

ANEXO 31

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA



IGF - EG 00248 1701*14

E

MUNICÍPIO DE CASTELO DE PAIVA
CÂMARA MUNICIPAL

À

INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

RUA ANGELINA VIDAL, 41

1199-005 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA
OFÍCIO N.º

0131*2010*16

ASSUNTO: AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE CASTELO DE PAIVA

PROCESSO 2012/187/B1/1174

PROJETO DE RELATÓRIO

O Município de Castelo de Paiva, notificado do projeto de relatório de auditoria referido em epígrafe, vem, ao abrigo do disposto no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/7, e dos artigos 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010 do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 05/4/2010, publicado no DR 2ª Série de 12/4, do Ponto 2.3.4., alíneas c) e h), sobre o mesmo pronunciar-se/exercer o contraditório, nos seguintes termos:

ÂMBITO DA AUDITORIA

A presente informação/análise tem por objeto o projeto de relatório resultante da auditoria financeira ao Município de Castelo de Paiva realizada pela Inspeção Geral de Finanças.

1

Tal auditoria desenroloou-se no âmbito do projeto "Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica" previsto no Plano Anual de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) para 2012.

Temporalmente, debruçou-se sobre o triénio 2009/2011 e o primeiro semestre de 2012 e incidiu, concretamente, sobre as seguintes questões:

- ❖ Avaliação da gestão das empreitadas de obras públicas, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos
- ❖ Controlo dos sistemas de compras públicas, ao nível do cumprimento dos procedimentos legais aplicáveis e, sobretudo, das boas práticas em termos de poupanças, ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência;
- ❖ Apreciação do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com a contratação de empreitadas e a aquisição de bens e serviços;
- ❖ Análise das queixas existentes na IGF, conexas com o âmbito da ação.

ENQUADRAMENTO GERAL

Castelo de Paiva é sede de um Município, com uma área de 114,67 km², com cerca de 17 000 habitantes e 6 freguesias que pertence ao distrito de Aveiro.

Tradicionalmente rural, o concelho foi no passado fortemente marcado pela exploração carbonífera do Pejão, cujas minas encerraram em 1994. Consequentemente, o abandono das minas do Pejão teve graves consequências em termos de degradação ambiental, sociais e culturais para a comunidade, constituindo um sério revés para os munícipes que se foram tornando mais pobres.

Com o encerramento das minas, uma nova aposta do Município e do atual Executivo na reconversão económica local, novas e modernas unidades fabris surgiram, em zonas industriais, infraestruturadas e construídas para o efeito, destacando-se os investimentos nas áreas do calçado, têxtil, madeiras, mobiliário, metalomecânica.

No entanto, o problema da interioridade afeta também o Município de Castelo de Paiva que só pode ser ultrapassado com novas dinâmicas locais e com uma visão estratégica que o atual Executivo está empenhado em desenvolver.

Do ponto de vista do potencial crescimento e desenvolvimento económico e social, constata-se que o concelho apresenta um indicador per capita do poder de compra inferior ao de outros Municípios, havendo um crescente envelhecimento da população, sendo a desertificação e taxa de desemprego indicadores muito preocupantes.

O envolvimento externo que acabou de se expor teve naturalmente repercussões na gestão e administração do Município, o que levou a que se efetuasse um estudo exaustivo à situação financeira do mesmo, tendo sido elaborado um plano de saneamento financeiro, para o período de 2010 a 2022, nos termos dos números 2 e 3 do artigo 40º da Lei das Finanças Locais (LFL doravante).

O referido plano incluiu:

- ✓ A recuperação da situação financeira conjuntural do Município através de um empréstimo de Médio Longo Prazo de 12 anos (de 2010 a 2022);
- ✓ As medidas específicas para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à redução dos postos de trabalho durante o período do empréstimo, redução de custos operacionais e maximização de proveitos;
- ✓ Redução dos níveis de endividamento cujos limites previstos nos artigos 37º e 39º da LFL serão cumpridos a partir de 2015, no que diz respeito ao endividamento líquido e 2017 relativamente ao endividamento MLP;

4

- ✓ A previsão de despesas de investimento nos anos de 2010 a 2022 e respetivos meios de financiamento.

O plano apresentado cumpre todos os requisitos estabelecidos, tendo-se reprogramado a dívida, consolidando o passivo financeiro, diminuindo-se progressivamente o endividamento líquido e de longo prazo. O empréstimo de saneamento financeiro, sendo um empréstimo de MLP está orientado para a recuperação de uma situação de sustentabilidade, sem comprometer o limite geral de endividamento.

Sem o plano de saneamento aprovado nos termos do artigo 40º da Lei nº 2/2007 de 15 de janeiro e DL n.º 38/2008 de 7 de março, o município não teria possibilidades de solver os seus compromissos de curto prazo, comprometendo o funcionamento camarário e dos serviços à comunidade que lhe estão associados, pelo que foi esta a via consensual e meritória para ultrapassar a situação financeira em que se encontrava o Município em 2009.

A necessária correção financeira, mediante um saneamento financeiro, é, pois, uma medida de gestão que apresenta uma solução adequada ao pagamento de dívidas a terceiros, possibilitando continuar a desenvolver projetos estruturantes do desenvolvimento local.

ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA ORGÂNICA

Por Despacho n.º 7832/2011 publicado no DR e nos termos e para os efeitos previstos no n.º 6 do artigo 10.º do Decreto -Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro, a Assembleia Municipal em sessão ordinária de 22/12/2010, sob proposta da Câmara Municipal de 10/12/2010, aprovou o modelo de estrutura orgânica do Município de Castelo de Paiva, a estrutura nuclear, bem como o número máximo de unidades orgânicas flexíveis, o número máximo de subunidades orgânicas e de equipas de projeto e ainda

a regulamentação do recrutamento, competências e estatuto remuneratório dos cargos de direção intermédia de 3.º e 4.º grau.

A organização interna dos serviços municipais obedece ao modelo de estrutura hierarquizada, constituída por unidades orgânicas nucleares e flexíveis.

A estrutura nuclear dos serviços municipais, correspondendo sempre a uma departamentalização fixa, é composta pela seguinte unidade orgânica, com as atribuições e competências que se referem Departamento Técnico, que tem como missão promover o desenvolvimento das atividades de planeamento e gestão urbanística, bem como promover a construção, conservação e reabilitação das edificações e infra -estruturas municipais, as políticas municipais de segurança, circulação e segurança rodoviária, dinamizar as medidas de proteção do ambiente e coordenar os processos de construção e manutenção dos edifícios e equipamentos municipais. O Departamento Técnico envolve os domínios do Planeamento, do Urbanismo e Habitação, das Obras Municipais, do Ambiente e Serviços Urbanos.

A estrutura flexível dos serviços municipais é composta pelo número máximo de quatro unidades orgânicas flexíveis que são criadas, alteradas e extintas por deliberação da câmara municipal, que define as respetivas competências, visando assegurar a permanente adequação do serviço às necessidades de funcionamento e de otimização dos recursos, tendo em conta a programação e o controlo criteriosos dos custos e resultados.

Os cargos de direção intermédia de 3.º e 4.º grau, que poderão ser aplicados em todas as unidades orgânicas, correspondem a funções de coordenação e controlo de serviços ou unidades funcionais, com níveis de autonomia, responsabilidade e dimensão apropriada.

Aos titulares dos cargos de direção intermédia de 3.º e 4.º grau, designados coordenadores de núcleo, compete coadjuvar o titular do cargo dirigente de que

dependam hierarquicamente; coordenar as atividades e gerir os recursos de uma unidade funcional, com uma missão concretamente definida para a prossecução da qual se demonstre indispensável a existência deste nível de direção ou liderar uma equipa constituída especificamente para executar uma atividade cuja duração não exceda três anos, assegurando a qualidade técnica do trabalho produzido na respetiva unidade e garantir o cumprimento dos prazos adequados à eficaz prestação do serviço tendo em conta a satisfação do interesse dos destinatários.

Relativamente às subunidades orgânicas, a estrutura dos serviços é composta pelo número máximo total de oito subunidades orgânicas, predominantemente com funções de natureza executiva.

É de duas o número máximo de equipas de projeto que podem ser criadas no âmbito da estrutura hierarquizada.

As unidades orgânicas flexíveis são criadas, alteradas e extintas por deliberação da Câmara Municipal, que define as respetivas competências, visando assegurar a permanente adequação do serviço às necessidades de funcionamento e de otimização dos recursos, tendo em conta a programação e o controlo criterioso dos custos e resultados.

As unidades orgânicas flexíveis na direta dependência do Presidente da Câmara são as seguintes:

- ✓ Divisão de Administração Geral;
- ✓ Divisão de Gestão Financeira, Patrimonial e do Desenvolvimento;

As unidades orgânicas flexíveis na direta dependência do Departamento Técnico são, por sua vez, as seguintes:

- ✓ Divisão de Obras Municipais e Ambiente;
- ✓ Divisão de Planeamento, Urbanismo e Habitação.

