

PARECER:

Concordo, afirmando - se - me, no entanto, juridicamente sustentável a continuação da invalidez no que quanto à matéria constante dos pontos 6.17 e, consequentemente, a desnecessidade da sua participação continuada, o que, dado já, suplen- mente, se coloca à consideração do Senhor Subinspector-Geral
A. c. s.

O Subinspector-Geral

Mário Tavares da Silva

2013.03.22

A consideração do Senhor Subinspector-Geral (EMA), Dr. Mário Rui Tavares de Silva, propondo a remessa ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, acompanhado dos Anexos 1 (relatório), 2 (contraditório) e 3 (parecer n.º 1).

Manuela Garrido
2013.03.13

MANUELA GARRIDO
Inspectora de Finanças Director

DESPACHO:

Concordo, de acordo com o disposto de encaminhamento.
A consideração de S.º o Secretário de Estado do Orçamento.
19.6.2013

JOSÉ MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

RELATÓRIO N.º 426/2013

PROCESSO N.º 2012/172/B1/1153

INSPEÇÃO ORDINÁRIA AO MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FOZ CÔA

SUMÁRIO EXECUTIVO

<p>Tendo em conta as evidências obtidas (vd. Anexo 1), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (vd. Anexos 2 e 3), as principais conclusões desta auditoria, são em síntese, as seguintes:</p>	
<p>1. No decurso da análise dedicada à temática das EMPRESAS MUNICIPAIS, conclui-se no que respeita à "FOZCOAINVEST" o objeto prosseguido pela empresa municipal, mostra-se divergente das atribuições do município - n.º 2 do art.º 1º da Lei n.º 58/98, de 18/ago e artigo 5º da Lei n.º 53-F/2006 de 29/dez, cotejados com o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29/mar, com as alterações introduzidas e com a Lei n.º 159/99, de 14/set.</p> <p>A pronúncia da CMVNFC revela-se dissonante com o descrito no relatório, referindo que os serviços ainda se encontram a "compilar a informação e elementos referentes à criação das duas únicas empresas municipais em que possui participações...", pelo que, deverá o Município esclarecer, de forma documentada, se e em que medida se assistiu à alteração/modificação do objeto prosseguido, porquanto, a manter-se a factualidade apurada, deverão prosseguir as conclusões vertidas no relatório.</p>	<p>O objeto da empresa municipal "FOZCOAINVEST" revela-se divergente das atribuições do Município</p>
<p>2. Relativamente à matéria da "ACUMULAÇÃO DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES - TRABALHADORES", onde se concluía pela formulação de recomendações, não mereceu por parte da autarquia a dedução de quaisquer informações que permitissem concluir pela intenção do seu acolhimento, com exceção da concordância expressa quanto à ilegal acumulação de funções protagonizada pelo Diretor de Departamento em acumulação com o cargo de gerente da sociedade "Ribeira da Teja, Produção de Energia Eléctrica, Lda", pelo que deverá ser demonstrado pela Autarquia, de forma detalhada e documentada, o cumprimento das recomendações transmitidas.</p>	<p>Demonstração por parte do município do acolhimento das recomendações formuladas, nomeadamente regularizando a situação de ilegalidade relativa ao exercício de funções em acumulação por um dirigente municipal</p>

<p>3. A análise expendida à matéria de “ACUMULAÇÃO DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES – ELEITOS LOCAIS EM REGIME DE PERMANÊNCIA”, concluía, pelo carácter invalidante das deliberações do órgão executivo de 24/nov/2009 e de 05/jan/2010, aprovadas por maioria, que designaram</p> <p style="text-align: center;">Vereador em regime de permanência e designado Vice-Presidente da CM, como Presidente do Conselho de Administração da empresa municipal “FOZCOACTIVA”.</p> <p>Igual juízo é postulado no relatório relativamente àquelas deliberações do órgão executivo – 24/nov/2009 e 05/Jan/2010 – que aprovaram, por maioria, a designação de</p> <p style="text-align: center;">Presidente da Câmara Municipal, como Presidente do Conselho de Administração da empresa municipal “FOZCOAINVEST”.</p> <p>Trata-se de situações de acumulação (ilegal) de funções, enquanto eleitos locais e Presidentes de cada um dos Conselhos de Administração das empresas municipais atrás descritas – n.º 4 do art.º 47º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez e do n.º 2 do art.º 2º e art.º 20º, ambos do DL n.º 71/2007, de 27/mar.</p> <p>Este entendimento sai reforçado com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012 de 31/ago, que procedeu à revogação da Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, delimitando no seu art.º 30º o “Estatuto do gestor das empresas locais”, o qual manteve a subsidiariedade de aplicação do EGP, alterado e republicado pelo DL n.º 8/2012, de 18/jan.</p> <p>Deverá o Município, usando das competências que derivam da alínea i) do n.º 1 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, de 18/set, na redacção introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/jan, alterar a composição daqueles órgãos das enunciadas empresas municipais, repondo, assim, a legalidade da situação descrita.</p>	<p style="text-align: center;">Invalidade das deliberações de 24/nov/2009 e de 05/jan/2010, que designaram,</p> <p style="text-align: center;">Vereador e Vice-PCM enquanto Presidente do Conselho de Administração da empresa municipal “FOZCOACTIVA” e das deliberações de 24/nov/2009 e 5/jan/2010 que designaram</p> <p style="text-align: center;">como Presidente do Conselho de Administração da empresa municipal “FOZCOAINVEST”</p>
<p>4. Apurou-se a impossibilidade de verificação do cumprimento do art.º 10.º da Lei n.º 64/93, de 26/ago, por parte dos eleitos locais em regime de permanência, devendo aqueles demonstrar, com evidência documental, o cumprimento daquele preceito legal.</p>	<p style="text-align: center;">Impossibilidade de aferir sobre o cumprimento do artº 10º da Lei n.º 64/93, de 26/ago</p>
<p>5. Relativamente ao “trabalho extraordinário”, apurou-se a existência de situações de ultrapassagem dos limites</p>	<p style="text-align: center;">Ultrapassagem dos</p>

