

CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE VILA NOVA DA BARQUINHA

Proc. n.º 2013/187/B1/1117

Relatório n.º 2352/2014

dezembro de 2014

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

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria temática nas áreas da contratação pública e do urbanismo.
ENTIDADE AUDITADA	Município de Vila Nova da Barquinha
FUNDAMENTO	A presente auditoria enquadra-se no Projeto “Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica”, previsto no Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças para 2013.
ÂMBITO	Triénio 2010-2012.
OBJECTIVOS	<p>Na área da Contratação Pública, avaliar a política de gestão das aquisições de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.</p> <p>Ainda, na área das Contratação Pública, controlar os sistemas utilizados pelo Município, ao nível do cumprimento dos procedimentos legais aplicáveis e, sobretudo, das boas práticas, em termos de poupanças, ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência.</p> <p>Na área do Urbanismo, avaliar a política de planeamento, gestão e fiscalização urbanísticas do Município, nomeadamente, nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.</p>
METODOLOGIA	Aplicação do “Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais”, do “Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais” e “Guião de controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais”.
CONTRADITÓRIO	Efectuado contraditório formal institucional ao Município de Vila Nova da Barquinha e pessoal ao Presidente e a um Vereador.
CICLO DE REALIZAÇÃO	De 19 agosto de 2013 a 5 de dezembro de 2014.
DIRECÇÃO	IFD Manuela Garrido
EQUIPA	CdE Maria Amélia Monteiro Inspetor João Oliveira Ramos

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 com o vertido no presente relatório, nomeadamente, com as conclusões e recomendações (A a CC), alertando para a necessidade da CMVNB comunicar à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção do relatório, o respetivo acatamento. Proponho encaminhamento ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para efeitos do previsto nos itens 4.1. e 4.2.

Manuela Garrido
Inspetora de Finanças Diretora

DESPACHO:

Concordo com as propostas de fls 63 e 64 (pontos 4.1.e.4.2).
Submeto o presente relatório a despacho de S. E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em especial no que respeita ao controlo da Contratação Pública, sugerindo o seu envio subsequente a S. E. o Secretário de Estado da Administração Local, em matéria de Urbanismo, conforme o despacho de articulação de suas Excelências a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, de 21 de julho de 2014.

(Por delegação de competências, nos termos da al. b) do n.º 6 do Despacho n.º 6147/2015, de 25 de maio, do Sr Inspetor-Geral de Finanças).

Subinspetora-Geral
ANA PAULA
PEREIRA COSME
FRANCO BARATA
SALGUEIRO
2015.08.10
15:06:43 +01'00'

Relatório N.º 2352/2014

Processo n.º 2013/187/B1/1117

CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA – AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE VILA NOVA DA BARQUINHA

SUMÁRIO EXECUTIVO

CONTEÚDOS

PÁG. 18 e 34	DESPEZA ILEGAL DE M€ 3,3 NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA, POR VIOLAÇÃO DAS NORMAS DE ASSUNÇÃO DE DESPEZA SEM CABIMENTO NEM COMPROMISSO
PÁG. 22	PAGAMENTOS INDEVIDOS DE m€ 135 POR FALTA DE REAPRECIAÇÃO DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM VIGOR EM 1/MAR/2008, ENTRETANTO SANADA POR RATIFICAÇÃO
PÁG. 30	PAGAMENTO INDEVIDOS DE m€ 35 POR FALTA DE APLICAÇÃO DA TAXA DE REDUÇÃO PREVISTAS NAS LOE DE 2011, 2012 E 2013, ENTRETANTO EM FASE DE REPOSIÇÃO
PÁG. 42	SOBREDIMENSIONAMENTO DAS ÁREAS DE EXPANSÃO NO PDM EM FASE DE REVISÃO
PÁG. 54	NORMA DE CONTROLO INTERNO DESAJUSTADA AO QUADRO LEGAL E ORGANIZACIONAL

Tendo em conta as evidências obtidas (vd. **ANEXOS 1 A 6**), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (vd. **ANEXOS 7 E 8**), as principais conclusões desta auditoria, que abrangeu o triénio 2010/2012, são, em síntese, as seguintes:

1. O cabimento e compromisso das despesas assumidas na área da contratação pública foram, sistematicamente, efetuados aquando ou após a emissão da fatura pelos credores, facto que violou as normas financeiras aplicáveis, designadamente, o disposto na al. d) do ponto 2.3.4.2 e 2.6.1. das CT do POCAL, gerando pagamentos ilegais, nos processos analisados na área das empreitadas de obras públicas, num total de M€ 2,38 e nas aquisições de bens e serviços, num total de m€ 9,43.

2. A reapreciação, ainda que *a posteriori* (em dez/2014) dos contratos de avença em execução à data da entrada em vigor da LVCR, à luz do novo regime de prestação de serviços, obviou a declaração de nulidade e desencadeamento da responsabilidade financeira reintegratória, pelos pagamentos indevidos num total de m€ 135, efetuados desde então (cfr. art.ºs 94.º n.º 2, 36.º e 35.º da LVCR e atual al. c) do n.º 1 do art.º 42.º da Lei 35/2014 e art.º 32.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

3. A falta de emissão do parecer prévio vinculativo em violação do disposto, conforme os casos, nos n.ºs 2 a 4 do art.º 22.º da LOE/2011, relativamente a todos os contratos que vigoraram em 2011, n.º 4 do art.º 26.º da LOE/2012 e n.º 4 do art.º 75.º da LOE/2013 relativamente aos contratos de prestação de serviços de valor superior a m€ 75, celebrados e renovados em 2012 e 2013, poderia gerar nulidade e responsabilidade financeira, caso não tivesse ocorrido a emissão do referido parecer prévio vinculativo em dez/2014, realizando-se, assim, o interesse público que as referidas normas visam.

4. Atenta a implementação, em dez/2014, da redução remuneratória prevista nos art.ºs 22.º, n.º 1 da LOE/2011, 26.º, n.º 1 da LOE/2012, e 75.º, n.º 1 da LOE/2013, em curso em dez/2014, relativamente a 8 contratos de prestação de serviços analisados e aos demais celebrados pelo MVNB entre 2011 e 2013, não se procede ao desencadeamento da responsabilidade financeira reintegratória de quem autorizou os pagamentos

**Assunção ilegal de
despesa na
contratação pública:
M€ 2,38 nas
empreitadas e m€ 9,43
nas compras públicas**

**Reapreciação a
posteriori dos
contratos de prestação
de serviço em vigor em
1/mar/2008**

**Emissão, ainda que
fora do prazo legal, do
parecer prévio
vinculativo nos
contratos de prestação
de serviços**

**Ausência de aplicação
da taxa de redução,
nos contratos de
prestação de serviços,
num total de m€ 34,6**

indevidos no montante de m€ 34,6.

5. Ausência de uma base de dados, transversal a todos os procedimentos de contratação pública e que sirva de apoio à decisão, designadamente, contendo os prazos adequados de execução, os preços comparativos por bem, serviço, trabalho ou material a aplicar e avaliação da qualidade dos fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiros.

6. A aprovação e execução, no procº de empreitada n.º 10.001.01.10, dos trabalhos de substituição e aplicação de materiais distintos dos constantes das peças processuais sujeitas à concorrência, constituem atos modificativos contratuais passíveis de alterar o respetivo resultado financeiro, que, nos termos do artº 47º nº 1 al. d) e nº 2 da Lei 98/97, 26/ago, deveriam ter sido remetidos ao Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução, o que não aconteceu, gerando responsabilidade financeira, nos termos da al. l) do n.º 1 do artº 65º da Lei 98/97, de 26/ago.

7. Verificaram-se trabalhos diversos dos constantes nas peças concursais sujeitas à concorrência, facto que evidencia fragilidades, erros e omissões recorrentes na elaboração dos projetos e demais peças procedimentais sujeitas à concorrência.

8. Verificaram-se renovações automáticas e sem a prática de qualquer ato administrativo nesse sentido, de contratos de prestações de serviços, mesmo nos casos em que os respetivo clausulado o não previa.

9. As cláusulas dos cadernos de encargos dos procedimentos de aquisições registaram falhas e insuficiências frequentes, quanto a aspetos relevantes da correspondente execução dos contratos a que respeitavam, tais como a fixação do preço e a definição das características técnicas ou funcionais das prestações que constituíam o respetivo objeto.

10. Nos ajustes diretos foi, em regra, consultado apenas um prestador ou fornecedor, facto passível de traduzir-se não só em prejuízo para o erário municipal, mas, sobretudo, na ausência de sujeição à concorrência e conseqüente distorção das regras de funcionamento dos mercados públicos.

11. No triénio 2010/2012 a despesa com compras públicas foi de m€ 8,21 a que corresponde 25% da despesa total, 53% da

**Ausência de
informação de apoio à
decisão na contratação
pública**

**Falta de envio de
modificação contratual
ao Tribunal de Contas**

**Deficiências nos
projetos sujeitos á
concorrência**

**Renovação automática
de contratos de
prestação de serviços**

**Insuficiências nas
cláusulas dos cadernos
de encargos**

**Consulta a apenas um
interessado nos
ajustes diretos**

**Compras públicas, num
total de M€ 8, 2 no**

despesa corrente e mais de 47% da despesa de capital.

12. A aludida despesa revelou uma variação, no mesmo período, em termos absolutos, de M€ 1,20, ao cifrar-se entre M€ 2,2 e M€ 3,4, a que corresponde um acréscimo de 55%.

13. As aquisições de serviços (num total de M€ 3,9) foram as que maior peso assumiram nas despesas correntes com compras públicas (25%), enquanto as aquisições de bens registaram um incremento de 226,93%, nas despesas de capital de igual natureza entre 2010 e 2012.

14. Nas compras públicas predominou a adoção do ajuste direto, tendo atingido, quanto às aquisições de bens, 86% do total da despesa adjudicada e 90% no que se refere às aquisições de serviços adjudicadas no triénio de 2010/2012.

15. Entre 2010/2012, o peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas, num total de M€ 9,6, foi de 56% da despesa de capital e de 29% da despesa total, tendo, no mesmo período, sido adjudicados trabalhos num total de M€ 6,25.

16. O Município não definiu, explicitamente, as políticas de desenvolvimento estratégico ao nível do planeamento e ordenamento do território, revelando, além disso, um nível pouco significativo de atividade de planeamento territorial municipal (0,0198).

17. Apesar de previstos e de elaboração obrigatória, não foram elaborados os planos, inclusivamente os planos de urbanização, previstos nos art.ºs 46º e 47º do RPDM, mantendo-se em vigor um conjunto de várias unidades operativas de planeamento e gestão, nos quais se integravam os dois PP de Salvaguarda em vigor.

18. O PDM em vigor e cuja revisão se encontrava numa fase incipiente, revelava um excessivo dimensionamento das áreas de expansão previstas, face à evolução demográfica registada durante a sua execução, não sendo possível ajuizar acerca da razoabilidade do dimensionamento das áreas para futura expansão urbana.

19. O estudo de fundamentação da sustentabilidade económico-financeira das taxas era omissivo quanto às taxas a cobrar pela emissão de alvarás ou admissão de comunicações

triénio 2010/2012

Acréscimo de 55% na referida despesa

Aquisições de serviços num total de M€3,9

Predomínio do ajuste direto nas compras públicas

Pagamentos de M€ 9,6 relativamente a empreitadas de obras públicas

Ausência de políticas de desenvolvimento estratégico no planeamento e ordenamento do território

Falta de elaboração dos planos previstos no RPDM

Sobredimensionamento das áreas de expansão

Insuficiente fundamentação da sustentabilidade económico-financeira

prévias, a prática de atos administrativos no domínio urbanístico, as taxas pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas (TU) e as taxas de compensação em numerário.

20. Ocorreram deferimentos de pedidos de prorrogação de prazo de construção e emissão de alvarás de construção em períodos em que não existiam alvará de empreiteiro e apólice de seguro válidos.

21. Os processos relativos às operações urbanísticas analisadas evidenciavam deficiências na respetiva tramitação, a saber, designadamente: falta de comprovativo da propriedade da parcela (Proc. 15/10), cobrança indevida de TMU (Proc.º 113/08), deferimento de pedido de legalização e emissão de alvará de licença sem demonstração da legítima propriedade da parcela em causa (Proc. 18/89).

22. Da análise dos processos de contraordenação resultou evidenciada a necessidade de prosseguir a respetiva tramitação e aplicação de medidas de tutela de legalidade urbanística ou de legalização de obras, que, de acordo com informação prestada pelo MVNB estão a ser desencadeadas, o mesmo sucedendo relativamente aos demais processos de aplicação de medidas de tutela de legalidade.

23. No triénio 2010/2012, o investimento em infraestruturas gerais foi de cerca de M€ 15, o que representa 46% e 87% da despesa total e de capital do Município, respetivamente, sendo o grau de cobertura pela taxa de urbanização do investimento realizado em tais infraestruturas gerais de, apenas, 0,09%.

24. A Norma de Controlo Interno (NCI) aprovada em 28/jan/2004, mostrava-se desajustada à finalidade e realidade a que se dirige, carecendo de revisão, face às alterações legais entretanto ocorridas, com destaque para as matérias de organização municipal, regime financeiro, contratação pública e ordenamento do território.

25. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), foi objeto de acompanhamento através da elaboração e aprovação, em 24/fev/2012, de relatório/síntese da aplicação do Plano em 2011, não tendo, contudo, sido cumpridas as obrigações de informação face a esta IGF.

das taxas

Deferimento incorreto de pedidos de prorrogação de prazo de construção

Irregularidades nos processos de operações urbanísticas

Adoção de medidas de tutela de legalidade e de processos de legalização de obras em curso

M€ 15 de investimento em infraestruturas gerais

Norma de controlo Interno desatualizada e desajustada à realidade

Inobservância dos deveres de informação relativamente ao PGRIC

QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DA AUDITORIA
MATÉRIAS EM QUE SE REGISTRARAM DIVERGÊNCIAS DE ENTENDIMENTO

OBSERVAÇÕES/ CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA	POSIÇÃO DA IGF	VALOR CORREÇÕES (C)
A aprovação e execução dos trabalhos a mais no procº 10.001.01.10, constituem atos que, nos termos do artº 47º nº 1 al. d) e nº 2 da Lei 98/97, 26/ago, embora estivesse isento de fiscalização prévia, deveriam ter sido remetidos ao Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução, o que não aconteceu, gerando responsabilidade financeira, nos termos da al. l) do n.º 1 do artº 65º da Lei 98/97, de 26/ago.	3.2.4.	Que seja enviado o referido ato ao Tribunal de Contas e do facto seja remetida evidência a esta IGF, sob pena de desencadeamento do processo de responsabilidade financeira.	L	<i>Os trabalhos realizados consistiram na substituição de um material por outro, não tendo sido celebrado contrato adicional por se considerar que os trabalhos foram realizados por conta e risco do empreiteiro e que, pela sua natureza, não podiam qualificar-se como trabalhos a mais, nem como suprimento de erros e omissões do projeto, sendo, portanto, passíveis de contratação por ajuste direto.</i>	<i>Tal como resulta dos pareceres técnicos, da correspondência trocada e da deliberação camarária de 22/ago/2012, a questão da substituição do revestimento do pavimento ocorreu com o conhecimento e sob ordens dos eleitos locais e constituem modificações contratuais que alteraram o respetivo resultado financeiro, pelo que se mantém o entendimento da IGF.</i>	21 933,96

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. FUNDAMENTO	11
1.2. OBJETIVOS.....	11
1.3. ÂMBITO TEMPORAL	12
1.4. METODOLOGIA	12
1.4.1. Fase de planeamento.....	12
1.4.2. Fase de execução	13
1.5. CONDICIONALISMOS.....	14
1.6. CONTRADITÓRIO	14
2. RESULTADOS DA AUDITORIA	15
2.1. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS	15
2.1.1. CARACTERIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DO UNIVERSO DO MUNICÍPIO	15
2.1.2. LEGALIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS.....	18
2.2. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	32
2.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	32
2.2.2. ANÁLISE E APRECIACÃO DOS PROCESSOS DE EOP SELECIONADOS	33
2.3. CONTROLO DO URBANISMO	40
2.3.1. PLANEAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO	40
2.3.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS RELEVANTES NA ÁREA DA GESTÃO URBANÍSTICA	44
2.3.3. LEGALIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS.....	46
2.3.4. CONTABILIZAÇÃO DAS TAXAS URBANÍSTICAS, DAS CEDÊNCIAS E DAS COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	51
2.3.5. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO EM MATÉRIA URBANÍSTICA.....	51
2.3.6. MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA	53
2.4. NORMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	54
2.4.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO	54
2.4.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	55
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	56
3.1. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS	56
3.2. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	59
3.3. CONTROLO DO URBANISMO	60
3.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	63
4. PROPOSTAS.....	63

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euro
AIRC	Associação de Informática da Região Centro
Artº	Artigo
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CA	Comissão de Acompanhamento
CCE	Central de Compras do Estado
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Conforme ou confronte
CM	Câmara Municipal
CMVNB	Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha
CMP	Compensação por falta ou insuficiência de áreas de cedência
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPCJR	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens em Risco
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
CT	Considerações Técnicas
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGOTDU	Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, atual Direção Geral do Território
DL	Decreto-Lei
DMO	Divisão Municipal de Obras
DR	Diário da República
DMU	Divisão Municipal de Urbanismo
GES	Sistema de Gestão de Stocks
GOP	Grandes Opções do Plano
Ha	Hectare
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
Km	Quilómetro
LAL	Lei das Autarquias Locais
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEOE	Normas de Execução do Orçamento do Estado
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LVCR	Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações
NCI	Norma de Controlo Interno

Pa	Portaria
PA	Plano de Atividades
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PBH/PGBH	Plano de Bacia Hidrográfica/Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica
PC	Presidente da Câmara
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGR	Procuradoria-Geral da República
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PMP	Prazo Médio de Pagamento
PNPOT	Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Plano de Pormenor
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PROF	Plano Regional de Ordenamento Florestal
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PU	Plano de Urbanização
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMUE	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
RPDM	Regulamento do PDM
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TC	Tribunal de Contas
TU	Taxa de Urbanização
Un:	Unidade
UOPG	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PESO DA DESPESA COM COMPRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL – 2010/2012	16
QUADRO 2 – AQUISIÇÃO DE BENS DE VALOR >€ 5000 ENTRE 2010 E 2012.....	17
QUADRO 3 – AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS ENTRE 2010 E 2012.....	17
QUADRO 4 – AJUSTES DIRETOS SIMPLIFICADOS – 2010/2012.....	18
QUADRO 5 – CONTRATOS DE AVENÇA: PAGAMENTOS DE 2010/2012	23
QUADRO 6 – PAGAMENTOS INDEVIDOS NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.....	30
QUADRO 7 – PESO DA DESPESA PAGA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS (2010/2012)	32
QUADRO 8 – UNIVERSO E AMOSTRA DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS (2010/2012)	33
QUADRO 9 – INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL EM VIGOR	40
QUADRO 10 – NÍVEL DE ATIVIDADE DE PLANEAMENTO TERRITORIAL	41
QUADRO 11 – PERÍMETROS URBANOS DO PDM EM VIGOR VS EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA	42
QUADRO 12 – PESO DO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DO MUNICÍPIO	43
QUADRO 13 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL.....	44
QUADRO 14 – UNIVERSO E AMOSTRA DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (2010/2012)	47
QUADRO 15 – AFERIÇÃO DO CÁLCULO DAS TAXAS APLICADAS.....	48
QUADRO 16 – SITUAÇÃO DOS PROCESSOS CONTRAORDENACIONAIS (2010/2012)	52

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) para 2013.

