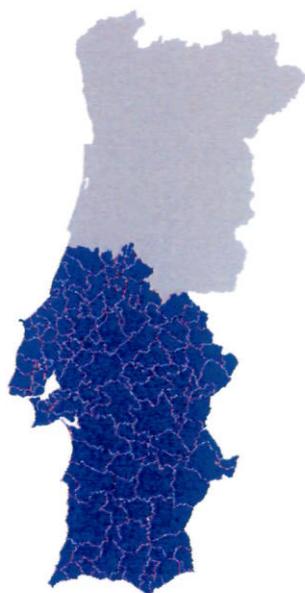


CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA - LISBOA E SUL

Auditoria ao Município de Mora

Proc. n.º 2013/186/A5/1140



Relatório n.º 1034/2014

Julho de 2014

i n o v a ç ã o
i n t e g r i d a d e
f i a b i l i d a d e

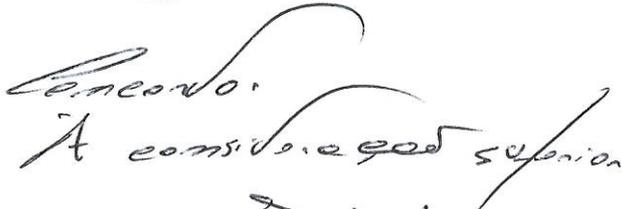
FICHA TÉCNICA	
NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Mora
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF para 2013.
ÂMBITO	Triénio jun/2010 a jun/2013
OBJECTIVOS	<p>Objetivo geral ao nível da contratação pública (empreitadas e aquisições de bens e serviços): avaliar a regularidade, legalidade e boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, e como</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Verificar a legalidade e regularidade da despesa, bem como a adequação dos procedimentos pré-contratuais utilizados ao regime legal; <input type="checkbox"/> Verificar se, na formação e execução do contrato, foram assegurados os princípios da legalidade e regularidade da despesa, da transparência e da concorrência. <p>Objetivo geral na área do urbanismo: controlar a atuação do Município no domínio da urbanização e da edificação, tendo em conta, designadamente, a sua legalidade, e como</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Analisar a gestão urbanística, compreendendo o planeamento e os recursos financeiros afetos, procurando concluir sobre: <ul style="list-style-type: none"> ✓ O peso do investimento municipal em urbanização nas despesas municipais; ✓ A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais; ✓ O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (TMU). <input type="checkbox"/> Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância na área da gestão urbanística. <input type="checkbox"/> Verificar a legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal no âmbito da aprovação das operações urbanísticas, nomeadamente, quanto aos seguintes aspetos: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Conformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor; ✓ Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie. <input type="checkbox"/> Analisar a regularidade da instauração, instrução e conclusão, em

	matéria de ilícitos urbanísticos, dos procedimentos de contraordenação e da aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.
METODOLOGIA	A metodologia utilizada correspondeu à delineada nos seguintes Guiões: Controlo das Empreitadas de Obras Públicas e de Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais e Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais, com recurso, em particular, às seguintes técnicas: análise documental, tratamento de dados contabilísticos e financeiros e realização de entrevistas.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, por <i>e-mail</i> , em 14/mai/2014.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Agosto 2013 – Maio 2014
DIRECÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	Coordenação: CdE Anabela Bastos Execução: Inspetor António José Aguiar Pedro

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>.
Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

PARECER:

Concordo.
À consideração superior.


MÁRIO TAVARES DA SILVA
Subinspetor-geral

2014. 10. 11

Concordo. À consideração superior.

IGF, 10 Jul 2014



ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Concordo.

À consideração de S. Ex.^ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, propondo-se o envio a S. Ex.^ª o Secretário de Estado da Administração Local, nos termos do despacho conjunto MEF-HADR de 21/07/2014.

IGF, 19/01/2015

P' Inspetor-geral

M. Isabel Castela Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspectora - Geral

RELATÓRIO N.º 1034/2014

PROCESSO N.º 2013/186/A5/1140

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE MORA
CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta as evidências obtidas (**Anexos 1 a 22**), a análise e avaliação das mesmas (**Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório (**vd. Anexo 23**), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. Em matéria de **contratação pública**, destacamos que:

1.1.1. No período de jun/2010 a jun /2013, o peso da despesa com empreitadas de obras públicas foi de **53,7%** do total das despesas de capital e de **16,3%** da despesa total.

1.1.2. Refira-se contudo, que a execução dos seis primeiros meses de 2013 foi equivalente à execução total do ano anterior, o que poderá ter representado um aumento significativo no final de 2013.

1.1.3. Do valor das empreitadas adjudicadas, **38,50%** foram precedidas de concursos públicos e **61,50%** de ajustes diretos, procedimentos que se mostram adequados aos montantes envolvidos.

1.1.4. Em relação à aquisição de bens e serviços, apurámos que, do total da despesa adjudicada €1 317.435,97, foram precedidos de concurso público € 652.609,80, que representam **49,5%** e de ajuste direto € 664.826,17, que correspondem a **50,5%**.

1.1.5. No período de jun/2010 a jun/2013, o peso da despesa com aquisição de bens e serviços neste Município foi de **35,9%** do total das despesas correntes e de **25,3%** da despesa total e correspondeu a 38 adjudicações.

1.1.6. De uma forma geral, foram cumpridos os procedimentos

Despesa com
empreitadas de
obras públicas:
MC 3

Distribuição de
empreitadas por
tipo de
procedimento

Distribuição do
valor das
adjudicações por
procedimento

Despesa com
aquisições de
bens e serviços:
MC 4

legais previstos no CCP, relativamente, quer aos processos de empreitadas, quer aos processos de aquisições de bens e serviços. Com efeito, os procedimentos pré-contratuais adotados em matéria de contratação pública, mostraram-se regulares face aos valores envolvidos.

**Cumprimento dos
procedimentos
legais previstos
no CCP**

1.2. Em matéria de **urbanismo**, importa referir que:

1.2.1. O montante das taxas urbanísticas cobradas no triénio de 2010-2012 ascendeu a € 20 399,45, tendo diminuído 5% em 2012. Verificámos também que o peso da receita obtida com a cobrança da TMU foi sempre inferior a 1%, sendo insuficiente para financiar ou compensar os custos das infraestruturas realizadas pelo Município. Por outro lado, não houve qualquer receita a título de compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e a equipamentos de utilização coletiva.

**Valor das taxas
urbanísticas:
m€ 20,4**

1.2.2. Verificámos que o Plano Diretor Municipal de Mora (PDMM), ratificado em 2008, foi posteriormente alterado por duas vezes, sendo a segunda em 2010 e decorrente da imposição legal de adaptação ao PROT-Alentejo. Os planos de pormenor são muito anteriores ao PDM e abrangem uma área muito reduzida.

**PDM data de
2008**

1.2.3. Verificámos que, não obstante estar previsto um aumento das áreas de expansão no PDM, não existe um sobredimensionamento dos perímetros urbanos, que é de 6%.

1.2.4. Dos 19 processos de obras analisados (21% do universo), destacam-se os processos de obras n.º 7/2012 e de comunicação prévia n.º 19/2010, que apresentavam termos de responsabilidade irregulares, porque não tinham a

**Irregularidades
de alguns termos
de
responsabilidade**

referência à conformidade dos projetos com os planos municipais de ordenamento do território. A mesma situação tinha também sido constatada no único pedido de alteração de loteamento analisado na auditoria.

1.2.5. Em três dos processos de obras analisados, verificou-se não ter sido ainda declarada a caducidade dos mesmos pela Câmara Municipal, não obstante já ter decorrido mais de dois anos sobre a sua abertura, carecendo ainda de realização de audiência prévia.

1.2.6. Os sete processos de contraordenação analisados encontram-se ordenados e conclusos, mas dois deles estão, ainda, em fase de investigação, apesar de um já ser de 2012.

1.2.7. Foram aplicadas cinco medidas de tutela da legalidade, no período em análise, apenas uma não foi ainda cumprida, tendo, nas restantes quatro situações, na sequência da posse administrativa, sido executadas as obras para a reposição da legalidade urbanística.

1.2.8. Verificámos que não foram aplicadas ou cobradas custas judiciais, nos casos em que as mesmas eram devidas.

2. Controlo Interno

2.1. Desde a data da sua aprovação - 20/abr/2002 -, a **Norma de Controlo Interno** foi apenas objeto de uma revisão, em 16/dez/2005, encontrando-se desatualizada face à atual estrutura orgânica.

Detetámos, como fragilidade mais evidente, a inexistência de manuais de procedimentos sobre contratação pública, bem como de norma de controlo interno das fases e procedimentos de processos de

Falta de declaração da caducidade de alguns processos de obras

As pendências dos processos de contraordenação são diminutas

Foram cumpridas 80% das medidas de tutela aplicadas pela autarquia

A norma de controlo interno está desatualizada

Inexistência manuais de procedimentos

empreitadas e aquisições de bens e serviços. Em matéria de urbanismo, há a registar que a norma de controlo interno existente é omissa no que respeita aos procedimentos de controlo a implementar nesta área.

- 2.2.** O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas foi aprovado em 2009/dez/30, não tendo sido objeto de qualquer revisão.