<p>remuneratórios a que se reporta o n.º 2 do art.º 161.º do RCTFP, tendo o Município, transmitido a adoção de medidas destinadas à respetiva regularização, através da reposição dos valores por parte dos trabalhadores em causa, não transmitindo, porém, os montantes entretanto repostos/reintegrados e o inerente suporte documental, revelando-se assim necessário que a autarquia, transmita, de forma documentada e detalhada por trabalhador, o valor das quantias indevidamente abonadas, alvo de reposição.</p>	<p>limites remuneratórios - trabalho extraordinário - n.º 2 do art.º 161.º do RCTFP</p>
<p>6. Relativamente à matéria do “SIADAP”, objeto de análise, questiona-se a legalidade das alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório dos trabalhadores, ocorridas nos anos de 2009 e de 2010, por se sustentarem em avaliações que violam a legalidade, sendo, por isso, nulas.</p> <p>Com efeito, a CMVNFC, face à omissão de avaliação de desempenho de diversos trabalhadores nos anos de 2004 a 2007, propendeu no ano de 2009 para a avaliação do seu trabalho, mediante a atribuição de classificações de “BOM” e “MUITO BOM”.</p> <p>Essa avaliação por ponderação curricular, relativa aos anos de 2004 e 2005 e que aglutinou, igualmente, os anos de 2006 e 2007, para além de ter ocorrido apenas no ano de 2009 não se sustentou numa efetiva avaliação por ponderação curricular, tendo sido atribuída de uma forma desligada de qualquer matriz avaliativa, antes, sendo atribuída com recurso aos antecedentes (históricos) das avaliações conferidas a cada trabalhador.</p> <p>O procedimento adotado não se compagina com a abrangência que a ponderação curricular na estratificação dos seus múltiplos critérios deve conter, tendo a avaliação sido realizada com preterição de uma formalidade legal essencial, sendo, por conseguinte, nulos, os o(s) acto(s) de classificação/homologação de cada uma das avaliações realizadas nos moldes atrás descritos (alínea c) do n.º 2 e n.º 1, ambos do art.º 133.º do CPA).</p> <p>Em suma, as alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório dos trabalhadores, ocorridas nos anos de 2009 e 2010 (cujos pressupostos assentam em avaliações como</p>	<p>Ilegalidade na alteração de posição remuneratória, obrigatória, dos trabalhadores do município nos anos de 2009 e 2010, sustentadas em atos de avaliação e de homologação nulos</p>

<p>aquelas que atrás se aludiu) são igualmente nulas, pelo facto de não estar garantido o número de pontos (10) necessários para se operar a respetiva alteração obrigatória de posição remuneratória (n.º 6 do art.º 47.º), motivo pelo qual se propõe a remessa da matéria ao Magistrado do Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco visando a instauração da ação administrativa especial destinada à declaração de nulidade dos descritos atos que sustentam a alteração de posição remuneratória – n.º 2 do art.º 2, art.º 9, alínea a) do n.º 2 do art.º 46, n.º 1 do art.º 50.º, alínea b) do n.º 1 do art.º 55.º, n.º 1 do art.º 58.º, todos do CPTA e art.º 133.º do CPA.</p>	
<p>7. Consequentemente, os contratos celebrados entre o Município de VNFC e os trabalhadores abrangidos (à exceção das trabalhadoras que não foram avaliadas nos termos atrás explanados), são igualmente nulos, nos termos da alínea i) do n.º 2 e n.º 1 do art.º 133.º do CPA, pelo que devem ser também apreciados pelo Magistrado do Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco, para os fins referidos no antecedente item 6.</p>	<p>Nulidade dos contratos celebrados entre o Município e os trabalhadores abrangidos pelas referidas APR's nulas</p>
<p>8. A expressão financeira resultante da alteração de posicionamento remuneratório, apesar de se mostrar detalhada no acervo documental do relatório - valores computados à data da realização da ação inspetiva - carece todavia de ser atualizada, pelo que a CMVNFC deverá informar com evidência documental sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contabilização dos diferenciais remuneratórios abonados aos trabalhadores – encargos financeiros totais liquidados no período temporal do ano de 2009 até à presente data – decorrente da redita alteração de posicionamento remuneratório, incluindo os respetivos montantes pagos à Caixa Geral de Aposentações; ▪ Reposição/reintegração das quantias ilegalmente abonadas relativas aos acréscimos remuneratórios - objeto de quantificação nos termos do ponto anterior – à luz do disposto no art.º 38.º do DL n.º 155/92, de 28/jul, com as alterações introduzidas, no que concerne aos trabalhadores abrangidos pelo mecanismo de 	<p>Informação por parte do município, devidamente documentada, sobre o cômputo global da expressão financeira resultante das alterações de posição remuneratória dos trabalhadores, propendendo para a reposição/reintegração das inerentes quantias ilegalmente abonadas</p>