1.2. OBJETIVOS

A auditoria, que versou sobre o **controlo da contratação pública e do urbanismo**, teve como **objetivos gerais** a avaliação da regularidade, legalidade e boa gestão ao nível da contratação pública (aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas) e a avaliação da política de planeamento, gestão e fiscalização urbanísticas do Município, nomeadamente, nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade, considerando, em particular, os seguintes **objetivos específicos**:

Verificar se o processo de contratação pública (aquisições de bens e serviços e empreitadas de obras públicas) respeitou as normas legais e as boas práticas, em termos de poupança e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência;

Verificar a aplicação das reduções remuneratórias incidentes sobre a aquisição de serviços;

Verificar a legalidade dos procedimentos pré-contratuais adotados com vista à aquisição de bens e serviços bem como à realização de empreitadas e a regularidade da execução dos respetivos contratos;

Conhecer os desvios na execução física e financeira das empreitadas;

Aferir da razoabilidade dos custos das obras públicas;

Analisar o planeamento urbanístico do Município tendo em conta os recursos financeiros afetos e a sua origem;

Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;

Verificar a legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal no âmbito da aprovação das operações urbanísticas;

Analisar a regularidade da instauração, instrução e decisão municipal, em matéria de ilícitos urbanísticos, nos processos de contraordenação e na aplicação de medidas de tutela da legalidade;

Verificar a legalidade e o equilíbrio financeiro da contratualização urbanística municipal, nomeadamente, em contratos de planeamento, de urbanização e de permuta, aquisição e venda de bens imóveis, celebrados entre o Município e particulares;

Conhecer o sistema de controlo interno, especialmente no que respeita às áreas da contratação pública e do urbanismo, e proceder à sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Além dos objetivos descritos, constituiu, igualmente, finalidade da presente ação a apreciação do plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas da autarquia, nos aspetos especialmente relacionados com as áreas enunciadas.

1.3. ÂMBITO TEMPORAL

A auditoria abrangeu os anos de 2010, 2011 e 2012, bem como, para finalidades pontuais e muito circunscritas, o 1º semestre de 2013.

1.4. METODOLOGIA

1.4.1. Fase de planeamento

Nesta fase tiveram lugar, nomeadamente:

- ✓ Levantamento e análise preliminar da informação financeira, urbanística e outra relevante para a auditoria (procedimentos e circuitos administrativos, financeiros, contabilísticos e urbanísticos);
- ✓ Levantamento do universo a auditar e análise preliminar do sistema de controlo interno instituído, incluindo a identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- ✓ Definição do universo e seleção das amostras.

Na seleção da amostra na área da contratação pública (aquisição de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças e empreitadas de obras públicas) adjudicados no triénio 2010/2012, foram utilizados os seguintes critérios:

- ✓ Materialidade, especialmente, quanto aos ajustes diretos;
- ✓ Tipo de bens adquiridos e de serviços prestados;
- ✓ Contratos adjudicados no triénio à mesma entidade e cujos objetos, tal como aparecem descritos nas relações de contratos fornecida pelos serviços municipais, aparentam ser constituídos por prestações, bens e obras do mesmo tipo ou idênticas;
- ✓ Contratos que figuram na aludida relação com divergências entre os montantes adjudicados, faturados e pagos;
- ✓ Hiato temporal entre as datas de adjudicação e de celebração dos correspondentes contratos;
- ✓ Desvios de execução física e financeira e
- ✓ Análise de risco.

Na seleção das operações urbanísticas teve-se em conta, nomeadamente, a materialidade e a análise dos riscos/pontos críticos associados ao planeamento do território, gestão e fiscalização urbanísticas.

1.4.2. Fase de execução

Esta fase obedeceu, com os adequados ajustamentos, ao programa de trabalho e à metodologia definidos nos Guiões da IGF relativos à Contratação Pública (Compras Públicas¹ e Empreitadas de Obras Públicas²) e ao Urbanismo³, mediante a realização de testes de conformidade e substantivos com os seguintes objetivos:

- ✓ Quanto contratação pública, visando, em especial a:
 - ✓ verificação da aplicação dos princípios da legalidade, da transparência e da concorrência na fase pré-contratual;
 - ✓ verificação da limitação legal aos convites à mesma entidade, no âmbito do ajuste direto sem recurso a critérios materiais;
 - ✓ quantificação e análise dos trabalhos a mais e dos trabalhos devidos a erros e omissões do projeto da obra;
 - ✓ análise dos desvios no prazo de execução das empreitadas e do seu impacto financeiro na conta da empreitada, nomeadamente, em termos de revisões de preços;
 - ✓ evidência da fiscalização das obras;
 - ✓ aferição da razoabilidade dos custos médios unitários das obras selecionadas;
- ✓ No que se refere ao urbanismo com enfoque, em especial na:
 - ✓ fiabilidade das informações constantes das relações fornecidas pelos serviços municipais competentes quanto a Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), a operações urbanísticas aprovadas/licenciadas, a processos de contraordenação instaurados, a medidas de tutela da legalidade urbanística aplicadas e a contratos de planeamento, de urbanização e de permuta, aquisição e venda de imóveis;
 - ✓ validação da sustentação e adequação das amostras previamente definidas;
 - ✓ verificação da legalidade e da regularidade do planeamento territorial, da gestão urbanística e da fiscalização urbanística.

¹ De acordo com a Informação nº 1822/2009 da IGF

² De acordo com a Informação nº 1827/2010 da IGF

³ De acordo com a Informação nº 289/2013 da IGF

Os principais critérios/referenciais de análise considerados na presente ação foram, fundamentalmente, o quadro legal e contratual aplicáveis, o sistema de controlo interno e as boas práticas instituídos.

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

- ✓ análise documental, incluindo as peças de cada um dos processos de contratação pública da amostra e as peças escritas e desenhadas de cada plano ou processo urbanístico da amostra;
- ✓ tratamento e análise de dados contabilísticos, financeiros e urbanísticos e de outra informação relevante;
- ✓ realização de entrevistas informais e aplicação de questionários junto dos dirigentes e trabalhadores dos serviços municipais abrangidos pela auditoria.

1.5. CONDICIONALISMOS

Registou-se na fase de planeamento da auditoria morosidade no envio dos elementos solicitados aquando da comunicação à entidade do respetivo início, insuficiência que não ocorreu ao longo da respetiva execução.

De referir, a propósito, a boa colaboração prestada pelos trabalhadores indicados pelo PCM para desempenharem essa tarefa, apenas prejudicada pelas deficiências de sistema, organização e controlo, e pela dispersão, ainda existente, de fases de procedimentos de contratação pública por vários serviços municipais, mormente dos processos relativos a aquisição de bens e serviços, área em que deixou de haver chefia intermédia e que ficou a cargo do Núcleo de Aprovisionamento⁴.

1.6. CONTRADITÓRIO

O MVNB exerceu o respetivo direito ao contraditório⁵, resultando do seu teor, a concordância generalizada das asserções, conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório, bem como a evidência da correção de várias das ilegalidades detetadas, de que se destacam as que seriam passíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória, tais como os pagamentos indevidos por falta de reapreciação dos contratos de tarefa e avença renovados após a entrada em vigor da LVCR bem como por não aplicação das taxas de redução nos pagamentos relativos à execução de contratos de prestação de serviços celebrados e/ou renovados em 2011 e 2012, (cfr. anexos ao contraditório: documento 14; item 2.1.2.2. e documentos 15 a 28; item 2.1.2.3.).

Nos demais casos, veio o MVNB alegar razões que, a seu ver, justificam a maior parte das situações irregulares apontadas, designadamente em matéria de incumprimento das

⁴ Cfr. Regulamento de Organização dos Serviços, Estrutura Orgânica e Mapa de Pessoal, publicado no DR 2ª S. - Nº 27, de 7/fev/2013.

⁵ Mediante o envio, através de mensagem eletrónica do ofício n.º 3 e 38 documentos, que constituem o Anexo 7.

regras de direito financeiro que regulam a assunção da despesa (v.g. documentos 5 a 12; item 2.1.2.1., documento 30; item 2.1.2.2.) e a cuja análise se procederá nos correspondentes itens do relatório.

De salientar que, quer relativamente às irregularidades detetadas na área da contratação pública, quer nos processos relacionados com operações urbanísticas e aplicação de medidas de tutela de legalidade urbanística, se verificou um forte empenhamento na correção não só das ilegalidades detetadas, mas, sobretudo, na tomada de decisões com vista a corrigir, para o futuro, os procedimentos até então irregulares. Veja-se, a título de exemplo, as ordens de serviço emitidas e divulgadas pelos trabalhadores relativamente ao reforço da sujeição à concorrência nos ajustes diretos (documentos 1 e 13; item 2.1.2.1.), bem como a reformulação interna dos serviços (documento 29 anexo ao contraditório; item 2.2.2.1 e Despacho 2263/2013).

De referir, contudo, que o MVNB manifesta a sua discordância quanto à natureza de trabalhos a mais e consequente obrigatoriedade de celebração de contrato adicional no que se refere aos trabalhos executados na empreitada destinada à Remodelação do Edifício dos Paços do Concelho relativos à substituição do método e materiais aplicados no revestimento do respetivo pavimento e cuja análise será efetuada, infra, no correspondentes item do relatório.

No que se refere ao exercício do contraditório pessoal pelo anterior PCM e Vereador com competências delegadas na área da contratação pública, vieram os mesmos juntar declaração em que referem que "(...) *aderem integralmente aos fundamentos insertos no contraditório institucional do Município de Vila Nova da Barquinha.*"

ANEXOS 7 E 8

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS

2.1.1. CARACTERIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DO UNIVERSO DO MUNICÍPIO

2.1.1.1. Peso financeiro das compras públicas^{6 e 7}

No triénio de 2010 a 2012, a despesa com compras públicas efetuada pelo Município de VN da Barquinha ascendeu a € 8 211 010 e representou 25% da despesa total, 53% da despesa corrente e 47% da despesa de capital, conforme ilustra o quadro infra:

⁶ Não considerámos, para este efeito, as despesas relativas a empreitadas, que terão tratamento próprio mais adiante.

⁷ Que corresponde à execução financeira (pagamentos) evidenciada, em matéria de despesa corrente, pela rubrica 010107 – Pessoal em regime de tarefa ou avença, do agrupamento 01-Despesas com Pessoal, das existentes Unidades Orgânicas da CMVNB e pelas rubricas do agrupamento 02-Aquisição de Bens e Serviços e, ao nível da despesa de capital, em algumas rubricas de Bens de Capital (especificamente na 070106 à 070115).

QUADRO 1 – PESO DA DESPESA COM COMPRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL – 2010/2012

Un: Euro

Anos	Despesa com compras públicas	Despesa total	% das compras na despesa total	Despesa corrente	% das compras na despesa corrente	Despesa de capital	% das compras na despesa de capital
2010	2 162 151	10 737 599	20,14	5 130 984	42,14	5 606 615	38,56
2011	2 688 989	10 079 690	26,68	5 066 662	53,07	5 013 027	53,64
2012	3 359 870	12 012 785	27,97	5 324 357	63,10	6 688 428	50,23
Triénio	8 211 010	32 830 074	25,01	15 522 004	52,90	17 308 071	47,44

Fonte: Mapas de Execução Orçamental da Despesa 2010/2012 e Anexo 1

Entre 2010 e 2012, a despesa com compras públicas variou, em termos absolutos, € 1 197 719, ao registar uma evolução de € 2 162 151 para € 3 359 870, a que corresponde uma variação em termos percentuais, no mesmo período de 55,39%, com especial incidência entre 2011 e 2012, ao passar de € 2 688 989 para € 3 359 870.

No que se refere à evolução, no triénio, da despesa relativa a aquisições correntes de bens e serviços na despesa total com aquisições de bens e serviços, a mesma registou uma variação, em termos percentuais de 69,19%, com especial enfoque em 2010, quando o respetivo peso atingiu 82%.

Se considerarmos a evolução da despesa referente a aquisições bens de capital na despesa total com aquisições de bens e serviços no mesmo período, verificámos que a mesma sofreu uma variação de 29%, tendo o maior aumento sido registado em 2012 (35%).

Analisando a execução financeira da despesa (comportamento da despesa no triénio 2010-2012), constata-se, nomeadamente, que entre as despesas correntes com compras públicas (€ 5 681 210) assumiram maior peso financeiro as relativas a aquisições de serviços (€ 3 872 708).

Na despesa com a aquisição de bens da rubrica 070106 à rubrica 070115, sobressai a grande variação de 226,93% entre 2010 e 2012, para o que contribuíram, principalmente, as rubricas de saneamento básico, equipamento de informática e outros equipamentos.

ANEXO 1

2.1.1.2. Universo e representatividade da amostra

2.1.1.2.1. Aquisições de bens

Em matéria de aquisições de bens de valor superior a € 5 000 o MVNB, no triénio 2010/2012, procedeu à adjudicação de 28 procedimentos, num total de € 701 461,57, tendo recorrido ao concurso público, apenas num caso.

A amostra selecionada, com base nos critérios enunciados supra, abrangeu 8 processos de aquisição de bens, representativos de 29% do universo e a que correspondeu o

montante adjudicado de € 448 050 (64% do universo), tal como pode aferir-se pelo quadro seguinte:

QUADRO 2 – AQUISIÇÃO DE BENS DE VALOR >€ 5000 ENTRE 2010 E 2012

Un: Euro, s/ IVA

Universo 2010/2012				Amostra			
Procedimento	Nº Adjudicações	Valor Adjudicação	%	Nº Adjudicações	%	Valor Adjudicação	%
Concurso público	1	99 800	14,20	1	100,00	99 800	100,00
Ajuste direto	27	603 198	85,80	7	25,93	348 250	57,73
Total	28	702 998	100	8	28,57	448 050	63,73

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços e Mapa da situação dos contratos administrativos

2.1.1.2.2. Aquisições de serviços

No mesmo período e no que se refere à aquisição de serviços, incluindo tarefas e avenças, de valor superior a € 5 000, foi adjudicado, através de ajuste direto e de concurso público, um total de 55 processos que se traduziram em despesa de € 1 756 152,02, atingindo um total de € 1 785 807,21, se considerarmos as aquisições de serviços por ajuste direto de valor inferior a € 5 000, tal como demonstra o quadro seguinte:

QUADRO 3 – AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS ENTRE 2010 E 2012

Un: Euro, s/ IVA

Universo 2010/2012				Amostra			
Procedimento	Nº Adjudicações	Valor Adjudicação	%	Nº Adjudicações	%	Valor Adjudicação	%
Concurso público	1	184 140	10,31	1	100,00	184 140	100,00
Ajuste direto > € 5000	54	1 572 012	88,03	31	57,41	481 659	30,64
Ajuste direto <€ 5000	12	29 655	1,66	0	0,00	0	0,00
Total	67	1 785 807	100	32	47,76	665 799	37,28

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços e Mapa da situação dos contratos administrativos

Em termos de amostra, e com base em critérios de materialidade e risco, foram selecionados 32 processos, que representam 48% do número total de adjudicações, de valor superior a € 5 000 (a que corresponde 31% do total) e 37% do montante global da despesa adjudicada, ao cifrar-se em € 665 799,05.

No que se refere às aquisições de serviços mediante o recurso ao ajuste direto simplificado, as mesmas atingiram um total de € 229 229,70, tal como espelha o quadro infra:

QUADRO 4 – AJUSTES DIRETOS SIMPLIFICADOS – 2010/2012

Un: Euro, s/ IVA

Universe 2010/2012				Amostra			
Procedimento	Nº Adjudicações	Valor Adjudicação	%	Nº Adjudicações	%	Valor Adjudicação	%
Ajuste direto simplificado	699	229 229,70	100,00	29	4,15	51 922,39	22,65
Total	699	229 230	100	29	4,15	51 922	22,65

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

2.1.1.3. Processos de compras públicas

Com a entrada em vigor, em fev/2013, do “Novo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, Estrutura Orgânica e Mapa de Pessoal”, cabia ao Núcleo de Aprovisionamento, da Secção de Finanças e Contabilidade, da Subunidade Orgânica de Serviços Partilhados, desempenhar as funções adstritas à gestão das compras públicas⁸.

No triénio 2010/2012, as competências para a realização das despesas, em matéria de compras públicas, e, conseqüentemente, para autorização da abertura dos procedimentos eram as que decorriam da Lei 169/99 de 18/set e do DL 197/99, de 8/jun⁹ e ¹⁰.

Com a deliberação da CM de 27/out/2009 e o despacho do PCM

de 26/out/2009, as competências ficaram repartidas entre o próprio PCM e os vereadores

2.1.2. LEGALIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS

2.1.2.1. Assunção da despesa

No que se refere ao cumprimento das normas legais que regulam a assunção de despesas em matéria de aquisições de bens e serviços, designadamente, no que refere à formação do contrato, respetiva renovação e cumprimento das regras financeiras de cabimento e compromisso prévios, verificou-se, relativamente aos processos analisados:

1. Inobservância do artº 42º e seguintes do CCP, sendo patentes as falhas e insuficiências em cláusulas do caderno de encargos a incluir no contrato a celebrar, quanto a aspetos relevantes da correspondente execução, tais como a fixação do preço e a definição das características técnicas ou funcionais das

⁸ Cfr. artº 12º nº 2.5 do referido Regulamento.

⁹ O CCP deixou em vigor os artºs 16º a 22º e 29º do DL 197/99, de 8/jun. O DL 40/2011, de 22/mar (que estabelecia o novo regime da autorização da despesa inerente aos contratos públicos a celebrar pelo Estado, institutos públicos, autarquias locais, fundações públicas, associações públicas e empresas públicas) veio revogar esses artigos, mas a vigência deste diploma foi feita cessar pela Resolução da Assembleia da República nº 86/2011, de 11/abr, ficando repriminadas as normas dos ditos artigos.

¹⁰ Em matéria de aquisição de bens e serviços, a competência para autorizar despesas encontrava-se atribuída à Câmara Municipal e ao Presidente, de harmonia com o estabelecido na alínea a), do n.º 1 do art. 18.º do DL 197/99, de 8/jun e ao órgão executivo, nos termos previstos na alínea d), do n.º 1, do art. 64.º da Lei 169/99, de 18/set (designada por Lei das Autarquias Locais – LAL), com as alterações introduzidas pela Lei 5-A/2002, de 11/jan na alínea b), do n.º 1, do art. 18.º do DL 197/99, de 8/jun. A partir da entrada em vigor da Lei 75/2013, de 12/set, tais competências constam das alíneas f) e bb) do n.º 1 do artigo 33º e da alínea f) do n.º 1 e alínea e) do n.º 2 do artigo 35º.

prestações.

