



MUNICIPIO DE VAGOS
CÂMARA MUNICIPAL
Rua da Saudade
3840-420 VAGOS

Inspeção –Geral de Finanças
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 LISBOA

Sua referência
DP n°

Sua comunicação

Nossa referência
DP. N°

Data

Processo n° 2012/185/B1/666

941


Exm°. Senhor

Subinspetor-Geral de Finanças,

Vimos, apresentar, em anexo, Contraditório Institucional ao Relatório da Inspeção-Geral de Finanças dirigido à Câmara Municipal de Vagos, que seguiu no dia 20 de dezembro, via e-mail.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal


(Dr. Silvério Rodrigues Regalado)

Anexo: Documento com 14 páginas

SR/PM/MLASC



MUNICÍPIO DE VAGOS

INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Processo n.º 2012/185/B1/666

Ao abrigo do disposto do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de Julho, e dos artigos 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-geral de Finanças, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de Abril, do Ministro de Estado e das Finanças, ao que pude apurar, julga-se pertinente esclarecer o seguinte:

EXMO. SENHOR,

SUBINSPETOR – GERAL DE FINANÇAS,

O MUNICÍPIO DE VAGOS, notificado para o efeito, vem ao processo em epígrafe apresentar CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL AO RELATÓRIO DA IGF DIRIGIDO À CÂMARA MUNICIPAL DE VAGOS, o que faz nos termos seguintes.

A Inspeção-geral da Administração Local, hoje integrada na IGF, realizou uma Ação Inspetiva Ordinária ao Município de Vagos que abrangeu a atividade desta edilidade no período decorrido entre 2010 e 2011, tendo como objetivos a verificação e controlo do cumprimento da legalidade dos procedimentos, com enfoque no conteúdo e subsistência de denúncias, queixas e exposições com processo na IGAL, urbanismo e ordenamento do território, acumulação de funções por parte de funcionários e aquisições de bens e serviços.

O presente documento, visa dar cumprimento ao direito de contraditório da Câmara Municipal de Vagos, no âmbito da referida ação inspetiva, e segue, por razões de maior facilidade de exposição, a mesma estrutura da notificação que o convoca.



MUNICÍPIO DE VAGOS

2.2 - Denúncias, queixas e exposições

2.2.1 - PA/IGAL Nº 11800 - IOS/2007

2.2.1.2 - Construções inseridas no conjunto das Azenhas do Boco

O processo de elaboração do Plano de Pormenor do Conjunto das Azenhas do Boco, na modalidade de Plano de Intervenção em Espaço Rural, encontra-se atualmente na fase de procedimento administrativo para aquisição da prestação de serviços para efeitos de elaboração do plano citado, sendo que, em 16 de julho de 2013, foi presente à reunião da Câmara Municipal proposta para obtenção de prévio parecer favorável à aquisição por ajuste direto da necessária prestação de serviços, da qual se obteve parecer prévio favorável, achando-se nos serviços de aprovisionamento, da divisão financeira, em tramitação daquele procedimento administrativo, para posterior início da elaboração do plano e reinício do processo de reposição de legalidade para integral resolução legal da presente situação. Paralelamente, os serviços municipais de fiscalização têm assegurado a fiscalização periódica do local e confirmado o cumprimento das condições impostas no âmbito do procedimento de autorização de utilização, citado no presente relatório preliminar.

2.2.1.3 - Construção do loteamento n.º 3/2001 em área do Plano de Pormenor da Praia da Vagueira (POP n.º 104/2002)

Foi publicado em 12 de abril de 2013, na 2ª série do DR n.º 72, sob o Aviso n.º 5021/2013, a Alteração ao Regulamento do Plano de Pormenor da Praia da Vagueira, que trata formalmente da situação em apreço, sendo aí contemplada na alteração efetuada ao teor dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6º do citado regulamento daquele instrumento de gestão territorial.