<p>alteração de posicionamento remuneratório, à exceção dos identificados no supra item 7.</p>	
<p>A matéria analisada nos "LOTEAMENTOS URBANOS" permite-nos extrair as seguintes conclusões:</p>	
<p>9. PROCESSO N.º 190/2009 – OPERAÇÃO DE LOTEAMENTO URBANO nulidade da licença da operação de loteamento urbano, atenta a postergação dos art.ºs 13º e 14º do Regulamento do Plano Diretor Municipal e alínea a) do art.º 68º do RJUE e n.º 1 do art.º 133º do CPA, devendo a matéria ser remetida ao Magistrado do Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco visando a instauração da ação administrativa especial destinada à declaração de nulidade do descrito licenciamento</p>	<p>Nulidade da licença da operação de loteamento urbano (processo n.º 190/2009)</p>
<p>10. PROCESSO N.º 8/1976 – OPERAÇÃO DE LOTEAMENTO URBANO – ALTERAÇÕES À LICENÇA – o ato de licenciamento da alteração da operação de loteamento urbano está inquinado de um vício, para o qual a lei estabelece a sanção mais gravosa – nulidade, pela falta de um elemento essencial nos termos do n.º 1 do art.º 133º do CPA.</p> <p>Com efeito, a pretensão urbanística reconduzia-se ao acréscimo de áreas (implantação e construção - incluindo anexos), nos lotes n.ºs 2, 3 e 4 da operação de loteamento urbano, assente na premissa de que os lotes 2 e 3 já se encontrariam unificados, pretendendo-se agora em conjunto com o lote 4, proceder apenas ao aumento daquelas áreas; no entanto, aquela eventual "unificação" dos lotes 2/3 não foi acompanhada do exigível procedimento de alteração da licença da operação de loteamento urbano respetiva.</p> <p>Conclui-se ainda pela nulidade consequente do ato que admitiu a comunicação prévia n.º 3/2009, para a realização de obras de construção de um anexo e ampliação de moradia unifamiliar, nos termos da alínea i) do n.º 2 do art.º 133º do CPA.</p> <p>Promove-se a participação dos factos ao Magistrado do Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco, visando a sindicância contenciosa daqueles atos.</p> <p>No âmbito da execução da operação de loteamento originária, teriam sido executadas as edificações respeitantes aos</p>	<p>Nulidade da licença de alteração da operação de loteamento urbano (processo n.º 8/1976)</p> <p>Nulidade consequente do ato de admissão de comunicação prévia (processo n.º 3/2009)</p> <p>No contexto da execução da operação de loteamento, foram executadas obras ilegais e edificações desconformes com o respetivo</p>

<p>processos de obras identificados pela entidade, concluindo-se, assim, quer pela realização de obras ilegais, quer ainda pela realização de edificações em desconformidade com o respetivo licenciamento.</p> <p>Acresce a esta dimensão de ilegalidade urbanística, a conclusão de que várias edificações não detêm a necessária autorização de utilização.</p> <p>O relatório acrescenta ainda que a operação de loteamento originária "previu a execução de um arruamento que serviria os lotes..." com a área de 905 m2 e apesar de nada ser "referido no processo sobre a cedência, ou não, para domínio público desse arruamento" assistiu-se, em parte dessa referida área do arruamento, à implantação/construção de um edifício "que se julga" destinado "a prestação cuidados de saúde desde há 20/25 anos", de acordo com a informação prestada pela entidade.</p> <p>Deverá o Município de VNFC, em subsequente pronúncia, prestar informação atualizada e devidamente documentada, sobre os trâmites por si impulsionados e destinados à reposição da legalidade urbanística, quer no plano sancionatório quer no plano da aplicação das medidas de tutela de legalidade urbanística e, por último, esclarecer, em definitivo, a legalidade da implantação do referido edifício localizado/integrado em área da mencionada operação de loteamento urbano.</p>	<p>licenciamento e desprovidas de autorização de utilização</p>
<p>11. Nulidade do licenciamento da operação de loteamento urbano promovida pela requerente</p> <p>Processo n.º 174/2003 – atendendo à postergação dos art.ºs 11º, 13º e 14º do RPDM de VNFC e nos termos da alínea a) do art.º 68º do RJUE e n.º 1 do art.º 133º do CPA.</p> <p>Nulidade consequente das deliberações de 07/mar/2006, 20/mar/2007 e 17/fev/2009, que aprovaram as alterações daquela licença da operação de loteamento urbano, nos termos da alínea i) do n.º 2 do art.º 133º do CPA.</p> <p>Nulidade consequente dos despachos exarados no âmbito dos processos de licenciamento/autorização administrativa das edificações e inerentes autorizações de utilização, no âmbito da execução da enunciada operação de loteamento urbano, atento</p>	<p>Nulidade da licença da operação de loteamento urbano (processo n.º 174/2003), das deliberações que aprovaram as alterações da licença da operação de loteamento urbano e dos consequentes despachos exarados nos processos de licenciamento/autorização de edificação e utilização</p>

<p>o disposto na alínea i) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA.</p>	
<p>12. Nulidade consequente dos despachos exarados no âmbito dos processos de licenciamento/autorização administrativa das edificações e inerentes autorizações de utilização, no âmbito da execução da enunciada operação de loteamento urbano, atento o disposto na alínea i) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA</p>	<p>Ilegalidade urbanística (processo de licenciamento n.º 83/2010)</p>
<p>A análise à matéria relativa a “OBRAS PARTICULARES” concluiu que:</p>	
<p>13. A pretensão edificatória (processo de licenciamento n.º 83/2010 objeto de indeferimento e sobre a qual já foram implementadas medidas sancionatórias), atento o seu enquadramento no âmbito do PDM (art.º 33.º), apenas se revelaria possível (numa ótica de reposição da legalidade urbanística) se o prédio no qual se desenrolou aquela edificação revelasse uma área mínima de 5.000 m2 bem como as renovadas autorizações das entidades competentes no âmbito da RAN e REN, destinadas a eventual desafetação da área em questão.</p> <p>Atenta a ilegalidade urbanística, foi igualmente proposto no relatório, a adoção por parte do PCM de medidas de tutela de legalidade urbanística (art.º 102.º e seguintes do RJUE e alínea m) do n.º 2 do art.º 68.º da LAL), tendo a Autarquia confirmado a ilegalidade da pretensão urbanística desencadeada pela munícipe, bem como as medidas desenvolvidas, designadamente, da subsequente notificação da “proprietária do prédio da sua intenção de ordenar a legalização da obra”.</p> <p>Neste contexto, deve a CMVNFC prestar informação atualizada e acompanhada de evidência documental sobre quais as medidas adotadas e procedimentos desencadeados, visando a reposição da legalidade urbanística.</p>	<p>Adoção de medidas de tutela de legalidade urbanística destinadas à reposição da legalidade urbanística</p>