2

A Divisão de Administração Geral tem por missão o apoio jurídico e técnico - administrativo às atividades desenvolvidas pelos órgãos ou serviços do município, bem como promover o desenvolvimento sócio -cultural e desportivo da comunidade e o estudo e implementação de medidas no âmbito da ação social, da educação e do ensino.

A Divisão de Gestão Financeira, Patrimonial e do Desenvolvimento tem por missão assegurar a regularidade financeira do município, a eficiência e eficácia e economia dos serviços municipais através de uma rigorosa gestão de recursos financeiros, patrimoniais e salvaguarda da conformidade legal, bem como o estudo e implementação de medidas conducentes ao desenvolvimento económico e modernização do Município.

A Divisão de Obras Municipais e Ambiente tem por missão estudar, propor e executar atividades concorrentes à realização de obras públicas municipais por administração direta e empreitada, à coordenação e fiscalização das mesmas, à gestão dos serviços operativos do município, parque de máquinas e viaturas, bem como proceder à gestão dos serviços de ambiente e higiene pública, abastecimento público e serviços urbanos.

À Divisão de Planeamento, Urbanismo e Habitação compete, em geral, executar atividades concorrentes à elaboração de projetos e planos de urbanização e de ordenamento, fomento da construção de habitações, licenciamento e fiscalização das obras particulares e loteamentos urbanos, a defesa do património construído, bem como a implementação e gestão dos serviços de informação geográfica do município.

No que diz respeito às subunidades orgânicas, estrutura dos serviços é composta por sete subunidades orgânicas (secções), predominantemente com funções de natureza executiva, chefiadas por um coordenador técnico. Constam ainda da estrutura interna dos Serviços Municipais outras compartimentações, nomeadamente serviços e

4

gabinetes, que completam a estrutura orgânica dos Serviços Municipais, não correspondendo os mesmos a subunidades orgânicas.

Estrutura Interna dos Serviços Municipais

- ❖ Serviços de assessoria e apoio técnico
 - ✓ Gabinete de Apoio ao Presidente;
 - ✓ Gabinetes de apoio aos vereadores em regime de permanência;
 - ✓ Gabinete de Relações Públicas e Imprensa;
 - ✓ Gabinete Veterinário Municipal;
 - ✓ Serviço de Proteção Civil.

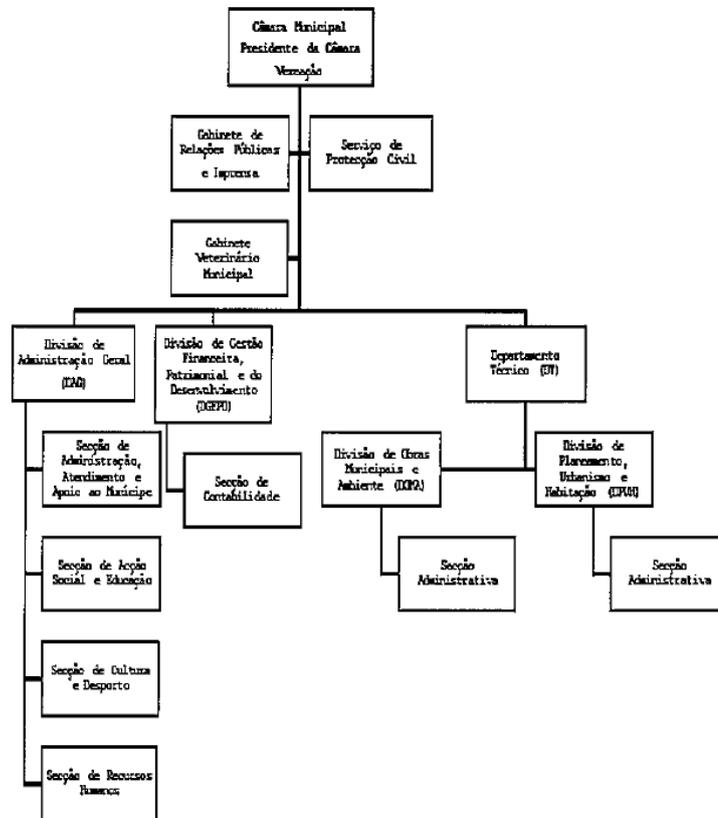
- ❖ Divisão de Administração Geral
 - ✓ Secção de administração, atendimento e apoio ao munícipe;
 - ✓ Secção de ação social e educação;
 - ✓ Secção de cultura e desporto;
 - ✓ Secção de recursos humanos.

- ❖ Divisão de Gestão Financeira, Patrimonial e do Desenvolvimento
 - ✓ Secção de contabilidade.

- ❖ Departamento Técnico
 - ✓ Divisão de Obras Municipais e Ambiente;
 - ✓ Divisão de Planeamento, Urbanismo e Habitação.

h

ORGANOGRAMA



ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES OBJETO DE RECOMENDAÇÃO NO PROJETO DE RELATÓRIO

- **CONCLUSÃO:**A autarquia apenas recorre à publicitação e instrução dos procedimentos de contratação na plataforma eletrónica, nos procedimentos de concurso público.
- **RECOMENDAÇÃO A:** Atentas as vantagens ao nível da integridade, segurança e confidencialidade, considera-se que deveria estender-se a utilização da plataforma a todos os procedimentos de contratação pública, incluindo os ajustes diretos.

PRONÚNCIA

Sendo esta uma recomendação relevante, já está a ser tida em conta pelo Município, na medida em que a instrução dos processos de formação contratual já decorrem, independentemente do tipo de procedimento, na plataforma eletrónica para o efeito.

- **CONCLUSÃO:**A autarquia recorreu apenas duas vezes à contratação com base em acordos quadro no último triénio, não se tendo, contudo, evidenciado, diferenças significativas entre as condições de compra obtidas através desses procedimentos e os dos procedimentos normais.
- **RECOMENDAÇÃO B:** Ponderação da contratação nos casos em que seja viável o recurso à contratação através de acordos quadro – artigos 257º e ss. do CCP, face às garantias e vantagens conferidas por esta modalidade.

PRONÚNCIA

Os Municípios, nos termos do Dec-Lei 37/2007 de 19 de fevereiro, não integram o sistema nacional de compras públicas (SNCP), na qualidade de entidades compradoras vinculadas, pelo que é vedado às entidades compradoras vinculadas proceder à abertura de procedimentos de aquisição e renovações contratuais que não sejam feitos ao abrigo dos acordos quadro e que tenham por objeto ou efeito a aquisição de bens ou serviços pelos mesmos abrangidos.

Entende o Município que irá recorrer aos acordos quadro que são celebrados e conduzidos pela ex-ANCP, atual Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP), sempre que considere necessário e mais vantajoso do ponto de vista económico-financeiro para o Município.

- **CONCLUSÃO:** Entre os fornecimentos, constata-se a opção relativamente pouco frequente pelo fornecimento por grosso ou prolongado no tempo.
- **RECOMENDAÇÃO C:** Recurso ao fornecimento por grosso, através de um adequado planeamento das compras e da gestão de stocks, com vista à estabilização de preços, dos próprios fornecimentos e à obtenção de ganhos de escala.

PRONÚNCIA

Sendo esta uma recomendação relevante, já está a ser tida em conta pelo Município, na medida em que já foram implementadas as fichas de requisição interna que são inseridas no respetivo sistema informático. Tentar-se-á, sempre que possível, a aquisição por grosso ou prolongada no tempo, no sentido de se obterem economias de escala.

4

- **CONCLUSÃO:** É, em geral, insuficientemente fundamentada a realização da despesa pelo órgão com competência para a autorizar - artigo 38º do CCP.
- **RECOMENDAÇÃO D:** Deve ser elaborada informação sustentada por parte do serviço requisitante ou do serviço de provisionamento, onde seja concentrada a justificativa quanto à necessidade da sua realização, uma análise do custo-benefício e de acordo com critérios de economia, eficácia e eficiência, identificado o nexo de causalidade entre a sua realização e as atribuições concretas dos órgãos e o interesse público a prosseguir.

PRONÚNCIA

É uma recomendação que se aceita sem reservas, sem prejuízo de se considerar que Município se pauta, como deve, pelo referido cumprimento, não obstante a eventual ocorrência de lapsos pouco frequentes.

O Município criou minutas de informação, onde constam como campo obrigatório a fundamentação técnica da necessidade da decisão de contratar e respectiva escolha do procedimento. (Doc. n. 1)

Mais se informa que esta documentação já estava a ser elaborada e em implementação, mesmo antes da receção do relatório em crise.

- **CONCLUSÃO:** Verificaram-se insuficiências também quanto à fundamentação da legalidade e regularidade financeira (prévio cabimento orçamental) das EOPs e ABSs, bem como do tipo de procedimento a adotar e, ainda, da escolha das entidades a convidar.
- **RECOMENDAÇÃO E:** Deverá ser dado cumprimento cabal, nomeadamente, ao Ponto 2.3.4.2. alínea a) e ss. do POCAL na execução dos Instrumentos de Gestão Financeira/realização da despesa

1

PRONÚNCIA

O Município cumpre as normas do POCAL, salvo eventual lapso. De qualquer forma, está empenhado em exercer um maior e mais rigoroso controlo, de forma a evitar a ocorrência de situações que possam gerar algum género de dúvida de fundamentação da legalidade e regularidade financeira.