- 3.** A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou ter registado “positivamente” todas as sugestões e recomendações elaboradas pela IGF, embora não se tenha pronunciado sobre alguns dos resultados do presente relatório, nem tenha evidenciado a adoção de todas as recomendações relativamente às quais manifestou concordância.

sobre contratação pública e sobre urbanismo

O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas não foi objeto de revisão

Acolhimento das conclusões e recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	8
LISTA DE FIGURAS	10
1. INTRODUÇÃO	11
1.1. FUNDAMENTO.....	11
1.2. OBJETIVOS	11
1.3. ÂMBITO	13
1.3.1. Âmbito Funcional	13
1.3.2. Âmbito Temporal	13
1.4. METODOLOGIA	13
1.4.1. FASES	13
1.4.2. CRITÉRIOS.....	16
1.4.3. TÉCNICAS	16
1.5. CONSTRANGIMENTOS	16
1.6. CONTRADITÓRIO	16
2. RESULTADOS DA AUDITORIA	18
2.1. GESTÃO URBANÍSTICA	18
2.1.1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL	18
2.1.1.1. EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA	19
2.1.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS.....	20
2.1.3. CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO URBANÍSTICA	23
2.1.4. TAXAS URBANÍSTICAS.....	27
2.1.5. INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRAESTRUTURAS GERAIS	30
2.1.6. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	31
2.1.7. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA	34

2.2. EMPREITADAS	36
2.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	36
2.3. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	42
2.3.1. CARACTERIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	42
2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	46
2.4.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO	46
2.4.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	47
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	48
4. PROPOSTAS	53

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	Artigo
CMM	Câmara Municipal de Mora
CPA	Código de Procedimento Administrativo
DOU	Divisão de Obras e Urbanismo
DGOTDU/ SNIT	Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano/ Sistema Nacional de Informação Territorial
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
GNR	Guarda Nacional Republicana
i.e.	<i>Id est</i> (isto é)
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística
LAL	Lei das Autarquias Locais
MP	Ministério Público
OE	Orçamento de Estado
PDM	Plano Diretor Municipal
PDMM	Plano Diretor Municipal de Mora
PCM	Presidente da Câmara de Mora
PIP	Pedido de Informação Prévia
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
PU	Plano de Urbanização
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PROTA	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo

PEOT	Plano Especial de Ordenamento de Território
PSP	Polícia de Segurança Pública
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
REN	Reserva Ecológica Nacional
RGTL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RGCO	Regime Geral das Contraordenações
RJICT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RMUE	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
TC	Tribunal de Contas
TMU	Taxa Municipal de Urbanização
v.g.	<i>Verbi gratia</i> (por exemplo)

LISTA DE FIGURAS

Gráficos

Gráfico n.º 1	Taxas Urbanísticas	28
Gráfico n.º 2	Desenvolvimento dos processos de contraordenação	34
Gráfico n.º 3	Adjudicações por tipo de procedimento – empreitadas	39
Gráfico n.º 4	Distribuição do valor das adjudicações por procedimento	44
Gráfico n.º 5	Adjudicações por tipo de procedimento – fornecimentos	44

Quadros

Quadro n.º 1	Amostra das operações urbanísticas	14
Quadro n.º 2	Peso da amostra no universo	15
Quadro n.º 3	PMOT em vigor	18
Quadro n.º 4	Evolução demográfica do Município de Mora	19
Quadro n.º 5	Perímetros urbanos do PDM vs evolução demográfica	20
Quadro n.º 6	Processos de Operações de Loteamento	23
Quadro n.º 7	Processos de Obras Particulares	25
Quadro n.º 8	Taxas urbanísticas cobradas no triénio 2010/2012	28
Quadro n.º 9	Peso das Taxas Urbanísticas na Receita Municipal	29
Quadro n.º 10	Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais na despesa do Município no triénio 2010/2012	30
Quadro n.º 11	Contraordenações urbanísticas 2010/2013	32
Quadro n.º 12	Medidas de tutela da legalidade urbanística	34
Quadro n.º 13	Peso da despesa com empreitadas de obras públicas (jun-2010/jun-2013)	36
Quadro n.º 14	Processos de Obras Públicas (jun-2010/jun-2013)	37
Quadro n.º 15	Adjudicações por tipo de procedimento	38
Quadro n.º 16	Estado das obras objeto da amostra	41
Quadro n.º 17	Processos de obras concluídas com trabalhos a mais e a menos	41
Quadro n.º 18	Peso da despesa com aquisição de bens e serviços (jun-2010/jun2013)	42
Quadro n.º 19	Processos de aquisições de bens e serviços (jun/2010-jun/2013)	43

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), superiormente aprovado, no âmbito do Projeto “Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica – Lisboa Sul”, tendo por objetivo geral controlar a atuação do Município nos domínios da contratação pública e do urbanismo.

1.2. OBJETIVOS

Para esta auditoria definimos como **objetivo geral** ao nível da contratação pública (empreitadas e aquisições de bens e serviços): avaliar a regularidade, legalidade e boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.

- Como objetivos específicos, referem-se os seguintes:
 - a) **Objetivo 1** - Verificar a legalidade e regularidade da despesa, bem como a adequação dos procedimentos pré-contratuais utilizados ao regime legal;
 - b) **Objetivo 2** – verificar se, na formação e execução do contrato, foram assegurados os princípios da legalidade e regularidade da despesa, da transparência e da concorrência.
- Como objetivo específico ao nível das aquisições de bens e serviços, refere-se o seguinte:
 - a) **Objetivo** – Verificar se o processo de compras respeita as normas legais e as boas práticas, em termos de poupança e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência.

Mais definimos como **objetivo geral** na área do urbanismo controlar a atuação do Município no domínio da urbanização e da edificação, tendo em conta, designadamente, a sua legalidade e como objetivos específicos:

- a) Objetivo 1:** Analisar a gestão urbanística, compreendendo, nomeadamente, o planeamento, os recursos financeiros afetos, procurando concluir, sobre:
- O peso do investimento municipal em urbanização nas despesas municipais;
 - A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais;
 - O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (TMU).
- b) Objetivo 2** - Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
- c) Objetivo 3** – Verificar a legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal no âmbito da aprovação das operações urbanísticas, nomeadamente, quanto aos seguintes aspetos:
- Conformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor;
 - Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie.
- d) Objetivo 4** - Analisar a regularidade da instauração, instrução e conclusão, em matéria de ilícitos urbanísticos, dos procedimentos de contraordenação e da aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.

No âmbito desta auditoria, incluímos também a análise do Sistema de Controlo Interno, em particular nas áreas objeto da auditoria e, para além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com as áreas

objeto de auditoria, em cumprimento do Despacho n.º 9/2010 de 13/abr/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

1.3. ÂMBITO

1.3.1. Âmbito Funcional

Esta auditoria incide sobre a Câmara Municipal de Mora, com particular incidência nas Divisões de Obras e Administrativa e Financeira.

1.3.2. Âmbito Temporal

O período temporal abrangido pela ação reporta-se, genericamente ao triénio (junho de 2010 a junho de 2013).

1.4. METODOLOGIA

1.4.1. FASES

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases:

a) A fase de **planeamento**, que implicou as seguintes tarefas:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a auditoria, nomeadamente o universo a auditar;
- ✓ Levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Seleção das amostras nas diferentes áreas objeto de auditoria;
- ✓ Realização de reuniões com os eleitos locais e com os responsáveis das diversas áreas;
- ✓ Elaboração do plano de ação.

O universo a auditar abrangeu as operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias com admissão emitidas entre jun/2010 e jun/2013.

A definição da amostra obedeceu à conjugação dos seguintes critérios: materialidade¹, tipo de operação urbanística e análise de risco.

A materialidade da amostra ascendeu a 70,44% da área bruta de construção autorizada no período analisado (jun/2010 – jun/2013) da qual 65,65% respeitou a 20 operações de edificação e 100% a 1 operação de loteamento, num conjunto de 91 operações aprovadas, conforme quadros seguintes:

Quadro 1 – Amostra das Operações Urbanísticas

Tipo de Operação	Processo	Abc (m2)
Edificação	3/2010	686,00
	14/2010	563,90
	20/2010	5000,00
	29/2010	143,95
	5/2011	460,59
	13/2011	556,55
	16/1982	1200,00
	19/2011	673,75
	7/2012	440,00
	13/2012	275,30
	7/2010	309,30
	19/2010	1103,00
	24/2010	219,80
	33/2010	417,00
	7/2011	300,00
	9/2011	437,70

¹¹ Área bruta de construção

Tipo de Operação	Processo	Abc (m2)
	10/2011	630,00
	18/2011	412,85
	5/2012	138,25
	17/2012	219,80
	Sub-total 20	14 197,74
Loteamento	2/2004	1045,40
	Sub-total 1	1045,40
Total	21	15 233,14

Fonte: Listagens fornecidas pela Divisão de Obras e Urbanismo

Quadro n.º 2 – Peso da amostra no universo

Tipo de operação	Nº Operações	%	Abc autorizada (m2)	%
Edificação	20	22%	14 197,74	65,65%
Loteamento	1	1%	1045,40	4,83%
Total	21	23%	15 233,14	70,44%

Universo jun/2010/ jun/2013	91	100%	21 624,83	100%
--	----	------	-----------	------

Fonte: Amostra obtida das listagens fornecidas pela Divisão de Obras e Urbanismo

b) A execução da ação obedeceu aos seguintes procedimentos de auditoria:

- ✓ Verificação dos procedimentos administrativos ao nível da organização dos processos de obras, fases dos processos de licenciamento e prazos legais;
- ✓ Verificação da instauração de processos de contraordenação;
- ✓ Verificação da legalidade dos procedimentos pré-contratuais das aquisições de bens e serviços e das empreitadas; e
- ✓ Elaboração do Projeto de relatório;
- ✓ Análise do contraditório;
- ✓ Conversão de projeto em relatório definitivo.

1.4.2. CRITÉRIOS

O principal critério/referência de análise a ter em conta no âmbito da presente ação será o quadro legal e regulamentar aplicável

1.4.3. TÉCNICAS

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

- Recolha e análise documental;
- Análise de informação contabilística;
- Realização de entrevistas informais com os eleitos, dirigentes e técnicos.

1.5. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação não se registaram constrangimentos dignos de referência, sendo de realçar positivamente a colaboração dos serviços camarários, que permitiram a obtenção atempada dos elementos informativos relevantes para a realização da auditoria.

1.6. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da autarquia local, nos termos do art.º 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/julho e dos art.ºs 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abril, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª série, de

12/abril, que o exerceu nos termos constantes do documento que integrámos no processo como Anexo 23, sob a designação "Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada".