<p>14. A pretensão urbanística designada como “Obras realizadas pela Junta de Freguesia de Chãs”, atendendo ao seu enquadramento no instrumento de gestão territorial em vigor (PDM, art.º 33.º), apenas se mostraria exequível no contexto de que o prédio no qual se desenrolaram aquelas edificações possuísse uma área mínima de 5.000 m² (n.º 1 do art.º 33º do PDM), que a construção se destinasse a “equipamentos especiais de interesse municipal não enquadráveis na área urbana e urbanizável, nomeadamente equipamento hoteleiro e turístico” (alínea c) do n.º 1 do art.º 33º do PDM), respeitasse ainda os limites estabelecidos para a cércea máxima (6m) e para a “área contínua de construção” (300 m²) (n.º 5 do art.º 33º) e ainda, “as necessárias autorizações das entidades que tutelam a Reserva Agrícola Nacional e Reserva Ecológica Nacional”.</p> <p>Descrita a ilegalidade urbanística, foi, nos mesmos termos, sugerido a implementação por parte do PCM das medidas de tutela de legalidade urbanística (art.º 102.º e seguintes do RJUE, alínea m) do n.º 2 do art.º 68º da LAL e art.º 39º do DL n.º 166/2008, de 22/ago), tendo o Município, em sede de contraditório, informado “que irá proceder nos mesmos termos aí mencionados”.</p>	<p>Ilegalidade urbanística – obras realizadas pela JF de Chãs</p>
<p>15. Relativamente aos “PROCESSOS DE CONTRA-ORDENAÇÃO”, os resultados da ação concluíram pela formulação de recomendações e pela necessidade de ser proferida decisão pelo PCM, nos processos de contra-ordenação identificados, uma vez decorrida a sua integral instrução.</p> <p>Tendo, a CMVNF, em resposta, informado que “assume o compromisso de dar o devido acolhimento às recomendações constantes do relatório...”, torna-se necessário que informe esta IGF, de forma documentada, por recurso à elaboração de mapas similares aos constantes no acervo documental do relatório (elaborados pela entidade), demonstrando o desfecho decisório que recaiu nos processos de contra-ordenação em causa, incluindo o pagamento efetivo de coimas, eventualmente, aplicadas naqueles processos contra-ordenacionais.</p>	<p>Necessidade de expenda de decisão nos processos de contra-ordenação</p>

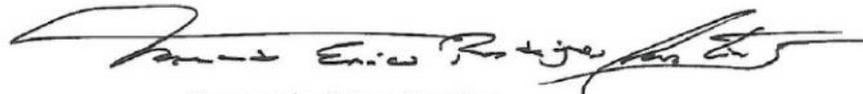
16. A análise da matéria concernente a "**QUEIXAS**", designadamente, no que respeita à exposição apresentada pelo munícipe Apenso n.º 1/2009 ao Processo Administrativo n.º 91400 – revelou-se prejudicada atendendo à nulidade que atinge o licenciamento da operação de loteamento urbano (no qual se insere a construção denunciada e cuja licença se revela consequentemente nula).

A adoção/acolhimento da integralidade das **recomendações** vertidas no relatório, não se mostram reveladas em sede da resposta da CMVNFC, devendo, em subsequente pronúncia, prestar informação detalhada sobre as medidas implementadas ou a implementar que permitam aferir o grau da sua concretização.

Adoção de medidas de tutela de legalidade urbanística destinadas à reposição da legalidade urbanística

Inspeção-Geral de Finanças, 7 de março de 2013

O Inspetor,



Fernando Erico Martins

Parecer Síntese

Compulsados os autos referentes ao relatório principal atinente à ação inspetiva realizada ao município supra referenciado e atendendo ao teor da pronúncia deduzida pela Câmara Municipal, em sede de exercício do contraditório, cumpre emitir o presente parecer.

Analisado o teor do relatório da ação inspetiva, expressamos a nossa concordância com as suas conclusões, recomendações e propostas nele vertidos.

Igualmente examinada a pronúncia aduzida pelo Município de Vila Nova de Foz Côa e do seu confronto com o conteúdo do relatório, constata-se o seguinte:

1 – A adoção/acolhimento das recomendações vertidas no relatório, não se mostram reveladas em sede da resposta da Câmara Municipal de Vila Nova de Foz Côa (CMVNFC), devendo em subsequente pronúncia prestar, informação detalhada sobre as medidas implementadas ou a implementar que permitam aferir o grau da sua concretização;

2 – A análise da matéria atinente a “Empresas Municipais” (para além da temática respeitante a *acumulação do exercício de funções – eleitos locais*, que abordaremos mais adiante no ponto de análise respetivo) concluía no que respeita à “FOZCOAINVEST” que o objeto prosseguido pela empresa municipal, mostra-se divergente das atribuições do município - n.º 2 do art.º 1º da Lei n.º 58/98, de 18/ago e art.º 5º da Lei n.º 53-F/2006 de 29/dez, cotejados com o DL n.º 100/84, de 29/mar, com as alterações introduzidas e com a Lei n.º 159/99, de 14/set.

A pronúncia da CM revela-se dissonante do postulado do relatório, iniciando, porém, a sua resposta com a indicação de que os serviços ainda se encontram a “compilar a informação e elementos referentes à criação das duas únicas empresas municipais em que possui participações...”

Assim, deverá a edilidade esclarecer, de forma documentada, se e em que medida se assistiu à alteração/modificação do objeto prosseguido, porquanto, a manter-se a factualidade apurada em sede de relatório, deverão prosseguir as conclusões vertidas no relatório.

3 – A temática da “ACUMULAÇÃO DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES – TRABALHADORES” cujo vector de análise, concluía pela formulação de recomendações, não mereceu por parte da autarquia a dedução de quaisquer informações que permitissem concluir pela intenção do seu acolhimento, com exceção da concordância expressa quanto à ilegal acumulação de funções protagonizada pelo Diretor de Departamento a seguir descrita.

Destarte, deverá a autarquia, em subsequente pronúncia, demonstrar de forma detalhada e documentada, o cumprimento das recomendações vertidas no relatório, incluindo a erradicação efetiva da ilegalidade relativa ao exercício de funções pelo trabalhador da edilidade, Diretor de Departamento em acumulação com o cargo de gerente da sociedade "Ribeira da Teja, Produção de Energia Eléctrica, Lda".