Aliás, nenhuma despesa terá sido assumida, autorizada e paga sem que estivesse inscrita em rubrica adequada no orçamento municipal e com dotação igual ou superior ao respetivo montante¹. Em cumprimento do princípio do cabimento prévio, este foi verificado e assegurado ainda na fase pré-contratual e, se não logo no início, pelo menos no momento prévio ao envio do convite. A par da decisão de contratar, foi aprovada a inerente autorização para a realização da despesa, e em algumas situações, sempre sob condição de cumprimento das regras previstas no POCAL.

Foi dado cumprimento na execução dos instrumentos de gestão financeira/ realização de despesa, pelo que não se vislumbra o incumprimento das normas financeiras aplicáveis por parte do Município e titulares dos seus órgãos e conseqüentemente não lhes poderá ser assacada qualquer tipo de responsabilidade.

▪ RELATIVAMENTE ÀS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

- **CONCLUSÃO:** O procedimento quase uniformemente adotado para a contratação das EOPs no período em análise (39 num universo de 41) foi o de ajuste direto em função do valor (artº 19º do CCP), tendo tido lugar apenas dois procedimentos de concurso público, no triénio em análise.

¹[alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e alínea b) do nº 6 do art. 39º da Lei nº 91/01, de 20 de Agosto republicada com a Lei Orgânica nº 2/02, de 28 de Agosto – Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – diretamente aplicável por força do nº 1 do art. 4º da Lei 2/07 de 15 de Janeiro – Lei das Finanças Locais]

- **RECOMENDAÇÃO F:**Deverá ser adotado, sempre que possível, o procedimento mais abrangente em termos de concorrência.

PRONÚNCIA

A decisão sobre o procedimento a adotar cabe ao órgão competente para autorizar a realização de despesa, em cumprimento das regras estabelecidas no CCP e demais legislação aplicável, bem como, em cumprimento de todos os princípios que subjazem a gestão pública nomeadamente os da eficácia economia e eficiência.

Considera o Município que se pautou sempre pelos princípios da transparência e concorrência, utilizando os procedimentos legalmente estabelecidos no CCP e demais legislação aplicável.

- **CONCLUSÃO:**As 41 adjudicações, no valor total de M€1,06 foram repartidas por uma dezena de empresas/empreiteiros, dos quais a reúne o maior valor adjudicado - 19%, correspondente a m€200 -, enquanto a obteve o maior número de adjudicações - 29%, correspondente a 12 adjudicações.
- **RECOMENDAÇÃO G:**Deverá ser alargar-se, tanto quanto possível, o leque de entidades convidadas e co-contratantes, nomeadamente nos procedimentos de ajuste direto.

PRONÚNCIA

Estamos face a uma recomendação relevante e que já foi tida em linha de conta pelo auditado.

- **CONCLUSÃO:**7 das 8 empreitadas analisadas, apresentaram desvios significativos na sua execução, compreendidos entre 42% e 620% do prazo

contratual estabelecido (entre 1 e 17 meses), em nenhum caso totalmente justificados e sem que tenham sido aplicadas quaisquer penalidades em razão desses atrasos

- **RECOMENDAÇÃO H:**Introduzir regras mais rigorosas de controlo da execução das empreitadas, recorrendo, sempre que justificado, às prerrogativas legais de salvaguarda do interesse público, nomeadamente, previstas no artº 302º e ss. e, em especial, no artº 329, ambos do CCP.

PRONÚNCIA

Estamos face a uma recomendação relevante e que já está a ser tida em conta pelo Município.

Convém referir que apesar dos autos de receção provisória terem sido elaborados em data não coincidente com conclusão efetiva das obras, estas concluíram-se dentro do prazo contratualmente previsto, conforme livros de obra (Doc. n. 2), salvo a ocorrência de alguma exceção enquadrável no regime da suspensão da obra ou prorrogação do prazo de execução com fundamento no estabelecido no CCP.

Este facto não gerou qualquer prejuízo para o Município. Sem prejuízo do Município se pautar pelo cumprimento dos prazos, acresce ainda referir que só a partir da data da receção provisória é que se inicia a contagem de prazo de garantia das obras.

- **CONCLUSÃO:**Em duas das empreitadas analisadas, ocorreram situações de prorrogação ou suspensão do prazo contratual de execução, no primeiro caso, sem sustentação legal.
- **RECOMENDAÇÃO I:**Dar cumprimento às regras de execução dos contratos de empreitada de obras públicas, estabelecendo, concomitantemente, o enquadramento e fundamentação sustentada das situações de suspensão ou prorrogação.

6

PRONÚNCIA

Estamos face a uma recomendação relevante e que já está a ser tida em conta pelo Município.

Reitera-se o conteúdo da nossa resposta à recomendação antecedente. Ou seja, apesar dos autos de receção provisória terem sido elaborados em data não coincidente com conclusão efetiva das obras, estas concluíram-se dentro do prazo contratualmente previsto, conforme livro de obra (Doc. n. 2).

Como se referiu, este facto não gerou qualquer prejuízo para o Município, sendo que só a partir dessa data se inicia o prazo de garantia das obras.

Sem prejuízo do Município se pautar pelo cumprimento dos prazos, se existirem eventuais deficiências na completude da informação, também se deve ao facto já enunciado da escassez de recursos humanos disponíveis nas áreas de trabalho em apreço.

- **CONCLUSÃO:** Em 3 das empreitadas (Processos 1/2009, 4/2009 e 3/2010), verificaram-se contratos adicionais de "trabalhos a mais", em todos os casos, de valor inferior aos limites legais previstos no artº 370º do CCP, com as sucessivas alterações.

O valor dos trabalhos adicionais, deduzidos dos trabalhos a menos, traduziu-se no aumento do preço final das duas primeiras empreitadas, ambas de 4,8%, sendo que num dos casos, o valor dos trabalhos a menos foi, inclusivamente, superior aos trabalhos adicionais adjudicados.

- **RECOMENDAÇÃO J:** Fazer o correto enquadramento dos trabalhos não previstos no contrato, integrando-os de forma devidamente fundamentada como trabalhos a mais (de natureza imprevista) ou trabalhos decorrentes de erros e/ou omissões

4

do projeto e neste caso, estabelecendo de forma sustentada a imputação da responsabilidade da sua execução ao Município (dono de obra) ou ao empreiteiro (adjudicatário) de acordo com as normas estabelecidas nos artigos 370º e ss. e 376º e ss. do CCP.

PRONÚNCIA

Efetivamente, por vezes, existiram alguns lapsos de enquadramento dos trabalhos adicionais.

Realça-se, contudo, que em nenhuma das situações foram ultrapassadas as limitações constantes, ora do artigo 370º do CCP (trabalhos a mais), ora do artigo 376º do mesmo normativo (erros e omissões).

Não obstante o referido, mais se informa que os recursos humanos existentes no Município são escassos para fazer face às inúmeras competências e atribuições que têm de ser prosseguidas de forma a permitir que possam ser atingidos cabalmente os objetivos e fins de interesse público, pelos quais se pautam a atividade pública e pelos quais se pauta o Município, os titulares dos seus órgãos e funcionários. A escassez de recursos tem vindo a agravar-se pelas inúmeras limitações legais impostas, entre outras, pelas Leis de Orçamento de Estado que, para além de imporem às autarquias locais a redução do número de trabalhadores² (anualmente) face ao número existente nos anos transatos, impõem a proibição de abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável.³

² Em caso de incumprimento das metas de redução impostas as Leis de orçamento preveem a redução das transferências do Orçamento do Estado para a autarquia incumpridora, no montante equivalente ao que resultaria, em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal.

³ Mais uma vez a Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro (aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2014), impõe no seu artigo 62º objetivos de redução de trabalhadores durante o ano de 2014 e no seu artigo 64º proíbe a abertura de As autarquias locais não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações

A par da escassez de recursos humanos, as constantes alterações legislativas a todos os normativos aplicáveis às diversas áreas de intervenção das Autarquias, têm vindo a dificultar a especialização e o desenvolvimento dos conhecimentos técnico-jurídicos, necessários para a perfeita análise dos diversos problemas, questões, dificuldades e dúvidas que surgem no âmbito do exercício da atividade administrativa.⁴

- **CONCLUSÃO:** Os atrasos nos pagamentos das faturas face ao prazo contratual, no período em análise, situam-se, em média, nos 249 dias, correspondendo a cerca de 810% daquele prazo.

Registaram-se, porém, atrasos no pagamento de faturas superiores a 500 dias, correspondentes a mais de dez vezes o prazo contratual.

- **RECOMENDAÇÃO K:** Prosseguir objetivos de redução dos prazos de pagamento, de forma dar cumprimento aos prazos legais e contratuais.

PRONÚNCIA

De notar que a presente recomendação é relevante, pelo que já está a ser tida em conta pelo Município.