Da análise desse documento ressalta, a concordância da entidade com a generalidade das conclusões e recomendações formuladas neste relatório.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. GESTÃO URBANÍSTICA

2.1.1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

O Município de Mora encontra-se abrangido por onze instrumentos de gestão territorial, conforme relação disponibilizada no sítio da DGOTDU/SNIT, de que se destaca o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA)² e o Plano Diretor Municipal de Mora (PDM). A relação dos instrumentos de gestão territorial, aplicáveis no Município de Mora consta do anexo 1.

O PDM de Mora foi objeto de 2 alterações, uma em 2008 e outra em 2010, esta última decorrente da imposição legal de adaptação ao PROT-Alentejo.

O PDM prevê a necessidade de elaboração de planos de pormenor para:

- Expansão da Zona Industrial de Mora;
- Mora - Zona 1;
- Mora - Zona 2;
- Espaço de Desenvolvimento Turístico 1;
- Espaço de Desenvolvimento Turístico 2;
- Espaço de Desenvolvimento Turístico 3;
- Fluviário.

Quadro 3 – PMOT em vigor

Instrumento	Designação	Dinâmica	Publicação	DR	Data	Área plano (ha)
PDM	Plano Diretor Municipal de Mora	Revisão	AVISO 3125/2008	28 IIS	8/02/2008	44 500
		1ª Correção Material e 1ª Retificação	Aviso 6749/2010	64IIS	1/04/2010	
		2ª Retificação	Declaração Retificação 786/2010	77IIS	21/04/2010	

² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010, publicado no D.R. 1ª Série n.º 148 de 2/ago/2010.

Instrumento	Designação	Dinâmica	Publicação	DR	Data	Área plano (ha)
		1ª Alteração por Adaptação	Aviso 25696-A/2010	237 IIS	9/12/2010	
		3ª Retificação	Declaração Retificação 256/2011	22 IIS	1/02/2011	
		4ª Retificação	Aviso 4879/2012	64 IIS	29/03/2012	
		2ª Correção Material	Aviso 5081/2012	67 IIS	3/04/2012	
PU	-	-	-	-	-	-
PP	PP – Zona Industrial de Mora	1ª Publicação	Declaração 3-2-92	77 IIS	1/04/1992	2,5
PP	PP – Quinta da Laranginha - Cabeção	1ª Publicação	Declaração 28-1-92	82 IIS	7/04/1992	2,77
PP	Pavia	1ª Publicação	Declaração 31-03-92	160 IIS	14/07/1992	0,63

Fonte: Divisão de Obras e Urbanismo

Conforme consta do quadro supra, os planos de pormenor existentes são muito anteriores ao PDM e abrangem uma área muito reduzida.

2.1.1.1. EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA

A evolução demográfica da população residente no Município de Olhão é a constante do quadro seguinte:

QUADRO 4 – Evolução demográfica do Município de Mora (Censos INE)

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
7056	6589	5797	4978	-6,62%	-12,02%	-14,13%

Fonte: INE

Da análise deste quadro resulta que nas últimas décadas, a população residente no Município de Mora tem vindo a diminuir, registando uma quebra que se acentuou entre 2001 e 2011 com uma diminuição de 14,13%.

A evolução demográfica dos perímetros urbanos do PDM por comparação com a evolução demográfica da sua população residente é a que consta do quadro seguinte:

QUADRO 5 – Perímetros urbanos do PDM vs evolução demográfica

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes ³	População Total Possível em 2001
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) x (4)	(6) = (1) + (5)
	6589	169,50	38,87	10,00	388,73	6977,73

Fonte: Divisão de Obras e Urbanismo

O acréscimo das áreas de expansão previsto no PDMM é de 6%. Comparando com a evolução demográfica entre 1981 e 1991, que é de -6,62%, pode-se concluir que não obstante estar previsto um aumento das áreas de expansão, não existiu um sobredimensionamento dos perímetros urbanos.

2.1.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS

2.1.2.1. REGULAMENTO DO PDM

O Plano Diretor Municipal de Mora (PDMM) foi ratificado pela Portaria nº 533/87, de 29/6, mas revisto e revogado por deliberação da Assembleia Municipal de Mora, de 28 de setembro de 2007, publicitada através do Aviso nº 3125/2008, publicado no DR, 2ª série

³ Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos:

- Admite-se que aos espaços urbanos existentes corresponde a população residente em 1991;
- Aplica-se às zonas de expansão a densidade obtida com base na população residente em 1991.

de 8 de fevereiro, pág. 5 184, posteriormente alterado e retificado diversas vezes, encontrando-se sem previsão de revisão.

2.1.2.2. REGULAMENTO DE URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO

No período temporal abrangido pela auditoria (2010/2013) esteve em vigor apenas um regulamento de urbanização e edificação:

- O projeto de RMUE foi submetido a apreciação pública através do D.R. 2ª Série de 25/fev/2010, pelo Aviso n.º 4123/2010, que foi depois objeto de publicação através do Aviso n.º 10152/2010, publicado no D.R. 2ª Série n.º 99, de 21/mai/2010, pág. 28329;
- Verifica-se que o mesmo regulamento ainda não deu cumprimento⁴ a uma das obrigações legais decorrentes do artigo 3.º do RJUE, na redação do D.L. n.º 26/2010, que introduz novas alterações ao regime jurídico da urbanização e edificação e que entrou em vigor em 28/06/2010⁵.

A autarquia, **no exercício do contraditório**, não se pronunciou sobre esta matéria.

2.1.2.3. REGULAMENTO DE TAXAS

As relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais foram objeto de uma importante alteração de regime protagonizado pela publicação da Lei n.º 53-E/2006, de 29/dez.⁶, cujo artigo 17.º impõe a adequação dos regulamentos municipais, com vista a assegurar a compatibilidade dos mesmos com o referido diploma.

Tendo em vista dar cumprimento ao normativo referido supra, a Assembleia Municipal de Mora, em sessão de 29/fev/2008, aprovou a Tabela de Taxas e Licenças que foi publicada no DR 2ª série, em 2008/03/18, através do Aviso nº 8447/2008. Mais tarde,

⁴ Não observou no prazo de 90 dias, contados de 31 de março de 2010, o estabelecido nos artºs 4º e 8º do DL nº 26/2010, de 30 de março.

⁵ As diversas alterações visam aprofundar o processo de simplificação administrativa e, entre outras, dispensa-se a realização de vistorias pelo município ou entidade exterior quando seja apresentado termo de responsabilidade subscrito por técnico autor de projeto legalmente habilitado, o que se justifica com a publicação do novo regime da qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos e pela fiscalização e direção de obra (Lei nº 31/2009, de 3/7 e Portaria nº 1379/2009, de 9/10).

⁶ Diploma que aprovou o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA)

13

em 30/abril/2010, o mesmo órgão aprovou o Regulamento de Taxas e Licenças Municipais e respetiva Tabela de Taxas do Município de Mora, publicado no DR, 2ª série, Aviso nº 9885/2010, de 19/mai.

Presentemente, vigora o Regulamento da Tabela de Taxas e Licenças Municipais, aprovado, após apreciação pública, pela Câmara Municipal em 14/dez/2011 e pela Assembleia Municipal de Mora em 16/dez/2011, publicado no DR, 2ª série de 17/fev/2012 – Regulamento nº 65/2012.

Analisado o regulamento constatou-se que:

- ✓ O mesmo foi aprovado pelo órgão deliberativo, contendo as indicações constantes do n.º 2 do art.º 8 do RGTAL.⁷, bem como dos artigos 3.º e 116.º do RJUE, e 10.º e 15.º da Lei das Finanças Locais;
- ✓ O regulamento estabelece as normas que regulam a incidência, a liquidação e a cobrança de taxas resultantes da prestação de serviços, da utilização de bens do património e sob jurisdição municipal e da emissão de licenças pelo município;
- ✓ A aprovação do regulamento foi precedida da respetiva fundamentação, mediante a elaboração de Estudo Económico-Financeiro relativo ao valor das Taxas, em conformidade com o disposto no art. 8º, nº 2, al. c) da Lei n.º 53-E/2006, de 29/dez;
- ✓ É admitido o pagamento em prestações (art.º 23.º) não sendo, porém, definidos os critérios para a respetiva autorização;
- ✓ O regulamento define o regime de isenções aplicável (art.º 9.º) em conformidade com o disposto no art.º 8.º, n.º 2, alínea d) da Lei n.º 53-E/2006 e, ainda, o regime relativo à redução de taxas.

Entre os Regulamentos de 2010 e 2012 são visíveis alterações ao nível da atualização dos regimes legais, do aumento dos valores das taxas constantes do Anexo I, bem como

⁷ N.º 2 a) A indicação da base de incidência objetiva e subjetiva;
b) O valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar;
c) A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local;
d) As isenções e sua fundamentação;
e) O modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas;
f) A admissibilidade do pagamento em prestações.

no seu Capítulo XV, relativamente ao orçamento correspondente às obras de urbanização e ao cálculo das compensações, aliás de acordo com o previsto no n.º 5 do art. 116.º do RJUE, que estabelece que os projetos de regulamento municipal das taxas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas devem ser acompanhados da fundamentação do cálculo das taxas previstas, tendo em conta, designadamente, o programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais.

2.1.3. CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO URBANÍSTICA

2.1.3.1. DOS LOTEAMENTOS

Relativamente ao triénio de jun/2010 a jun/2013, de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, estava registado apenas um pedido de alteração de operação de loteamento.

Quadro n.º 6- Processos de Operações de Loteamento

Operações de Loteamento	
Anos	Número
2010	0
2011	1
2012	0
Total	1

Fonte: Listagem fornecida pela Divisão de Obras e Urbanismo

Verificámos e controlámos a legalidade dos procedimentos essenciais cujo incumprimento gera a invalidade dos atos de licenciamento, em concreto se a operação de loteamento existente violava o disposto no PDM ou qualquer outro instrumento vigente.

Este processo refere-se à alteração dos lotes 1 e 2 do Alvará n.º 1/2006, de 13/abr, cuja alteração foi aprovada por deliberação da CMM de 1/jun/2011, sendo emitido o Aditamento n.º 1, em 3/jun/2011.