4 – A análise expendida no relatório conducente à matéria de "ACUMULAÇÃO DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES – ELEITOS LOCAIS EM REGIME DE PERMANÊNCIA", concluiu, pelo carácter invalidante das deliberações do órgão executivo de 24/nov/2009 e de 05/jan/2010, aprovadas por maioria, que designaram

Vereador em regime de permanência e designado Vice-Presidente da CM, como Presidente do Conselho de Administração da empresa municipal "FOZCOACTIVA".

Igual juízo é postulado no relatório relativamente àquelas deliberações do órgão executivo – 24/nov/2009 e 05/Jan/2010 – que aprovaram, por maioria, a designação de Presidente da Câmara Municipal, como Presidente do Conselho de Administração da empresa municipal "FOZCOAINVEST".

Ambos os desideratos anulatórios são concretizados pela corporização de uma acumulação (ilegal) de funções enquanto eleitos locais e Presidentes de cada um dos Conselhos de Administração das empresas municipais atrás descritas – n.º 4 do art.º 47º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez e do n.º 2 do art.º 2º e art.º 20º, ambos do DL n.º 71/2007, de 27/mar.

A edilidade expressou, no âmbito da sua pronúncia, a discordância sobre a análise expendida no relatório.

Entendemos não assistir razão à edilidade.

Ao invés, concordamos com a construção jurídica alinhada no relatório, sublinhando, como aliás já resultava do teor daquele relatório, que as normas insertas no art.º 47º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, não esgotam a dimensão daquele estatuto – *Estatuto do gestor local* – e que, atentas as remissões do n.º 4 do art.º 47º daquele diploma legal e do n.º 2 do art.º 2º do DL n.º 71/2007, de 27/mar, concluímos que o "*Estatuto do Gestor Público*" é subsidiariamente aplicável aos titulares dos órgãos de gestão das empresas integrantes dos sectores empresariais locais, nele se descortinando a essência do próprio estatuto do gestor local.

A este propósito *vide* o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 69/2008, publicado na 2ª série do Diário da República, n.º 201, de 16 de Outubro de 2009, homologado por despacho do Secretário de Estado Adjunto e do

Orçamento, de 1 de Setembro de 2009, bem como o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 39/2009, e ainda "*Pedro Gonçalves, Regime Jurídico das Empresas Municipais, Almedina, Coimbra, 2007*".

Acresce referir que aquele entendimento sai reforçado com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012 de 31/ago, que procedeu à revogação da Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, delimitando no seu art.º 30º o "Estatuto do gestor das empresas locais", o qual manteve a subsidiariedade de aplicação do EGP, alterado e republicado pelo DL n.º 8/2012, de 18/jan.

Neste ponto de análise, reiteramos o teor das recomendações constantes do relatório, devendo o Município, sopesando as competências que derivam da alínea i) do n.º 1 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, de 18/set, na redação introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/jan, propender para a expurgação das ilegalidades acima transcritas, transmitindo em subsequente pronúncia, a respetiva alteração da composição daqueles órgãos das enunciadas empresas municipais.

Por último, nesta temática, o relatório apontava a impossibilidade de verificação do cumprimento do art.º 10.º da Lei n.º 64/93, de 26/ago, por parte dos eleitos locais em regime de permanência.

Recorde-se que aquele dispositivo legal estabelece a exigibilidade de apresentação pelos eleitos locais, no prazo ali estabelecido, da "*declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos*".

Renova-se o teor do preceituado no relatório, devendo aqueles eleitos locais demonstrar, de forma documentada, o cumprimento daquele preceito legislativo.

5 – O relatório da ação, no que tange à temática do "trabalho extraordinário", apresentava situações de ultrapassagem dos limites remuneratórios a que se reporta o n.º 2 do art.º 161.º do RCTFP, apurada em sede de análise daquela temática, procedendo à identificação dos inerentes trabalhadores.

O Município, no âmbito do contraditório, transmitiu a adoção de medidas destinadas à regularização, através da reposição dos valores por parte dos trabalhadores em causa, não transmitindo, porém, os montantes entretanto repostos/reintegrados e o inerente suporte documental.

Revela-se assim necessário que a autarquia, em renovada pronúncia, transmita, de forma documentada e detalhada por trabalhador, o valor das quantias indevidamente abonadas que foram objeto de reposição.

6 - A matéria do "SIADAP", objeto de análise no relatório, apresentava, numa dimensão conclusiva de apreciação, a formulação de recomendações, cujo teor ora se renova, com expressa indicação à autarquia para que relativamente àquelas demonstre a sua adoção/acolhimento, acompanhada da informação detalhada sobre as medidas implementadas, ou a implementar, que permitam aferir o grau da sua concretização.

6.1. - Ainda no que concerne à temática do "SIADAP", o relatório concluiu pela nulidade das alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório dos trabalhadores, ocorridas no ano de 2009 e no ano de 2010, porquanto não estavam reunidos o quantitativo de pontos - 10 - necessários para se operar a redita alteração obrigatória de posição remuneratória - n.º 7 do art.º 113º e n.º 6 do art.º 47º, ambos da LVCR.

É igualmente proposto no relatório, a nulidade consequente dos contratos celebrados entre o Município e os trabalhadores abrangidos pela redita alteração obrigatória de posição remuneratória.

Excluem-se daquela resolução, os trabalhadores cuja avaliação, nos anos de 2004 e 2005, não decorreu nos termos infra detalhados.

Com efeito, o relatório sublinha que a CMVNFC, face à omissão de avaliação de desempenho de diversos trabalhadores nos anos de 2004 e 2005, a autarquia propendeu no ano de 2009 para a *avaliação* do seu trabalho mediante a atribuição de classificações de "BOM" e "MUITO BOM".