Em primeiro lugar, é de realçar que na presente data, o prazo médio de pagamento praticado pelo Município é de cerca de 60 dias. Mais se informa que na data da realização da presente auditoria o prazo médio de pagamento praticado pelo Município já era de 78 dias, facto que se considera que deveria ter sido devidamente realçado no relatório de auditoria sobre o qual versa a presente resposta, uma vez que é demonstrativo do esforço de cumprimento das obrigações assumidas pelo Município que tem sido notório.

jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial, salvo exceções devidamente fundamentadas.

⁴ Pouco mais de 13% dos funcionários do Município frequentaram o ensino superior.

12

- **CONCLUSÃO:**A autarquia não dispõe de qualquer base de dados que permita estabelecer a evolução dos custos das obras municipais ou o cálculo de custos/preços unitários por empreitada ou por tipo de trabalhos/materiais, não havendo evidências de um tratamento sistematizado e objetivo de quaisquer dados que sirvam de indicadores para os lançamentos de novas EOPs.
- **RECOMENDAÇÃO L:**Promover a elaboração de uma base de dados referentes ao custo unitário dos trabalhos de EOPs.

PRONÚNCIA

Importa esclarecer que os custos/preços unitários do tipo de trabalho/materiais são voláteis. Existem bases e documentos de referência que são utilizados, não sendo obrigatória a criação de uma base de dados específica do Município. Aliás, esse género de base de dados pode aumentar a margem de erros e discrepâncias, caso não seja devidamente atualizada. Pode, ainda, aumentar o risco de erros, tendo em conta a escassez de colaboradores e respetivas competência multifacetadas.

De qualquer modo, está a ser sistematizado o histórico dos preços praticados em obras semelhantes, para se utilizar como referência, aquando da consulta das bases e documentos existentes.

- **CONCLUSÃO:**Grande parte das adjudicações, foi cabimentada por referência a uma mesma rubrica comum e projeto (ação) genérico e/ou residual incluídos nos documentos previsionais do Município (Orçamento e Plano Plurianual de Investimentos) e não em rubricas e projetos devidamente desagregados, revelando:
 - Deficiente programação das opções e prioridades do investimento municipal;

1

Elevada discricionariiedade e falta de transparência na distribuição e concretização desse investimento;

Desrespeito pelas regras de elaboração dos instrumentos de gestão financeira previstas no POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22/fev, com as alterações sofridas, bem como pelas regras de execução orçamental da despesa previstos nos Pontos 2.3.3. 2.3.4.2. alínea a) do mesmo POCAL, constituindo a abertura dos vários procedimentos, em rigor e em abstrato, situações passíveis de configurar ilícitos de natureza financeira, ao abrigo do disposto no artº 65º, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26/ago, na redação em vigor, pelo que se procede, desde já, ao contraditório pessoal dos responsáveis envolvidos.

➤ **RECOMENDAÇÃO:** Dar cumprimento às regras de elaboração dos instrumentos de gestão financeira previstas no POCAL;

➤ **RECOMENDAÇÃO:** Prossecução dos princípios de execução orçamental da despesa previstos nos Pontos 2.3.3. 2.3.4.2. alínea a) do mesmo POCAL;

PRONÚNCIA

O Município empenha-se em cumprir cabalmente as normas do POCAL, sem prejuízo de ter ocorrido algum lapso. De qualquer forma, está empenhado em exercer um maior e mais rigoroso controlo, de forma a evitar a ocorrência de situações que possam gerar algum género de dúvida de enquadramento.

Contudo, importa esclarecer que em algumas situações de necessidade de realização de intervenções na via pública, nomeadamente obras de repavimentação, decorrentes do seu desgaste e que podem perigar a circulação automóvel, não são muitas das vezes previsíveis nem quantificáveis, a par da escassez de recursos humanos e da

d

dimensão territorial do Município⁵. Este facto determina a impossibilidade de identificação dos projetos de repavimentação e recargas betuminosas a realizar e um cabal enquadramento em rubricas e projetos desagregados.

Sem prejuízo de se considerarem cumpridas todas as normas estabelecidas no POCAL, o Município já foi alvo de outras ações de auditoria que nunca apontaram qualquer irregularidade neste âmbito, sendo certo que aquando da sua realização já era este o procedimento adotado.

- **CONCLUSÃO:** Em 2 dos 8 processos de empreitada analisados, a cabimentação não ocorreu como deveria, antes ou em simultâneo à abertura dos procedimentos e em face da estimativa da despesa, ou não existiam evidências desse facto - processos 5/2009 e 6/2009, situação passível de gerar responsabilidade financeira dos responsáveis.

- **RECOMENDAÇÃO O:** Dar cumprimento rigoroso à alínea d) do Ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22/fev, com as alterações sofridas.

PRONÚNCIA

O Município empenha-se em cumprir cabalmente as normas do POCAL, sem prejuízo de ter ocorrido algum lapso. De qualquer forma, está empenhado em exercer um maior e mais rigoroso controlo, de forma a evitar a ocorrência de situações que possam gerar algum género de dúvida de enquadramento.

Aliás, nenhuma despesa terá sido assumida, autorizada e paga sem que estivesse inscrita em rubrica adequada no orçamento municipal e com dotação igual ou superior

⁵ Castelo de Paiva é sede de um Município, com uma área de 114,67 km², com cerca de 17 000 habitantes.

1

ao respetivo montante⁶. Em cumprimento do princípio do cabimento prévio, este foi verificado e assegurado ainda na fase pré-contratual e, se não logo no início, pelo menos no momento prévio ao envio do convite. A par da decisão de contratar, foi aprovada a inerente autorização para a realização da despesa, e em algumas situações, sempre sob condição de cumprimento das regras previstas no POCAL. Não se vislumbra o incumprimento das normas financeiras aplicáveis por parte do Município e titulares dos seus órgãos e conseqüentemente não lhes poderá ser assacada qualquer tipo de responsabilidade.

- **CONCLUSÃO:** Na maioria dos casos, a elaboração do caderno de encargos não foi da autoria nem teve a participação/supervisão de um técnico com habilitação no domínio da engenharia/construção civil.
- **RECOMENDAÇÃO P:** O caderno de encargos, nos termos do estabelecido no art.º 43º do CCP deve ser integrado pelos elementos de solução de obra, designadamente programa e projeto de execução, os quais devem ser elaborados por trabalhador técnica e legalmente habilitado.

PRONÚNCIA

Estamos face a uma recomendação relevante e que já está a ser tida em conta pelo Município.

Contudo, reitera-se que os recursos humanos existentes no Município são escassos para fazer face às inúmeras competências e atribuições que têm de ser prosseguidas de forma a permitir que possam ser atingidos cabalmente os objetivos e fins de interesse público, pelos quais se pautam a atividade pública e pelos quais se pauta o

⁶[alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e alínea b) do nº 6 do art. 39º da Lei nº 91/01, de 20 de Agosto republicada com a Lei Orgânica nº 2/02, de 28 de Agosto – Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – diretamente aplicável por força do nº 1 do art. 4º da Lei 2/07 de 15 de Janeiro – Lei das Finanças Locais]

Município, os titulares dos seus órgãos e funcionários. A escassez de recursos tem vindo a agravar-se pelas inúmeras limitações impostas, pelas Leis de Orçamento de Estado que, para além de imporem às autarquias locais a redução do número de trabalhadores⁷ (anualmente) face ao número existente nos anos transatos, impõem a proibição de abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável.⁸

A par da escassez de recursos humanos, as constantes alterações legislativas a todos os normativos aplicáveis às diversas áreas de intervenção das Autarquias, têm vindo a dificultar a especialização e o desenvolvimento dos conhecimentos técnico-jurídicos, necessários para a perfeita análise dos diversos problemas, questões, dificuldades e dúvidas que surgem no âmbito do exercício da atividade administrativa.

- **CONCLUSÃO:** Verificou-se em grande parte dos processos, a inexistência de projetos de execução e outros elementos de solução de obra, para além do mapa de medições/quantidades, bem como a omissão de cláusulas de carácter técnico no caderno de encargos.

Registaram-se, contudo, progressos nesta matéria no período mais recente.

- **RECOMENDAÇÃO Q:** Apesar dos progressos registados, deverá ser prosseguida a correta planificação das obras municipais, mediante elaboração de cadernos de encargos/projetos de execução contendo os elementos de solução de obra

⁷ Em caso de incumprimento das metas de redução impostas as Leis de orçamento preveem a redução das transferências do Orçamento do Estado para a autarquia incumpridora, no montante equivalente ao que resultaria, em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal.

⁸ Mais uma vez a Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro (aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2014), impõe no seu artigo 62º objetivos de redução de trabalhadores durante o ano de 2014 e no seu artigo 64º proíbe a abertura de As autarquias locais não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial, salvo exceções devidamente fundamentadas.

adequados e previstos legalmente, nos termos previstos nos arts. 42º e ss. do CCP.

PRONÚNCIA

Estamos face a uma recomendação relevante e que já está a ser tida em conta pelo Município.

