previsto em matéria de contratação pública, não obstante continuar a apresentar fragilidades com impacto na exigível promoção da concorrência a transparência, bem como, em consequência, na prossecução do interesse público.</p> <p>(vd. Pontos 2.1. a 2.10.)</p>	
<p>C2. Convite de empresas com idêntico objeto, sede social e sócios/gerência comuns, isto é, jurídica e fiscalmente diferentes, mas que, para efeitos da proibição legal prevista no n.º 2, art. 113º, do CCP, devem ser tratadas como sendo a mesma entidade, dadas as especiais relações existentes entre elas.</p> <p>Não estão reunidas, no caso vertente, as condições para promoção de responsabilidade financeira, por não haver evidência de os serviços municipais e os eleitos locais que autorizaram essa despesa terem conhecimento prévio de se tratar de entidades só formalmente diferentes.</p> <p>(vd. Pontos 2.3.1. e 2.3.2.)</p>	<p>P1. Adotar mecanismos de controlo, de modo a que empresas com os mesmos sócios e/ou administradores/gerentes comuns ou outras relações especiais, apesar de juridicamente diferentes, não sejam convidadas/consultadas quando, no seu conjunto e em função do valor acumulado dos contratos, excedam os limites legais para o ajuste direto e a consulta prévia à mesma entidade, assegurando-se, assim, que a observância da proibição legal de convidar a mesma empresa não seja meramente formal ou aparente.</p>

⁶² O Plano foi aprovada por deliberação da Câmara Municipal de 20/01/2010, sendo, nessa mesma data, remetido para conhecimento ao Conselho da Prevenção da Corrupção e a outras entidades, incluindo a IGF-Autoridade de Auditoria.

⁶³ No âmbito do “Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica” (Processo n.º 2012/185/B1/1439) e “Controlo da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e Apreciação da Situação Financeira” (Processo n.º 2014/238/A3/523).

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C3. O MVV, entre 2016/2019, celebrou contratos, isoladamente ou em consórcio, com várias empresas unipessoais de que eram sócios e únicos gerentes quatro Presidentes de Juntas de Freguesias do Concelho e, por isso, membros, por inerência, da respetiva Assembleia Municipal, que se encontravam impedidos de contratar com o Município, conforme jurisprudência uniformizadora (cfr. o Acórdão n.º 2/2020 do STA).</p> <p>Não se afiguram reunidos os requisitos necessários à promoção do procedimento tendente à propositura de ações de perda de mandato ou de responsabilidade financeira dos Presidentes de Junta de Freguesia visados.</p> <p>Com efeito, antes da publicação do referido Acórdão do STA, a doutrina e a jurisprudência dominantes defendiam a inexistência de impedimento legal dos Presidentes de Junta de Freguesia para contratarem com o respetivo Município.</p> <p>(vd. Ponto 2.7.)</p>	<p>P2. Garantir que os adjudicatários dos contratos celebrados pelo Município não tem relação, direta ou por interposta pessoa ou entidade, com eleitos locais que integrem os seus órgãos executivo ou deliberativo, incluindo os membros por inerência.</p>
<p>C4. O valor das aquisições avulsas de bens correntes e de serviços, através de ajuste direto simplificado (cerca de 5 M€, entre janeiro/2016 e março/2019) representaram 38% do total das aquisições de bens e serviços, o que indicia insuficiências no levantamento das necessidades de bens e serviços de uso corrente e de planeamento das respetivas aquisições para o ano.</p> <p>(vd. Pontos 2.2.2. a 2.2.4.)</p>	<p>P3. Reforçar o processo de levantamento e planeamento das necessidades do Município, designadamente dos bens de consumo corrente, permanente e continuado ao longo do ano, permitindo a redução de aquisições avulsas desses bens e a obtenção de condições potencialmente mais vantajosas.</p>
<p>C5. Nas aquisições de bens e serviços, precedidas de ajuste direto (regime geral), não há evidência de ter sido convidada mais do que uma entidade e fundamentada a respetiva seleção, o que suscita os riscos decorrentes da falta de transparência e de concorrência, não sendo salvaguardados os princípios da proporcionalidade e da prossecução do interesse público.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.3.)</p>	<p>P4. Assegurar a consulta de vários fornecedores, tendo em vista a obtenção de propostas mais vantajosas e de melhores condições contratuais, com o objetivo de contribuir para a promoção de uma maior concorrência e transparência nos processos de contratação pública.</p>
<p>C6. Relativamente ao sistema de controlo interno da Autarquia, foram identificadas algumas fragilidades em matéria de contratação pública, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de fundamentação da despesa quanto à economia, no caso de ajuste direto com convite a uma única entidade, bem como da decisão de convidar essa entidade em detrimento de outros potenciais fornecedores; 	<p>P5. Promover as medidas necessárias à correção das fragilidades apontadas, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentar, nos procedimentos de ajuste direto e de consultas prévia, a decisão de convidar ou consultar determinadas entidades em detrimento de outros potenciais fornecedores, bem como estimar a despesa a realizar;