MUNICÍPIO DE VAGOS

2.2.1.4 - Empreendimento

POP n.º 67/2010

A situação descrita no relatório preliminar sobre o referido processo não obteve desenvolvimento junto da Câmara Municipal. Contudo, na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, Subdivisão de Aveiro, decorre procedimento promovido pelo requerente visando a obtenção de parecer favorável para todas as construções existentes, para posterior reposição da legalidade junto do Município, para integral resolução legal da presente situação.

Todavia, julgamos que o andamento do processo de reposição da legalidade tem sido, de algum modo, prejudicado por força do procedimento de revisão do plano de ordenamento da orla costeira, no troço Ovar - Marinha Grande, que aguarda conclusão na respetiva, achando – se agendada reunião da Equipa do Plano, para o dia 7 de janeiro de 2014, com a Câmara Municipal de Vagos para efeitos de encerramento da proposta final, onde se acha inserida a globalidade do empreendimento.

2.2.1.5 - Construções ilegais da

2.2.1.5.1 - POP n.º 2/2004

Foi emitido, em 07/12/2012, no Processo Administrativo n.º 76/12, o alvará de autorização de utilização n.º 99/2012, para as frações A, B, C, D, E, F e G.

E, em 06/12/2013, no Processo Administrativo n.º 56/13, acha-se deferido o pedido de autorização de utilização para as restantes frações, aguardando a Secção Administrativa da DGU o pagamento das taxas devidas para posterior emissão do competente alvará.



MUNICÍPIO DE VAGOS

2.2.1.5.2 - POP n.º 415/76

Emitido o alvará de licença de construção n.º 56/12 em 03/07/2012.

Foi requerida no PA 86/13, em 11/11/2013, a emissão das autorizações de utilização para as frações do edifício. Sobre o mesmo recaiu despacho a 02/12/2013, no sentido de notificar o requerente a apresentar elementos adicionais, o que veio a acontecer em 04/12/2013, aguardando – se pela decisão final.

2.2.1.5.3 - POP n.º 247/05

Dentro do prazo da validade da licença de construção n.º 96/2011 foi apresentada uma comunicação prévia de obras de alteração do edifício, tendo sido emitido um aditamento ao referido alvará em 04/10/2012. As obras, em curso, acham-se tituladas pelo citado alvará cuja validade expira a 07/10/2014.

2.2.1.5.4 - POP n.º 84/92

Quanto a este processo, mantém-se a situação descrita no projeto de relatório.

A breve trecho a Câmara Municipal irá atuar em conformidade com o proposto no projeto de relatório preliminar, nas páginas 13/40 (último parágrafo), 14/40 (primeiro parágrafo) e 34/40 e 35/40 (Recomendações - E).

2.2.1.5.5 - POP n.º 370/99 e PIP n.º 8/2010

Mantém-se a situação descrita no projeto de relatório. Encontra-se em fase de elaboração o Plano de Urbanização de Ponte de Vagos (UOPG 5), no qual está



MUNICÍPIO DE VAGOS

a ser devidamente ponderada e equacionada uma solução final para reposição da legalidade na presente situação.

2.2.2 - PA/IGAL N° 11 800 - 2/2009

Corresponde ao processo de licenciamento de construção n.º 93/2009. Foi requerida a licença para obras de alteração do edifício construído ao abrigo do alvará de licença n.º 107/2009, tendo sido deferido o pedido em 16/05/2013 e emitido o aditamento ao alvará em 27/05/2013.

Concedeu-se a prorrogação da licença até 15/04/2014. Em 20/08/2013 certificou-se que o edifício satisfazia os requisitos legais para a sua constituição em regime de propriedade horizontal. Em 18/10/2013, foi emitido o alvará de autorização de utilização n.º 81/13 para a fração A destinada a comércio (Proc. 72/13).

2.2.3 - PA/IGAL N° 11 800 - 4/2009

Mantém-se a situação mencionada no projeto de relatório. A Câmara Municipal irá proceder de acordo com o sugerido no último parágrafo do item 2.2.3.3, começando por recorrer à colaboração do queixoso, para a obtenção de elementos adicionais que permitam localizar o dono da obra.