Este loteamento é constituído por 4 lotes destinados à habitação. A alteração do loteamento analisado, incidiu sobre os lotes 1 e 2 e respeitou a: transferência de 18m² de área de construção do piso superior para a cave; utilização da cave como habitação; assunção do número de pisos como valor máximo, admitindo-se a edificação com menos pisos e conseqüente redução da área de construção.

Verificamos que a alteração do loteamento observou os procedimentos legais aplicáveis.

(Anexo 2)

Da verificação efetuada constatou-se que o processo se encontrava:

- ✓ Organizado com os documentos, expediente e os pareceres técnicos emitidos, bem como com os despachos/deliberações;
- ✓ Ordenado cronologicamente, mas não numeradas nem rubricadas as respetivas folhas, exceto as primeiras 117, do I volume;
- ✓ Bem instruído, nomeadamente com os documentos comprovativos da legitimidade da requerente, projetos e demais elementos indispensáveis à sua apreciação⁸; no entanto a declaração de responsabilidade, de 2/mai/2011, do técnico responsável pelo projeto de arquitetura, não cumpre com o estipulado no n.º 2 do art.º 10º do RJUE, porquanto não é feita referência à conformidade do projeto com o com os planos municipais de ordenamento do território.

2.1.3.2. DAS OBRAS PARTICULARES

No triénio de 2010/2013, de acordo com as listagens fornecidas pelos Serviços da autarquia, estavam registados 90 processos, sendo **42** pedidos de licenciamento de obras particulares e **48** pedidos de comunicação prévia.

⁸ Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo D.L. n.º 555/99, de 16/dez, alterado pelo D.L. n.º 177/2001 de 4/jun; pela Lei n.º 60/2007, de 4/set, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30/mar.

Quadro 7 - Processos de Obras Particulares

Processos		
Anos	Licenciamentos	Comunicações Prévias
2010*	16	16
2011	9	18
2012	12	9
2013	5	5
Total	42	48

Fonte: Listagem fornecida pela Divisão de Obras e Urbanismo

Foram solicitados 9 processos de pedidos de licenciamento de obras particulares e 10 processos de pedidos de comunicação prévia, o que representa, uma amostra de 21% do universo. A seleção da amostra foi feita aleatoriamente, tendo em atenção a área bruta de construção (abc) a localização, maioritariamente em aglomerado urbano/zona urbana.

Da análise dos vários processos resultaram as seguintes evidências:

- ✓ Os processos de licenciamento de obras particulares encontram-se, geralmente, bem organizados. Com efeito, os documentos estão dispostos de forma sequencial e foram numeradas e rubricadas as respetivas folhas;
- ✓ Os pedidos de licenciamento de obras de edificação e de comunicação prévia, em geral, foram acompanhados de todos os elementos instrutórios previstos nos artigos 9º e segts. do RJUE e nos 11º, 12º e 15º da Portaria n.º232/2008, de 11/mar, designadamente: documento comprovativo da qualidade de titular de direito que confira a faculdade de realização da operação; certidão da conservatória do registo predial referente aos prédios abrangidos; extratos das plantas de ordenamento, zonamento e de implantação dos planos municipais de

ordenamento do território; projeto de arquitetura; memória descritiva e justificativa;

- ✓ Os termos de responsabilidade dos autores dos projetos de arquitetura, continham, geralmente, as indicações constantes do art.º 10.º do RJUE, designadamente, a referência à conformidade dos projetos com os planos municipais de ordenamento do território, nomeadamente o PDM de Mora (cfr. Artigos 10º, nº 2, do RJUE e 9º e 20º da Portaria nº 232/2008), todavia, tal não se verificou na **Comunicação Prévia nº 19/2010** e no **processo de obras nº 7/2012**, o que importa corrigir de futuro;

(Anexos 3 e 4)

- ✓ Verificou-se o respeito pela validade dos documentos instrutórios, nomeadamente a validade das declarações das Ordens Profissionais respetivas;
- ✓ As Informações Técnicas prestadas para apreciação das Comunicações Prévias apresentadas são feitas pela negativa, por exclusão de partes, invocando o facto de ter expirado a possibilidade de rejeição das mesmas e de não ter sido implementado o sistema informático previsto no art.º 8º-A do RJUE⁹ e Portaria nº 216-A/2008, de 3/3, o que se verificou nas **comunicações prévias nºs 24/2010, 7/2011 e 17/2012**;

(Anexos 5, 6, 7)

- ✓ Foram realizadas audiências prévias dos interessados sempre que se verificou intenção de indeferir as suas pretensões, só se arquivando as mesmas após análise dos contraditórios ou da sua ausência, nos termos dos artºs 100º e sgts. do CPA, ex vi dos artigos 11º, 36º e 122º do RJUE;
- ✓ As liquidações constam manuscritas na contracapa do volume I de cada processo e em cópias das folhas de calculo utilizadas, resultando da verificação umas pequeníssimas diferenças, por volta de €1 para mais ou menos.

⁹ Cf. previsto no art.º 36º e 8º-A do RJUE.

Apesar do cumprimento de normas referido supra, verificaram-se algumas deficiências que importa relatar:

- ✓ No **processo de Comunicação Prévia n.º 7/2011**, verificou-se que após o despacho de admissão de 4/maio/2011, o requerente ainda comunicou a intenção de dar início à obra em 13/mai/2011, com a duração de 8 meses, contudo nada executou nem pagou as taxas devidas no prazo de um ano, pelo que deve considerar-se caducado desde maio de 2012, devendo proceder-se previamente à audiência do interessado, nos termos do disposto no n.º 5 do art.º 71.º e 36.º A do RJUE;

(Anexo 6)

- ✓ No **processo de obras n.º 14/2010**, verificou-se que após o decurso do prazo de 1 ano constante do alvará de obras de construção n.º 10/2010, de 15/dez, com mais duas prorrogações autorizadas de 6 meses cada, ainda não foi requerido o alvará de autorização de utilização, não tendo a autarquia procedido a nenhuma diligência ulterior, no sentido da verificação da situação de eventual utilização ilegal;

(Anexo 8)

- ✓ No **processo de obras n.º 13/2012**, constatou-se que após o licenciamento da construção, em 8/agos/2012, o requerente solicitou a emissão de alvará de licença de construção em 9/out/2012, no entanto não procedeu ao seu levantamento e ao pagamento das respetivas taxas. Tendo passado mais de um ano, não tendo sido, ainda, declarada a caducidade pela autarquia, nos termos do disposto no artigo 76.º do RJUE.

(Anexo 9)

A autarquia, **no exercício do contraditório**, não se pronunciou sobre esta matéria.

2.1.4. TAXAS URBANÍSTICAS

As taxas urbanísticas cobradas pelo Município de Mora no triénio de 2010/2013 registam os valores constantes do quadro seguinte:

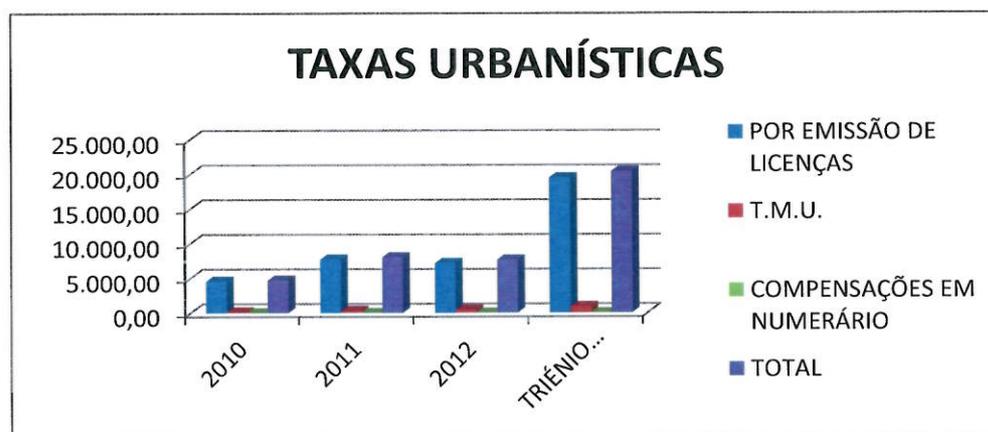
Quadro n.º 8 – Taxas urbanísticas cobradas no triénio 2010/2012

TAXAS URBANÍSTICAS	2010	2011	2012	TRIÉNIO 2010/2011/2012	%
POR EMISSÃO DE LICENÇAS	4.570,51	7.730,84	7.182,69	19.484,04	95,51
T.M.U.	138,98	298,78	477,65	915,41	4,49
COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	4.709,49	8.029,62	7.660,34	20.399,45	100,00

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010, 2011 e 2012 e informações prestadas pela Divisão Municipal Administrativa e Financeira

- A maior percentagem das **taxas urbanísticas** arrecadadas (**95,51%**) corresponde a taxas devidas pela emissão de licenças, sendo **4,49%** cobrado a título de taxa municipal de urbanização e nada a título de compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.

Gráfico n.º 1 – Taxas Urbanísticas



QUADRO N.º 9 – Peso das taxas urbanísticas na receita municipal

Receitas municipais	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Total (1)	6.723.618,03	6.059.474,78	6.724.834,49	19.507.927,30
Corrente (2)	4.573.971,16	4.296.966,91	3.970.743,07	12.841.681,14
Taxas urbanísticas (3)	4.709,49	8.029,62	7.660,34	20.399,45
Peso das taxas urbanísticas na receita total (3)/(1)	0,07%	0,13%	0,11%	0,10%
Peso das taxas urbanísticas na receita corrente (3)/(2)	0,10%	0,19%	0,19%	0,16%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010, 2011 e 2012 e informações prestadas pela Divisão Municipal Administrativa e Financeira

Da análise do quadro anterior resulta que:

- O montante total das **taxas urbanísticas** atingiu, no período em análise, 0,16% do montante global das receitas correntes e apenas 0,10% das receitas totais do Município;
- As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram uma diminuição em 2012 de cerca de 5% relativamente a 2011, apesar de terem quase duplicado de 2010 para 2011 (>70%).