Tal facto sucedeu no procº 4/2010, relativo ao fornecimento de massas quentes, em que não figura qualquer indicação do preço base nem constam dados que permitam aferir o valor estimado do procedimento, resultando tal omissão quer do caderno de encargos, quer aquando da publicitação do procedimento na plataforma Vortal, sem que tenha sido adiantada qualquer justificação para o facto.

Por seu lado, no procº 23/2011, que teve por objeto o fornecimento do sector de paraquedismo para o CIEC, foi convidada a entidade que, de acordo com informação do Vereador do desenvolvimento social, de 28/mar/2011, foi indicada pela Universidade de Aveiro. No caderno de encargos de 28/mar/2011, surgiu o preço base de € 57 750,00, sem que do processo constasse a sua imputação aos bens a fornecer nem a respetiva justificação.

Perante a ausência de resposta da entidade convidada, foi, em 17/mai/2012, apresentada para despacho do PCM informação da DMAF com vista à abertura de novo procedimento, em que é convidada a mesma entidade, tendo o caderno de encargos passado a indicar o preço base de € 75 000,00, sem que no processo existisse qualquer justificação para este aumento.

Como explicação para o sucedido, em 22/out/2013, o atual PCM apresentou uma informação da Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro¹¹ na qual referiu, nomeadamente, que a falta de resposta da empresa ao primeiro convite ficou a dever-se ao facto de a mesma ter considerado "diminuto" o valor inicialmente estimado de € 57 750,00, uma vez que os módulos do sector paraquedismo *"estando apenas num formato de protótipo experimental será necessário assegurar que, caso na fase de testagem com utilizadores não corresponda aos objetivos esperados, seja substituído por outro, sem custos adicionais"*, o que levou o Município a propor o *"referido valor de 75.000 euros que aquela empresa aceitou"*.

O procº 24/2011, referente ao fornecimento do sector Tejo para o CIEC, foi aberto com base na informação do Vereador do desenvolvimento social, de 28/mar/2011, em que é, igualmente, aludido que foi a Universidade de Aveiro a sugerir o convite de uma entidade para a sua realização. O PCM decidiu, nessa data, abrir procedimento pré-contratual na modalidade de ajuste direto, cujo caderno de encargos previa o preço base de € 70 350,00, sem que do processo constassem elementos justificativos desse valor. Perante a omissão de resposta da única entidade, foi aberto novo procedimento, por despacho do PCM de 10/mai/2011, com convite à mesma empresa, desta feita, com o valor

¹¹ Elemento que não instruíra o processo analisado.

estimado de € 75 000,00, no respetivo caderno de encargos, sem que quaisquer alterações tenham surgido no processo que justificassem tal estimativa.

Em contraditório, veio o MVNB justificar tais insuficiências pela recente entrada do CCP e referir a posterior melhoria e colmatação das apontadas insuficiências.

ANEXO 7

- Embora tenha ocorrido, no procedimento destinado à locação financeira de viatura de recolha de RSU, aberto em jun/2011¹², a falta de publicitação no Diário da República do programa de concurso e do caderno de encargos, conjuntamente com o anúncio de concurso público urgente, em violação do artº 157º do CCP, o referido anúncio¹³ informava, expressamente, que os mesmos se encontravam disponíveis na plataforma de contratação pública utilizada pelo Município.

Esta atuação, adotada para reduzir custos, não parece impedir ou limitar o fim legal, sendo de referir que, num outro processo sujeito a visto prévio, o Tribunal de Contas relevou idêntico procedimento.

- Não se registou qualquer caso de incumprimento dos limites legais previstos no artº 113º do CCP relativamente às aquisições de bens e serviços através de ajuste direto por convite à mesma entidade.

Dado, porém, que a norma do nº 2 do referido artigo não avança qualquer critério, ou sequer elementos indiciadores que facilitem a interpretação do conceito de "prestações do mesmo tipo ou idênticas", deverá ser adotado um critério que permita a objetivação, imparcialidade e controlo *a posteriori*, nomeadamente, a classificação CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos)¹⁴ essa interpretação.

Com efeito, verificou-se nos procº 16/2010 (fornecimento do Sector Barquinha e respetivos módulos) e 22/2011 (fornecimento do Setor Castelo para o CIEC), que as adjudicações foram feitas a que, à data do envio do convite em 2011, o valor acumulado de adjudicações à mesma entidade nos dois anos económicos anteriores não atingia nem, consequentemente, ultrapassava os limites referidos na al. a) do nº 1 do artº 20º do CCP.

¹² O concurso público urgente baseou-se no artº 155º e seguintes do CCP. Com efeito, o veículo em uso já estava a exigir sucessivas e onerosas reparações, que implicavam paragens impeditivas da recolha de RSU e limpeza de contentores. Aliás, tendo o concurso ficado deserto, foi aberto procedimento de ajuste direto com convite a 5 entidades. A adjudicação foi feita à proposta de mais baixo preço

com o qual foi celebrado contrato, pelo prazo de 60 meses, no valor de € 99 800,00. Este contrato está em execução, tendo sido pagas 15 rendas mensais, sendo a 1ª de € 10 000,00 e as outras de 59 x € 1 759,73, com ajustamento automático a partir da 2ª, inclusive, de acordo com a evolução da Euribor mensal, acrescendo IVA à taxa legal.

¹³ Publicado no DR, II Série nº 224-Parte I, de 22/nov/2011.

¹⁴ Critério que valerá igualmente para a interpretação do conceito de "prestações do mesmo tipo", vertido no artº 22º do CCP (divisão em lotes).

Em contraditório, o Município informou que os serviços se encontram a diligenciar a adoção de critério uniforme baseado na classificação CPV, tal como recomendado por esta Inspeção-Geral.

ANEXO 7

4. Tem sido regra, nos ajustes diretos, a utilização da faculdade prevista no artº 114º do CCP, de formular convite a uma só entidade a apresentar proposta, em procedimentos de ajuste direto. Mas, como resulta claramente da análise de um dos contratos da amostra, a consulta a mais de uma entidade é mais consentânea com a salvaguarda dos princípios da contratação pública, nomeadamente, os princípios da transparência, da concorrência e da economia.

Efetivamente, o procº 28/2011 relativo à aquisição de serviços para manutenção e recuperação do campo de futebol, em relva sintética, de Atalaia, demonstrou que, após envio de convite a uma entidade, e perante apresentação de proposta que viria a ser rejeitada por ser de valor "39% mais alto que o valor normal de mercado para o tipo e quantidade de trabalhos e quase 62% superior ao preço base", o mesmo acabaria por não ser adjudicado.

Reaberto novo procedimento, desta vez com convite a duas entidades, incluindo a mesma cuja proposta tinha sido rejeitada, esta, na qualidade de única concorrente, viria a apresentar uma proposta de valor muito mais baixo (de € 8 622), igual ao valor estimado do concurso, passando assim da proposta inicialmente apresentada, de € 14 004, para € 8 622, ou seja, gerando uma poupança de 38,4%, (€ 5 382).

Em contraditório, o MVNB remeteu a Ordem de Serviço n.º 8/2014, de 12/dez, a determinar aos serviços a consulta, em futuros procedimentos de ajustes diretos, a, pelo menos, três entidades e aplicação do critério de adjudicação do preço mais baixo.

ANEXO 7

5. Têm-se mantido em vigor para além do prazo previsto, sem existência de qualquer ato administrativo expresso, contratos em que apenas era prevista a possibilidade de renovação, ou em que nem sequer estava, contratualmente, estabelecida tal possibilidade.

Foi o que sucedeu nos contratos de avença celebrados com:

(serviços no âmbito da CPCJR)¹⁵,

(acompanhamento e manutenção dos sistemas de aquecimento e tratamento das

¹⁵ Contrato celebrado em 30/mar/2004, ao abrigo do artº 7º do DL 409/91, de 17/out, com base em proposta da DMAF de 20/jan/2004. Prazo de 12 meses, com início em 1/abr/2004. Teve renovações tácitas desde 1/mai/2005 até à presente data (19/nov/2013), com o valor contratual de € 4200,00/ano.

águas das piscinas municipais Zêzere e Tejo)¹⁶, os contratos de prestação de serviços relativos à auditoria externa por SROC e à "desinfestação, controlo de pragas urbanas, desratização e desbaratização".

A manutenção, no tempo, de contratos sem a consulta ao mercado pode traduzir-se em perdas para o Município, atento o normal funcionamento do mercado e as alterações socioeconómicas que se têm feito sentir nos anos mais recentes.

Em contraditório, a CMVNB concorda com o entendimento e refere que " *com vista à gestão eficiente e profícua de recursos, irá adotar um sistema de controlo que permita a verificação atempada do prazo de renovação dos contratos atualmente em vigor ou dos que se venham a celebrar, garantindo assim que não ocorrerá qualquer renovação, que não expressamente prevista no contratos ou nas peças do procedimento que lhe deu origem, em prejuízo do erário público. Garantir-se-á assim, uma nova ponderação das necessidades a suprir por meio da contratualização*".

ANEXO 7

6. A renovação dos contratos de avença em vigor em 1/mar/2008¹⁷, ocorreu sem que os mesmos tenham sido, formalmente, reapreciados nos termos estabelecidos nos artºs 94º nº 2, 36º e 35º da Lei 12-A/2008, de 27/fev. Foi o caso dos seguintes contratos de avença celebrados: em mar/2004,
em jun/2007, em jan/1991,
e em set/2000,

Ora, a celebração dos contratos de avença deveria ter sido precedida da consulta prévia do órgão executivo, a fim de ser fundamentado o recurso à prestação de serviços (execução de trabalho não subordinado), em detrimento do contrato de trabalho em funções públicas (al. a), do n.º 2 do art.º 35º da LVCR), o que não ocorreu, facto que é cominado pela nulidade, nos termos do art.º 44º do DL 72-A/2010, de 18/jun, ocorrendo, por esse motivo a existência de pagamentos indevidos num total de € 134 929,19, nos termos do n.º 3 do art.º 36º da LVCR.

ANEXOS 2 A 4

Assim, e com vista a obviar as graves consequências legais que esta omissão acarreta, ou seja, a nulidade dos contratos e pagamentos indevidos, que geram responsabilidade financeira reintegratória, deverão os mesmos ser objeto de reapreciação e demonstração de que cumpriam os requisitos cumulativos exigidos até 1/ago/2013 nos artigos 35º e 36º da Lei 12-A/2008, de 27/fev e atualmente,

¹⁶ Foi preparado contrato de avença ao abrigo do artº 7º do DL 409/91, de 17/out, para vigorar pelo prazo de 12 meses, não tendo sido obtida evidência da respetiva assinatura. No entanto, começou a produzir efeitos desde 1/jul/2007 e tem sido renovado tacitamente até à presente data (19/nov/2013).

¹⁷ Data da entrada em vigor da Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR), sucessivamente, alterada e revogada, na quase totalidade, pela Lei 35/2014, de 20/jun (Lei Geral do Trabalho em Funções públicas).

na al. c) do n.º 1 do art.º 42º da Lei 35/2014, de 20/jun e art.º 32.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

QUADRO 5 – CONTRATOS DE AVENÇA: PAGAMENTOS DE 2010/2012

Un: Euro

Adjudicatário	Objeto do contrato	Pagamentos/Valor do contrato	Fonte
	Prestação de serviços no âmbito da CPCJR	13 691,61	Anexo 2
	Manutenção dos sistemas de aquecimento das piscinas municipais Zêzere e Tejo	19 200,00	Anexo 2
	Exploração das Instalações Elétricas da Estação de Tratamento de águas Residuais	33 156,58	Anexo 3
	Avença - Apoio jurídico	68 881,00	Anexo 4
Total de pagamentos (2010/2012)		134 929,19	

Fonte: Anexos 2 a 4 e elementos que serviram de suporte à respetiva elaboração

Em contraditório, a CMVNB veio demonstrar a sanção posterior das apontadas ilegalidades, nos seguintes termos: *"por forma a sanar, a esta data, a invalidade culminada pela omissão da referida formalidade, o Órgão Executivo Municipal, em sua Reunião Ordinária levada a efeito a 23 de Dezembro de 2014, tendo em conta a factualidade e o regime jurídico aplicável constante da Informação n.º 92, de 16 de Dezembro de 2014, da Subunidade Orgânica de Serviços Partilhados (Cfr. Doc. 2), deliberou por unanimidade, deliberou ratificar os contratos e as renovações dos contratos de avença*

Não obstante as diligências tomadas, realce-se, por efeitos tidos por convenientes e legalmente devidos, que, por deliberações de 24 de Abril de 2012 e 27 de Março de 2013, foi pelo Órgão Executivo Municipal, concedido parecer genérico favorável à celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços, entre os quais, as modalidades de tarefa ou avença (Docs. 3 e 4).

(...)

Assim, e após 1 de Janeiro de 2012, entenderam os serviços que a existência de parecer genérico nos termos mencionados, era por si só suficiente para, legalmente, se proceder à renovação dos contratos de prestação de serviços na modalidade de avença em vigor no Município, de tal não dependendo qualquer ato administrativo suplementar a emitir pelo Órgão Executivo Municipal."

Face ao que antecede, não se justifica, nesta parte, qualquer envio ao Tribunal de Contas com vista ao desencadeamento do processo de responsabilidade financeira.

ANEXO 7

7. Tal como resulta dos **ANEXOS 2 A 5**, não foi observada a obrigação legal, quer

aquando da decisão de contratar, quer na adjudicação e celebração dos contratos, quer nas sucessivas renovações, de proceder ao cabimento e compromisso de dotação orçamental necessária ao seu pontual pagamento no respetivo período de vigência, facto que implicou o incumprimento do disposto nas al. c) e d)¹⁸ do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do POCAL, designadamente, em matéria de assunção de despesa pública, respetivamente, nas fases de decisão de abertura do procedimento, adjudicação e celebração do respetivo contrato.

Com a entrada em vigor da Lei 8/2012, de 21/fev e do DL 127/2012, de 21/jun, no que se refere aos contratos analisados, passou a ser indicado, obrigatoriamente, o compromisso, pelo que os fornecedores passaram a emitir as faturas após a sua formalização pela CMVNB, inobservando a alínea a) do n.º 1 do art.º 36º do Código do IVA¹⁹.

Além disso, e tal como pode verificar-se no **ANEXO 2**, foram efetuados compromissos e cabimentos, apesar de os fundos disponíveis serem negativos (cf. Ordem de pagamento n.º 1667, de 28/jun/2013, no montante de € 6 886,26, data em que os fundos disponíveis, de acordo com informação da responsável pela contabilidade, eram negativos em € 337 650,88).

No entanto, verificados os mapas de fundos disponíveis facultados pelos serviços, os mesmos apresentam, sistematicamente, fundos disponíveis positivos, pelo que se torna necessário o cabal esclarecimento desta situação.

Refira-se, ainda, que nem sempre foi efetuado o cabimento e o compromisso na rubrica orçamental adequada, o que sucedeu, e cita-se como exemplo, com a fatura 320, paga através da ordem de pagamento n.º 2522, de 2/out/2012, no montante de € 2 814,24, pela rubrica da Escola de Futebol (0801/040701-26) por não haver saldo na rubrica adequada (0801/020220-35).

A violação das normas de execução orçamental é passível de revelar em matéria de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei 98/07, de 26/ago²⁰.

Em contraditório, e no que se refere à falta de cabimentação e compromisso da verba, em momento prévio e logo que assumida a despesa, respetivamente, veio a CMVNB justificar o procedimento adotado, do seguinte modo: "*O Município à data de contratar informava que existia rubrica e dotação orçamental suficiente para suportar a despesa a contratar, momento em que fazia internamente o*

¹⁸ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL 54-A/99, de 22/fev, posteriormente alterado pelos DL 315/2000, de 2/dez, 84-A/2002, de 5/abr e Lei 60-A/2005, de 30/dez e cujo teor se reproduz: "as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente".

¹⁹ Situação que já se verificava, anteriormente, mas agora com maior acuidade.

²⁰ E que será objeto de informação autónoma.

cabimento e o compromisso, o qual só era devidamente formalizado informaticamente quando da receção da fatura.

Neste sentido, junto se anexam contas correntes das rubricas orçamentais relevantes (Docs. 5 s 8), referentes à data dos factos, nas quais se verifica a existência de dotação orçamental à data da decisão de contratar.”

Ora, salvo melhor opinião, as razões apontadas e os documentos remetidos não são passíveis de justificar a falta de cativação, cabimentação e compromisso da verba necessária, para, no ano económico em causa, fazer face à despesa nos termos a contratar, nem a cabimentação e compromisso nos anos seguintes, nos termos estabelecidos no nas al. c) e d) do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do POCAL e Notas Explicativas das contas 026 – Cabimentos, 027 – Compromissos, 041 a 044 – Orçamento – Exercícios Futuros e 051 a 054 – Compromissos – Exercícios futuros.

Basta, com efeito, consultar a múltipla informação disponível sobre o POCAL na página eletrónica da DGAL²¹ para se constatar que a mesma esclarece cabalmente a matéria nos seguintes termos: (...), *o saldo da conta 023 Dotações disponíveis mostra, em cada momento, a dotação disponível para autorização de novas despesas (novos cabimentos). **Na fase de intenção de realização de despesa, esta deve registar-se imediatamente na respetiva dotação (cabimentar o montante previsto) para assegurar que, quando se decidir assumir o compromisso de realização, se disponha de dotação para o efeito. A conta 026 "Cabimentos" disponibiliza esta informação. Para ocorrer a despesas não previstas ou insuficientemente dotadas, o orçamento da autarquia pode ser objeto de revisões e de alterações.***

- Alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2 do POCAL. - Notas explicativas às contas 023 e 026, constantes no ponto 11.3 do POCAL.” (ênfase nossa).

Por outro lado, basta atentar no que o Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local refere²² quanto ao momento em que deve ser feito o compromisso para se verificar que o MVNB não está a cumprir as normas legais aplicáveis nesta matéria, a saber: *“Compromissos - São as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições (al. a) do art.º 3.º da LCPA).*

Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo.

Podem também ter um caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas,

²¹ In: <http://www.portautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/pocal/satapocal/fat/>.

²² In: <http://www.portautarquico.pt>

eletricidade ou pagamentos de prestações diversas.

No POCAL (ponto 2.6.1) temos idêntico conceito de compromisso definido como "(...) a assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa). Em termos documentais, (...) na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço."

Compromissos Plurianuais - Compromissos que constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico (al. b) do art.º 3.º da LCPA).

A assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação e parcerias público-privadas, está sujeita a autorização prévia, quando envolvam entidades da administração local, órgão deliberativo competente (n.º 1 do art.º 6.º da LCPA4)."

Além disso, estamos perante eleitos locais responsáveis pela autorização da despesa e correspondentes pagamentos com uma formação académica (ambos licenciados, sendo o, então, PCM jurista) e experiência dos eleitos locais, a quem é exigível maior diligência nesta matéria.

No que se refere à incorreta classificação da despesa relativa ao ensino de inglês e a atividades lúdico-expressivas no ano letivo 2011/2012, relativamente à ordem de pagamento n.º 2522, de 02/10/2012, no montante de 2.814,24€, correspondendo à fatura n.º 320, veio o MVNB esclarecer que a mesma correspondia a atividades de enriquecimento curricular na área desportiva, e assumir que a nota manuscrita na fatura se deve a um lapso dos serviços.