Sem prejuízo, esclarece-se que as situações analisadas reportam-se a cadernos de encargos para a realização de empreitadas de pequeno valor e complexidade (na sua maioria estamos perante recargas betuminosas/repavimentações).

Aliás, consideramos que é nesta senda, que se prevê a possibilidade de adoção de um regime simplificado para formação de contratos de empreitadas de obras públicas, cujo preço contratual não ultrapasse os € 25 000, e a possibilidade do caderno de encargos não integrar um projecto de execução no caso de manifesta simplicidade das prestações que constituem o objecto do contrato a celebrar e respetiva diminuta complexidade na Região Autónoma dos Açores.

- **CONCLUSÃO:** No Processo de empreitada nº 1/2009, as medições constantes dos ditos mapas e os respetivos orçamentos, excedem as medições por nós efetuadas nos elementos cartográficos disponibilizados, em desfavor da autarquia, alegadamente por ser concedida, habitualmente, pelos técnicos municipais, uma margem de 20% nas quantidades com vista a evitar a ocorrência de trabalhos a mais.

Esta prática, além de inflacionar os preços das empreitadas, é absolutamente ilegal e violadora das regras da concorrência e da transparência, sendo

⁹ Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de Julho, que aprova as regras especiais da contratação pública na Região Autónoma dos Açores, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2009/A.

passível de sancionamento de natureza financeira, pelo que se procede, desde já, ao contraditório pessoal dos responsáveis envolvidos.

- RECOMENDAÇÃO R:Elaboração rigorosa das medições e orçamentos das EOPs.

PRONÚNCIA

Refere o relatório de auditoria, a páginas 19 "*Os técnicos responsáveis alegaram, a este respeito, uma diferença/margem concedida habitualmente nas quantidades e medições (foi referido 20%) com vista a evitar a ocorrência de trabalhos a mais, prática que consideramos carecer de qualquer sustentação legal, sendo suscetível de inflacionar os preços das empreitadas, em prejuízo do erário público municipal.*"

A empreitada a que se refere o Processo 1/2009 revestia-se de alguma imprevisibilidade atenta a natureza do local de intervenção (zona de declive). O arruamento principal objeto de contrato encontra-se numa zona urbana ladeado de habitações e não apresenta uma geometria bem definida (por exemplo linhas paralelas, largura constante, etc.). A sua configuração, em planta, é aos ziguezagues, pelo que a medição obriga à marcação no pavimento figuras geométricas (quadrado, retângulos, triângulos, losangos, semicírculo etc.) de forma a permitir a determinação mais ou menos exata das suas áreas (cujo somatório dará origem á área total de intervenção).

Diversos métodos de medição, aplicados por diferentes pessoas, podem originar resultados diferentes. Por exemplo, se as medições para a realização de obras deste tipo forem realizadas por uma pessoa partindo de um dos extremos e por outra partindo do extremo oposto não obtêm o mesmo resultado.

De acordo com o relatório de auditoria (anotação 19 a páginas 19), a equipa de auditores efetuou medição sobre o ortofotomapa concluindo de forma automática que a extensão real (770,00) não corresponde ao constante do mapa de medições

2

(1000m). Ora, a medição em planimetria¹⁰, como se de uma obra plana se trata-se, obviamente que não corresponde à obra efetivamente realizada. No Concelho de Castelo de Paiva os declives variam entre os 10% e 30%, chegando a percentagens maiores em alguns locais, o que deve ser levado em linha de conta quando se realiza medição em planimetria¹¹. Há ainda a considerar, quando se realiza a medição em planimetria, os vários alinhamentos que concorrem para o seu comprimento final.

Há ainda a considerar, por se tratar de obra a realizar num arruamento, os demais arruamentos, que cruzando-se ou entroncando-se com ele necessitam na interseção (zonas de transição num comprimento que pode variar entre 5m a 15m) de alteração de perfil de forma ser efetuada a perfeita interligação entre as plataformas dos dois arruamentos.

Em suma, não pode ser automaticamente efetuada a conclusão de que existe na obra em pareço "...uma diferença de cerca de 30% em desfavor da autarquia".

Este tipo de procedimento referido no relatório de auditoria em análise, nomeadamente, o *inflacionamento* do mapa de medições, não existe, nem pode existir.

Conclui-se que deve ter havido, neste ponto em concreto, uma falha de comunicação entre os auditores/ auditados que resultou no entendimento formulado.

O Município, conforme já foi por diversas vezes referido, encontrava-se e encontra-se numa situação financeira precária, o que condiciona a despesa a realizar, pelo que se atuasse conforme descrito, seria de todo impossível acautelar o cumprimento das regras de realização de despesa (cabimentação, verificação de fundos disponíveis e

¹⁰ A planimetria é a planta que pode ser composta por troços retos, ondulados e curvos e plataforma da via que pode ter várias larguras ao longo do seu troço.

¹¹ No caso em apreço deveria ser considerada uma margem de pelo menos 20%. O que foi medido, pela equipa de auditores, foi aquilo que se designa por cateto maior, e o que deve ter sido medido é a hipotenusa, que por simples aplicação do teorema de Pitágoras é sempre superior ao valor do cateto maior e varia com o declive do terreno pois o resultado é a raiz quadrada da soma dos quadrados dos catetos.

8

posterior compromisso), por inexistência de verba orçamental, com um suposto *inflacionamento* de quantidades nos mapas de medições.

Informa-se ainda que, os membros do órgão executivo que tomaram posse no decurso das eleições autárquicas que decorreram a 11 de outubro de 2009, nunca deram qualquer orientação ou ordem específica aos serviços e/ou técnicos incumbidos da elaboração dos mapas de quantidades a incluir nos cadernos de encargos referentes à formação de contratos de empreitadas, no sentido de *inflacionarem* respetivas quantidades e ou valores, ignorando que tal procedimento tenha alguma vez sido adotado.

- **CONCLUSÃO:** Verificaram-se situações em que a autarquia, por administração direta, executa parte dos trabalhos de uma mesma obra a par dos trabalhos executados por empreitada ou a título de prestação de bens e serviços por um empreiteiro, repercutindo-se esse facto no prejuízo da garantia futura de boa execução da obra;

A prática reiterada deste tipo de procedimentos é, ao mesmo tempo, geradora de falta de transparência, potenciando irregularidades e ilegalidades no que concerne à execução e fiscalização dos trabalhos e respetivo pagamento.

- **RECOMENDAÇÃO S:** Deverá ser contratualizada a execução integral das obras por empreitada ou, existindo meios na própria autarquia, optando pela sua realização por administração direta.

PRONÚNCIA

A opção de realização de obra por administração direta está, conforme se refere no relatório, relacionada com a convicção do Município de que se obtinham ganhos e poupanças e que efetivamente seria a escolha mais vantajosa, tendo em consideração todos os princípios subjacentes à boa gestão do dinheiro público. Ora, face à situação

de debilidade financeira do Município que se contrapõe com a necessidade urgente de realização de obras de manutenção e conservação de estradas e caminhos, sob pena de ser colocada em perigo a segurança rodoviária, entendeu-se que a possibilidade de realização de obras por administração direta seria a opção mais vantajosa para o erário público. Esclarece-se, ainda, que estamos perante pequenas intervenções, de diminuto valor e complexidade.

Esclarece-se, ainda, que era convicção do Município que a contratualização da maquinaria¹²necessária à execução de alguns dos trabalhos a executar nas vias, se tratava de um contrato locação de bens e não um contrato de empreitada de obras públicas. Será ainda de referir que atenta a dimensão da amostra é excessiva a conclusão de estarmos perante uma prática reiterada deste tipo de procedimento., dado se tratar de uma exceção e não uma regra.

Em suma, a solução em causa não teve em vista defraudar a lei, por preterição de formalidades de concursos ou subtração ao visto do Tribunal de Contas, pelo que o Município pautou a sua conduta em obediência ao interesse público

- **CONCLUSÃO:** Os "trabalhos a mais" contratualizados em três das empreitadas analisadas, apesar de não ultrapassarem, por regra, 5% do valor da adjudicação, correspondem na sua maioria, a situações de erros ou omissões ou ainda, de alteração dos "projetos" e mesmo, num dos casos (Procº 4/2009), a "obra nova", não suscetíveis de inscrever-se na previsão do artº 370º do CCP;
- **RECOMENDAÇÃO T:**Deverá ser efetuada a correta identificação e integração dos trabalhos adicionais bem como da responsabilidade pela respetiva execução.
- **RECOMENDAÇÃO U:**Cumprimento rigoroso das regras que permitem a adjudicação de trabalhos a mais no CCP.

¹² Maquinaria que o Município não detinha nem detém.

f

PRONÚNCIA

Ocasionalmente, existiram alguns lapsos de enquadramento dos trabalhos adicionais, pese embora em nenhuma das situações foram ultrapassadas as limitações constantes, ora do artigo 370º do CCP (trabalhos a mais), ora do artigo 376º do mesmo normativo (erros e omissões).