Porém, conforme refere o relatório, a ocorrência dessa avaliação, por ponderação curricular, relativa aos anos de 2004 e 2005¹ e que aglutinou igualmente os anos de 2006 e 2007, para além de ter ocorrido apenas no ano de 2009, necessário se tornaria que de uma efetiva avaliação por ponderação curricular se tratasse.

¹ O relatório, nos termos preceituados no ponto 12. da "Reunião de Coordenação Jurídica de 27 de Janeiro de 2010 - Soluções interpretativas uniformes homologadas por Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local em 30 de Junho de 2010." estabelecia que o SIADAP não era aplicável à Administração Local nos anos de 2004 e de 2005, razão pela qual não era possível proceder à avaliação de desempenho desses anos por ponderação curricular - art.º 10º do Dec Reg n.º 6/2006, de 20/Jun. No entanto, por sentença do Tribunal Central Administrativo do Norte - processo n.º 0289/09.5 BEPRT - datada de 2/mar/2012 - foi considerado que "No âmbito subjectivo do art.º 113.º n.º 7 da Lei n.º 12-A/08, incluem-se todos os trabalhadores cujo desempenho não tenha sido avaliado ao abrigo do SIADAP, nomeadamente por este não lhes ser aplicável ao tempo" e que "A faculdade de requerer a ponderação do currículo profissional, previsto no n.º 9 desse art.º 113, assiste também a esses trabalhadores."

É que, conforme postula o relatório, a *avaliação* realizada não foi além da ponderação do trabalho realizado pelos trabalhadores, desligada de qualquer matriz avaliativa, por recurso aos antecedentes (histórico) das avaliações conferidas a cada trabalhador².

Considera assim o relatório que o procedimento adotado não se compagina com a abrangência que a ponderação curricular na estratificação dos seus múltiplos critérios deverá conter.

Em conclusão, o relatório da ação inspetiva entende que a avaliação realizada nestes termos, constitui a preterição de uma formalidade legal essencial, e por conseguinte, os o(s) ato(s) de classificação/homologação de cada uma das avaliações realizadas nos moldes atrás descritos, são nulos – alínea c) do n.º 2 e n.º 1, ambos do art.º 133.º do CPA – atenta a impossibilidade legal da sua concretização.

A edilidade expressou no âmbito da sua pronúncia a discordância sobre o expendido, argumentando ainda pela não cominação com a nulidade dos reditos atos inválidos.

Não obstante a argumentação expendida pela autarquia e à qual não aderimos, alinhámos pela concordância da matéria expressa em sede de relatório da ação inspetiva.

Desde logo porque se é consabido que o regime regra da invalidade – art.º 135º do CPA – reconduz-se a que os vícios do ato administrativo determinem a sanção jurídica da anulabilidade, por outro lado, nos termos do n.º 1 do art.º 133º do CPA *“São nulos os actos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade.”*

Refira-se ainda que, o n.º 2 do art.º 133º do CPA transmite uma enumeração meramente exemplificativa mas útil, no entendimento do conceito de “elementos essenciais” resultante do n.º 1.

Com efeito, do n.º 2 do art.º 133º, extraem-se exigências relativas à dicotomia essencial de poderes e atribuições, à formação da vontade, entre outras (alíneas a) a c) e e) a g)) consubstanciando aspetos relativos ao ato em si e ao seu autor, bem como características do objeto do ato com outros valores, que determinam nulidade (alíneas d), h) e i)), representando aspetos em que o desiderato anulatório radical da nulidade é estabelecido por critérios que não têm a ver com os elementos do ato em si.

² A título meramente exemplificativo, Vd. uma dessas pronúncias expendidas pela comissão de avaliação que sob o título “Avaliação” refere que *“Tendo em conta que o trabalhador (...) tem vindo a obter a classificação de Muito Bom desde 1998 a 2004, ano da última avaliação, julgo que os anos em que não foi classificado devem continuar a merecer idêntica classificação, uma vez que o trabalhador manteve a mesma qualidade de desempenho durante os anos não avaliados, propõe-se a atribuição da classificação de MUITO BOM aos anos não classificados.”*

Entendemos que não é pelo facto de se subsumirem a características relacionais e não à estrutura do ato e à sua ligação umbilical com o seu autor, que esse vício (ou vícios) deixa de respeitar a aspetos essenciais³ – art.ºs 120º e 133º, ambos do CPA.

In casu a ilegalidade constatada é geradora de nulidade se os atos em causa não contiverem todos os elementos essenciais, considerando-se “elementos essenciais” todos os elementos cuja falta se consubstancie num vício do ato que, por ser de tal modo grave, torna inaceitável a produção dos respetivos efeitos jurídicos. – n.º1, 1ª parte do art.º 133º do CPA.

Entendemos ainda que a nulidade abrangerá todos os atos de classificação/homologação das avaliações atribuídas cuja estrutura normativa assenta na suposta ponderação curricular.

Atento o supra exposto, importa concluir que as alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório dos trabalhadores, ocorridas nos anos de 2009 e 2010, cujos pressupostos assentam em avaliações que como atrás se concluiu são nulas, serão igualmente nulas as respetivas alterações de posição remuneratória, porquanto não estavam, assim, reunidos o quantitativo de pontos – 10 – necessários para se operar a redita alteração obrigatória de posição remuneratória – n.º 6 do art.º 47.º, ambos da LVCR.

Consequentemente, os contratos celebrados entre o Município de VNFC e os trabalhadores abrangidos – à exceção das trabalhadoras que não foram avaliadas nos termos atrás explanados – são igualmente nulos – alínea i) do n.º 2 e n.º 1 do art.º 133.º do CPA.

Concordamos com as propostas de remessa judicial vertidas no relatório.

7 – A análise versada no relatório relativa a “Loteamentos urbanos” concluiria pela nulidade da licença da operação de loteamento urbano - PROCESSO N.º 190/2009 – OPERAÇÃO DE LOTEAMENTO URBANO

– ALVARÁ N.º 190 - atenta a postergação dos art.ºs 13º e 14º do Regulamento do Plano Diretor Municipal e alínea a) do art.º 68º do RJUE e n.º 1 do art.º 133º do CPA.