Quanto à referência, na ordem de pagamento n.º 1667, de 28/jun/2013, no montante de € 6 886,26, de fundos disponíveis negativos, veio o MVNB referir que a mesma se encontrava devidamente formalizada de acordo com os normativos legais aplicáveis, tendo os compromissos e cabimentos sido efetuados com fundos disponíveis existentes, devendo-se tal facto a "*um erro de programação*", anexando, como evidência, a requisição externa de despesa (RED) e o mapa de reporte dos fundos disponíveis (documentos 11 e 12).

Sem prejuízo de eventual erro de programação que possa, eventualmente, ter ocorrido, o MVNB deveria ter remetido, para a cabal demonstração de fundos disponíveis, à data em que foi emitida a RED, a "ficha do compromisso" e o "comprovativo dos fundos disponíveis".

A violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos

configura a infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei 98/97, de 26/ago²³.

ANEXO 7

8. Em muitos dos contratos de aquisição de bens e serviços, as informações e os atos não ostentam, de forma legível, a identificação nominal e funcional dos respetivos autores e/ou a data em que foram proferidos, o que contraria, claramente, o disposto no ponto 2.9.6 do POCAL e a Resolução nº 13/2007 do TC²⁴.

Em contraditório, o MVNB demonstrou concordância no entendimento e o acatamento da recomendação constante do presente relatório nos seguintes termos: *"Por forma a assegurar o cumprimento integral do Ponto 2.9.6 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro, bem como do artigo 8º da Resolução nº 13/2007, do Tribunal de Contas, foi proferida Ordem de Serviço nº 9/2014, de 12 de Dezembro, a qual se junta sob o Doc. 13."*

ANEXO 7

2.1.2.2. Parecer prévio vinculativo nas aquisições de serviços

De acordo com o artº 6.º do DL 209/2009, de 3/set, a celebração de contratos de tarefa e de avença passou a estar sujeita a parecer prévio favorável do órgão executivo quanto à observância dos requisitos estabelecidos na alínea a) do n.º 2 do artº 35.º da LVCR, cujos termos e tramitação deveriam constar de uma portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais e da Administração Pública, cuja publicação não chegou a ocorrer.

Esta exigência manteve-se na LOE2011, a qual, nos nºs 2 e 4 do seu artº 22.º prevê a obrigatoriedade de parecer prévio vinculativo, sob pena de nulidade, dos contratos celebrados ou renovados, abrangidos pela LVCR, independentemente, da natureza da contraparte.

Da análise dos contratos de prestação de serviços, incluindo os contratos de prestação de serviços na modalidade de avença, ficou evidenciado que a respetiva celebração ou renovação, não foi precedida de parecer prévio vinculativo casuístico, nos termos previstos nos artº 22º, nº 2 da LOE/2011²⁵, 26º, nº 4 da LOE/2012²⁶ e 75º, nº 4 da LOE/2013²⁷, nos casos não excecionados legalmente²⁸.

Verificou-se que, com base em informação, de 16/abr/2012, do Gabinete Jurídico, a CMVNB deliberou, por unanimidade, na reunião de 24/abr/2012, emitir parecer genérico

²³ E cuja participação será objeto de tratamento autónomo.

²⁴ D R, 2ª S, Nº 79, 23/abr/2007.

²⁵ Lei nº 55-A/2010, de 31/dez.

²⁶ Lei nº 64-B/2011, de 30/dez.

²⁷ Lei nº 66-B/2012, de 31/dez.

²⁸ Cfr. nº 2 do artº 69º do DL nº 29-A/2011, de 1/mar, nº 6 do artº 26º da LOE/2012 e nº 6 do artº 75º da LOE/2013.

favorável, com produção de efeitos desde 1/jan/2012, relativamente, à celebração e renovação de contratos de aquisição de serviços, nas situações previstas nos nºs 4 e 6 do artº 26º da LOE/2011, desde que o respetivo valor (s/IVA) não ultrapassasse o montante anual de € 75 000 e estivessem reunidos os seguintes pressupostos:

- ✓ Se tratasse de trabalho não subordinado, para o qual se revelasse inconveniente o recurso a qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público;
- ✓ Se verificasse a inexistência de pessoal em situação de mobilidade especial apto para o desempenho das funções subjacentes às contratações a efetuar ao abrigo do parecer genérico
- ✓ Estivesse assegurado o cumprimento da eventual exigência de redução remuneratória prevista no nº 1 do artº 26º da LOE/2012;
- ✓ Existisse autorização para assunção de compromisso precedida de verificação da conformidade legal da despesa, nos termos da Lei 8/2012, de 21/fev, e demais legislação aplicável.

Relativamente a 2013, igual procedimento foi adotado, tendo a CM deliberado, por unanimidade, na reunião de 27/mar/2013, emitir parecer genérico favorável, com produção de efeitos desde 1/jan/2013, relativamente: à celebração de contratos de aquisição de serviços, nas situações previstas no nº 4 do artº 75º da LOE/2013, sempre que a adjudicação ocorresse nos termos dos nºs 1 al. a) ou 4, do artº 20º, ou do artº 128º, todos do CCP²⁹; à renovação de contratos de prestação de serviços cujo valor anual fosse inferior a € 75 000,00, desde que, em qualquer caso, se verificassem os requisitos legais de que dependia o parecer de teor similar ao emitido em 2012.

Verificou-se, porém, que em 2011, a CMVNB não emitiu qualquer parecer prévio, alegando, para tanto, que o mesmo:

- ✓ Só era legalmente exigível com a entrada em vigor da portaria específica reguladora dos seus termos e tramitação³⁰, anunciada para a administração local, no nº 1 do artº 6º do DL nº 209/2009, de 3/set³¹, mas que nunca foi publicada;
- ✓ Era “apenas aplicável aos contratos de prestação de serviços de tarefa e avença e de consultoria técnica”.

Não acompanhamos tal argumentação, tanto mais que o art.º 69.º do DL 29-A/2011, de 21/mar e já antes a DGAEP, veio elencar e clarificar que o referido parecer prévio era vinculativo e necessário à celebração de quaisquer contratos de prestação de serviços.

²⁹ Respetivamente, contratos de valor inferior a € 75 000,00, contratos de valor inferior a € 25 000,00 se forem relativos a planos, projetos ou criações conceptuais nos domínios da arquitetura ou da engenharia, e contratos celebrados mediante ajuste direto de regime simplificado.

³⁰ Tal como no preâmbulo da Portaria 4-A/2011, de 3/jan, para o ano 2011, também no preâmbulo da Portaria 9/2012, de 10/jan, para o ano de 2012, é declarado expressamente que “o Governo adota (...) pela presente portaria, as normas de regulamentação, para a administração central do Estado (...)”, dos termos e tramitação do parecer prévio vinculativo. Idêntica declaração consta no preâmbulo da Portaria 16/2013, 17/jan, para o ano de 2013.

³¹ As LOE/2011, 2012 e 2013 continuaram a fazer referência à referida portaria.

No que se refere às deliberações do órgão executivo a emitir um parecer genérico favorável para os anos de 2012 e 2013, foi invocado que a CMVNB estava habilitada e tinha competência para, à semelhança do que as Portarias aplicáveis à administração central dispunham, adotar tal procedimento “como forma de assegurar o regular funcionamento dos serviços, promovendo a desburocratização e a regular e célere tramitação dos procedimentos conducentes à celebração de contratos”, argumento que nos parece ajustado ao quadro legal em vigor.

Da análise dos processos de aquisição de serviços resultou que (Cfr. **ANEXOS 2 A 5**):

- ✓ Nos 31 contratos de aquisição de serviços analisados³², houve 9 casos em que não se verificou a emissão de parecer prévio vinculativo legalmente exigido³³, aquando da sua celebração e/ou renovação, tendo sido violado o disposto nos n.ºs 2 a 4 do art.º 22.º da LOE/2011, ferindo de nulidade, consequentemente, os contratos em causa;
- ✓ Foram celebrados e/ou renovados onze contratos relativamente aos quais foram emitidos os pareceres genéricos favoráveis por deliberações da CM de 24/abr/2012 e 27/mar/2013.

Considerando o circunstancialismo em que ocorreu a falta de emissão do parecer prévio, fundado nas dúvidas suscitadas sobre o âmbito da incidência da respetiva obrigação legal, afigura-se que a melhor solução passará por submeter, ainda que a *posteriori* e a título excecional, à apreciação da CMVNB todos os contratos celebrados em 2011 nestas circunstâncias, com vista à sua ratificação.

Em contraditório, o MVNB, para além de vir alegar as razões que levaram à referida omissão, nomeadamente, a falta de clareza dos normativos legais aplicáveis e a falta de regulamentação da tramitação do parecer prévio vinculativo, veio demonstrar a respetiva regularização nos seguintes termos: “*Tendo a Autarquia tomado conhecimento, por meio do duto relatório oportunamente remetido, que a Inspeção Geral de Finanças não acompanha tal linha argumentativa, submeteu-se à consideração do Órgão Executivo Municipal, conforme recomendado, e de forma a sanar tal omissão, a emissão de parecer prévio vinculativo relativo aos 9 contratos de prestação de serviço, cuja celebração ou renovação ocorreu em 2011 sem ter sido precedido do cumprimento da referida formalidade.*”

Nesta sequência, o Órgão competente, em sua reunião ordinária de dia 23 de Dezembro de 2014, deliberou, por unanimidade, emitir parecer favorável, ainda que a posteriori, à celebração o renovação de contratos de aquisição de serviços no ano de 2011, bem como ratificar a celebração dos referidos contratos e renovações já operadas (Cfr. Doc. 14)”.

³² Partindo da classificação dos serviços no preenchimento das respetivas listas, tendo resultado da respetiva análise que 8 se deveriam considerar aquisições de bens.

³³ Houve contratos mistos em que predominou o valor do bem, pelo que não estão sujeitos a parecer prévio.

Face ao que antecede não se justifica o envio ao Tribunal de Contas com vista ao desencadeamento do processo de responsabilidade financeira.

ANEXO 7

2.1.2.3. Redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços

De acordo com o disposto no n.º 1 do referido artº 22.º da LOE2011, a redução remuneratória prevista no seu artº 19.º "(...) é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011, com idêntico objeto e a mesma contraparte".

Em 1/mar/2011, foi publicado o DL 29-A/2011, o qual, no seu artº 69.º esclarece, nomeadamente, quais os contratos que não estão sujeitos à mencionada redução, bem como os termos a que deve obedecer essa redução, tendo, a mesma obrigação sido mantida nas LOE 2012 e 2013 (artºs 26º, nº 4³⁴ e 75º, nº 4)³⁵, sendo nos mesmos, expressamente, elencados os casos excecionados.

Analisada a listagem dos contratos de aquisições de serviços, incluindo os de avença, em vigor até out/2013, verificámos que, nestes anos, foram renovados, automaticamente, e celebrados novos contratos com idêntico objeto e a mesma contraparte, relativamente, a outros em vigor no ano anterior, não tendo sido aplicada a taxa de redução devida, nos termos legais.

Assim, e tal como resulta dos **ANEXOS 2 A 5**, o MVNB não aplicou a redução legal aos contratos de prestação de serviços, facto que se traduziu em pagamentos indevidos num total de € 34 604,42, tal como reflete o quadro seguinte:

QUADRO 6 – PAGAMENTOS INDEVIDOS NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Un: Euro

Adjudicatário	Objeto do contrato	Montante a repor
	Ações de sensibilização sobre compostagem e reciclagem	1 190,00
	Prestação de serviços de auditoria externa	750,00
	Serviços de desinfestação-controlo de pragas urbanas-desratização e desbaratização	392,67
	Fornecimento de projeto para execução de intervenção na torre do Castelo de Almourol	758,60
	Elaboração do projeto de remodelação da Escola D. Maria II (Pavilhão Desportivo)	6 818,40
	Prestação de Serviços no âmbito das Atividades de Enriquecimento Curricular	7 919,95
	Aulas de Atividade Física Aquática	14 753,55
	Avença - Apoio jurídico	2 021,25
Total de reposições por falta de redução:		34 604,42

Fonte: Anexos 2 a 5 e elementos que serviram de suporte à respetiva elaboração

³⁴ Lei nº 64-B/2011, de 30/dez.

³⁵ Lei nº 66-B/2012, de 31/dez.

Considerando o circunstancialismo em que ocorreu a falta de aplicação da taxa de redução, afigura-se que a melhor solução passará por aplicar, ainda que *a posteriori* a taxa de redução a todos os contratos celebrados pelo MVNB desde 1/jan/2011 até à data em que se efetuaram pagamentos indevidos aos prestadores de serviços, facto que implica um levantamento exaustivo de todas as situações e posterior reporte a esta IGF.

Em contraditório, o Município veio demonstrar a reposição efetiva de parte das quantias indevidamente pagas e que constam do quadro 6, bem como o desencadeamento das medidas adequadas para corrigir, no futuro, todos os pagamentos indevidos relativamente aos contratos de prestação de serviços em que não foi devidamente aplicada a taxa de redução legalmente exigida.

Com efeito, é o que resulta do seguinte excerto da resposta ao contraditório: " (...) *conforme recomendado, procedeu o Município à remessa, por ofícios registados com aviso de receção, de notificação para devolução das importâncias indevidamente faturadas e recebidas no ano de 2011 (Cfr. Docs. 15 a 21) que se anexam).*

Atendendo ao prazo perentório concedido para exercício do direito de contraditório ao projeto de relatório, não foi possível terminar o levantamento exaustivo de todas as situações em que tal poderá ter ocorrido, sendo que, neste circunstancialismo, optou-se por exigir, de imediato, os montante já apurados, ressalvando na comunicação dirigida aos prestadores de serviço, a possibilidade existirem quaisquer outros valores suplementares a devolver, por indevidamente liquidados, o que a posteriori se comunicará.

Assim que se mostrem apurados todos valores indevidamente liquidados, de tal será dado conhecimento a essa entidade inspetiva.

A título completar, informa-se que, na sequência da fase de auditoria da Inspeção que culminou com o projeto relatório ora sob contraditório, os serviços procederam de imediato ao acerto da remuneração mensal, honorários ou quaisquer prestações de natureza equivalente, mediante aplicação da taxa de redução legalmente prevista (Cfr. Docs. 26 e 27), pelo que, em todos os casos já apurados se encontram a ser efetuados pagamentos sujeitos à respetiva redução remuneratória.

Pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal foi ainda proferida Ordem de Serviço n.º 10/2014, na qual se determinou aos serviços que procedam assegurar o cumprimento da norma constante do artigo 133.º do CCP, bem como se estabeleceram critérios para aplicação da redução remuneratória na celebração de contratos de aquisição de serviços novos e renovações que se venham a operar (Cfr. Doc. 28)."

ANEXO 7

Atenta a regularização em curso deverá o MVNB remeter a esta Inspeção-Geral de Finanças, em sede de acompanhamento das recomendações, os comprovativos da sua efetivação, sob pena de comunicação ao Tribunal de Contas, com vista ao apuramento de responsabilidade financeira nos termos previstos nos art.ºs 59.º e seg. da Lei 98/97, na

redação à data em vigor.

2.2. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.2.1.1. Peso financeiro da despesa paga com empreitadas no triénio 2010/2012

No período 2010/2012, o peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas no Município foi de cerca de 56% da despesa de capital e de 29% da despesa total, conforme quadro seguinte:

QUADRO 7 – PESO DA DESPESA PAGA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS (2010/2012)

Un: Euro

Despesa municipal / Ano	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Empreitadas	4 061 680,73	3 362 530,81	2 190 715,78	9 614 927,32
Despesa de capital	5 606 614,92	5 013 027,36	6 688 428,28	17 308 070,56
Despesa total	10 737 599,00	10 079 689,84	12 012 785,47	32 830 074,31
Peso das empreitadas na Despesa de Capital	72,44%	67,08%	32,75%	55,55%
Peso das empreitadas na Despesa Total	37,83%	33,36%	18,24%	29,29%

Fonte: Mapa de situação dos contratos administrativos e mapa dos fluxos de caixa

2.2.1.2. Tipos de procedimentos adotados no triénio 2010/2012

Do total da despesa adjudicada (€ 6 251 623,13), o procedimento pré-contratual adotado em relação a € 5 738 939 foi o concurso público, sendo, quanto a € 512 685, o ajuste direto, o que corresponde, respetivamente, a 92% e 8%. A apontada predominância do concurso público verifica-se, igualmente, se considerarmos o n.º de processos adjudicados (num total de 24), composto por 13 concursos públicos e 11 ajustes diretos, o que representa, respetivamente, 54% e 46% do universo.

2.2.1.3. Amostra selecionada no triénio 2010/2012

Do universo referido foi selecionada a amostra correspondente a 4 adjudicações em que foi adotado o concurso público e 1 em que se recorreu ao ajuste direto, representativa de 44% do total da despesa adjudicada e de 21% do total de adjudicações, tal como evidencia o quadro infra:

QUADRO 8 – UNIVERSO E AMOSTRA DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS (2010/2012)

Un: Euro, s/IVA

Universo 2010/2012				Amostra			
Procedimento	Adjudicações			Adjudicações			
	Nº	Montante	%	Nº	%	Montante	%
Concurso público	13	5 738 939	91,80	4	30,77	2 745 290	47,84
Ajuste direto	11	512 685	8,20	1	9,09	23 805	4,64
Total	24	6 251 623	100,00	5	20,83	2 769 095	44,29

Fonte: Mapa de situação dos contratos administrativos e listagens fornecidas pelos serviços

2.2.2. ANÁLISE E APRECIACÃO DOS PROCESSOS DE EOP SELECIONADOS

2.2.2.1. Apreciação global

O Município não dispunha de uma base de dados que permitisse, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes, com vista a calcular o valor estimado dos procedimentos adjudicados, bem como dos prazos médios de execução, de modo a aferir a adequada calendarização/cronograma físico e financeiro das obras.

Idêntica omissão se registou quanto a informação sistematizada e atualizada sobre os custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que resultem da experiência e sensibilidade acumuladas pelos serviços ao longo dos anos no lançamento de empreitadas que, inclusivamente, poderiam vir a ser utilizados na estimativa do valor do contrato de novas obras.

Não foi aprovado, para efeitos do nº 2 do artº 113º do CCP, qualquer critério que permita, a nível do Município, uma definição geral e uniforme do conceito de "prestações do mesmo tipo ou idênticas", sendo aconselhável a adoção de um critério com base na classificação CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos).

As identificadas lacunas refletem um ambiente de controlo fraco que revela, além do mais, a ausência de preocupação com o rigor das peças que servem de base aos procedimentos pré-contratuais na área das empreitadas de obras públicas.

Em contraditório, o MVNB manifestou concordância com o entendimento desta IGF e remeteu evidência de ter acatado a nossa recomendação, afirmando para tanto que: "Com a entrada em vigor, a 3 de Novembro de 2014, do Regulamento da Estrutura Flexível da Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha, (Despacho n.º 2263/2013, publicado na II Série do Diário da República nº 27, de 7 de Fevereiro de 2013), pretendeu-se proceder à reformulação interna dos serviços da Autarquia, adaptando-os às novas exigências e necessidades exorbitantes da prestação de serviço público e das múltiplas e diferentes atribuições e competências dos municípios.