Sem prejuízo do exposto, realça-se novamente a ausência de recursos humanos disponíveis no Município são escassos para fazer face às inúmeras competências e atribuições que têm de ser prosseguidas de forma a permitir que possam ser atingidos cabalmente os objetivos e fins de interesse público, pelos quais se pautam a atividade pública e pelos quais se pauta o Município, os titulares dos seus órgãos e funcionários. A escassez de recursos tem vindo a agravar-se pelas inúmeras limitações impostas, pelas Leis de Orçamento de Estado que, para além de imporem às autarquias locais a redução do número de trabalhadores¹³ (anualmente) face ao número existente nos anos transatos, impõem a proibição de abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável.¹⁴

A par da escassez de recursos humanos, as constantes alterações legislativas a todos os normativos aplicáveis às diversas áreas de intervenção das Autarquias, têm vindo a dificultar a especialização e o desenvolvimento dos conhecimentos técnico-jurídicos,

13 Em caso de incumprimento das metas de redução impostas as Leis de orçamento preveem a redução das transferências do Orçamento do Estado para a autarquia incumpridora, no montante equivalente ao que resultaria, em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal.

14 Mais uma vez a Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro (aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2014), impõe no seu artigo 62º objetivos de redução de trabalhadores durante o ano de 2014 e no seu artigo 64º proíbe a abertura de As autarquias locais não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial, salvo exceções devidamente fundamentadas.

4

necessários para a perfeita análise dos diversos problemas, questões, dificuldades e dúvidas que surgem no âmbito do exercício da atividade administrativa.

- **CONCLUSÃO:** No procedimento de formação do contrato de ajuste direto, a autarquia tem optado reiteradamente pelo convite a uma só entidade.
- **RECOMENDAÇÃO V:**Recurso à possibilidade prevista no artº 114º do CCP – convite a mais do que uma entidade – no sentido de obter melhores condições contratuais, em prejuízo da concorrência e, eventualmente, do erário municipal.

PRONÚNCIA

Estamos face a uma recomendação relevante e que já está a ser tida em linha de conta pelo Município. Sendo vantajoso que exista concorrência, o CCP não impede que legalmente se convide só uma entidade. O que é verdadeiramente imperioso é que se obtenham as melhores condições contratuais, sem prejuízo algum para o erário municipal.

- **CONCLUSÃO:**Verificaram-se diversas deficiências, irregularidades e omissões no âmbito dos procedimentos para formação dos contratos e na execução das empenhadas, tais como:
 - Admissão de propostas sem que estas contivessem em separado os termos do suprimento de cada um dos erros e omissões aceites;
 - Admissão de propostas de preço anormalmente baixo sem a correspondente justificação por parte dos autores e do adjudicante;
 - Correção pelo júri de erros das propostas, nomeadamente, quanto as quantidades de materiais/trabalhos e alteração do respetivo valor final;
 - Autorização de prorrogação graciosa sem sustentação legal;
 - Aprovação de Planos de Segurança e Saúde irregulares;

- o Ausência dos livros de obra nos processos;
 - o Falta de assinaturas em diversas peças dos processos;
 - o Omissão do Plano de Gestão de Resíduos de Construção;
 - o Incumprimento de prazos processuais.
- **RECOMENDAÇÃO W:** Cumprimento das normas referentes ao procedimento para formação dos contratos e à fiscalização e execução dos contratos de EOPs.

PRONÚNCIA:

Importa neste ponto em concreto esclarecer o seguinte:

o De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas e doutrina, a não apresentação do modo de suprimento dos erros e omissões em listas separadas, não pode ser considerada como circunstância justificativa da exclusão de propostas.¹⁵

O que o artigo 61º, nº7, do CCP, pretende¹⁶ é que os documentos que constituem a proposta - indicados na alínea b) do nº1, do artigo 57º do CCP, contenham o modo de suprimento de cada um dos erros e omissões aceites pelo dono da obra. Ou seja, que os mesmos sejam contemplados na proposta. Face ao exposto, entende-se não assistir qualquer fundamento à recomendação efetuada.

o Conforme é referido no relatório de auditoria, a justificação do preço anormalmente baixo constava das propostas apresentadas.¹⁷ Compete ao júri a análise da justificação apresentada pelos concorrentes e só no caso de poderem subsistir dúvidas é que o júri deve solicitar os esclarecimentos que considere

¹⁵ AC nº 166/2009 - 20.Nov.2009 - 1ª S/SS (Processo n.º 1314/09), do Tribunal de Contas.

¹⁶ Entretanto alterado pelo DL 149/2012 de 12/07, no sentido da jurisprudência.

¹⁷Vd página 23 do projeto de relatório da auditoria anotação 24 "São apresentados, por norma em anexo às propostas, declarações justificativas do preço proposto de carácter sumário e genérico, em nada contribuindo para a justificação em concreto dos preços propostos".

4

convenientes. Face ao exposto entende-se não assistir qualquer fundamento à recomendação efetuada.

o É referido no relatório a que alude a presente resposta, a páginas 23 que há a *“correção, por parte do júri, de erros das propostas, nomeadamente, quanto às quantidades de materiais/trabalhos e alteração do respetivo valor final, em prejuízo do princípio da estabilidade da proposta - processon.º 16/2011 (ANEXO 12); “*. No entanto, do citado anexo 12, nada consta sobre este ponto em concreto (correção de quantidades/trabalhos e alteração do valor final).

Sem prejuízo, realça-se que *“(…) um caso é a ausência de um elemento que tenha uma importância física ou financeira decisiva, estrutural ou indispensável para a boa execução dos trabalhos. Outro, é quando tal elemento não tem qualquer relevância, ou uma relevância diminuta, para a realização da empreitada (...) numa proposta em que se verifique que, na lista de preços unitários falta um preço ou um item do mapa de quantidades, que não inviabiliza a análise comparativa das propostas apresentadas, nem interfere na boa execução do contrato, tal omissão não pode ter a virtualidade de revestir a natureza de elemento essencial. Do mesmo modo, a correção da proposta, para supressão dessa falta, constitui circunstância que não ofende os princípios a que deve subordinar-se a contratação pública”¹⁸*. Não é toda e qualquer omissão das propostas que implica a sua exclusão. Há que analisar caso a caso, as circunstâncias concretas da situação, verificar se o júri ou a entidade adjudicante pode oficiosamente corrigir o lapso ou omissão e só após reunidas todas as devidas justificações enquadrar a omissão como uma falha essencial ou não.

¹⁸ Acórdão n.º 1/2010, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, proferido no Recurso extraordinário n.º 2/2009, de uniformização de jurisprudência, publicado no Diário da República, I série, n.º 32, de 16 de Fevereiro de 2010, pp. 461 a 466.

8

Face ao exposto, entende-se não assistir qualquer fundamento à recomendação efetuada.

oExistiram algumas situações pontuais em que o prazo de conclusão não foi cumprido, mas na sua maioria justificáveis no que diz aos prazos, dado que estes foram cumpridos, pese embora não ter sido feito o adequado enquadramento das questões, uma vez que deveria ter sido elaborado auto de suspensão dos trabalhos, dado que estavam em causa situações enquadráveis no artigo 365º do CCP.

Sem prejuízo, importa realçar os escassos recursos humanos existentes no Município, para fazer face às inúmeras competências e atribuições que têm de ser prosseguidas de forma a permitir que possam ser atingidos cabalmente, os objetivos e fins de interesse público, pelos quais se pautam a atividade pública e pelos quais se pauta o Município, os titulares dos seus órgãos e funcionários. A escassez de recursos tem vindo a agravar-se pelas inúmeras limitações impostas, pelas Leis de Orçamento de Estado que, para além de imporem às autarquias locais a redução do número de trabalhadores¹⁹ (anualmente) face ao número existente nos anos transatos, impõem a proibição de abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável.²⁰

A par da escassez de recursos humanos, as constantes alterações legislativas a todos os normativos aplicáveis às diversas áreas de intervenção das Autarquias, tem vindo a dificultar a especialização e o desenvolvimento dos conhecimentos técnico-jurídicos, necessários para a perfeita análise dos diversos problemas,

19 Em caso de incumprimento das metas de redução impostas as Leis de orçamento preveem a redução das transferências do Orçamento do Estado para a autarquia incumpridora, no montante equivalente ao que resultaria, em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal.

20 Mais uma vez a Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro (aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2014), impõe no seu artigo 62º objetivos de redução de trabalhadores durante o ano de 2014 e no seu artigo 64º proíbe a abertura de As autarquias locais não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial, salvo exceções devidamente fundamentadas.

4

questões, dificuldades e dúvidas que surgem no âmbito do exercício da atividade administrativa. Contudo, entende o Município que se trata de uma recomendação relevante e que já está a ser tida em conta.