2.2.4 - PA/IGAL N° 11 800 - 2/ 2011

Constitui o Processo Administrativo n.º 1/10 de autorização de utilização, com alvará n.º 80/ 2010, emitido em 30/06/2010. É de mencionar que consta do processo uma informação de serviço elaborada pela GNR, com registo de entrada na CM em 30/04/2013, sob o n.º 2740 /13. Consta ainda ofício da



MUNICÍPIO DE VAGOS

IGAMAOT datado de 13/05/2013, a solicitar informação sobre a denúncia relativa ao funcionamento do supermercado/ cafetaria. Recaiu informação em 23/05/2013 e despachos do Sr. Presidente da CM de 28/05/2013 e 17/07/2013. Foi notificado o requerente/reclamado, em 19/07/2013, através do ofício nº 2879, pra juntar avaliação acústica com o estabelecimento em funcionamento, para verificação do cumprimento do critério de incomodidade.

Em 09/09/2013, foi requerido o averbamento do alvará de autorização de utilização para o nome de uma firma e solicitadas retificações ao mesmo, no sentido de alterar a designação do estabelecimento para minimercado e fazer constar no título buffet de apoio. Prestada informação técnica em 21/10/2013, foi solicitado parecer à ARSC, através do ofício n.º 4369 de 01/11/2013. Em 26/11/2013, deu entrada o referido parecer nos serviços da CM, encontrando-se o processo em apreciação técnica.

2.3 - Urbanismo e Ordenamento do Território

2.3.4. Aspetos gerais

A Câmara Municipal acatará as orientações e recomendações propostas em sede de relatório preliminar, achando-se a ser preparadas as propostas de deliberações que serão submetidas, a breve trecho, a reunião da Câmara Municipal. É de salientar, sobretudo, o referido no último parágrafo deste item, página 25/40, e devendo proceder-se em conformidade, será introduzido no procedimento administrativo a participação do decisor político no ato de liquidação das taxas urbanísticas a pagar, passando a ser objeto de aprovação respetiva pela Câmara Municipal ou pelo Vereador com competências nesta área, com o deferimento do pedido de licenciamento. Atender-se-á, ainda, ao disposto nas Recomendações M, da página 37/40.



MUNICÍPIO DE VAGOS

2.3.5. Processo de loteamento nº 1/2008

Sobre o lapso verificado na falta de cobrança do valor de € 7 680,00 da taxa de compensação, aquando da emissão do alvará de licenciamento da operação de loteamento, foram prestadas informações, efetuados despachos e tomada de deliberação pela CM e realizadas notificações ao requerente - conforme consta do requerimento n.º 11795/12 de 30/11/2012, da informação de 11/12/2012, do despacho de 21/12/2012 e ofício n.º 0171 de 15/01/2013 ao requerente, do requerimento n.º 675/13 de 17/01/2013, da informação de 06/05/2013 e despacho de 07/05/2013, do requerimento n.º 5055/13 de 21/05/2013, da deliberação tomada em reunião da CMV de 18/06/2013 e do ofício nº 2909 de 22/07/2013 ao requerente, do requerimento n.º 9904/13 de 24/10/2013 e da informação de 31/10/2013, e, por fim, do requerimento n.º 10559/13 de 11/11/2013, em que o requerente reconhece a dívida e informa que promoverá a liquidação das taxas em falta no mês de março de 2014, quando, para o efeito, se deslocará a Portugal, recaindo sobre o mesmo despacho de 06/12/2013 a remeter à Reunião da CMV.

Assim, solicitamos a V. Exa., a prorrogação do prazo até 31 de Março de 2014, cominado no projeto de relatório – conforme consta da página 25/40, onde é referido que “ A CMV deverá, assim, promover a regularização da situação em causa até ao termo do prazo previsto do contraditório ao projeto de relatório ...”. E na Recomendação N da pág. 37/40, que remete para a promoção da cobrança do valor em dívida e o fato de se evidenciar perante a IGF – para a regularização da situação, altura em que se prevê a liquidação das taxas em dívida e se fará evidência, porquanto face ao proposto pelo devedor se nos afigura razoável não recorrer, desde já, a meios coercivos de cobrança, por recurso à via judicial.