Ora, a referida estrutura orgânica, como se encontra consagrada, demonstra já uma forma de organização bem diferente da anterior, proporcionando racionalidade e coerência à tramitação procedimental e maior controlo nos serviços.

Para além do que ficou exposto, por Ordem de Serviço n.º 11/2014 (Cfr. Doc 29), e tendo em vista assegurar o cumprimento da recomendação sob resposta, procedeu-se a criação de uma Equipa Multidisciplinar de Contratação Pública, da qual também fazem parte técnicos com experiência e conhecimento na matéria, que irá, a partir das diversas e dispersas bases de dados existentes nos serviços, compilar toda a informação, criando uma base de dados única e transversal a todos os serviços, relativa a procedimentos de contratação pública, que servirá de apoio à decisão de contratar, dela podendo retirados os elementos e contributos necessários à boa apreciação do procedimento a abrir.

(...)

Assim, encontram-se os serviços a diligenciar no sentido de se proceder à adoção de critério uniforme baseado na classificação CPV, conforme prevista no Regulamento (CE) n.º 2151/2003 da Comissão, de 16 de Dezembro de 2003, de acordo com as melhores práticas recomendadas.”

ANEXO 7

2.2.2.2. Regularidade da assunção da despesa

Tal como resulta identificado, relativamente a cada um dos processos de EOP analisados, a assunção da despesa, desde o momento da decisão de contratar, passando pelo cumprimento das regras de assunção da despesa pública em matéria de cabimento e compromisso, nem sempre se pautou pelo cumprimento das normas legais aplicáveis. Com efeito:

- ✓ Nos processos em que houve concurso público urgente³⁶, esta modalidade aparecia justificada, enquadrando-se no art.º 38.º do CCP e no art.º 52.º n.º 2 al.ª a) a c) do DL 72-A/2010, de 18/jun;
- ✓ Nos processos em que o preço das propostas vencedoras foi considerado anormalmente baixo, nos termos do art.º 71.º do CCP, os empreiteiros prestaram os devidos esclarecimentos justificativos;
- ✓ Nos processos 10.003.03.10³⁷, 10.006.03.11³⁸ e 10.001.02.11³⁹, não foi respeitado, aquando da celebração do contrato, o disposto na al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, tendo o cabimento e compromisso da despesa ocorrido em datas posteriores às legalmente exigidas.

³⁶ Vd proc. 10.006.03.11. (Anexo 6).

³⁷ Requalificação do Jardim Público de Atalaia

³⁸ Beneficiação da EN 3/Transformação em Arruamento entre o Km 84.250 e o Km 87.270

³⁹ Obras na Torre de Menagem do Castelo de Almourol

Refira-se que, em regra, os cabimentos e compromissos da despesa ocorriam, até à entrada em vigor, da Lei 8/2012, em data posterior à da emissão das faturas dos empreiteiros na sequência da medição dos trabalhos. A partir de 2012, o cabimento e compromisso, coincidiram, na esmagadora maioria dos casos, com a data da fatura do empreiteiro.

ANEXO 6

Em contraditório, o MVNB veio justificar a falta de meios financeiros para a assunção da despesa nos seguintes moldes: *"No anexo 6, nomeadamente, os processos n.ºs 10.003.03.10, 10.001.02.11, 10.001.01.10 e 10.006.03.11, são processos que aquando a decisão de contratar, o Município não disponha de saldo disponível na totalidade do valor das empreitadas para o ano da celebração do contrato, contudo, e atendendo ao seu carácter plurianual, considerou àquela data, que os valores apurados para os anos seguintes deveriam ser objeto de compromisso ulterior.*

Assim, e uma vez que dos processo mencionados decorriam para o Município compromissos plurianuais, o compromisso inicial era calculado pela percentagem previsível executar no correspondente exercício económico em curso e, sabendo que os compromissos plurianuais são compromissos que constituem a obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico, desde que exista uma autorização prévia da entidade competente para as situações em que a assunção de compromissos é plurianual e estando contemplados no orçamento para anos seguintes, o Município seguia-se nesta linha de pensamento.

Neste sentido, o Município de Vila Nova da Barquinha, atendia sempre que os primeiros cabimentos e compromissos do ano respeitavam aos transitados do ano anterior, cumprindo as exigências da LCPA, no que respeita aos fundos disponíveis, em primeiro lugar os que tinham fatura ou documento equivalente associado, em segundo lugar os compromissos registados no ano transato sem fatura associada e finalmente os decorrentes de reescalonamento dos compromissos de anos futuros, como era o caso, destes processos serem plurianuais.

Relativamente ao Processo 10.003.03.10, Jardim Público da Atalaia, estava previsto no Orçamento de 2011 (Cfr. Doc 30) como Parque Lazer da Encosta da Capela, com uma previsão de investimento de 320.000€, dos quais 64.000€ na Rúbrica "Definido" e 256.000€ na rúbrica "Não Definido". O motivo da inclusão de 256.000€ na "Não Definido" deveu-se a facto de o Município ser conhecedor da intenção de aprovação deste projeto no âmbito da candidatura submetida ao Programa Operacional Regional do Centro (Mais Centro) - QREN, sendo que a passagem do valor de "Não Definido" para "Definido" teve de aguardar pela celebração formal do contrato de financiamento, o qual, por motivo alheio ao Município, se arrastou por tempo significativo."

Sobre esta matéria, nomeadamente, a assunção de despesa sem cabimento ou dotação financeira disponível já se pronunciou o Tribunal de Contas em vários processos, referindo-se, a título meramente exemplificativo, os Acórdãos 58/09, de 24/mar, 62/2011, de 12/out, 11/2012, de 30/abr e 15/2012, de 18/set, pelo que face ao que se disse supra, relativamente à obrigação de cabimento e compromisso da despesa, não se justifica maiores desenvolvimentos sobre a matéria.

A violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos configura a infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei 98/97, de 26/ago⁴⁰.

ANEXO 7

2.2.2.3. Execução física e financeira

Tal como evidencia o anexo 6, em matéria de execução física e financeira:

- ✓ Os atrasos registados na consignação dos trabalhos e/ou na sua execução, ficaram a dever-se a candidaturas a fundos comunitários, sendo exemplo disso a seguinte informação do GAP, de out/2011, existente no processo 10.003.03.10⁴¹: "(...) Contrato submetido à Estrutura de Apoio Técnico da Comunidade Intermunicipal (...). Considera-se imperativo que a presente candidatura não se encontre física e financeiramente encerrada por forma a cumprir o descrito na Iniciativa 1 do segundo Memorando de Entendimento";
- ✓ No processo 10.001.01.10⁴², em que o contrato foi sujeito a visto prévio do Tribunal de Contas, foi feita, em 30/mar/2012, a receção provisória da obra, mostrando-se modificado, em relação ao projeto, o revestimento dos pavimentos dos 1º e 2º andares e o rodapé, que apareciam em madeira de sucupira, em vez do previsto granito polido, do tipo Pérola Algarve-Sienave, ou equivalente.

A modificação foi realizada através de "trabalhos a mais", no montante de € 23 412,30, que a CM viria a aprovar em 27/jun/2012, os quais, apesar de ter sido elaborada a respetiva minuta de contrato, nunca viriam a ser contratualizados pelo MVNB, nem incluídos na conta final da empreitada, tendo o adjudicatário reclamado essa omissão.

Independentemente de estar a decorrer ação no Tribunal Administrativo em que o empreiteiro pede que a CM seja condenada a pagar-lhe tais trabalhos a mais (Procº nº 97/13.3BERLA), importa frisar o seguinte:

- ✓ Não estamos perante trabalhos que, pela sua natureza possam qualificar-se como trabalhos a mais, uma vez que os mesmos se ficaram a dever a

⁴⁰ E cuja participação será objeto de tratamento autónomo.

⁴¹ Requalificação do Jardim Público de Atalaia.

⁴² Remodelação do Edifício dos Paços do Concelho.

alteração de materiais e a erros do projeto apresentado a concurso. Com efeito, este deveria ter ponderado a adequabilidade dos materiais a empregar ao enquadramento histórico e às funções do edifício que exigiam pavimentos em soalho tradicional de madeira.

- ✓ Os "trabalhos a mais" foram executados e a deliberação da CM, de 27/jun/2012, pela qual foram aprovados tais trabalhos constitui um ato que, nos termos do artº 47º nº 1 al. d) e nº 2 da Lei 98/97, 26/ago, estava isento de fiscalização prévia, mas sujeito a fiscalização concomitante e sucessiva, pelo que devia ter sido remetido ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução, o que não aconteceu.
- ✓ A violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública é passível de configurar o ilícito financeiro previsto na al. l) do n.º 1 do art.º 65º da Lei 98/97, de 26/ago. Além disso, caso a CMVNB venha a ser judicialmente condenada ao pagamento de indemnização ao empreiteiro, o mesmo eleito local pode vir a incorrer em responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5 do art.º 59º da Lei 98/97, de 26/ago.

Sobre esta matéria o MVNB veio em contraditório, manifestar a sua discordância, com os seguintes argumentos e fundamentos: " *A essência da questão radica na qualificação dos trabalhos realizados e na falta de contrato escrito. É facto que, a Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha, deliberou em 27 de Junho de 2012, com base na informação técnica da Divisão Municipal de Obras (DMO) (Cfr. Doc. 31 que se anexa), aprovar o mapa de trabalhos da Empreitada do Edifício dos Paços do Concelho. Todavia, importa relevar que da referida informação técnica consta uma descrição dos trabalhos em causa, bem como uma referência expressa ao facto de o "empreiteiro procedeu, entretanto, por sua conta e risco à realização dos referidos trabalhos.*

O douto parecer defende que, no cumprimento do nº 2, do art. 47º da Lei nº 98/97, na redação da Lei nº 61/2011, deveria proceder-se à remessa para o Tribunal dos "... atos e contratos" relativos a trabalhos a mais ou suprimento de erros e omissões. Contudo, no nosso entendimento, esta interpretação erra sobre os pressupostos de facto e de direito uma vez que os trabalhos de substituição do pavimento não podem qualificar-se como trabalhos a mais. Nem podemos classificar que houve erros no projeto apresentado a concurso pela substituição de tal pavimento. Entendemos que não houve nem trabalhos a mais nem o suprimento de erros e omissões do projeto, mas a simples substituição de um material (pavimento em pedra) por outro (soalho de madeira). Tal motivo levou à não celebração de contrato adicional na sequência da deliberação supra.

Assim, o Município não celebrou tal contrato por considerar que os trabalhos em casu foram realizados por conta e risco do empreiteiro e que pela sua natureza, não podiam qualificar-se como trabalhos a mais, nem como suprimento de erros do projeto. Poderiam concretizar-se como uma contratação por ajuste direto, mas não como trabalhos adicionais, cujo valor de contrato não estaria sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Não tendo sido realizados trabalhos adicionais, não há também qualquer obrigação de remessa ao Tribunal de Contas.

Outrossim, no processo que corre termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, sobre esta matéria, substituição do pavimento, não resultou a condenação do município, mas antes uma transação, que para além de reduzir, sobremaneira, a quantia a pagar pelo município, o colocou também a salvo de uma eventual acusação de um ilegítimo enriquecimento sem causa.

Recorde-se que os trabalhos em causa ocorreram independentemente da vontade do Município, em razão de o empreiteiro ter procedido subitamente à substituição do pavimento, deixando a Câmara sem saber se devia ou não celebrar o contrato depois de os trabalhos executados, e ficar assim obrigada a paga-los. Esta posição de desconforto da Câmara Municipal levou-a a recusar o pagamento desses trabalhos, apenas tendo acedido a pagá-los no decurso da ação intentada pela empresa no TAF de Leiria (Proc. n.º

ANEXO 7

Cabe, desde já, referir que não acompanhamos a argumentação antecedente, porquanto a mesma evidencia, uma violação grosseira das normas e princípios de boa gestão e do dever de acompanhamento e fiscalização da execução dos trabalhos por parte do dono da obra, designadamente, os art.ºs 286.º, 289.º, 302.º a 309.º, destacando-se, o disposto nos n.ºs 2 e 3 do art.º 304.º e o n.º 1 do art.º 305.º, todos do CCP.

Além disso, resulta dos elementos que integram o processo de empreitada, que a substituição do material de pavimentação ocorreu na sequência de uma visita dos membros da assembleia municipal e cuja alteração era conhecida do Vereador ⁴³, não tendo o contrato adicional sido celebrado por ordem expressa do, então, PCM.

Independentemente de se discutir a natureza dos trabalhos em causa, certo é que a sua execução não poderia, face aos normativos legais em vigor, ocorrer por conta e risco do empreiteiro, atentos os especiais deveres de fiscalização e a competência dos órgãos municipais para a autorização da despesa (que

⁴³ Cfr. ponto 4. da Informação anexa ao contraditório como documento 30 (Anexo 7).

no caso concreto se traduziu na deliberação da CMVNB de 27/jun/2012) e constitui uma modificação ao contrato inicial, logo, sujeita ao controlo do Tribunal de Contas, nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei 98/97, de 26/ago⁴⁴.

A inobservância de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, é passível de configurar o ilícito financeiro previsto na al. I) do n.º 1 do art.º 65º da Lei 98/97, de 26/ago⁴⁵.

- ✓ No processo 10.006.03.11⁴⁶, cujo contrato foi visado pelo Tribunal de Contas, a CM deliberou, em 22/fev/2012, por razões de interesse público (nomeadamente, a comprovada redução significativa do custo anual da energia elétrica e os benefícios ambientais alcançados com a diminuição das emissões de CO₂), aprovar proposta no sentido da substituição, no troço entre o Km 84+250 e o Km 87+270, das luminárias de vapor de sódio previstas no projeto, por luminárias com tecnologia LED, o que representava um acréscimo de custos de € 16 160,00.

A deliberação camarária ocorreu, e bem, ao abrigo do artº 302º al. c) e do artº 312º al. b) do CCP, atenta a demonstrada poupança energética e as vantagens ambientais.

No entanto, por força do disposto no artº 47º nº1 al. d) e nº 2 da Lei 98/97, de 26/ago (alteração da Lei 2/2012, de 6/jan), e do disposto no artº 184º da LOE/2012, o referido ato devia ter sido remetido ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização concomitante e sucessiva, no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução, o que não consta ter acontecido.

ANEXO 6

O MVNB veio em contraditório informar que regularizou a situação através do envio do processo ao Tribunal de Contas justificando a omissão detetada nos seguintes termos: "(...) apesar de bem ter andado o Município no uso dos seus poderes de ius imperii, legalmente consagrados, por lapso dos serviços, pelo qual nos penitenciamos e deverá ser relevado por V. Ex.a, o referido ato administrativo, no prazo para o efeito, não foi remetido ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização sucessiva ou concomitante nos termos do nº 2, do artigo 47º da Lei nº 98/97, na redação atual.

Contudo, e no seguimento da douta recomendação dessa Inspeção, o Município diligenciou no sentido de dar integral cumprimento à mesma, tendo, conforme doc. 32 que se anexa, remetido ao Tribunal de Contas, para os devidos efeitos, o ato supramencionado".

⁴⁴ Na redação conferida pela Lei 61/2011, de 7/dez.

⁴⁵ E que será objeto de informação autónoma.

⁴⁶ Beneficiação da EN 3/Transformação em Arruamento entre o Km 84.250 e o Km 87.270.

Face à regularização superveniente, e uma vez que o Tribunal de Contas dispõe dos elementos necessários para aferir a legalidade dos atos praticados, não se justifica qualquer procedimento ulterior por parte desta IGF.

ANEXO 7

2.2.2.4. Gestão, acompanhamento e fiscalização da execução das EOP

No triénio 2010/2012, a gestão, acompanhamento e fiscalização das empreitadas da amostra foram exercidas pela Divisão Municipal de Obras (DMO), merecendo destaque, o acompanhamento e a fiscalização das obras da responsabilidade do chefe da DMO, mediante a elaboração de "relatórios bimestrais do controlo físico/financeiro", que contemplam, nomeadamente, o "controlo do planeamento e avanço dos trabalhos" e a descrição em atas de todas as questões relevantes discutidas nas reuniões de obra.

2.3. CONTROLO DO URBANISMO

2.3.1. PLANEAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO

2.3.1.1. Atividade de planeamento territorial municipal

2.3.1.1.1. Instrumentos de Gestão Territorial em vigor

Conforme dados recolhidos no Município e através do SNIT (Sistema Nacional de Informação Territorial) da DGOTDU, incidem sobre a totalidade ou sobre partes do território do Município instrumentos de gestão territorial (IGT), para além do Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os seguintes:

QUADRO 9 – INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL EM VIGOR⁴⁷

INSTRUMENTO DE GESTÃO TERRITORIAL	DESIGNAÇÃO	PUBLICAÇÃO
PLANO DIRETOR MUNICIPAL (PDM)	VILA NOVA DA BARQUINHA	1ª PUBLICAÇÃO RCM 116/94 264 IS-B 15/NOV/1994 1ª ALTERAÇÃO RCM 132/97 185 IS-B 12/AGO/1997 2ª ALTERAÇÃO POR ADAPTAÇÃO AVISO 21046/2010 204 IIS 20/OUT/2010 1ª RETIFICAÇÃO DECL 178/2012 173 IIS 6/SET/2012
PLANO DE PORMENOR DE SALVAGUARDA (PP)	ZONA BAIXA DE VILA NOVA DA BARQUINHA	1ª PUBLICAÇÃO PORT 859/93 216 IS-B 14/SET/1993
PLANO DE PORMENOR DE SALVAGUARDA (PP)	ZONA BAIXA DE TANCOS, EM VILA NOVA DA BARQUINHA	1ª PUBLICAÇÃO PORT 875/93 217 IS-B 15/SET/1993
PLANO REGIONAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (PROT)	OESTE E VALE DO TEJO	PROTOVT 1ª PUBLICAÇÃO RCM 64-A/2009 151 IS 6/AGO/2009
PLANO DE BACIA HIDROGRÁFICA (PGH)	PBH DO TEJO	1ª PUBLICAÇÃO DR 18/2001 283 IS-B 7/DEZ/2001
PLANO REGIONAL DE ORDENAMENTO FLORESTAL (PROF)	PROF DO RIBATEJO	1ª PUBLICAÇÃO DR 16/2006 202 IS 19/OUT/2006 SUSPENSÃO PARCIAL PORT 78/2013 35 IS 19/FEV/2013
PLANO DE BACIA HIDROGRÁFICA (PBH-RH5)	PLANO DE GESTÃO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS QUE INTEGRAM A REGIÃO HIDROGRÁFICA 5 (RH5) - PGBH DO TEJO	1ª PUBLICAÇÃO RCM 16-F/2013 58 IS 22/MAR/2013

Fonte: Sistema Nacional de Informação Territorial - DGOTDU

⁴⁷ Passou a vigorar, a partir de 24/jul/2014 o Plano de Pormenor da Zona Industrial.

Não existe, no Município, uma definição explícita de políticas de desenvolvimento estratégico ao nível do planeamento e ordenamento do território.