2.1.5. INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRAESTRUTURAS GERAIS

Quadro n.º 10 – Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais na despesa do Município no triénio 2010/2012

PPI / ANO	2010	2011	2012	2010 / 2011 / 2012
INFRAESTRUTURAS VIÁRIAS				
- REDE VIÁRIA	630.477,28	771.885,97	916.103,31	2.318.466,56
- SANEAMENTO	17.259,36	230.035,17	32.628,78	279.923,31
- ÁGUA		100.842,28	25.856,22	126.698,50
- RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS				0,00
SUBTOTAL	647.736,64	1.102.763,42	974.588,31	2.725.088,37
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS				
- EDUCAÇÃO				0,00
- CULTURA				0,00
- DESPORTO	16.483,78	874,04	5.180,82	22.538,64
- CONVÍVIO				0,00
- MERCADOS				0,00
- TURISMO				0,00
- ESTACIONAMENTO	0,00		2.681,43	2.681,43
- OUTROS				0,00
SUBTOTAL	16.483,78	874,04	7.862,25	25.220,07
ESPAÇOS VERDES	317.053,35	130.872,10	3.860,84	451.786,29
SUBTOTAL	317.053,35	130.872,10	3.860,84	451.786,29
TOTAL (INFRAESTRUTURAS-GERAIS) (1)	981.273,77	1.234.509,56	986.311,40	3.202.094,73
DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (2)	6.545.180,99	6.328.308,62	6.683.644,19	19.557.133,80
DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (3)	1.774.495,04	1.809.039,15	2.416.482,55	6.000.016,74
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (1)/(2)	14,99%	19,51%	14,76%	16,37%
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (1)/(3)	55,30%	68,24%	40,82%	53,37%
RECEITA REFERENTE À TMU (4)	6.255,00	10.328,50	7.009,00	23.592,50
PESO DA TMU NO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS (4)/(1)	0,64%	0,84%	0,71%	0,74%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010, 2011 e 2012 e informações prestadas pela Divisão Financeira e Administrativa

A análise do quadro permite-nos avançar com as seguintes conclusões:

- No período de três anos, verifica-se que o peso da receita obtida com a cobrança da TMU no custo das infraestruturas-gerais realizadas pelo Município de Mora foi sempre inferior a 1%, sendo insuficiente para financiar ou compensar esses custos;

Finalmente, a liquidação das taxas e compensações devidas são efetuadas pelas duas técnicas adstritas, as gestoras de procedimentos, através de folhas de cálculo, o que facilitou a sua validação através da amostragem feita, da qual resultaram diferenças de poucos cêntimos por operação controlada, conforme já referimos acima (2.1.3.2).

2.1.6. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

De acordo com o Livro de Registo dos Processos de Contraordenação, apenas aberto em 2/nov/2012, no período em apreciação (2010-2013), foram instaurados 12 processos de contraordenação. Atendendo ao objetivo geral da auditoria – controlar a atuação do Município nos domínios da contratação pública e da urbanização e edificação -, foram apenas analisados os processos de contraordenação da área do urbanismo.

Assim, no quadriénio 2010/2013, foram instaurados 7 processos relativos a infrações da área do urbanismo. Destes, foram selecionados todos para análise, o que representa uma amostra de 100%, não havendo por conseguinte qualquer critério de escolha da amostra.

Mais se apurou que, ao nível procedimental, não detetámos irregularidades e que no período em apreciação foram designadas duas instrutoras, Juristas, através do Despacho do Presidente da Câmara, de 4 de novembro de 2013.

(Anexo 10)

Quadro n.º 11 - Contraordenações urbanísticas 2010/2013

Ano	Processos em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coima	Total
2010				1		1
2011						0
2012	1			4	1*	5
2013	1					1
Total	2			5	1	7

Fonte: Lista de processos de contraordenação disponibilizada pelo Município

*No processo 4/2012 foi aplicada coima, mas foi requerido pagamento em prestações, e aguarda decisão

Da análise do universo, bem como do mapa das contraordenações onde se encontra refletido o estado de desenvolvimento de cada um dos 7 processos, verificou-se que:

- ✓ Os mesmos se encontram bem organizados, isto é, ordenados e com as folhas numeradas e rubricadas;
- ✓ Foi sempre assegurado o direito de defesa;
- ✓ Na quase totalidade dos processos já foram elaborados o relatório final e a proposta de decisão, bem como já foram proferidas as respetivas decisões, com notificações aos arguidos; mas,
- ✓ Encontram-se pendentes dois processos, um, o **nº 8/2012**, em fase de acusação por dificuldades em notificar o responsável pela empresa, sugerindo-se o eventual recurso à PSP/GNR, nos termos dos artºs 46º e 47º do diploma em análise¹⁰ e outro, o **nº 3/2013**, ainda em fase de investigação, após terem sido notificados os arguidos para apresentarem as suas defesas escritas.

¹⁰ Subsidiariamente, aplicam-se os artºs 111º a 115º do Código de Processo Penal, ex vi do artº 41º do RGCO.

Relativamente às **sanções aplicadas**:

- ✓ Na sua grande maioria, foi a admoestação escrita;
- ✓ Houve uma coima no âmbito do **Proc.º. nº 4/2012**. Este processo aguardava decisão sobre o pedido de pagamento da coima de €3000,00 em prestações por cinco anos. Questionados os serviços sobre a legalidade das prestações em 5 anos, foi entretanto elaborado parecer pela Instrutora Jurista, em 7/nov/2013, informando que a lei apenas permite o pagamento em prestações pelo período de dois anos, mediante deliberação da CMM. À data da realização das verificações, o processo ainda aguardava a deliberação do executivo.

Importa referir ainda relativamente à **sanção de admoestação**, que:

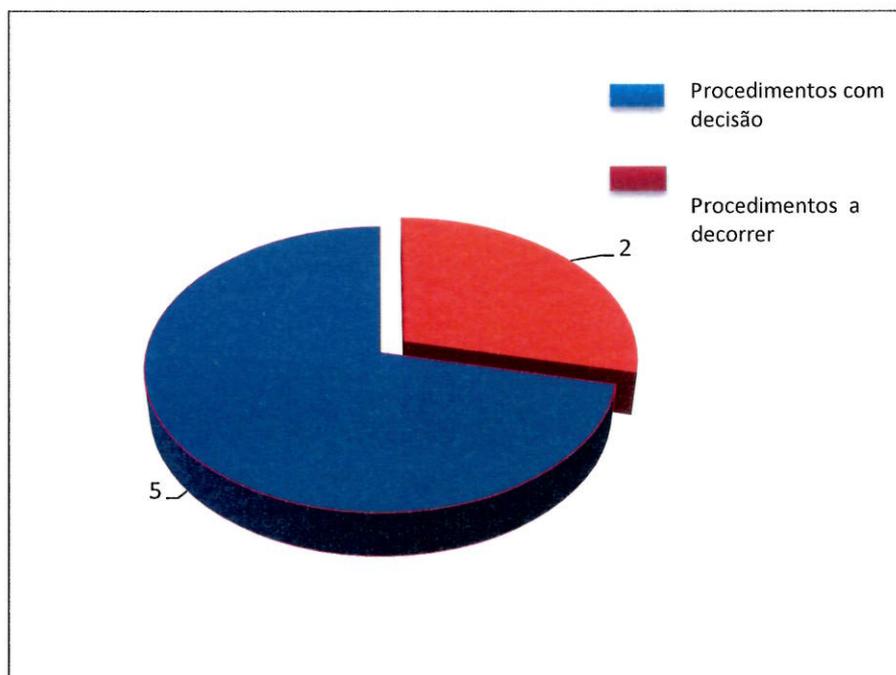
- ✓ O cumprimento das sanções ou penas deve comportar algum adequado sacrifício sob pena de não se atingirem as finalidades da punição. Com efeito, a finalidade das sanções administrativas é a repressão de uma infração administrativa.
- ✓ Não foram aplicadas nem cobradas quaisquer custas em todos os processos, em desrespeito do artigo 92.º e ss do RGCO, naqueles em que foi aplicada a sanção de admoestação, uma vez que deram sempre origem a procedimentos com custos¹¹.
- ✓ A maioria dos processos refere-se a autuações resultantes de pedidos de legalização de obras executadas em desacordo com os projetos aprovados e que tiveram como consequência a aplicação de sanções de admoestação, não se tendo no entanto, responsabilizado os técnicos autores dos projetos.

Verificámos, além disso, que os processos ainda não se encontram formalmente arquivados, o que temos por necessário, a fim de poderem ser considerados terminados,

¹¹ Vd. decisão do Tribunal da Relação de Lisboa de 27 de junho de 2012 (Reclamação nº 5176/07.3tflsb-A.1 – 5ª Secção).

já se encontrando 5 nessa situação, devendo ser extraída ficha onomástica para o arquivo.

Gráfico n.º 2 – DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO



Fonte: Divisão de Obras e Urbanismo

2.1.7. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA

No período em análise foram aplicadas cinco medidas de tutela de legalidade, todas de posse administrativa, não tendo havido quaisquer embargos de obras, demolições ou cessações da utilização, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 12 - Medidas de tutela da legalidade aplicadas

Ano	Embargos	Posse administrativa	Demolição	Cessação de atividade	Total
2010		1			1
2011		1			1
2012					
2013		3			3
Total		5			5

Fonte: Divisão de Obras e Urbanismo

Todas estas medidas aplicadas tiveram origem em reclamações apresentadas por cidadãos, respeitantes a infiltrações provocadas por construções degradadas em prédios vizinhos, insalubres ou em risco de colapso, em várias freguesias, a saber: Cabeção (2), Brotas (1) e Pavia (2).

Os procedimentos foram regulares, pois a competência para aplicar as medidas de tutela é do órgão Câmara Municipal, embora delegáveis no Presidente da Câmara Municipal, com a possibilidade de subdelegação em qualquer dos Vereadores ¹². Todavia também incumbe ao Presidente da Câmara determinar a posse administrativa dos imóveis onde vão ser realizadas as obras coercivas determinadas (cf. 107º do RJUE).