MUNICÍPIO DE VAGOS

2.5 – Aquisição de Bens e Serviços

2.5.2 – Processos de Aquisições de Bens e Serviços analisados e metodologia de análise

2.5.3 – Irregularidades/Illegalidades detetadas

Sobre este assunto, e em tudo, a Câmara Municipal irá acatar todas as recomendações superiormente emanadas deste e do relatório final. Concluir-se-ão iniciativas pendentes que visam densificar e uniformizar procedimentos internos para que, sem distinção, em todos os procedimentos, independentemente do seu valor, seja cumprido o quadro legal em vigor.

2.5.3.4. – Procedimentos de aquisição de serviços

Em procedimentos de aquisição de serviços, prossegue o relatório que, alegadamente, foram adquiridos serviços que só poderiam, ou deveriam, ser caracterizados como contratos de trabalho submetidos a relações jurídicas de emprego público e a sua caracterização como contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, surge como forma de “contornar a Lei” e, por isso, acham-se feridos de nulidade.

Antes de mais, diga-se, que os serviços em questão, psicologia, serviço social, biblioteca e engenharia florestal existem no mercado de trabalho e podem ser adquiridos quer em regime de contrato de trabalho quer em regime de prestação de serviços. E, por outro, são competências que a estrutura organizativa da Câmara Municipal ainda carece – como se reconhece no seu mapa de pessoal e respetivo regulamento municipal da organização dos



MUNICÍPIO DE VAGOS

serviços, documentos superiormente aprovados pelo órgão competente a Assembleia Municipal.

Assim, se é aceitável que se questione, tendo em consideração os antecedentes, uma mudança tão drástica nas relações contratuais que se desenvolvem nas mesmas áreas e prosseguem objetivos idênticos, dentro de uma estratégia e programa municipal que se mantém, deve ponderar-se, de igual modo, uma vez que a autarquia não prescinde de atribuições e imposições legais que demandam o exercício de competências municipais impostas por Lei nem admite violar os limites impostos pelas normas inscritas no Orçamento de Estado, como se pode assegurar, em absoluto perfeccionismo concetual, o funcionamento de uma biblioteca municipal (sem bibliotecária) ou de uma Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (sem técnicas adequadas). Parece-nos, salvo melhor opinião em contrário e de acordo com toda a legislação aplicável, que a vontade da Câmara Municipal em determinar dar prosseguimento a procedimentos concursais, caso se trate de adquirir relações jurídicas de emprego público, não bastará por si só.

Pois, por outro lado, cinge-se à vontade dos outrora outorgantes contratados em abandonarem o exercício exclusivo de funções privadas e liberais e concorrerem nesses procedimentos; deriva da não existência de candidatos com direito de preferência e da boa prestação nas provas de seleção; subordina-se, face às limitações impostas pela Lei do Orçamento de Estado em vigor quanto à aquisição de novas relações jurídicas de emprego público, à possibilidade legal de encerrar o procedimento e prover nos lugares vagos existentes, submetidos a concurso. É que não se vislumbra outro modo de reintegrar legalmente trabalhadores que não seja pela adoção dos procedimentos previstos na legislação aplicável, com a interpretação que lhe é dada supra, porquanto a persistência de relações jurídicas em funções públicas, em regime de contrato de trabalho ou noutra qualquer modalidade prevista na lei, com um mesmo trabalhador, de forma contínua ou interpolada,



MUNICÍPIO DE VAGOS

não conferem ao sujeito em questão o direito automático à reintegração na função pública.