Verifica-se que para 909,00 ha de áreas urbanas/urbanizáveis do PDM em vigor se mostram intervencionados, pelos dois PP de Salvaguarda em vigor, em 18,00 ha, o que revela um nível pouco significativo de atividade de planeamento territorial municipal (0,01980)⁴⁸.

QUADRO 10 – NÍVEL DE ATIVIDADE DE PLANEAMENTO TERRITORIAL

Classes/categorias de espaço	Área (ha)
Áreas dos PP em vigor (1)	18,00
Áreas urbanas do PDM (2)	909,00
Áreas não urbanas - agrícolas, florestais, naturais	4046,96
Área total do município	4955,96
Nível de atividade de planeamento territorial = (1) / (2)	0,01980

Fonte: Dados obtidos de elementos fornecidos pelos serviços municipais

O MVNB veio, em contraditório, reconhecer a ausência de definição explícita de políticas de desenvolvimento estratégico ao nível do planeamento e ordenamento do território, referindo, contudo, a existência de “*uma Estratégia para o Desenvolvimento do Concelho, tendo a mesma sido apresentada na primeira reunião da Comissão de Acompanhamento (CA)*”. (Cfr. doc. 33).

ANEXO 7

2.3.1.1.2. Dimensionamento dos perímetros urbanos vs evolução demográfica

Analisando as intenções expressas no PDM de 1994, em vigor, e comparando-as com a evolução demográfica registada durante a sua vigência – confronto da “população total possível” em 2001 (13 458 habitantes) com a população registada no censo de 2001 (7 610 habitantes), o dimensionamento das áreas de expansão previstas no referido PDM revelou-se excessivo e não teve em consideração a tendência da evolução demográfica registada.

⁴⁸ Se considerado o PP da Zona Industrial, que no SNIT não aparece como plano em vigor, então a área é de 72,30 ha, e o nível de planeamento, de 0,07953795.

QUADRO 11 – PERÍMETROS URBANOS DO PDM EM VIGOR VS EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA

População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes*	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)
7 553	391,5	19,2925	306,1	5 905,42	13 458,42

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

Fonte: Dados dos censos 1991 e 2001 e do PDM

Relativamente à revisão do PDM, não é possível ajuizar sobre a razoabilidade do dimensionamento das áreas para futura expansão urbana, uma vez que ainda só existe uma proposta preliminar com as classes de uso do solo, sem dados quantitativos⁴⁹.

2.3.1.2. Execução do planeamento territorial municipal

De acordo com os art^{os} 46º e 47º do RPDM, os dois PP atrás referidos faziam parte de um conjunto de várias unidades operativas de planeamento e gestão para as quais era "obrigatória a elaboração de planos", inclusivamente planos de urbanização (PU), não tendo o Município dado cumprimento a tal obrigação.

Atenta a ausência de dados, não é possível apurar o nível de execução de planeamento territorial (solo urbanizável já urbanizado, designadamente, através de operações de loteamento/solo urbanizável do PDM), nem retirar conclusões seguras acerca:

- ✓ Da urbanização dos solos urbanizáveis (ou de urbanização programada) e da execução das infraestruturas e equipamentos neles previstos;
- ✓ Do plano de atividades e orçamento municipais, no que concerne aos investimentos exigidos na execução dos PMOT;
- ✓ Dos meios técnicos e financeiros necessários para garantir a urbanização das áreas urbanizáveis (de expansão urbana) delimitadas nos PMOT.

Não foi obtida evidência de a CM ter apresentado à AM, de dois em dois anos, qualquer relatório sobre a execução dos PMOT e a sua articulação com a estratégia de desenvolvimento municipal, incumprindo, assim, a obrigação prevista nos art^{os} 28º n.º3 e 29º da Lei 48/98, de 11/ago.

De salientar, ainda, a necessidade de a revisão do PDM em curso, dever ser acompanhada da identificação e quantificação das áreas de solo urbanizável que já se encontra urbanizado.

⁴⁹ Na verdade, de acordo com o "Ponto de situação da revisão dos PDM da área da CCDD-LVT em 30 de julho de 2013", a fase de revisão do PDM deste Município, naquela data, era, apenas, de "proposta apresentada à comissão de acompanhamento".

Aliás esta preocupação está patente no estudo que suporta a revisão em curso, uma vez que se encontra alicerçada em relatório fundamentado de avaliação da execução do PDM⁵⁰ e de caracterização da evolução das condições económicas, demográficas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respetiva elaboração, o qual incide, designadamente, sobre os níveis de:

- ✓ Execução do plano, nomeadamente em termos de ocupação do solo, compromissos urbanísticos, reservas disponíveis de solo urbano;
- ✓ Infraestruturação, equipamentos, acessibilidades, condicionantes e outros critérios de avaliação relevantes para o Município.

O MVNB veio, em contraditório, afirmar a este propósito, que "A Câmara está atenta, no sentido de após a revisão do PDM em curso, dar cumprimento às obrigações legais em vigor."

ANEXO 7

2.3.1.3. Peso do investimento municipal e infraestruturas gerais no triénio 2010/2012

O Município despendeu, no triénio, € 14 996 075 em infraestruturas gerais, tendo o peso desse investimento na despesa total e de capital do Município representado, respetivamente, 45,68% e 86,64%.

Por outro lado, o grau de cobertura pela taxa de urbanização do investimento realizado em tais infraestruturas gerais foi de, apenas, 0,09%.

QUADRO 12 – PESO DO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DO MUNICÍPIO

Un: Euro

RÁCIOS	2010	2011	2012	TRIÉNIO
TOTAL (INFRAESTRUTURAS-GERAIS) (1)	4 664 892,72	4 410 808,37	5 920 373,43	14 996 074,52
DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (2)	10 737 599,00	10 079 689,84	12 012 785,47	32 830 074,31
DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (3)	5 606 614,92	5 013 027,36	6 688 428,28	17 308 070,56
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (1)/(2)	43,44%	43,76%	49,28%	45,68%
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (1)/(3)	83,20%	87,99%	88,52%	86,64%
RECEITA REFERENTE À TMU (4)	5 853,56	4 027,60	3 064,61	12 945,77
PESO DA TMU NO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS (4)/(1)	0,13%	0,09%	0,05%	0,09%

Infraestruturas gerais: infraestruturas viárias, equipamentos e zonas verdes

Fonte: Mapas de Execução do PPI/ Mapas de Controlo de Execução Orçamental

2.3.1.4. Representatividade das receitas urbanísticas

No triénio, o Município cobrou € 64 241 de taxas urbanísticas e € 2 087 814 de impostos municipais. Atenta a receita total de € 33 578 031 e a receita corrente de € 15 791 486,

⁵⁰ Cfr. "Fundamentos e Termos de referência para a Revisão do PDM de Vila Nova da Barquinha", na página eletrónica do Município.

a representatividade das receitas das taxas urbanísticas e dos impostos municipais foi, respetivamente, de 0,19% e 0,41% e de 6,22% e 13,22%. Considerando o conjunto taxas urbanísticas e impostos municipais, a representatividade face à receita total e à receita corrente foi de, respetivamente, 6,41% e 13,63%, tal como evidencia o quadro seguinte.

QUADRO 13 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL

Un: Euro

RECETAS MUNICIPAIS	2010	2011	2012	TRÍENIO
TOTAL (1)	10.990.172,12	10.193.247,78	12.394.610,90	33.578.030,80
CORRENTE (2)	5.256.061,93	5.294.849,66	5.240.574,60	15.791.486,19
TAXAS URBANÍSTICAS (3)	34.024,12	19.074,81	11.141,89	64.240,82
IMPOSTOS MUNICIPAIS (4)	676.449,25	687.718,20	723.646,61	2.087.814,06
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)	0,31%	0,19%	0,09%	0,19%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)	0,65%	0,36%	0,21%	0,41%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)	6,16%	6,75%	5,84%	6,22%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)	12,87%	12,99%	13,81%	13,22%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL ((3)+(4))/(1)	6,46%	6,93%	5,93%	6,41%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE [(3)+(4)]/(2)	13,52%	13,35%	14,02%	13,63%

Fonte: Mapas de Controlo de Execução Orçamental e processos de cobrança

2.3.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS RELEVANTES NA ÁREA DA GESTÃO URBANÍSTICA

2.3.2.1. Regulamento do PDM (RPDM)

O PDM em vigor foi aprovado em 1994, tendo, desde então, sofrido as alterações constantes do Quadro 9 supra, em 1997 e 2010⁵¹, pelo que, face à evolução demográfica e do contexto socioeconómico, o mesmo carece notoriamente de atualização⁵².

A revisão do PDM, em curso em jul/2013, pautava-se pela lentidão, tendo registado atrasos diversos, em virtude, nomeadamente, de diversas contingências e contrariedades de natureza técnica e legal⁵³, que têm retardado a sua conclusão. Refira-se que em 30/jul/2013, existia apenas a “proposta de plano apresentada à CA” (comissão de acompanhamento)⁵⁴.

⁵¹ Respetivamente, Res. Cons. Ministros 137/97, de 12/ago, e Aviso 21046/2010 – DR 2ª S. Nº 204, de 20/out.

⁵² Face, nomeadamente, às alterações à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei nº 48/98, de 11/ago) e ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL nº 380/99, de 22/set) e à entrada em vigor dos Decretos Regulamentares nºs 9/2009 e 11/2009, ambos de 29/mai.

⁵³ Uma das razões mais marcantes da longa pendência do processo de revisão do PDM tem a ver com a instabilidade e incerteza criadas pela contínua publicação de nova legislação e de alteração de outra com as quais o PDM deve compatibilizar-se ou conformar-se.

⁵⁴ Como consta do já referido “Ponto de Situação da Revisão dos PDM da Área da CCDR-LVT”.

O MVNB veio, em contraditório, afirmar a este propósito, que: *"A estratégia de desenvolvimento para o município assenta num Planeamento Urbano Sustentável, o que significa a redução dos perímetros urbanos e índices de construção, dotar as áreas urbanas com espaços verdes mais generosos, criando uma Estrutura Ecológica Municipal, e dando continuidade aos projetos do Barquinha Parque, com o reforço da imagem "A Barquinha é Arte", diferenciadora do ponto de vista urbano e cultural e de inovação, constituindo-se a área do município um local atrativo para viver e trabalhar.*

Além disso, a revisão do PDM é acompanhada por uma Comissão de Acompanhamento (CA) que inclui todas as entidades supra locais e com incidência nas áreas abrangidas pelo PDM, que é liderada pela CCDR-LVT, pelo que quaisquer propostas a apresentar terão que ter o consenso da CA, implicando esse consenso que a proposta se ajusta aos parâmetros urbanísticos e ambientais adequados."

Não adianta, contudo, qualquer data previsível para a conclusão do processo de revisão do PDM que se arrasta no tempo.

ANEXO 7

2.3.2.2. Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação e Tabela de Taxas

No triénio 2010/2012, vigoraram o RMUE e a respetiva Tabela de Taxas, conforme Editais 26/2010 e 27/2011⁵⁵, tendo esta última sido atualizada, com base no índice de inflação, em 1/mai/2012⁵⁶.

Depois da entrada em vigor dos referidos RMUE e Tabela de Taxas, que já se conformavam com as alterações legislativas introduzidas pelas Leis 60/2007, de 4/set⁵⁷, 2/2007, de 15/jan e 53-E/2006, de 29/dez⁵⁸, foram publicados novos diplomas legais, como o DL 26/2010, de 30/mar⁵⁹ e o DL nº 48/2011, de 1/abr, que implicavam novas conformações. Surgiu, assim, em 13/ago/2013, a alteração em vigor em nov/2013.

Não resulta, claramente, dos elementos fornecidos pelos serviços municipais, a data em que foi elaborado o estudo de fundamentação da sustentabilidade económico-financeira das taxas e se o mesmo contemplou, como era devido, as taxas pela emissão de alvarás ou admissão de comunicações prévias e a prática de atos administrativos no domínio urbanístico, as taxas pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas (TU) e as taxas de compensação em numerário.

⁵⁵ Publicados no DR, 2ª S., Nº 8, de 13/jan/2010.

⁵⁶ Deliberação da CM de 11/abr/2012.

⁵⁷ Entretanto alterado e republicado através do DL 136/2014, de 9/set.

⁵⁸ Este novo regime, a vigorar a partir de abr/2010, veio alterar de forma significativa o quadro legal das relações jurídico-tributárias que originam o pagamento de taxas municipais. O legislador veio consagrar, de forma expressa, diversos princípios que constituem a estrutura matricial de uma qualquer relação tributária e que há muito já haviam sido acolhidos pela melhor doutrina, atento o enquadramento constitucional atualmente vigente, designadamente, os princípios da justa repartição dos encargos e da equivalência jurídica, sempre sob enfoque conformador do princípio da proporcionalidade e da sua adequação às condições socioeconómicas do município.

⁵⁹ Que, com as Portarias a ele associadas, veio introduzir alterações relevantes ao nível da simplificação de diversos procedimentos, no âmbito da iniciativa "Licenciamento Zero".

As isenções e reduções previstas encontram-se, devidamente fundamentadas, nos termos do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais⁶⁰ e da Lei das Finanças Locais⁶¹.

O MVNB veio, em contraditório, reconhecer o carácter genérico do estudo elaborado pelo CEDREL Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local, ao afirmar que: "o estudo mencionado, para cujo conteúdo se remete, a páginas 24 e seguintes, aborda de forma genérica os custos decorrente para o Município da prática de atos administrativos em matéria de urbanismo, bem como o número de atos praticados nos anos de 2005, 2006 e 2007, e partindo de tais premissas e critérios, propõe metodologias de determinação de taxas municipais de urbanismo.

Foi com base nos referidos critérios, que o Município procedeu à adequação à Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, dos regulamento municipais existente, entre os quais, o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação e respetiva Tabela de Taxas."

ANEXO 7

2.3.3. LEGALIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

2.3.3.1. Universo e amostra das operações urbanísticas (2010/2012)

Na seleção da amostra em matéria de operações urbanísticas, teve-se em conta, nomeadamente, a materialidade e a análise dos riscos/pontos críticos associados ao planeamento do território, gestão e fiscalização.

Relativamente à amostra das operações urbanísticas autorizadas no período abrangido pela auditoria, para além da materialidade (em função da área bruta de construção autorizada - abc), foram ainda adotados os critérios que atenderam à tipologia (loteamento, edificação), uso (nomeadamente, habitação, comércio, serviços, indústria), localização (centro Vs. periferia), análise de risco (licença vs. comunicação prévia) e de atualidade dos processos (tendo sido dada preferência aos aprovados mais recentemente).

Tal como se pode aferir pelo quadro seguinte, num universo de 165 operações urbanísticas, com o total de 29 066 m² de abc autorizada, foram analisadas 10 (9 de edificação e 1 de loteamento) com o total de 12 050 m² de abc, o que representa, 6,06% e 41,46%, respetivamente.

⁶⁰ Lei 53-E/2006, de 29/dez.

⁶¹ Lei 2/2007, de 15/jan, especialmente art.ºs 6.º n.ºs 1 e 2 al.s c) e d), 6.º al. d) e 12.º, entretanto revogada pela Lei 73/2013, de 3/set - Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

QUADRO 14 – UNIVERSO E AMOSTRA DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (2010/2012)

Un: m²

Universo 2010/2012		Amostra		
Procedimento	Operações Urbanísticas aprovadas			
		%	Nº	%
N.º de Processos	165	100,00	10	6,06
Área bruta de construção autorizada	29 066	100,00	12 050	41,46

Fonte: Relação dos processos de operações urbanísticas fornecida pelos serviços

2.3.3.2. Análise da legalidade das operações urbanísticas

No que respeita à conformidade das operações urbanísticas com o PMOT, à regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, à correção da determinação das cedências ao domínio público municipal para espaços verdes e equipamentos e à regularidade da liquidação e cobrança das compensações em numerário e em espécie, verificou-se que:

a) Procº de loteamento 4/05⁶²

Depois de caducada a licença e de deferimento, por deliberação da CM de 11/set/2013, de pedido de reapreciação dos projetos, em que se verificava que os parâmetros urbanísticos, nomeadamente, nº de fogos/ha, índice de utilização do solo, COS e cêrcea máxima, se mantinham dentro dos valores previstos no PDM⁶³, o requerente foi notificado, em 26/set/2013, para requerer a emissão do alvará de loteamento no prazo de 1 ano, o que implicaria a cobrança das devidas taxas, que os serviços calcularam, em € 31 245,89.

No teste feito ao cálculo das taxas, verificou-se que o mesmo se encontrava em conformidade com a tabela e normativos regulamentares aplicáveis, ao cifrar-se em € 31 238,22, sendo a diferença de € 7,65 relativa ao "aviso de publicidade", que não foi considerado no quadro infra:

⁶² Requerente: local da operação proposta:

⁶³ Fogos/ha: proposta 39f/ha – PDM 50f/ha; Índice utiliz solo: proposta 0,49 – PDM 0,50; COS: proposta 0,24 – PDM 0,25; Cêrcea máxima: proposta 9.0 m/2 p. – PDM 12 m/4 p..

QUADRO 15 – AFERIÇÃO DO CÁLCULO DAS TAXAS APLICADAS

Un: Euro

Designação da taxa	Normas regulamentares aplicáveis	Componentes da taxa e respetivos valores		Fórmula de cálculo	Operação de cálculo	Montante total da taxa apurado	Isenções Descontos Reduções	Montante a cobrar
		Componentes	Montantes					
Taxa de emissão alvará loteamento	Artº 73º RMUFLT e Tabela de Taxas vigente	Emissão alvará	38,59		38,59	365,65	NA	31 238,22
		Por lote	11,66		$21 \times 11,66 = 244,86$			
		Por fogo	4,11		$20 \times 4,11 = 82,2$			
Taxa de emissão alvará obras urbanização	Artº 75º RMUFLT e Tabela de Taxas Vigente	Emissão alvará	18,68		18,68	43,34	NA	
		Prazo por cada mês ou fração	4,11		$6 \times 4,11 = 24,66$			
Taxa de Urbanização (TU)	Artº 98º RMUFLT			$TU = K1 \cdot Ab1 + K2 \cdot Ab2 + K3 \cdot Ab3$ (a)	$TU = 4 \cdot 3.834 + 2 \cdot 1.917$ (b)	19 170,00	NA	
Taxa de compensação	Artº 102º RMUFLT			$C1 = (K1 \cdot A1(m2) \cdot V(\text{€-m2})) / 10$ (c)	$C1 = (0,75 \cdot 287m2 \cdot \text{€}541,66) / 10$	11 659,23	NA	

(a) K= Coeficiente variável em função dos níveis deninidos no RPDM (cfr. artº 22º e seguintes), em que: nível I - 0,75; nível II - 0,50; nível III - 0,25
K1= € 4,00; K2= 50% de K1; K3= 25% de K1
Ab1= Área bruta hab./comérc./serv./ind.; Ab2= Área bruta estacion./garag./arrecad.; Ab3= Área bruta equipam./armaz./ofic./inst.apoio ativ. agrícolas

(b) Habitação - 3.834,00 m2; Garagem - 1.917,00 m2

(c) K1=0,75
C1= Valor da compensação quando não se justifica a cedência de áreas para espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva
A1= Valor em m2 da área que deveria ser cedida
V= Valor do custo de construção/m2 (Pº referida no DL 141/88, de 22/abr)

Fonte: RMUFLT e Tabela de Taxas em vigor

b) Procº de edificação 75/10⁶⁴

O processo teve por objeto a construção de um hotel e obteve os pareceres favoráveis das entidades externas que tinham de se pronunciar, nomeadamente, do Turismo de Portugal, IP. A licença de construção foi concedida por despacho do vereador competente, que notificou o interessado, em 20/mar/2012, para levantar o respetivo alvará, no prazo de 1 ano. Em 26/fev/2013 foi solicitada a prorrogação desse prazo, por mais um ano, o que foi concedido.