Relativamente à questão dos Planos de Segurança e Saúde²¹, entende o Município que na maioria das situações a sua exigência foi desproporcional face ao tipo de obra em causa. Numa análise *a posteriori*, em algumas das situações bastaria a exigência das fichas de segurança²². Sublinha-se que os escassos recursos humanos existentes no Município para fazer face às inúmeras competências e atribuições que têm de ser prosseguidas de forma a permitir que possam ser atingidos cabalmente, os objetivos e fins de interesse público, pelos quais se pautam a atividade pública e pelos quais se pauta o Município, os titulares dos seus órgãos e funcionários. A escassez de recursos tem vindo a agravar-se pelas inúmeras limitações impostas, pelas Leis de Orçamento de Estado que, para além de imporem às autarquias locais a redução do número de trabalhadores²³ (anualmente) face ao número existente nos anos transatos, impõem a proibição de abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável.²⁴

²¹ Desde o último trimestre de 2011 que os processos de formação de contrato de empreitadas de obras públicas são instruídos com PSS.

²² De acordo com o n.º 1 do artigo 14.º do DL 273/ 2003 de 29/10 "Sempre que se trate de trabalhos em que não seja obrigatório o plano de segurança e saúde de acordo com o n.º 4 do artigo 5.º mas que impliquem riscos especiais previstos no artigo 7.º, a entidade executante deve elaborar fichas de procedimentos de segurança para os trabalhos que comportem tais riscos e assegurar que os trabalhadores intervenientes na obra tenham conhecimento das mesmas."

²³ Em caso de incumprimento das metas de redução impostas as Leis de orçamento preveem a redução das transferências do Orçamento do Estado para a autarquia incumpridora, no montante equivalente ao que resultaria, em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal.

²⁴ Mais uma vez a Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro (aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2014), impõe no seu artigo 62.º objetivos de redução de trabalhadores durante o ano de 2014 e no seu artigo 64.º proíbe a abertura de As autarquias locais não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações

8

A par da escassez de recursos humanos, as constantes alterações legislativas a todos os normativos aplicáveis às diversas áreas de intervenção das Autarquias, tem vindo a dificultar a especialização e o desenvolvimento dos conhecimentos técnico-jurídicos, necessários para a perfeita análise dos diversos problemas, questões, dificuldades e dúvidas que surgem no âmbito do exercício da atividade administrativa. Contudo, entende o Município que se trata de uma recomendação relevante e que já está a ser tida em conta.

oEfetivamente, detetou-se a ausência dos livros de obra em alguns processos, situação que se encontra a ser regularizada.

oTambém, se detetou a falta de assinaturas em algumas peças dos processos, situação que se encontra a ser regularizada.

oEntende o Município que se trata de uma recomendação relevante e que já está a ser tida em linha de conta, na elaboração das peças de procedimento das obras a realizar. Irá verificar-se a existência ou possibilidade de produção de resíduos de construção e demolição (RCD's) e conseqüente necessidade de elaboração do Plano de Gestão dos Resíduos de Construção e Demolição²⁵, tal como exigido no artigo 43º do CCP, em especial no seu número 5, e no DL 46/2008 de 12/03 e junção às peças de procedimento.

oO Município empenha-se em dar cabal execução ao estabelecido na legislação relativamente ao cumprimento dos diversos prazos aplicáveis aos procedimentos administrativos, nomeadamente os de formação de contratos. Não obstante, irá exercer um maior controlo de forma a evitar qualquer tipo de incumprimento.

jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial, salvo exceções devidamente fundamentadas.

²⁵Desde o último trimestre de 2011 que os processos de formação de contrato de empreitadas de obras públicas são instruídos com Planos de gestão de resíduos.

- **CONCLUSÃO:**A autarquia não dispõe de qualquer base de dados que permita obter e calcular os custos unitários dos trabalhos e materiais e que sirvam de indicadores para o lançamento de novas empreitadas.
- **RECOMENDAÇÃO X:**Sugere-se o tratamento de dados referentes aos custos das empreitadas lançadas num passado recente e a sua atualização, de forma a servirem de sustentação para a elaboração de futuros orçamentos.

PRONÚNCIA

Como já se referiu anteriormente, os custos/preços unitários do tipo de trabalho/materiais são voláteis. Existem bases e documentos de referência que são utilizados, não sendo obrigatória a criação de uma base de dados específica do Município. Aliás, esse género de base de dados pode aumentar a margem de erros e discrepâncias, caso não seja devidamente atualizada. Pode, ainda, aumentar o risco de erros, tendo em conta a escassez de colaboradores e respetivas competências multifacetadas e diversificadas.

De qualquer modo, está a ser sistematizado o histórico dos preços praticados em obras semelhantes, para se utilizar como referência, aquando da consulta das bases e documentos existentes.

- **CONCLUSÃO:** DAS 8 empreitadas analisadas, constatou-se que 3 (6/3009, 7/2009 e 3/2010) apresentaram preços médios unitários consideravelmente superiores (38% a 100%) quando comparados com empreitadas do mesmo tipo realizadas nos anos anteriores, sem que as respetivas discrepâncias se encontrassem completamente justificados.
- **RECOMENDAÇÃO Y:**Deverão ser elaborados os orçamentos e cadernos de encargos com o necessário rigor e sustentação em preços de mercado e anteriores obras realizadas, de forma a obter as soluções mais vantajosas para o Município. Relativamente às aquisições de bens e serviços.

PRONÚNCIA

Sem prejuízo de se considerar a recomendação, importa esclarecer que os preços dos bens em causa variam e flutuam em função dos valores do mercado, do tipo de intervenção e da dimensão dessa mesma intervenção. Os preços estão ainda indexados a índices internacionais, nomeadamente ao crude.

Mais uma vez se reitera que está a ser sistematizado o histórico dos preços praticados em obras semelhantes, para se utilizar como referência, aquando da consulta das bases e documentos existentes.

- **CONCLUSÃO:** A despesa com ABSs precedidas de procedimento solene, ou seja, de valor superior a €5.000 (um total de M€1,2), representou no triénio 2009/2011, 4% da despesa corrente e 2% da despesa total do Município correspondendo, todavia, a apenas 10% do total da despesa com ABSs.
Das 65 adjudicações ocorridas na sequência de procedimento formal, apenas 2 (cerca de 4%) foram precedidas de concurso público, sendo as restantes de ajuste direto (96%), correspondendo as primeiras a 19% da despesa e as segundas a 81%.
- **RECOMENDAÇÃO Z:** Deverá ser adotado, sempre que possível, o procedimento mais abrangente em termos de concorrência.

PRONÚNCIA

A decisão sobre o procedimento a adotar cabe ao órgão competente para autorizar a realização de despesa, em cumprimento das regras estabelecidas no CCP e demais legislação aplicável, bem como, em cumprimento de todos os princípios que subjazem a gestão pública nomeadamente os da eficácia economia e eficiência.

Considera o Município que se pautou sempre pelos princípios da transparência e concorrência, utilizando os procedimentos legalmente estabelecidos no CCP e demais legislação aplicável.

De qualquer forma, sempre que possível será adotado um procedimento mais abrangente.

- **CONCLUSÃO:**Na análise dos procedimentos com vista à formação de contratos de ABSs (dois concursos públicos e seis ajustes diretos) registaram-se situações em que a cabimentação não ocorreu antes ou em simultâneo à abertura do procedimento (Anexos 17, 18, 21, 23 e 24).
- **RECOMENDAÇÃO AA:**Deverão prosseguir-se os princípios de execução orçamental da despesa previstos nos Pontos 2.3.3. 2.3.4.2. alínea a) do POCAL.

PRONÚNCIA

O Município cumpre as normas do POCAL, salvo eventual lapso. De qualquer forma, está empenhado em exercer um maior e mais rigoroso controlo, de forma a evitar a ocorrência de situações que possam gerar algum género de dúvida de enquadramento e “*timings*” procedimentais.

Aliás, nenhuma despesa terá sido assumida, autorizada e paga sem que estivesse inscrita em rubrica adequada no orçamento municipal e com dotação igual ou superior ao respetivo montante²⁶. Em cumprimento do princípio do cabimento prévio, este foi verificado e assegurado ainda na fase pré-contratual e, se não logo no início, pelo menos no momento prévio ao envio do convite. A par da decisão de contratar, foi aprovada a inerente autorização para a realização da despesa, e em algumas situações, sempre sob condição de cumprimento das regras previstas no POCAL.

²⁶ [alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e alínea b) do nº 6 do art. 39º da Lei nº 91/01, de 20 de Agosto republicada com a Lei Orgânica nº 2/02, de 28 de Agosto – Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – diretamente aplicável por força do nº 1 do art. 4º da Lei 2/07 de 15 de Janeiro – Lei das Finanças Locais]

el

Não se vislumbra o incumprimento das normas financeiras aplicáveis por parte do Município e titulares dos seus órgãos e conseqüentemente não lhes poderá ser assacada qualquer tipo de responsabilidade.

- **CONCLUSÃO:** Registaram-se, igualmente, 3 situações em que os critérios de adjudicação não foram enunciados da forma mais adequada, com vista à obtenção do melhor resultado económico, atenta a especificidade dos fornecimentos em causa (aquisição de combustível – Procs. 19, 22 e 23).
- **RECOMENDAÇÕES:** Deverá optar-se pelos critérios de adjudicação mais adequados, em função do tipo de bens a adquirir, com vista à obtenção do melhor resultado económico.