Questionados os serviços da autarquia, sobre o sucedido após a posse administrativa, isto é, se os trabalhos foram efetivamente executados, foi informado que:

- ✓ Relativamente à posse administrativa realizada em **2010**, foi efetuada pelos serviços da autarquia a completa demolição da construção e remoção dos resíduos;
- ✓ Relativamente à posse administrativa que foi realizada em **2011**, o prédio ainda se encontra em ruínas;

¹² Nos termos dos artigos 89º a 91º, 102º 107º a 109º do RJUE, alínea c) do nº 5 do art.º 64º e 65º da LAL e, presentemente, nas alíneas w) e y) do nº 1 do art.º 33º e nº1 do 34º do Novo Regime Jurídico das Autarquias Locais, na redação da Lei nº 75/3013, de 12/9.

- ✓ No que respeita às 3 posses administrativas de **2013**:
 - Na 1ª em Pavia, um dos proprietários assumiu a execução das obras de recolha e condução de águas pluviais, por forma a eliminar infiltrações para os prédios vizinhos;
 - Na 2ª, também em Pavia, foi efetuada pelos serviços da Câmara Municipal de Mora a sua completa demolição e remoção de resíduos;
 - Na 3ª, em Brotas, foi efetuada pelos serviços da Câmara Municipal a remoção da cobertura, para que as águas pluviais não prejudicassem os prédios vizinhos, assim como a limpeza do terreno e condução das águas pluviais no logradouro do prédio.

2.2. EMPREITADAS

2.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.2.1.1. PESO FINANCEIRO

No período 2010-2013, o peso da despesa com empreitadas de obras públicas neste Município foi de **53,7% do total da despesa de capital**, e de **16,3% da despesa total**, conforme Quadro seguinte, embora se deva ter presente que a execução de 2013 só abrangeu até ao termo do 1.º semestre.

Quadro n.º 13- Peso da despesa com empreitadas de obras públicas (jun -2010/jun -2013)

(valores em €)

Despesa municipal/Ano	2010*	2011	2012	2013*	Triénio 2010/2013
Empreitadas	115.878,05 €	1.193.767,76 €	1.384.457,45 €	460.173,79 €	3.154.277,05 €
Despesa de Capital	930.747,25 €	1.809.039,15 €	2.416.482,55 €	718.433,86 €	5.874.702,81 €
Despesa total	3.136.094,38 €	6.328.308,62 €	6.683.644,19 €	3.186.526,45 €	19.334.573,64 €
Peso das empreitadas na Despesa de Capital	12,5%	66,0%	57,3%	64,1%	53,7%
Peso das empreitadas na Despesa Total	3,7%	18,9%	20,7%	14,4%	16,3%

Fonte: Mapa de fluxos de caixa e mapa da contratação administrativa

*junho

2.2.1.2. UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES

No período **(jun/2010 – jun/2013)**, abrangido pela auditoria, de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, o Município de Mora efetuou 26 **adjudicações**, no valor total de aproximadamente **M€ 3**, referentes a empreitadas de obras públicas, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 14- Processos de Obras Públicas (jun/2010-jun/2013)

(Valores em €)

Data	N.º Adjudicações	Valor	%
2010*	4	1.219.445,05	41%
2011	5	1.100.814,12	37%
2012	11	319.483,69	11%
2013*	6	318.143,70	11%
Total	26	2.957.886,56	100%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela Divisão Municipal Administrativa e Financeira

*junho

(Anexo 11)

A análise do Quadro revela que:

No período em análise o montante máximo da despesa foi atingido em 2010, representando, em meio ano, 42% da despesa total autorizada no período analisado. Nos anos subsequentes, foi detetado um significativo decréscimo, embora a execução dos primeiros seis meses de 2013 seja praticamente idêntica ao total da execução do ano anterior, o que pode indiciar um aumento significativo para 2013.

2.2.1.3. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Do total da **despesa adjudicada - € 2 957.886,56, € 2.549.579,74** foram precedidos de concurso público, e **€ 408.306,82** de ajuste direto.

Em termos do número de procedimentos, conforme é revelado no Quadro seguinte, 38,5% das adjudicações foram efetuadas por concurso público e 61,5% por ajuste direto, o que se traduz nos seguintes valores médios das adjudicações por tipo de procedimento utilizado:

- 254.957,97, no concurso público e
- 25.519,18, no ajuste direto.

Quadro n.º 15- Adjudicações por tipo de procedimento

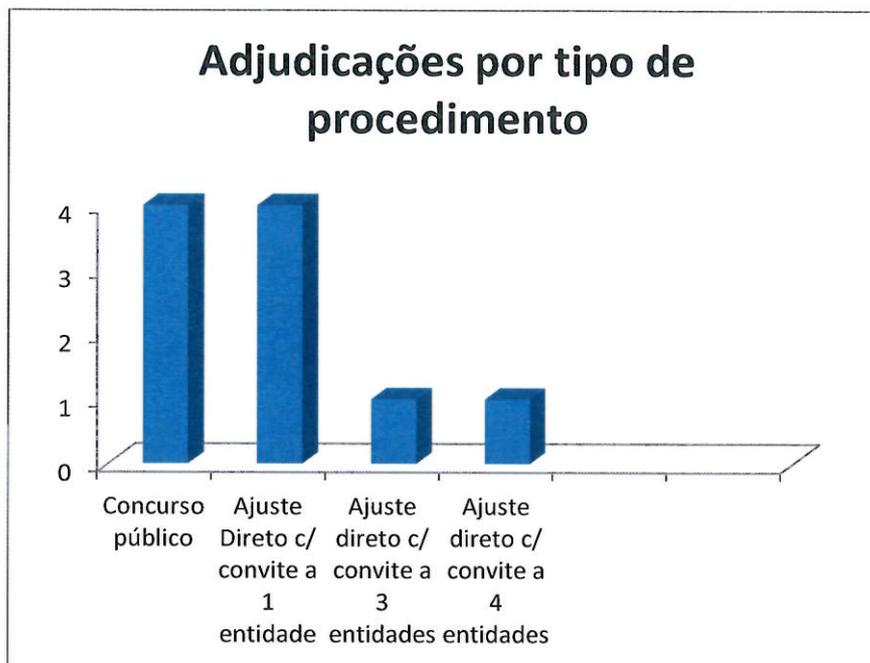
Procedimento	Total				
	Nº. Adj	%	Valor(€)	%	Valor/Adj(€)
Concurso público	10	38,5%	€ 2.549.579,74	86,2%	254.957,97
Ajuste direto	16	61,5%	€408.306,82	13,8%	25.519,18
Total	26	100%	€2.957.886,56	100,00%	280.477,15

Fonte: listagens fornecidas pela Divisão Administrativa e Financeira

Dos vinte e seis processos de empreitada constantes do mapa fornecido pelos Serviços, seleccionámos, de forma aleatória, dez para análise, a saber: os nºs 1, 4 e 7/2010, 3/2011, 3/2012, 5/2012, 7/2012 e o 8/2012 e 11/2012 e o 3/2013, atendendo ao tipo de procedimento e ao critério da materialidade.

Das 10 adjudicações, 4 foram por concurso público e 6 por ajuste direto, conforme é evidenciado no gráfico seguinte:

Gráfico n.º 3 – Adjudicações por tipo de procedimento



Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas

Da análise dos processos resulta que:

- Geralmente, os diversos processos se encontram organizados, mas não numeradas nem rubricadas as respetivas folhas;
- Os concursos realizados tiveram como base um anúncio, um programa de procedimento e um caderno de encargos que foram devidamente aprovados, tendo a respetiva abertura e adjudicação ocorrido, nos termos previstos na Lei das Autarquias Locais¹³ e no Código dos Contratos Públicos¹⁴.
- Atendendo aos valores envolvidos nos processos analisados, foi regular a escolha dos procedimentos pré-contratuais adotados, por ajuste direto e concurso público, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 dos art.ºs 19.º, 112.º e segts. e

¹³ Aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18/set, posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002 de 11/jan, e 67/2007, de 31/jan e recentemente alterada pela Lei n.º 75/2013, de 12/9.

¹⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/jan.

130º e seguintes do CCP;

- d) Foram sempre exigidos documentos comprovativos da situação regularizada quanto às contribuições para a segurança social e relativamente a impostos devidos, conforme previsto nas alíneas d) e e) do art.º 55º do CCP, da Lei nº 110/2009, de 16/9, artº 198º e do DL nº 236/95, de 13/9;
- e) Foi comunicada aos concorrentes a decisão de adjudicar, bem como ao adjudicatário para apresentar os documentos de habilitação e prestar caução, quando devida, no valor e modos devidos, nos termos dos artigos 77º e 88º e segts. do CCP;
- f) Foram já celebrados nove contratos escritos¹⁵ daquelas empreitadas, porque superiores a € 15 000,00, após aprovação das respetivas minutas, de acordo com o estipulado nos artigos 94º, 95º, nº 1 d) e 98º do CCP;
- g) Dados os valores dos contratos analisados, só um (o nº 1/2010) se encontrava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC), nos termos do art.º 48º da Lei nº 98/97, de 26/ago¹⁶, por ultrapassar o limite fixado nos nºs 1 dos artºs. 138º da Lei nº 3-B/2010, 152º da Lei 55-A/2010, 184º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez (OE 2010, 2011 e 2012 - > €350 000). Efetivamente, foi visado pelo TC em 7/set/2010;
- h) Exigiram-se os documentos de habilitação previstos no artº 126º do CCP;
- i) O Município tem procedido à publicação no portal da Internet dedicado aos contratos públicos dos contratos celebrados na sequência de ajustes diretos, nos termos do disposto no artigo 127.º do CCP.
- j) Por fim, foram lavrados os autos de consignação das obras contratadas, geralmente aquando da celebração dos contratos escritos, nos termos do artigo 359º do CCP.

¹⁵ Quanto ao primeiro outorgante, por parte da Câmara Municipal, é referido, além do nome, a sua residência, ora, tratando-se do seu Presidente e sendo nessa qualidade que intervém no ato, afigura-se nos desnecessária tal referência, *ex vi* da alínea f) do nº 2 do art.º 68º da LAL, e, presentemente, cf. alínea f) do nº 2 do art.º 35º da Lei nº 75/2013.