³ Neste sentido *vide* Mário Esteves de Oliveira e outros *in* Código de Procedimento Administrativo Comentado, Almedina, que define como “Elementos essenciais no sentido do n.º 1 do art.º 133.º do Código – cuja falta determina a nulidade do acto administrativo – seriam, pois, todos aqueles que se ligam a momentos ou aspectos legalmente decisivos e graves dos actos administrativos, além daqueles a que se refere já o seu número 2.”

A edilidade, na sua pronúncia, alinhou a sua discordância face à resolução anulatória avançada no relatório.

Não obstante a bondade da argumentação aduzida pela autarquia e com a qual não concordamos, acompanhamos as conclusões alinhadas no relatório e inerentes propostas de remessa judicial.

7.1. – O relatório apurou ainda que o ato de licenciamento da alteração da operação de loteamento urbano - PROCESSO N.º 8/1976 – OPERAÇÃO DE LOTEAMENTO URBANO – ALTERAÇÕES À LICENÇA – está inquinado de um vício, para o qual a lei estabelece a sanção mais gravosa – nulidade, pela falta de um elemento essencial nos termos do n.º 1 do art.º 133º do CPA.

De acordo com a factualidade apurada no relatório, a pretensão urbanística reconduzia-se ao acréscimo de áreas - implantação e construção (incluindo anexos) - nos lotes n.º 2, n.º 3 e n.º 4 da operação de loteamento urbano atrás identificada.

Para além de que o intento urbanístico dos requerentes se desenvolvia (Vd. memória descritiva e justificativa, e restantes elementos técnicos que instruíram o seu requerimento) assente na premissa de que o lote 2 e o lote 3 já se encontrariam unificados, e pretendendo-se agora em conjunto com o lote 4, proceder apenas ao aumento daquelas áreas.

Todavia, conforme explana o relatório, aquela eventual “unificação” dos lotes 2/3 (independentemente de constar na certidão do registo predial a descrição do prédio urbano situado em Lotes 2 e 3, possuindo uma área total de 588 m² - decorrente do município ter construído e implantado no lote n.º 2 e no lote n.º 3 – processo de licenciamento n.º 95/78 – uma casa de habitação) não foi acompanhada do exigível procedimento de alteração da licença da operação de loteamento urbano respetiva.

O juízo perfilhado no relatório, concluía que a alteração à licença de operação de loteamento urbano em análise, caso pretendesse operar numa perspetiva de legalização, necessário se tornaria que revelasse o intento urbanístico materializado na junção/fusão dos lotes n.º 2 e n.º 3, num único lote, alterando-se em consequência as prescrições da respetiva licença exteriorizada no alvará de loteamento, ao invés de assumir como válido a “união” desses lotes, mantendo senão agravando a desconformidade urbanística existente pelo incremento de áreas de implantação e construção.

Conclui-se ainda, em sede da análise expressa no relatório, pela nulidade consequente do ato que admitiu a comunicação prévia n.º 3/2009, para a realização de obras de

construção de um anexo e ampliação de moradia unifamiliar, nos termos da alínea i) do n.º 2 do art.º 133º do CPA.

A CMVNFC manifestou-se contrária a este entendimento, nos termos versados na sua pronúncia.

Alinhamos pela concordância das conclusões e propostas de remessa judicial promovidas no relatório.

Ainda decorrente da análise vertida no ponto anterior, o relatório explanava que, no âmbito da execução da operação de loteamento originária teriam sido executadas as edificações respeitantes aos processos de obras identificados na certidão e mapa descritivo fornecido pela entidade, na égide do DL n.º 166/70 de 15/abr (à exceção do processo - comunicação prévia n.º 3/2009, supra descrito).

Conforme resultava dos elementos apresentados pela entidade - informação n.º 12/2011/STOP/FJ - igualmente verificado aquando da deslocação ao local - Vd. os registos fotográficos naquela insertos - concluiu-se quer pela realização de obras ilegais, quer ainda da realização de edificações em desconformidade com o respetivo licenciamento.

Acresce a esta dimensão de ilegalidade urbanística, a conclusão de que várias edificações não detêm a necessária autorização de utilização.

O relatório acrescenta ainda que a operação de loteamento originária *"previu a execução de um arruamento que serviria os lotes..."* com a área de 905 m² e apesar de nada ser *"referido no processo sobre a cedência, ou não, para domínio público desse arruamento"* assistiu-se, em parte dessa referida área do arruamento, à implantação/construção de um edifício *"que se julga"* destinado *"a prestação cuidados de saúde desde há 20/25 anos"*, de acordo com a informação prestada pela entidade, não tendo disponibilizado os serviços da autarquia, quaisquer informações complementares sobre a sua realização atendendo à sua inexistência *"nos documentos constantes neste serviço"*.

Neste âmbito, o Município manifestou na sua pronúncia a pretensão de proceder ao *"levantamento de todas as situações de facto que se tenham constituído ao abrigo do loteamento em apreço, nomeadamente no que concerne ao licenciamento das construções edificadas e à respectiva utilização..."*.

Não dedicou, todavia, qualquer esclarecimento relativamente ao *"arruamento"* nos termos supra elencados e abordados no relatório.

Deverá o Município de VNFC, em subsequente pronúncia, prestar informação atualizada e devidamente documentada, sobre os trâmites por si impulsionados e destinados à

reposição da legalidade urbanística, quer no plano sancionatório quer no plano da aplicação das medidas de tutela de legalidade urbanística e, por último, esclarecer, em definitivo, a legalidade da implantação do referido edifício localizado/integrado em área da mencionada operação de loteamento urbano.

7.2. Na presente temática – loteamentos urbanos – extrai-se ainda do teor do relatório da ação, a nulidade do licenciamento da operação de loteamento urbano promovida pela requerente – Processo n.º 174/2003 – atendendo à postergação dos art.ºs 11º, 13º e 14º do RPDM de VNFC e nos termos da alínea a) do art.º 68º do RJUE e n.º 1 do art.º 133º do CPA.