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Indicação das entidades a convidar efetuada pelos Serviços, em vez de o ser por quem tem competência para autorização da realização da despesa, a partir de listagem apresentada para o efeito pelos serviços; ✓ Ausência do livro de registo de obra nas empreitadas promovida pela DAS; ✓ Inexistência de relatórios e/ou informações sobre a fiscalização da execução das obras. <p>(vd. Pontos 2.10.2. al. a), c), d), e), e f))</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborar listagens, pelos serviços, com indicação das entidades a convidar ou a consultar em número superior ao exigido legalmente e informação sobre o histórico de cada uma delas, de modo a que o responsável com competência para a autorização da despesa possa tomar uma decisão fundamentada; ✓ Assegurar a apresentação de livro de obra pelo adjudicatário; ✓ Elaborar, relatórios ou informações sobre a execução das obras e seus incidentes, cabendo a sua elaboração aos serviços de fiscalização municipal.
<p>C7. Falta de monitorização do PGRIC e de elaboração de relatórios anuais sobre a sua aplicação.</p> <p>(vd. Ponto 2.10.3.)</p>	<p>P6. Assegurar a monitorização do PGRIC, bem como a elaboração de relatórios anuais sobre a sua aplicação.</p>

4. ENCAMINHAMENTO

4.1. Após obtenção do despacho tutelar, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do DL nº 276/2007, de 31 de julho, e do n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, o presente Relatório e Anexos devem ser enviados ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Verde, com menção expressa de que deve:

4.1.1. Dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal;

4.1.2. Remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos previstos na alínea o) do n.º 2 do artigo 35º do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro; e

4.1.3. Informar a IGF-Autoridade de Auditoria, no prazo de 60 dias a contar da sua receção, sobre as medidas adotadas para concretização das propostas ainda não implementadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

Este trabalho foi realizado pela Inspetora Teresa Cardoso, sob a coordenação do Chefe de Equipa Multidisciplinar, António Manuel Fernandes Pega, que subscreve, em seu nome e da referida Inspetora, o presente relatório.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por ANTÓNIO MANUEL DE MOURA FERNANDES PEGA
Dados: 2020.12.29 17:41:16 Z

LISTA DE ANEXOS

		Fls.
Anexo 1	Evolução da despesa e indicadores orçamentais com contratação pública (anos 2016/2018	1 e 2
Anexo 2	Amostra de empreitadas de obras públicas e de aquisições de bens e serviços	2 e 3
Anexo 3	Empreitadas de obras públicas – Ajustes diretos – Controlo do limite do n.º 2, do art. 113º, do CCP	4
Anexo 4	Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	5 a 10
Anexo 5	Contratação de empresa propriedade de Presidente de Junta de Freguesia	11 a 22
Anexo 6	Contraditório institucional – Resposta da Entidade	23
Anexo 7	Contraditório institucional da Autarquia (posição da entidade auditada) e sua análise (posição da IGF – Autoridade de Auditoria)	24 a 27