¹⁶ Alterada, entre outras, pelas Leis nºs 48/2006, de 29/ago, 35/2007, de 13/ago e 61/2011, de 7/dez

2.2.1.4. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

2.2.1.4.5. TRABALHOS A MAIS E A MENOS

Das dez obras adjudicadas entre 2010 e 2013, nove encontram-se concluídas e uma ainda a decorrer, cujo valor contratual total corresponde, respetivamente, a € 1 468 246,76 e € 169.458,71, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 16 - Estado das obras objeto da amostra

Estado da Obra	Adjudicações		
	N.º	Valor	%
Concluída	9	€ 1.468 246,76	90%
A decorrer	1	€169 458,71	10%
Total	10	€ 1.637 705,47	100%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas

(Anexo 12 a Anexo 21)

Das 9 obras concluídas, não se verificaram **trabalhos a mais** e houve **trabalhos a menos** em duas empreitadas, correspondentes a 3% do referido valor, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 17 - Processos de obras concluídas com trabalhos a mais e a menos

Unidade: €

Estado da Obra	Valor Contratual	Valor Final dos trabalhos					
		A Mais	%	A Menos	%	Revisão de Preços	Total
Concluída	€1.468.246,76	-	-	48 458,71	3,3%	35 925,84	2,4%
N.º Adjudicações	9			2		3	9

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pela Divisão Administrativa e Financeira

2.3. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

2.3.1. CARACTERIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

2.3.1.1. PESO FINANCEIRO

No período de jun/2010 a jun/2013, o peso da despesa com aquisição de bens e serviços neste Município foi de **35,9% do total das despesas correntes**, e de **25,3% da despesa total**, conforme Quadro seguinte:

Quadro n.º 18- Peso da despesa com aquisição de bens e serviços (jun 2010/ jun 2013)

(valores em €)

Despesa municipal/Ano	2010	2011	2012	2013	Triénio 2010/2012
Aquisições de bens e serviços	569.030,76	1.293.488,38	1.426.398,00	1.608.103,34	4.897.020,48
Despesa corrente	2.401.324,60	4.519.269,47	4.267.161,64	2.443.092,56	13.630.848,30
Despesa total	3.136.094,38	6.328.308,62	6.683.644,19	3.186.526,45	19.334.573,64
Peso das aquisições de bens e serviços na Despesa Corrente	23,7%	28,6%	33,4%	65,8%	35,9%
Peso das aquisições de bens e serviços na Despesa Total	18,1%	20,4%	21,3%	50,5%	25,3%

Fonte: Mapa de fluxos de caixa e mapa da contratação administrativa

2.3.1.2. UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES

No período (**jun/2010 – jun/2013**), abrangido pela auditoria, e de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, o Município de Mora efetuou **38 adjudicações**, no valor total de aproximadamente **M€ 4**, referentes a aquisições de bens e serviços, conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 19- Processos de aquisições de bens e serviços (jun/2010-jun/2013)

(Valores em €)

Data	N.º Adjudicações	Valor	%
2010*	11	217.102,27	16,48%
2011	16	554.664,90	42,10%
2012	5	267.288,80	20,29%
2013*	6	278.380,00	21,13%
Total	38	1.317.435,97	100%

Fonte: Listagem das aquisições de bens e serviços, fornecida pela Divisão Municipal Administrativa e Financeira

*junho

(Anexo 22)

A análise do Quadro revela que:

- ✓ No período em análise, o montante máximo da despesa foi atingido em 2011, representando 42% da despesa total autorizada, embora deva ser referido que as adjudicações do 1.º semestre de 2013 excedem já, quer em número, quer em montante, a execução da totalidade do ano de 2012.

2.3.1.3. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Do total da **despesa adjudicada €1.317.435,97, €652.609,80** foram precedidos de concurso público e **€ 664.826,17**, de ajuste direto, conforme é evidenciado no gráfico seguinte, o que corresponde respetivamente a **49,5%** e **50,5%**.

Gráfico n.º 4- Distribuição do valor das adjudicações por procedimento

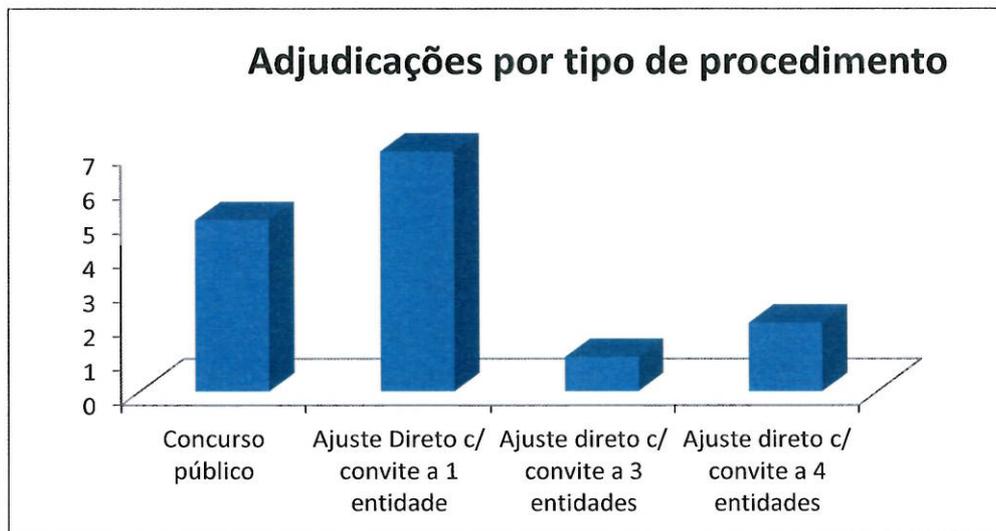


Fonte: Fonte: Listagem das aquisições de bens e serviços fornecida pela Divisão Municipal Administrativa e Financeira

Dos 38 processos de aquisições de bens e serviços constantes do mapa fornecido pelos Serviços seleccionámos 14, tendo em atenção o critério da materialidade que representa cerca de 71% do valor adjudicado.¹⁷

Das 14 adjudicações analisadas, 5 foram por concurso público e 9 por ajuste direto¹⁸, conforme é evidenciado no gráfico seguinte:

Gráfico n.º 5 – Adjudicações por tipo de procedimento



¹⁷ Por razões de materialidade não foram consideradas aquisições de valor inferior a € 5000,00.

¹⁸ 7 por ajuste direto c/ convite a 1 entidade, 1 por ajuste c/ convite a 3 entidades e 2 por ajuste direto c/ convite a 2 entidades.

Dos testes a que procedemos, podemos concluir que:

- ✓ Os processos apresentavam-se, geralmente, organizados e parcialmente numerados, mas não rubricadas as respetivas folhas, exceto o processo n.º 12/2013, que se encontrava desorganizado e cujas páginas não se encontravam numeradas.
- ✓ De uma forma geral, são cumpridos os procedimentos legais previstos no CCP. Com efeito, o procedimento pré-contratual escolhido nos vários processos analisados foi o adequado;
- ✓ Foram efetuados os procedimentos relativos à cabimentação da despesa;
- ✓ Nos processos em que foram convidadas várias empresas, foi escolhida sempre aquela que melhores condições apresentou;
- ✓ Foi dado cumprimento ao disposto no artigo 36.º do CCP, tendo havido sempre despachos de abertura dos procedimentos pela entidade com competência;
- ✓ Em todos os procedimentos analisados houve despacho de adjudicação;
- ✓ Foram elaborados os convites e os cadernos de encargos respetivos;
- ✓ As informações prestadas pelos técnicos são, normalmente, estruturadas e fundamentadas, nos termos dos artigos 16º, 18º, alíneas a) e b) do 20º, 60º e 112º do CCP;
- ✓ O critério de adjudicação nos processos analisados foi o do mais baixo preço;
- ✓ Foram aprovadas as minutas e celebrados os contratos escritos de valor superior a €10 000,00, nos termos dos artigos 94º, 95º, 98º, 100º e 104º do CCP, igualmente com indicação da menção da residência do Presidente da Câmara, o que temos por desnecessário como vimos quanto às empreitadas (vd. Nota de rodapé n.º 17);
- ✓ Aquando dos respetivos pagamentos, também foi feita prova da regularização de dívidas perante a segurança social e fisco, através de certidão, nos termos conjugados dos artºs 55º, alíneas d) e e) do CCP, n.º 1 do art.º 198.º da Lei n.º 11/2009, de 16/set, para os valores superiores a € 5000,00 e 2.º e 3.º do D.L. n.º 236/95, de 13/set;

- ✓ Foi feita a publicitação dos contratos no portal da Internet dedicado aos contratos públicos dos ajustes diretos realizados, sendo sua condição de eficácia, nos termos do art.º 127º do CCP;
- ✓ Os procedimentos foram realizados através da plataforma eletrónica;
- ✓ Foram exigidos aos concorrentes os documentos de habilitação previstos;
- ✓ Atendendo ao valor dos contratos analisados, porque de valores inferiores a € 350 000,00¹⁹ encontram-se os mesmos isentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- ✓ Finalmente, referimos que relativamente aos pagamentos plurianuais, como aconteceu no processo n.º 9/2013, relativo ao Contrato de Prestação de Serviços de Assessoria Mediática no âmbito da Comunicação e Imagem, a Câmara procedeu à sua aprovação por deliberação de 6/fev/2013 e remeteu o assunto para aprovação prévia da Assembleia Municipal, que também autorizou por deliberação de 15/fev/2013, nos termos da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.²⁰

2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.4.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO

O Município de Mora aprovou a Norma de Controlo Interno por deliberação de CMM de 17/abril/2002 e a Assembleia Municipal em 30 de abril seguinte. A mesma foi objeto de uma revisão, ocorrida por deliberação da CMM de 31/8/2005 e da Assembleia Municipal em 16 de dezembro seguinte.