O cálculo das taxas urbanísticas aplicáveis mostrou-se regular.

c) Procº de edificação (legalização) 18/89⁶⁵

Em 5/dez/2011, o interessado requereu a legalização de anexos, que, segundo a memória descritiva e justificativa, eram "constituídos por vários espaços, alguns deles independentes, com a função de arrumos, telheiros e uma garagem".

Embora tivessem sido feitas alterações ao projeto de arquitetura de legalização, para atender às informações técnicas municipais, a DMU⁶⁶ reconheceu, em 31/jan/2012, que subsistia uma área fechada de cerca de 61 m2, que excedia, conforme o RMUE, os 10% da área da parcela.

Porém, na convicção⁶⁷ de que o requerente era proprietário de uma outra parcela de terreno confinante, a DMU entendeu emitir parecer favorável ao deferimento do pedido, o que veio a acontecer por despacho do vereador competente de 3/fev/2012.

⁶⁴ Requerente: _____ local da operação pretendida:

⁶⁵ Requerente: _____ local da edificação:

⁶⁶ Divisão Municipal Urbanismo.

⁶⁷ Não confirmada através da junção dos documentos idóneos.

Atendendo a que violava o artº 44º, nº 1 do RMUE, o referido ato era anulável por vício de violação de lei, que, contudo, já não é contenciosamente sindicável, por ter passado o prazo previsto para o efeito, consolidando-se, assim, na ordem jurídica.

Por outro lado, constatou-se não haver violação do PDM, facto que, a ocorrer, geraria a nulidade do ato.

Com efeito, de acordo com o RPDM, o índice de construção da parcela é de 0,5 = 531,00 m². Ora, a área da moradia é, de acordo com a licença de utilização, de 147 m², pelo que a área de construção total (147 m² da moradia + 160,88 m² dos anexos) é de 307,88 m², daí resultando que o índice de construção é de 0,29, inferior ao permitido pelo PDM.

O MVNB veio, em contraditório, informar que: " O alvará de licença foi, no entanto, emitido em 9 de Março de 2012, sem que tivesse sido entregue a referida certidão, por lapso dos serviços. A mesma veio a ser apresentada em 14 de Agosto de 2014, após o proprietário ter solicitado uma reclamação à matriz para anexação das duas parcelas de terreno (Cfr. Certidão de Registo Predial em anexo sob o Doc. 38)

Atenta no entanto a recomendação, os serviços técnicos irão proceder a uma análise mais cuidadosa à instrução dos procedimentos das operações urbanísticas."

ANEXO 7

d) Procº de edificação 126/09⁶⁸

A licença e isenção de taxas foram concedidas pela CM em 8/ago/2012, relativamente a esta operação que tinha por objeto a construção de um lar residencial e residência autónoma. Em 1/out/2012 foi levantado o alvará de licença de obras nº 33/12, cuja validade terminava em 25/dez/2013. Não obstante a referida isenção de taxas, que tem fundamento no artº 67º do RMUE, foi feito o devido cálculo das taxas, cuja correção se confirmou.

e) Procº de edificação (legalização) 49-A/2010⁶⁹

Embora, inicialmente, o pedido tenha sido inviabilizado com base na informação da DMU de 7/set/2010, segundo a qual havia sobreposição/coincidência do artigo predial onde existia a obra a legalizar (anexo) e onde se encontrava a moradia do requerente, este veio demonstrar que tal facto não corria, efetivamente.

Após cabal esclarecimento do erro, o processo foi deferido por despacho do vereador competente, de 24/jan/2011, tendo sido feita a liquidação das taxas a cobrar⁷⁰, corretamente, e emitido o alvará de obras de construção nº 41/11.

f) Procº de edificação (legalização) 15/10⁷¹

⁶⁸ Requerente:

local da edificação:

⁶⁹ Requerente:

local da edificação:

⁷⁰ Conforme se verificou através de cálculo segundo os normativos regulamentares aplicáveis.

⁷¹ Requerente:

local da edificação:

Com fundamento em informação da DMU, de 13/set/2011, o pedido foi deferido por despacho do vereador competente, de 20/set/2011, tendo sido emitido o alvará de obras de construção nº 38/11 e, em 2012, o alvará de utilização nº 112.

O cálculo das taxas não suscita objeções, merecendo reparo o facto de os alvarás não se apresentarem, integralmente, preenchidos pelos serviços municipais competentes⁷².

Em contraditório, a CMVNB veio dar nota da correção do procedimento ao informar que: *"Os serviços técnicos da Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha, tendo em atenção a recomendação, passarão a preencher integralmente os alvarás e documentos titulares semelhantes."*

ANEXO 7

g) Procº de edificação 113/08⁷³

Tendo como intuito a construção de moradia nos lotes do "Loteamento da Fábrica da Igreja de Atalaia", a operação em concreto suscitou a questão da cobrança de TU, uma vez que esta taxa não foi paga no âmbito do Loteamento.

Em nosso entender, tendo o loteamento ficado isento de TU, aliás, com fundamento no RMUE, não faz sentido proceder à cobrança de TU nas operações de edificação nos lotes.

Foi deferido o pedido de prorrogação de prazo de construção, em 7/set/2011, e emitido o alvará de construção 7/2012, tendo-se verificado a ocorrência de períodos em que não existiu alvará de empreiteiro e apólice de seguro válidos.

Em contraditório, a CMVNB acatou a recomendação e conseqüente correção do procedimento informando que: *"No procedimento atual, os pedidos de prorrogação do prazo da licença são efetuados antes do término da licença inicial, e só quando o munícipe paga as taxas respetivas e se procede ao averbamento do novo prazo à licença, é que entrega o alvará de empreiteiro e a apólice de seguro, respeitante ao novo prazo."*

No entanto, os serviços técnicos da Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha, tendo em atenção a recomendação, passarão a exigir a entrega do alvará de empreiteiro, bem como da apólice de seguro válida aquando do pedido de prorrogação dos prazos de licenças de construção e não aquando do seu averbamento na licença."

ANEXO 7

⁷² Verificou-se idêntica falta em quase todos os processos.

⁷³ Requerente: local da edificação:

h) Procº de edificação 10/11⁷⁴, procº de edificação 238/92⁷⁵ e procº de edificação 8/09⁷⁶

As operações urbanísticas em epígrafe mostraram-se em conformidade com os normativos legais e regulamentares aplicáveis, designadamente, em matéria de inserção do RPDM e de cálculo de taxas urbanísticas aplicáveis.

2.3.4. CONTABILIZAÇÃO DAS TAXAS URBANÍSTICAS, DAS CEDÊNCIAS E DAS COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO

2.3.4.1. Contabilização das taxas urbanísticas

O MVNB tem vindo a dar cumprimento ao estabelecido no POCAL e no classificador económico das receitas (DL 26/2002, de 14/fev), relativamente à contabilização das taxas urbanísticas relativas ao licenciamento e à realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas.

Assim, as referidas receitas, logo que liquidadas, foram relevadas, a débito, na conta 2123 «Contribuintes, c/c – Taxas», desagregada de acordo com a classificação económica, isto é, utilizando as rubricas da classificação económica 02.02.06, no caso de empresas, e 04.01.23, no caso de particulares, por contrapartida, respetivamente, das contas 722 – Impostos Indiretos e 724 – Taxas.

Foi, ainda, debitada a conta 251/02.02 ou 251/03.01 – devedores pela execução do orçamento, por contrapartida da referida conta 2123.

Aquando do recebimento, tem vindo a ser creditada a respetiva conta 251 – devedores pela execução do orçamento – por contrapartida da conta da classe 1 – Disponibilidades.

2.3.4.2. Contabilização das cedências para o domínio público e das compensações em espécie ou numerário

No triénio, em análise, não se registou qualquer cedência para o domínio público, nem tão pouco compensações em espécie ou numerário como contrapartida pela não cedência de bens para o domínio público.

2.3.5. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO EM MATÉRIA URBANÍSTICA

2.3.5.1. Fiscalização municipal

Nos termos do RJUE, a competência municipal de fiscalização envolve vários aspetos, como a realização de inspeções e vistorias, a instauração e decisão de processos de contraordenação e o acionamento de medidas de tutela da legalidade urbanística⁷⁷.

⁷⁴ Requerente:

local da edificação:

⁷⁵ Requerente:

local da edificação:

⁷⁶ Requerente:

local da edificação:

A organização, o funcionamento e o desempenho dos serviços de fiscalização têm a maior relevância na interação desses aspetos, pelo que a atuação precária e a falta de competência e rigor técnico contribuem, em grande medida, para o arquivamento de muitos processos de contraordenação e para a ineficácia de muitas medidas de embargo.

Para prestar apoio técnico e administrativo no exercício daquela competência municipal, existe, na Divisão Municipal dos Serviços Técnicos⁷⁸, o Núcleo de Fiscalização Municipal que tem várias funções, entre as quais levantar autos de notícia, verificar as condições de utilização das licenças atribuídas pela CM, proceder a notificações e citações, fiscalizar as obras particulares, levantar autos de transgressão e executar autos de embargo⁷⁹.

Seria da maior importância que a fiscalização tivesse meios para assegurar, de modo sistemático, a verificação de implantação, alinhamentos e cotas de soleira⁸⁰, como modo eficaz de prevenir as invalidades que tais factos acarretam.

2.3.5.2. Processos de contraordenação

No triénio auditado, em matéria de contraordenação urbanística, foram tramitados, 49 processos, tendo a amostra selecionada abrangido 15, o que representa cerca de 31% do universo. A seleção abrangeu processos em diferentes situações de desenvolvimento, não havendo registo de qualquer arquivamento por prescrição.

Da análise dos respetivos processos, resultou o seguinte ponto de situação:

QUADRO 16 – SITUAÇÃO DOS PROCESSOS CONTRAORDENACIONAIS (2010/2012)

Fase procedimental	Identificação dos processos
Encerrados, quanto a contraordenação e legalização de obras	5/2010; 10/2011
Aplicação de coima e comunicação ao MP para execução	2/2010; 9/2011
Em instrução procedimental	14/2010; 15/2010; 18/2010; 25/2012
Aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística	2/2010; 6/2010; 14/2010; 19/2010; 9/2011; 25/2011
Pedidos de legalização de obras	15/2010; 18/2010; 25/2010; 12/2011; 3/2012; 11/2012; 25/2012

Fonte: Listas e processos fornecidos pelos serviços

Além disso, verifica-se, que parte destes processos se encontra, intrinsecamente, ligada aos processos de aplicação das medidas de tutela de legalidade e de legalização das

⁷⁷ Embargos, ordens para execução de trabalhos de correção ou alteração, demolição de obras/reposição do terreno e cessação da utilização.

⁷⁸ Criada com o já aludido novo Regulamento de Organização dos Serviços, de fev/2013.

⁷⁹ Cfr. artº 17º nº 2.14.

⁸⁰ No momento, há apenas um fiscal.

operações urbanísticas que lhes serviram de fonte - caso dos Procº 5/10⁸¹, 9/2011⁸², 15/2010⁸³, 18/2010⁸⁴ e 25/2010⁸⁵.

Cabe, ainda referir, a propósito do procº 19/2010, que, apesar de a responsabilidade contraordenacional se extinguir por morte do arguido, as ações urbanísticas, designadamente, que culminem com a aplicação de medidas de tutela urbanística, devem prosseguir com os herdeiros, tal como, aliás, foi decidido pelo vereador competente, de 12/fev/2012.

O MVNB veio, em contraditório, dar nota das medidas entretanto tomadas, referindo que: *"Sobre a presente recomendação, e no que concerne aos Processos de Contra-ordenação n.ºs 14/2010 e 15/2010 os serviços já se encontram a diligenciar no sentido de aos mesmos ser dada decisão final.*

No que respeita aos Processos de Contra-ordenação n.ºs 18/2010 e 25/2012, informa-se que irão ser realizadas as diligências probatórias necessárias ao apuramento dos factos, seguindo-se termos ulteriores".

Deverá, assim, em sede de acompanhamento da auditoria remeter as evidências das medidas efetivamente implementadas com vista à reposição da legalidade urbanística.

ANEXO 7

2.3.6. MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA

No que respeita às medidas de tutela da legalidade urbanística, entre 2010 e 2012 foram tramitados 12 processos, não tendo sido referenciadas quaisquer situações em 2011.

A amostra selecionada abrange um total de 6 processos, representando, assim, 50% do universo, retirando-se, da análise dos respetivos processos as seguintes asserções:

- ✓ Existem processos em que confluem, várias e díspares situações, consideradas irregulares, tornando indispensável que se proceda, antes de mais, ao levantamento, delimitação, qualificação, quantificação e caracterização de cada situação, de modo a aferir-se a competência do órgão de pronúncia (v.g CMVNB) e se e em que termos é possível a sua legalização. Foi o que sucedeu nos proc.ºs 31-A/10, 18/2007 e 51/92⁸⁶;

⁸¹ Proferida admoestação em 29/jun/2010. Situação ligada ao procº de legalização de construção (anexo) 49-A/2010, no qual acabou por ser concedido alvará de legalização 41/2011.

⁸² Ligado ao procº de medidas de tutela 31-A/ 2010.

⁸³ Prende-se com procº legalização 22/97.

⁸⁴ Procº solicitado pela DMU em 3/mai/2011, para efeitos de pedido de legalização.

⁸⁵ Confirmada a entrada de pedido de legalização no procº de edificação 4/05.

⁸⁶

- ✓ Existiam casos em que foram tomadas medidas de tutela da legalidade urbanística, mostrando-se regularizadas as situações controvertidas, tal como se pode verificar nos proc.ºs 116/92⁸⁷ e 9/2006⁸⁸;
- ✓ Por outro lado, registou-se a aplicação da medida de embargo e em que o pedido de legalização foi indeferido, por contrariar o RMUE, tornando-se necessário promover a aplicação de adequada medida de tutela da legalidade urbanística: procº 22/97⁸⁹.

O MVNB veio, em contraditório, informar, quanto a cada um dos processos analisados, as medidas de tutela de legalidade entretanto desencadeadas bem como a regularização das operações ilegais que preenchem os requisitos legais para tanto exigidos, facto que revela total concordância e acatamento das recomendações efetuadas por esta IGF.

Deverá, contudo, em sede de acompanhamento da auditoria remeter as evidências das medidas efetivamente implementadas com vista à reposição da legalidade urbanística.

ANEXO 7

2.4. NORMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.4.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO

Existe Norma de Controlo Interno (NCI) aprovada em 28/jan/2004, tendo, portanto, quase 10 anos, encontrando-se, a regulamentação e procedimentos de controlo das compras públicas, nos artºs 56º a 61º.

Com particular interesse para a presente auditoria, importa referir que a NCI contempla, desenvolvidamente, matérias da contratação pública, sendo de destacar o disposto nos seus artºs 51 a 68º.

Inclui, ainda, nos artºs 16º e seguintes, a execução orçamental da receita, cujos princípios e regras são aplicáveis, igualmente, à liquidação, cobrança e contabilização das taxas urbanísticas.

Há que reconhecer, no entanto, que a NCI carece de revisão, face às alterações legais entretanto ocorridas, com destaque para a Lei das Finanças Locais e, sobretudo, para o CCP.

⁸⁷ Houve embargo em 8/jul/2009. Entretanto decorreu processo de legalização e foi emitido em 14/Out/2010 o alvará de licença de construção 34/2010. Em 18/out/2010 a fiscalização confirmou a abertura de 2 vãos na parte da edificação ampliada, mas, segundo informação de 3/out/2011, os vãos acabaram por ser tapados.

⁸⁸ A CM, já em 2013, teve de tomar posse do prédio e proceder à demolição coerciva da edificação, por razões de segurança. Em 11/set/2013 a CM aprovou um acordo com o proprietário em que este se comprometeu a pagar € 25 159,26 de custos da execução da demolição. Foi paga, em 17/out/2013, a primeira prestação de € 3 773,90.

⁸⁹ O interessado possuía o alvará de licença de construção de um anexo 257/1999, válida até 29/out/1999. Tendo realizado, no prazo da licença, 1 piso, dos 2 contemplados no projeto, quando pretendeu executar o 2º em 31/jan/2012, não lhe pôde ser concedida licença por o RMUE, entretanto aprovado, já não o permitir.

O MVNB veio, em contraditório, manifestar concordância e informar que *“por razões de racionalidade e adequabilidade, aguardou a entrada em vigor, a 3 de Novembro de 2014, do Regulamento da Estrutura Flexível da Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha, (Despacho n.º 2263/2013, publicado na II Série do Diário da República n.º 27, de 7 de Fevereiro de 2013), assim, e atendendo a que apenas naquela data se apresentaram reunidas as condições necessárias à adequada revisão da Norma de Controlo Interno em vigor, os serviços já se encontram a realizar os estudos para ajustamento da mesma à nova Orgânica e legislação sobre a matéria.”*

ANEXO 7

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

O PGRIC foi aprovado por despacho do PCM de 27/dez/2009, e abarcou todos os aspetos preconizados na recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção criado pela Lei 54/2008, de 4/set.

No entanto, o mesmo documento não foi remetido a esta IGF, inobservando o disposto no art.º 9º da Lei 54/2008, de 4/set.

Foi criada e remodelada uma Comissão de Acompanhamento da Aplicação do Plano nas reuniões da CM de, respetivamente, 13/jan/2010 e 14/dez/2012, a quem competia elaborar o Relatório Síntese de Acompanhamento Anual.

O referido relatório síntese foi elaborado quanto à aplicação do Plano em 2011, e enviado em 24/fev/2012 à AM, à DGAL e ao Conselho de Prevenção da Corrupção/Tribunal de Contas, não o tendo sido, novamente, remetido a esta IGF.

De salientar que até nov/2013 não tinha sido elaborado qualquer outro relatório de acompanhamento relativo à execução do PGRIC em 2012.

Não foi obtida evidência de revisão do PGRIC, sendo notório, porém, que o organograma em que assentou está completamente desajustado dos que lhe sucederam e, por maioria de razão, com o atual.

O MVNB veio, em contraditório, dar nota da sua concordância e manifestou vontade em implementar as medidas recomendadas do seguinte modo: *“(...) dentro da brevidade possível, irá promover a reapreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, bem como à elaboração dos relatórios de acompanhamento em falta.*

O Município, de ora em diante, irá diligenciar no sentido de remeter a essa entidade inspetiva, os relatórios de acompanhamento da execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas que venham a ser elaborados, à semelhança do que tem vindo a fazer no que concerne à sua remessa ao Conselho de Prevenção da Corrupção junto do Tribunal de Contas.”