Ponderando toda a legislação aplicável, parece-nos que não pode nem deve ser assacada à Câmara Municipal quaisquer responsabilidades cujo comportamento se pautou, sempre, pela legalidade que não surge prejudicada pelo fato de coexistirem ou terem existido, simultânea ou sucessivamente, relações jurídicas de emprego público capeadas com relações jurídicas em regime de contrato de trabalho ou o exercício de funcionalidades ou serviços de interesse público capeadas por relações jurídicas em regime de prestação de serviços, com os mesmos outorgantes ou outorgantes distintos, para o mesmo objetivo ou objetivos distintos. É que, apesar de parecerem idênticas por força das competências desenvolvidas, as relações jurídicas que se consumaram e o modo de execução das mesmas são diametralmente opostas e, por isso, do mesmo modo, acolhidas na Lei.

E, salvo melhor opinião em contrário, admita a Lei, na esfera de uma autarquia, a coexistência da prestação de trabalho ou de serviços, sob relações jurídicas distintas, dentro do mesmo serviço municipal e do mesmo serviço público, seja na área do direito, da arquitetura, da engenharia, da psicologia, do serviço social ou da biblioteca, podendo, com o decurso do tempo e de acordo com as necessidades, tomarem e assumirem forma distinta, não sendo o simples fato de já terem existido num determinado regime jurídico que impede a sua subsistência em regime jurídico distinto, desde que, num e noutro, se ache assegurado o cumprimento da legislação aplicável, como o são os casos dos autos em apreço.

De igual modo, o objeto, a natureza e a duração de um contrato, só por si, não determinam a exclusão de um determinado tipo de relação contratual ou a adoção por uma única forma de contratar, afigura-se imprescindível à caracterização proposta em sede de relatório uma verificação concreta do



MUNICÍPIO DE VAGOS

desenvolvimento da relação contratual e da execução do contrato entre partes outorgantes, determinando a concreta existência factual de subordinação e disciplina e aquilatando das prestações efetivamente dedicadas, só assim se determinando o afastamento do exercício em regime de profissão liberal.

Ora, do teor do relatório preliminar, não constam diligências dirigidas à determinação concreta de matéria factual necessária ao preenchimento de requisitos duma relação contratual em regime de contrato de trabalho, devendo presumir-se pela subsistência da relação contratada e por conseguinte pela não violação das normas indicadas, algo que não se alcança pela mera análise do teor dos contratos outorgados ou pela leitura do mapa de pessoal da autarquia em vigor, posto que não lhe bastará a simples constatação da coexistência de um conteúdo funcional idêntico, sendo forçoso a fiscalização sucessiva da presença de relações concretas de subordinação e disciplina no âmbito daquelas relações contratuais já extintas.

Assim, não se vislumbram motivos para invocar a nulidade proposta e, por outro, para a proposta de indicição por infração financeira sancionatória, porquanto não se afigura possível aferir do preenchimento de requisitos que sustentem a violação do estipulado no artigo 35º, n.º 2, al. a) da LVCR.

Por fim, as relações contratuais em causa, com exclusão do contrato de prestação de serviços de engenharia florestal, cessaram nos prazos previstos e, destas, duas acham-se sob procedimento concursal e o lugar de técnico superior em psicologia já foi preenchido. E quanto a eventuais reintegrações estas não dependem da vontade autónoma do Município.

Quanto ao contrato para aquisição da prestação de serviços na área da engenharia florestal cumpre informar que o mesmo visa dar execução ao Acordo de Colaboração outorgado entre a Direção Geral de Recursos





MUNICÍPIO DE VAGOS

Florestais e as Câmaras Municipais de Vagos, Ílhavo e Oliveira do Bairro, em 29 de Junho de 2007, para constituição do Gabinete Técnico Florestal Intermunicipal. Lido o conteúdo do acordo de colaboração e respetivos anexos I, II e III, outorgado ao abrigo do Decreto - Lei n.º 69/2006, de 23 de março e do Protocolo de 13 de julho de 2004, celebrado entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, pode constatar-se a autonomia funcional, administrativa e financeira quer do Gabinete Florestal Intermunicipal quer dos técnicos aí residentes contratados pelos municípios outorgantes.