Neste âmbito, salientamos como fragilidade ao nível dos procedimentos de controlo interno a inexistência de manuais de procedimentos sobre contratação pública, bem

¹⁹ Nos termos do art. 48º da Lei nº 98/97, de 26/ago, posteriormente alterada, com o limite fixado pelo art.º 184º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez (OE de 2012 – até €350 000,00).

²⁰ De acordo com a alínea c), do nº 1, do artigo 6º da Lei nº 8/2012, de 21/fev, regulamentada pelo DL nº 127/12, de 21 de junho.

como de norma de controlo interno das fases e procedimentos dos processos de empreitada.

2.4.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

A Câmara Municipal de Mora aprovou em 30/dez/2009, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, cf. Recomendação nº 1/2009, de 22/jul. Foi o mesmo remetido ao Presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção junto do Tribunal de Contas em 30/dez/2009, através do ofício nº 5 300, e às Inspeções-Gerais de Finanças e da Administração Local em 3/fev/2010, através dos ofícios nºs 437 e 438, respetivamente.

O Plano ainda não foi sujeito a qualquer revisão.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. GESTÃO URBANÍSTICA		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. O Plano Diretor Municipal é de 2008, tendo já sofrido duas alterações e algumas correções e retificações.	2.1.1.	
3.1.2. O Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE) é de 2010 e ainda não foi atualizado.	2.1.2.1.	A) Que sejam concretizadas no RMUE as alterações entretanto ocorridas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
3.1.3. O Regulamento da Tabela de Taxas e Licenças Municipais foi alterado em 2012, adequando-se ao Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais e à Lei das Finanças Locais.	2.1.2.2.	
3.1.4. O processo de loteamento analisado observou os normativos aplicáveis.	2.1.3.1.	
3.1.5. Dos processos de obras analisados, destaca-se que o processo de obras nº 7/2012 e de Comunicação Prévia nº 19/2010 apresentavam termos de responsabilidade dos projetos de arquitetura irregulares.	2.1.3.2.	B) Que sejam corretamente instruídos os processos de edificação, tendo em vista garantir a regularidade dos termos de responsabilidade.
3.1.6. Nos processos de comunicação prévia nº 7/2011 e de obras n.º 13/2012, não foi declarada a caducidade dos mesmos.	2.1.3.2.	C) Que a autarquia providencie a declaração de caducidade dos processos que se encontram nessa situação, após a realização das audiências prévias dos interessados, bem como implemente as medidas necessárias ao controlo dos prazos dos processos, de forma a prevenir o

		risco de caducidade dos mesmos.
3.1.7. No proc.º de obras nº 14/2010 ainda não tinha sido requerido o alvará de autorização de utilização.	2.1.3.2.	E) Deverá a autarquia providenciar o controlo das utilizações, pela fiscalização municipal, neste e noutros processos que estejam em idêntica situação.
3.1.8. O montante total das taxas urbanísticas configurou, no período em análise, cerca de 0,16% do montante global das receitas correntes e apenas 0,10% das receitas totais do Município. As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram, em 2012, uma diminuição, na ordem dos 5%, tendo ascendido ao montante de €7 660,34.	2.1.4.	
3.1.9. Os processos de contraordenação encontram-se bem organizados e instruídos. Dos 7 processos instaurados no período objeto de auditoria, apenas em 2 ainda não existia decisão.	2.1.6.	
3.1.10. Apurámos que a quase totalidade das penas aplicadas foi a de admoestação escrita, o que não se mostra adequado ao sancionamento dos comportamentos irregulares detetados.	2.1.6.	F) Os processos de contraordenação devem ser objeto de adequadas decisões, atendendo aos objetivos subjacentes à instauração dos mesmos, nomeadamente o efeito dissuasor de práticas ilegais futuras.
3.1.11. Não foram aplicadas ou cobradas custas judiciais o que é irregular, nos termos do artigo 92.º do RGCO.	2.1.6.	G) Deve a autarquia implementar o processo de cobrança de custas, nos processos de contraordenação.
3.1.12. Das cinco medidas de tutela		H) Deverá a autarquia, na

da legalidade aplicadas, apenas uma ainda não foi cumprida uma de 2011.		sequência da posse administrativa realizada em 2011, promover a execução coerciva da demolição da obra.
---	--	---

3.2. EMPREITADAS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. No período jun-2010/jun-2013, o peso da despesa com empreitadas de obras públicas neste Município foi de 53,7% do total das despesas de capital e de 16,3% da despesa total.</p>	2.2.1.1.	
<p>3.2.2. No mesmo período, foram efetuadas 26 adjudicações de empreitadas de obras públicas, no valor total de, aproximadamente, M€ 3.</p>	2.2.1.2.	
<p>3.2.3. Do valor das empreitadas adjudicadas, 38,5% foram na sequência de concurso público e 61,5% por ajuste direto, procedimentos que se mostram adequados aos montantes envolvidos.</p>	2.2.1.3.	
<p>3.2.4. Os processos de empreitada seguiram os procedimentos legais aplicáveis e encontravam-se bem organizados e instruídos.</p>	2.2.1.3.	
<p>3.2.5. Nas empreitadas de valor superior a € 15 000,00, foram</p>	2.2.1.3.	

<p>celebrados contratos escritos e exigidos os documentos comprovativos da situação regularizada perante a segurança social e impostos.</p> <p>Verificou-se que o Município tem procedido à publicação no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, dos contratos celebrados na sequência de ajuste direto.</p>		
<p>3.2.6. Das nove obras concluídas, não houve trabalhos a mais, mas sim, trabalhos a menos em 2 empreitadas, no valor de €48 458,71, correspondente a 3,3% do valor contratual.</p>	2.2.1.4.5.	

3.3. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. No período 2010-2013, o peso da despesa com aquisição de bens e serviços neste Município foi de 35,9% da despesa corrente e de 25,3% da despesa total.</p>	2.3.1.1.	
<p>3.3.2. No período 2010/2013, abrangido pela auditoria, de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, o Município de Mora efetuou 38 adjudicações, no valor total de aproximadamente MC 1,3, referentes a aquisições de bens</p>	2.3.1.2.	

e serviços.		
3.3.3. Do total da despesa adjudicada, €1.317.435,97 foram precedidos de concurso público € 652.609,80 e de ajuste direto, €664.826,17 , o que corresponde, respetivamente, a 49,5% e 50,5% .	2.3.1.3.	
3.3.4. Das 14 adjudicações analisadas, 5 foram por concurso público e 9 por ajuste direto.		
3.3.5. Os processos apresentavam-se geralmente organizados, numerados e rubricadas as respetivas folhas. De uma forma geral, são cumpridos os procedimentos legais previstos no CCP. Com efeito, o procedimento pré-contratual escolhido nos vários processos analisados foi o adequado.	2.3.1.3.	
3.3.6. Foi feita a publicitação dos contratos no portal da Internet dedicado aos contratos públicos dos ajustes diretos realizados.	2.3.1.3.	

3.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.4.1. O Município de Mora aprovou o Norma de Controlo Interno, em 17/abr/2002, o qual foi objeto de uma revisão, em 31/ago/2005.	2.4.1.	I) Deverá a autarquia proceder à atualização do Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI), no sentido de o adequar à estrutura orgânica.

<p>3.4.2. Inexistência de manuais de procedimentos sobre contratação pública, bem como de norma de controlo interno das fases e procedimentos dos processos de empreitada e aquisições de bens e serviços.</p>	<p>2.4.1.</p>	<p>j) Elaborar e implementar manual de procedimentos sobre contratação pública.</p> <p>k) Proceder à elaboração de normas relativas às fases e procedimentos dos processos de empreitada.</p>
<p>3.4.3. A CMM aprovou em 30/dez/2009, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, o qual ainda não foi objeto de revisão.</p>	<p>2.4.2.</p>	<p>L) Deverá a autarquia proceder à revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção.</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Atento todo o exposto, propõe-se a remessa deste Relatório e respetivos Anexos à Câmara Municipal de Mora, com menção de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no nº 2, al. o), do art.º 35º do Anexo I da Lei nº 75/2013, de 12/set.

4.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique, à exceção daquelas cujo cumprimento já foi evidenciado pela autarquia.

Pela Equipa,



Anabela Bastos

Chefe de Equipa

ANEXOS

Anexo 1	Instrumentos de Gestão Territorial em vigor
Anexo 2	Processo de licenciamento de operação de loteamento n.º 2/2004
Anexo 3	Comunicação Prévia n.º 19/2010
Anexo 4	Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 7/2012
Anexo 5	Comunicação Prévia n.º 24/2010
Anexo 6	Comunicação Prévia n.º 7/2011
Anexo 7	Comunicação Prévia n.º 17/2012
Anexo 8	Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 14/2010
Anexo 9	Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 13/2012
Anexo 10	Mapa das contraordenações
Anexo 11	Listagem de empreitadas de obras públicas
Anexo 12	Ficha resumo da empreitada – Requalificação do Centro Histórico de Mora
Anexo 13	Ficha resumo da empreitada – Arranjos exteriores da envolvente ao Campo de Futebol de Mora
Anexo 14	Ficha resumo da empreitada – Requalificação da Estrada do Vale de Mora
Anexo 15	Ficha resumo da empreitada – Requalificação da Ligação da Estrada Gil Terreiro à Variante de Cabeção
Anexo 16	Ficha resumo da empreitada – Remodelação das Infraestruturas Básicas e Pavimentação – Rua do Caminho de Ferro
Anexo 17	Ficha resumo da empreitada – Requalificação da Rua Catarina Eufémia
Anexo 18	Ficha resumo da empreitada – Reforço do Pavimento e trabalhos complementares na ex EN 251
Anexo 19	Ficha resumo da empreitada – Pavimentação da Urbanização das Sesmarias

- | | |
|-----------------|--|
| Anexo 20 | Ficha resumo da empreitada – Melhorias das condições de acessibilidade do Centro de Interpretação ambiental do Gameiro |
| Anexo 21 | Ficha resumo da empreitada – Empreitada de Cobertura do Estaleiro Municipal |
| Anexo 22 | Listagem de aquisições de bens e serviços |
| Anexo 23 | Procedimento de contraditório formal – Resposta da entidade |