O relatório concluiu ainda pela nulidade consequente das deliberações – 07/mar/2006, 20/mar/2007 e 17/fev/2009, que aprovaram as alterações daquela licença da operação de loteamento urbano, nos termos da alínea i) do n.º 2 do art.º 133º do CPA.

Igualmente se conclui naquele contexto, pela nulidade consequente dos despachos exarados no âmbito dos processos de licenciamento/autorização administrativa das edificações e inerentes autorizações de utilização, no âmbito da execução da enunciada operação de loteamento urbano, atento o disposto na alínea i) do n.º 2 do art.º 133º do CPA.

A resposta da edilidade, nesta matéria, mostrou-se contrária às conclusões versadas no relatório.

Concordamos com as conclusões alinhadas no relatório e respetivas propostas de remessa judicial.

8 – A matéria vertida no relatório tangível a “OBRAS PARTICULARES”, concluía, num primeiro momento de análise, pela necessidade da autarquia cumprir com os requisitos de validade e eficácia, no que diz respeito ao Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, nos termos do n.º 3 e n.º 4 do art.º 3.º do RJUE.

A CMVNFC não se pronunciou relativamente a esta questão.

Neste ponto de análise, reiteramos as recomendações descritas no relatório.

8.1 – Ainda no presente item de análise – “OBRAS PARTICULARES” – o relatório considerava que a pretensão edificatória - processo de licenciamento n.º 83/2010 –

– objeto de indeferimento e sobre a qual já foram implementadas medidas sancionatórias, atento o seu enquadramento no âmbito do PDM – art.º 33.º – apenas se revelaria possível (numa ótica de reposição da legalidade urbanística) se o prédio no qual se desenrolou aquela edificação, revelasse uma área

mínima de 5.000 m² bem como as renovadas autorizações das entidades competentes no âmbito da RAN e REN, destinadas a eventual desafetação da área em questão.

Atenta a ilegalidade urbanística, foi igualmente proposto no relatório, a adoção por parte do PCM de medidas de tutela de legalidade urbanística – art.º 102.º e seguintes do RJUE e alínea m) do n.º 2 do art.º 68.º da LAL.

A resposta da autarquia nesta temática, confirmou a ilegalidade da pretensão urbanística desencadeada pela munícipe, bem como as medidas a implementar, designadamente, da subsequente notificação da “proprietária do prédio da sua intenção de ordenar a legalização da obra”.

A CMVNFC deverá prestar informação atualizada e acompanhada de evidência documental sobre quais as medidas adotadas e procedimentos desencadeados, visando a reposição da legalidade urbanística.

8.2. O relatório apontava ainda nesta matéria, a pretensão urbanística designada como “Obras realizadas pela Junta de Freguesia de Chãs”, atendendo ao seu enquadramento no instrumento de gestão territorial em vigor – PDM, art.º 33.º - apenas se mostraria exequível no contexto de que o prédio no qual se desenrolaram aquelas edificações possuísse uma área mínima de 5.000 m² – n.º 1 do art.º 33º do PDM, e que a construção se destinasse a “equipamentos especiais de interesse municipal não enquadráveis na área urbana e urbanizável, nomeadamente equipamento hoteleiro e turístico” – alínea c) do n.º 1 do art.º 33º do PDM – e respeitasse ainda os limites estabelecidos para a cêrcea máxima (6m) e para a “área contínua de construção” (300 m²) – n.º 5 do art.º 33º e ainda, “as necessárias autorizações das entidades que tutelam a Reserva Agrícola Nacional e Reserva Ecológica Nacional.”

Descrita a ilegalidade urbanística, foi, nos mesmos termos, sugerido no relatório, a implementação por parte do PCM das medidas de tutela de legalidade urbanística – art.º 102.º e seguintes do RJUE e e alínea m) do n.º 2 do art.º 68º da LAL, e art.º 39º do DL n.º 166/2008, de 22/ago.

A pronúncia da edilidade, em sede de contraditório, foi no sentido da renovação “*das considerações vertidas no ponto procedente*” informando “*que irá proceder nos mesmos termos aí mencionados.*”

Reiteramos as conclusões e propostas de procedimento formuladas no relatório, devendo a autarquia prestar informação atualizada e documentada sobre as medidas adotadas e procedimentos desencadeados, visando a reposição da legalidade urbanística.

9 – O relatório da ação, no que respeita à temática dos “processos de contra-ordenação”, concluía quer pela expenda de recomendações, quer ainda pela necessidade de ser proferida decisão pelo PCM, nos processos de contra-ordenação identificados, uma vez decorrida a sua integral instrução.

No decurso da sua resposta, embora a CM informe que “assume o compromisso de dar o devido acolhimento às recomendações constantes do relatório...” porém, mostra-se avessa à prestação de “informação actualizada sobre os processos de contra-ordenação” por entender que “esta proposta (...) não deve merecer acolhimento, pois, para além de acarretar um avolumar do trabalho administrativo, revela-se inútil, na medida em que o Município tem o firme propósito, como sempre fez, de concluir os processos em causa.”

Não acompanhamos a postura decisória do Município, pelo que renovamos o teor das recomendações e propostas alinhadas no relatório, devendo o PCM informar, de forma documentada, por recurso à elaboração de mapas similares aos constantes no acervo documental do relatório (elaborados pela entidade), o desfecho decisório que recaiu nos processos de contra-ordenação em causa, incluindo o pagamento efetivo de coimas eventualmente aplicadas naqueles processos contra-ordenacionais.

10 – A análise da matéria concernente a “QUEIXAS”, designadamente, no que respeita à exposição apresentada pelo munícipe – Apenso n.º 1/2009 ao Processo Administrativo n.º 91400 – revelou-se prejudicada atendendo à nulidade que atinge o licenciamento da operação de loteamento urbano (no qual se insere a construção denunciada e cuja licença se revela conseqüentemente nula) Vd. ponto 7.2. do presente parecer síntese.

O Inspetor,



Fernando Erico Martins