É que daí, do perfil técnico do gabinete florestal e do seu plano geral de atividades, resulta o seu posicionamento entre a administração local e a administração central, absorvendo nas competências de ambos os níveis de administração pública e desenvolvendo a sua atividade de forma “quase autónoma”, e a prestação de serviços, na sua área específica, a ambas as administrações, sendo a despesa suportada, a final, pela administração central via IFAP, IP. Segundo foi apurado pelos serviços, e dado a conhecer, a despesa gerada pelo contrato em epígrafe, no período sob inspeção, relativo ao ano de 2011, foi integralmente suportada pelo citado IFAP em 30.12.2011, algo que este instituto usa fazer regularmente no final de cada ano económico.

A presente aquisição de prestação de serviços foi aprovada, por unanimidade, pela Câmara Municipal em 2 de agosto de 2011, tendo esta emitido prévio parecer favorável para a abertura do procedimento concursal que justificou a contratação. O procedimento foi promovido pelos serviços de aprovisionamento da divisão financeira em cumprimento da legislação aplicável, em especial das normas constantes do Orçamento de Estado/2011. E o presidente da Câmara Municipal outorgou em nome e representação do município e em cumprimento daquela deliberação da Câmara Municipal.



MUNICÍPIO DE VAGOS

Por outro lado, quanto à citada despesa apurada em sede de relatório, a haver lesão esta nunca seria nos interesses do município, ou seja, do património municipal, apesar da sua passagem pela contabilidade municipal, pois, nem por isso, nem sequer por via indirecta, se pode dizer que, ao fazer uma aplicação de acordo com o protocolado com a DGRF dos bens do património da IFAP, se esteja a violar os bens jurídicos do município ou a Lei. Com efeito, o encargo decorrente da celebração do contrato resulta da celebração do Acordo com a DGFR e foi suportado dentro da finalidade “pensada”, que era a criação do Gabinete Técnico Florestal Intermunicipal, atento os objetivos a Lei aplicável e o protocolo entre a ANMP e MADRP postulam. A Câmara Municipal autorizou a celebração de um contrato de aquisição de serviços regulado pelos citados documentos, que vinculou os contraentes às correspondentes obrigações estabelecidas. O técnico contratado cumpriu efetivamente a prestação a que se obrigou, na medida em que disponibilizou os seus serviços e os prestou de acordo com o procedimento e no âmbito do GTFI e a legalidade da aplicação foi reconhecida pelo IFAP que suportou a despesa sob inspeção.

Por fim, informa-se nos termos seguintes:

1. - Técnico Superior – área de Psicologia: Celebração de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com a candidata
em 17/12/2012 (recurso às reservas de recrutamento);
2. - Técnico Superior – área de Serviço Social: Homologação da lista unitária de ordenação final em 14/03/2013. Candidata classificada em 1º lugar:
(candidata com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida).



MUNICÍPIO DE VAGOS

3. - Técnico Superior – área de Biblioteca e Documentação: Próxima fase – marcação da Entrevista Profissional de Seleção (EPS), que é o último método de seleção a aplicar aos candidatos aprovados na Avaliação Psicológica e na Entrevista de Avaliação de Competências;

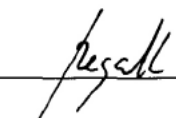
4. - Técnico Superior – área de Engenharia Florestal: Deliberação da Câmara Municipal, de 02 de agosto de 2011, a aprovar a proposta de abertura do procedimento concursal. Não foi publicado em Diário da República, uma vez que não foram definidos pelo júri os critérios e subcritérios de apreciação e ponderação dos métodos de seleção. O júri não definiu critérios porque subsistiam dúvidas, não removidas, sobre os procedimentos concursais em curso, face à interpretação que foi dada às normas limitativas do orçamento de estado sobre a aquisição de novas relações de emprego público em determinadas circunstâncias excecionais.

2.5.3.5 – Aquisição de serviços a empresas de trabalho temporário

Dentro dos limites legais aplicáveis, acatar-se-ão as recomendações V e W do relatório preliminar.

Termos em que se oferece contraditório Institucional.

O Presidente da Câmara Municipal,



(Silvério Rodrigues Regalado, dr.)