ANEXO 7

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao que antecede, merecem relevância as seguintes conclusões e recomendações:

3.1. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS		
Conclusões	Itens	Recomendações
3.1.1. Entre 2010 e 2012 a despesa com compras públicas atinge m€ 8,21 a que corresponde 25% da despesa total, 53% da despesa corrente e 47% da despesa de capital.	2.1.1.1.	Nada a recomendar.
3.1.2. A referida despesa regista uma variação, no mesmo período, em termos absolutos, de M€ 1,20, a que corresponde um acréscimo de 55%.		
3.1.3. As aquisições de serviços são as que maior peso assumem nas despesas correntes com compras públicas (25%), enquanto as aquisições de bens registam um incremento de 226,93%, nas despesas de capital de igual natureza, ao passarem de m€ 337 em 2010, para M€ 1,1 em 2012.		
3.1.4. As aquisições de bens de valor superior a m€ 5 atingem, no triénio 2010/2012, m€ 701, a que correspondem 28 adjudicações, das quais apenas uma sob a modalidade de concurso público.	2.1.1.2.1.	
3.1.5. As aquisições de serviços, incluindo tarefas e avenças, de valor superior a m€ 5, atingem um total de 55 procedimentos, a que corresponde a assunção de despesa M€ 1,76, e de M€ 1,79, se considerarmos as aquisições de serviços por ajuste direto de valor inferior a m€ 5.	2.1.1.2.2.	
3.1.6. As aquisições de serviços na modalidade de ajuste direto simplificado, atingem, no triénio, um total de m€ 229.		

<p>3.1.7. Registam-se sistemáticas falhas e insuficiências nas cláusulas dos cadernos de encargos que integram o contrato a celebrar, quanto a aspetos relevantes da correspondente execução, tais como a fixação do preço e a definição das características técnicas ou funcionais das prestações.</p>	<p>2.1.2.1.</p>	<p>A. Que as cláusulas dos cadernos de encargos que integram as peças dos procedimentos pré-contratuais, passem a conter os elementos essenciais da correspondente execução, tais como, a fixação do preço e a definição das características técnicas ou funcionais das prestações.</p>
<p>3.1.8. O artº 113º do CCP (seleção dos fornecedores a convidar em procedimento de ajuste direto) é observado, embora não se encontre definido um critério que permita uma interpretação uniforme do conceito de "prestações do mesmo tipo ou idênticas".</p>		<p>B. Que seja adotado, para efeitos de aferição do cumprimento do artº 113º do CCP, um critério com base na classificação CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos).</p>
<p>3.1.9. A análise de um dos contratos adjudicados por ajuste direto demonstra que a consulta a mais que uma entidade permite uma maior economia e é a que melhor se adequa aos princípios da contratação pública, tais como a transparência e a concorrência.</p>		<p>C. Que, nos procedimentos de ajuste direto, seja preferencialmente efetuada consulta a mais de uma entidade.</p>
<p>3.1.10. Têm-se renovado automática e sistematicamente, sem dependência de qualquer ato administrativo expresse, contratos de prestação de serviços, parte dos quais em que nem sequer se encontra contratualmente estabelecida tal faculdade.</p>	<p>2.1.2.1.</p>	<p>D. Que passe a fazer-se uma avaliação sistemática dos contratos de prestações de serviços, de modo a aferir acerca da sua renovação ou revogação, face aos interesses e tarefas municipais que os mesmos visam colmatar.</p>
<p>3.1.11. Os contratos de avença em execução à data da entrada em vigor da Lei 12-A/2008, de 27/fev, não foram reapreciados à luz do novo regime de prestação de serviços, omissão punida com a nulidade e responsabilidade financeira reintegratória, pelos pagamentos indevidos num total de m€ 135, efetuados desde então (artº s 94º nº 2, 36º e 35º da LVCR).</p>		<p>E. Atento o acatamento da recomendação, mediante a reapreciação de todos os contratos de prestação de serviços em execução que não respeitem os artºs 35º e 36º da LVCR, não se justifica o desencadeamento da responsabilidade financeira reintegratória.</p>
<p>3.1.12. A maior parte dos contratos de aquisições de serviços regista irregularidades na assunção da despesa,</p>		<p>F. Que seja dado integral cumprimento ao disposto na al. d) do ponto 2.3.4.2 das CT do POCAL, bem como às regras</p>

<p>uma vez que o cabimento e compromisso da correspondente dotação orçamental, ocorrem em momento posterior ao fixado na al. d) do ponto 2.3.4.2 e 2.6.1. das CT do POCAL, facto passível de gerar responsabilidade financeira.</p>		<p>entretanto impostas pela Lei 8/2012, de 21/fev e DL 127/2012, de 21/jun, atentas as gravosas consequências legais estabelecidas para o respetivo incumprimento.</p>
<p>3.1.13. A maior parte dos contratos de aquisição de bens e serviços e demais atos procedimentais, é omissa quanto à identidade nominal e funcional dos autores dos respetivos atos, bem como a data em que foram proferidos, o que contraria claramente o disposto no ponto 2.9.6 das CT do POCAL e a Resolução nº 13/2007 do TC.</p>	<p>2.1.2.1.</p>	<p>G. Que as informações e os atos passem a conter, de forma legível, a identificação nominal e funcional dos seus autores, bem como a data em que foram emitidos.</p>
<p>3.1.14. Dos 30 contratos de aquisição de serviços analisados, 9 não evidenciam, em 2011, a emissão do devido parecer prévio vinculativo, aquando da sua celebração e ou renovação, em violação do disposto, conforme os casos, na LOE/2011, LOE/2012 e LOE/2013, facto que gera a nulidade dos contratos em causa e pagamentos indevidos com a inerente responsabilidade financeira reintegratória, cujo desencadeamento não se justifica, atenta a emissão posterior do respetivo parecer vinculativo.</p>	<p>2.1.2.2.</p>	<p>H. Atenta a promoção da emissão dos pareceres prévios vinculativos em falta e nos termos recomendados, não se justifica o desencadeamento do processo de responsabilidade financeira reintegratória.</p>
<p>3.1.15. A redução remuneratória prevista nos art^{os} 22º nº 1 da LOE/2011, 26º nº 1 da LOE/2012, e 75º nº 1 da LOE/2013, não se mostra aplicada em 8 contratos de prestação de serviços, facto gerador de pagamentos indevidos no montante de m€ 34,6 e correspondente responsabilidade financeira reintegratória de quem os autorizou, cujo desencadeamento não se justifica, face à reposição em curso.</p>	<p>2.1.2.3.</p>	<p>I. Atentos a devolução das importâncias indevidamente pagas e o acerto da remuneração mensal em relação ao contrato de avença que continua a vigorar, não se justifica a participação ao Tribunal de Contas para apuramento de responsabilidade financeira.</p> <p>J. Deverão ser remetidas evidências da total reposição das verbas indevidamente pagas as prestadores de serviços na vigência das LOE 2011 a 2014.</p>

3.2. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS		
Conclusões	Itens	Recomendações
3.2.1. Entre 2010/2012, o peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas foi de 56% da despesa de capital e de 29% da despesa total.	2.2.1.1.	Nada a recomendar.
3.2.2. Não existe uma base de dados, que seja transversal a todos os procedimentos de contratação pública e sirva de apoio à decisão, designadamente, contendo os prazos adequados de execução, os preços comparativos por bem, serviço, trabalho ou material a aplicar e avaliação da qualidade dos fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiros.	2.2.2.1.	K. Que seja promovida a construção de uma base de dados, transversal a todos os procedimentos de contratação pública, que sirva de apoio à decisão, designadamente, contendo os prazos adequados de execução, os preços comparativos por bem, serviço, trabalho ou material a aplicar e avaliação da qualidade dos fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiros.
3.2.3. A realização de empreitadas não observou as regras aplicáveis à assunção da despesa estabelecidas na al. d) do ponto 2.3.4.2 das CT do POCAL quer, no momento de abertura do procedimento e adjudicação, quer com a celebração do contrato, facto que acarreta responsabilidade financeira por pagamentos ilegais.	2.2.2.2.	L. Que seja dado integral cumprimento ao disposto na al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, bem como às regras entretanto estabelecidas pela Lei 8/2012, de 21/fev e DL 127/2012, de 21/jun.
3.2.4. A aprovação e execução dos trabalhos a mais no procº 10.001.01.10, constituem atos que, nos termos do artº 47º nº 1 al. d) e nº 2 da Lei 98/97, 26/ago, embora estivesse isento de fiscalização prévia, deveriam ter sido remetidos ao Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução, o que não aconteceu, gerando responsabilidade financeira, nos termos da al. l) do n.º 1 do artº 65º da Lei 98/97, de 26/ago.	2.2.2.3.	M. Que seja enviada ao Tribunal de Contas e do facto seja remetida evidência a esta IGF, a alteração ao procº 10.001.01.10, atenta a responsabilidade financeira que tal omissão envolve.
3.2.5. O mesmo se verifica na empreitada identificada sob o procº 10.006.03.11, em que a substituição de materiais, ao abrigo do artº 302º al. c) e		

<p>do artº 312º al. b) do CCP, só foi comunicada ao Tribunal de Contas no decurso do exercício do contraditório, ao invés do prazo de 60 dias a contar do início da sua execução, cabendo àquele órgão de controlo externo desencadear a eventual responsabilidade financeira prevista na al. l) do n.º 1 do artº 65.º da Lei 98/97, de 26/ago.</p>		
<p>3.2.6. A realização dos trabalhos nos referidos processos de empreitada, para além de não se enquadrarem no conceito de trabalhos a mais legalmente previstos, evidenciam fragilidades na elaboração dos projetos e demais peças procedimentais sujeitas à concorrência.</p>	<p>2.2.2.3.</p>	<p>N. Que se passem a elaborar projetos, memórias descritivas e demais peças pré-contratuais ajustadas à realidade e às necessidades que visam satisfazer, de modo a obviar a ocorrência de trabalhos diversos dos colocados à concorrência.</p>
<p>3.3. CONTROLO DO URBANISMO</p>		
<p>Conclusões</p>	<p>Itens</p>	<p>Recomendações</p>
<p>3.3.1. Não existe, no Município, uma definição explícita de políticas de desenvolvimento estratégico ao nível do planeamento e ordenamento do território, revelando um nível pouco significativo de atividade de planeamento territorial municipal (0,0198).</p>	<p>2.3.1.1.1.</p>	<p>O. Nada a recomendar, atendendo a que prossegue a revisão do PDM.</p>
<p>3.3.1. Os artºs 46º e 47º do RPDM, bem como os dois PP de Salvaguarda em vigor, integram um conjunto de várias unidades operativas de planeamento e gestão para as quais é "obrigatória a elaboração de planos", inclusivamente, planos de urbanização (PU), que nunca foram elaborados.</p>	<p>2.3.1.2.</p>	<p>P. Que passe a ser dado cumprimento às obrigações previstas nas leis e regulamentos dos instrumentos de gestão territorial.</p>
<p>3.3.2. No triénio 2010/2012, o investimento em infraestruturas gerais é de cerca de M€ 15, o que representa 46% e 87% da despesa total e de capital do Município, respetivamente, sendo o grau de cobertura pela taxa de urbanização do investimento realizado em tais infraestruturas gerais de,</p>	<p>2.3.1.3.</p>	<p>Nada a recomendar.</p>

<p>apenas, 0,09%.</p>		
<p>3.3.3. As receitas das taxas urbanísticas e dos impostos municipais têm um peso de 0,19% e 0,41% na receita total e na receita corrente, respetivamente. Considerando o conjunto taxas urbanísticas e impostos municipais, a representatividade face à receita total e à receita corrente é de, respetivamente, 6 % e 13%.</p>	<p>2.3.1.4.</p>	
<p>3.3.4. O PDM em vigor, face à evolução demográfica registada durante a sua execução, revela um excessivo dimensionamento das áreas de expansão previstas.</p> <p>3.3.5. Relativamente à revisão do PDM, não é possível ajuizar sobre a razoabilidade do dimensionamento das áreas para futura expansão urbana, atento o estágio incipiente do processo, em nov/2013.</p>	<p>2.3.2.1.</p>	<p>Q. Que a revisão do PDM em curso seja suportada em estudos socioeconómicos e demográficos que fundamentem as decisões a tomar em matéria de definição de políticas de desenvolvimento estratégico ao nível do planeamento e ordenamento do território ajustadas às reais necessidades da população local.</p>
<p>3.3.6. O estudo de fundamentação da sustentabilidade económico-financeira das taxas é omissso quanto à data e âmbito, sendo omissso, designadamente, quanto às taxas pela emissão de alvarás ou admissão de comunicações prévias, a prática de atos administrativos no domínio urbanístico, as taxas pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas (TU) e as taxas de compensação em numerário.</p>	<p>2.3.2.2.</p>	<p>R. Que seja esclarecido quando foi elaborado o estudo de fundamentação da sustentabilidade económico-financeira das taxas e se o mesmo contemplou, especificamente, todas as taxas urbanísticas em vigor no município.</p>
<p>3.3.7. O cálculo das taxas apuradas pelos serviços municipais mostra-se em conformidade com os regulamentos e tabelas aplicáveis.</p>	<p>2.3.3.2.</p>	<p>Nada a recomendar.</p>
<p>3.3.8. O despacho de deferimento do pedido no procº de edificação 18/89 (legalização), proferido sem estar suportado em qualquer documento comprovativo de que o requerente era proprietário de uma outra parcela de terreno confinante, é anulável, por violação do artº44º nº 1 do RMUE, vício</p>	<p>2.3.3.2. c)</p>	<p>S. Que se proceda, no futuro, a uma análise mais cuidadosa dos elementos instrutórios dos processos de operações urbanísticas, de modo a evitar a ocorrência de situações idênticas à descrita</p>

que, entretanto, se convalidou na ordem jurídica.		
3.3.9. No procº de edificação 15/10 e outros, os alvarás não se apresentam integralmente preenchidos com dados relevantes legalmente exigidos.	2.3.3.2. f)	T. Que, de futuro, os alvarás e documentos titulares semelhantes, passem a ser integralmente preenchidos.
3.3.10. A questão da cobrança de TU no procº de edificação 113/08, não se coloca, uma vez que, tendo o loteamento ficado isento do pagamento da referida taxa, a mesma não tem lugar nas operações de edificação nos lotes.	2.3.3.2.g)	Nada a recomendar.
3.3.11. O procº de edificação 113/08 e outros, evidenciam pedidos de prorrogação de prazo de construção deferidos e emissão de alvarás de construção, com períodos em que não existem alvará de empreiteiro e apólice de seguro válidos.	2.3.3.2. g)	U. Que seja rigorosamente cumprida, nos casos de exigência legal, a garantia da existência de alvará de empreiteiro e de apólice de seguro, válidos.
3.3.12. Há quatro processos de contraordenação que evidenciam a necessidade de prosseguir a instrução procedimental até decisão final.		V. Que seja prosseguida a instrução do procedimento contraordenacional até decisão final.
3.3.13. Há seis processos de contraordenação em que se mostra necessária a aplicação das adequadas medidas de tutela da legalidade urbanística.	2.3.5.2.	W. Que seja promovida a aplicação das adequadas medidas de tutela da legalidade urbanística.
3.3.14. Sete processos de contraordenação implicam o desencadeamento de pedidos de legalização de obras, até resolução final.		X. Que seja dado prosseguimento aos pedidos de legalização das obras, até resolução final.
3.3.15. Três processos de aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística mostram-se mal organizados, sendo necessário proceder ao levantamento, qualificação, quantificação e caracterização de cada situação, de modo a determinar o órgão competente para decidir se, e em que termos, é possível a sua legalização.	2.3.6	Y. Que sejam feitas as diligências preconizadas, dando-se, posteriormente, prosseguimento aos procedimentos que se impuserem, até resolução final.

<p>3.3.16. Há um processo relativo à tutela da legalidade urbanística, em que houve embargo e o pedido de legalização foi indeferido, por contrariar o RMUE, tornando-se necessário promover a aplicação de adequada medida de tutela da legalidade urbanística.</p>		<p>Z. Que seja promovida a aplicação de adequada medida de tutela da legalidade urbanística, devendo o procedimento prosseguir até resolução final.</p>
<p>3.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS</p>		
<p>Conclusões</p>	<p>Itens</p>	<p>Recomendações</p>
<p>3.4.1. Existe Norma de Controlo Interno (NCI) aprovada em 28/jan/2004, que se mostra desajustada à finalidade e realidade a que se dirige e que carece de revisão, face às alterações legais entretanto ocorridas, com destaque para a relativa à organização municipal, regime financeiro, contratação pública e ordenamento do território.</p>	<p>2.4.1.</p>	<p>AA. Que seja efetuada a revisão da Norma de Controlo Interno e ajustada à nova orgânica e legislação estruturante, entretanto, entrada em vigor.</p>
<p>3.4.2. O PGRIC, aprovado por despacho do PCM de 27/dez/2009, foi objeto de acompanhamento através da elaboração e aprovação, em 24/fev/2012, de relatório/síntese da aplicação do Plano em 2011.</p> <p>3.4.3. O Plano e respetivo relatório não foram remetidos à IGF.</p>	<p>2.4.2.</p>	<p>BB. Que seja promovida a revisão do Plano e que a elaboração dos relatórios de acompanhamento seja reatada.</p> <p>CC. Que passe a ser remetida à IGF qualquer alteração ao PGRIC bem como eventuais relatórios de acompanhamento que sejam elaborados.</p>

4. PROPOSTAS

Face ao resultado das verificações e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas:

4.1. A remessa deste **Relatório** e dos **Anexos** ao **Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha** com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da al.^a o), do n.º 2, do art.º 35º da Lei 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 de todas as medidas concretizadas**, nos termos previstos no artº 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, publicado no DR II Série de 12/abr.

A Equipa,

A Chefe de Equipa Multidisciplinar

Assinado por: **MARIA AMÉLIA PINTO MONTEIRO**

Num. de Identificação Civil: B1066575290

Data: 2015.01.09 09:51:00 GMT Standard Time

Localização: Inspeção-Geral de Finanças



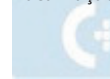
Inspetor

Assinado por: **JOÃO HENRIQUES DE OLIVEIRA RAMOS**

Num. de Identificação Civil: B1030739705

Data: 2015.01.09 10:03:49 GMT Standard Time

Localização: IGF



LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Execução financeira da despesa – Comportamento da despesa triénio 2010/2012
Anexo 2	Violação das normas de assunção de despesa pública e de aplicação das taxas de redução – LOE 2011 e 2012 (2010/2012)
Anexo 3	Violação das normas de assunção de despesa pública e de aplicação das taxas de redução – LOE 2011 e 2012 (2010/2012) - (Caso específico do contrato de avença e respetivas renovações,
Anexo 4	Violação das normas de assunção de despesa pública e de aplicação das taxas de redução – LOE 2011 e 2012 (2010/2012) - (Caso específico do contrato de avença e respetivas renovações,
Anexo 5	Violação das normas de assunção de despesa pública e de aplicação das taxas de redução – LOE 2011 e 2012 (2010/2012) - Renovações do contrato de prestação de serviços
Anexo 6	Empreitadas de obras públicas -Análise da regularidade do processo e da despesa assumida, realizada e paga
Anexo 7	Contraditório institucional
Anexo 8	Resposta ao contraditório pessoal – declaração dos eleitos locais