PRONÚNCIA:

De acordo com os procedimentos adotados pela ESPAP, com vista à contratualização de combustíveis rodoviários, o critério de adjudicação, no que concerne ao preço, foi o do desconto unitário por litro. Aliás, tendo em conta a flutuação constante dos preços do petróleo, não se vislumbra a possibilidade de utilizar outro critério de adjudicação com vista à avaliação do preço, mais benéfico para o Município.

Relativamente à proposta de introdução como fator de avaliação das propostas do prazo de pagamento aventada nos Anexos 22 e 23²⁷, do relatório de auditoria sobre o qual versa a presente resposta, não nos parece, salvo o devido respeito, exequível e adequada face aos normativos em vigor, relativos aos prazos de pagamento,

²⁷Refere-se nos anexos 22 e 23 o seguinte: "A adoção do critério da proposta mais vantajosa para o Município, introduzindo fatores de avaliação das propostas e respetivos coeficientes de ponderação, em que não fosse apenas considerado o desconto sobre os preços de referência, mas também o preço final (necessariamente, à data da apresentação das propostas) e, eventualmente, outro fator como o prazo de pagamento, constituiria, em nosso entender, uma melhor solução."



nomeadamente o DL 62/2013 de 10/05²⁸, nem face à situação financeira em que se encontra o Município, de tentativa de cumprimento dessas mesmas regras, o que aliás se tem vindo a verificar conforme resposta à recomendação K.

- **CONCLUSÃO:** Os prazos de pagamento estabelecidos contratualmente apenas foram cumpridos em 4 dos 8 processos analisados, registando-se os maiores desvios (superiores a 85% e 35%) no processo P20/2011 (Anexo 24) e no contrato respeitante às ações de formação profissional (Prestador: _____) – Anexo 17, respetivamente.
- **RECOMENDAÇÃO CC:** Prosseguir objetivos de redução dos prazos de pagamento, de forma dar cumprimento aos prazos legais e contratuais.

PRONÚNCIA:

A presente recomendação é de relevância, pelo também já está a ser tida em conta pelo Município.

Aliás, na presente data o prazo médio de pagamento praticado pelo Município é de cerca de 60 dias. Esclarece-se que na data da realização da presente auditoria o prazo médio de pagamento praticado pelo Município já era de 78 dias, facto que se considera que deveria ter sido devidamente realçado no relatório de auditoria sobre o qual versa a presente resposta, uma vez que é demonstrativo do esforço de cumprimento das obrigações assumidas pelo Município.

- **CONCLUSÃO:** Constataram-se deficiências em matéria de gestão de *stocks* de armazém, nomeadamente:

²⁸ De acordo com o n. 3, do artigo 4º, conjugado com o n. 1, do artigo 5º do DL 62/2013 de 10/05, a regra é a de que o prazo de pagamento é de 30 dias a contar da data em que o devedor tiver recebido a fatura, podendo ser de 60 dias (n. 3, do artigo 5º), quando tal for previsto expressamente no contrato e desde que seja objetivamente justificado pela natureza particular ou pelas características do contrato.

4

- o Ausência de dados atualizados dos materiais efetivamente aplicados nas obras realizadas por administração direta e dos respetivos custos;
 - o Inexistem, na prática, mecanismos formalmente instituídos de articulação entre a contabilidade e o armazém;
 - o Não existe evidência documental de quem ordena a saída dos materiais aplicados nas obras realizadas por administração direta ou de qual o órgão/responsável que decidiu a realização da obra e a respetiva fundamentação/causa.
- RECOMENDAÇÃO DD: Correção das deficiências e irregularidades apontadas.

PRONÚNCIA

O Município esforça-se em dar cumprimento às boas prática de gestão de *stocks* de armazém, não obstante eventuais lapsos que possam ter acontecido.

É uma recomendação que se aceita sem reservas, sendo que está em curso a elaboração de documento interno com vista à regulamentação da situação em apreço.

- CONCLUSÃO: O Regulamento de Controlo Interno da CMCPV encontra-se desatualizado face à atual estrutura orgânica dos serviços municipais.
- O RCI não institui também dispositivos reguladores de grande parte dos procedimentos de realização da despesa, nem define suficientemente circuitos e procedimentos concretos de controlo e verificação da realização da despesa e contratação pública.
- RECOMENDAÇÃO EE: Aprovação de normas de controlo interno dando cumprimento ao disposto no Ponto 2.9.1. do POCAL, relativamente ao estabelecimento de circuitos e competências, nomeadamente em matéria de contratação pública e controlo de existências em armazém.

cf

PRONÚNCIA

O Município esforça-se para dar cumprimento, também, nesta matéria, não obstante eventuais lapsos que possam ter acontecido.

É uma recomendação que se aceita sem reservas, sendo que está em curso a revisão do Regulamento de Controlo Interno, tendo sido criado um grupo de trabalho com vista à sua conclusão e implementação. (Doc. N. 3)

- **CONCLUSÃO:** Verificaram-se alguns erros pontuais no lançamento dos movimentos das contas correntes/fornecedor dos anos de 2010 e 2011 (Relativas a) e pequenas diferenças (€627 e €250) entre os saldos das contas da autarquia e do mesmo fornecedor, nesses mesmos anos.

Os documentos financeiros da autarquia evidenciaram ainda, a não desagregação no balancete analítico de terceiros, de contas de fornecedores de imobilizado respeitantes a faturas em receção e conferência.

- **RECOMENDAÇÃO FF:** Correção dos erros e desconformidades apontados.

PRONÚNCIA

Tendo em consideração o volume de dívida existente nos anos de 2009 e 2010 (que veio a ser gradualmente reduzido nos anos subsequentes), a verificação de contas de fornecedores (faturas em receção e conferência) era de extrema complexidade, apesar da circularização efetuada aos fornecedores. Após a implementação dos novos procedimentos de receção e conferência de faturas, bem como do plano de pagamentos, que ocorreu entre 2011 e 2012, os erros foram detetados e corrigidos²⁹.

²⁹ Detetados e corrigidos ainda no ano de 2012.

4

Informa-se que o Município solicitou à empresa responsável pelo sistema informático que gere o POCAL () a criação de uma nova conta de fornecedores de imobilizado respeitante a faturas em receção e conferência.

- **CONCLUSÃO:** A atuação do PCM face à constatação da ocupação ilegal da Fração A do Edifício "Bela Vista", permitindo o prolongamento dessa ocupação sem adotar as competentes medidas de tutela da legalidade urbanística, é censurável e violadora dos deveres inerentes à defesa da legalidade urbanística e do interesse público, imposta pelo artº 109º, nº1 do RJUE.
- **RECOMENDAÇÃO GG:** Que a Câmara Municipal, demonstre a viabilidade da utilização da fração A como comércio face às normas do PUVCP, com as alterações de 9/set/2013, juntando cópias das informações técnicas e do despacho final que incidiram sobre o processo de legalização em curso (202/2011).

PRONÚNCIA

O Município está em condições de demonstrar a viabilidade da utilização da fração A como comércio, pelo que se anexa documento demonstrativo dessa viabilidade de utilização. A atuação do Município não viola os deveres inerentes à defesa da legalidade urbanística e do interesse público, imposta pelo artigo 109º, n.º 1, do RJUE (Doc. n. 4).

- **CONCLUSÃO:**A unidade industrial de produção de carvão vegetal, em funcionamento no local desde 1980, não está licenciada, enquadrando-se nas indústrias de Tipo 2, previstas no REAI – CAE 20148 e possui, presumivelmente, potência térmica superior a 8,106kj/h, sendo a entidade

licenciadora o Ministério da Economia, carecendo de avaliação de impacto ambiental, com intervenção da CCDRN.

A maioria das edificações e construções onde se encontra instalada a unidade industrial não se encontra, também, licenciada, sendo que, face ao PDM, a ocupação em causa não é admissível naquele espaço.

- **RECOMENDAÇÃO HH:** Adoção, por parte da autarquia, das competentes medidas de tutela da legalidade urbanística, sem embargo de outras medidas cautelares a encetar pela entidade coordenadora – Delegação Regional do Ministério da Economia – e pela CCDRN, ao abrigo do art.º 54º, do DL nº 209/2008, de 29/out, ex vi, art.º 9º, nº2, 19º e 33º e ss. do mesmo diploma.

PRONÚNCIA

A unidade industrial em questão está em funcionamento desde 1980 e emprega diretamente 10 postos de trabalho e um número não determinado de postos de trabalho indiretos.

O Município sempre considerou que a indústria em causa era benéfica para a população, criando postos de trabalho, contribuindo para o desenvolvimento do Concelho, orientando-se para o interesse da população, sem pretender nunca colocar em causa o interesse público, nem privilegiando nenhum particular. Considera-se que a unidade industrial induz impactes positivos a nível socioeconómico através da criação de emprego e constitui também motor de desenvolvimento económico e social da região.

Acresce, ainda, que não existiu prejuízo para o erário público, sendo que o processo encontra-se devidamente fundamentado, conforme resulta de forma abundante do documento n.º 5 que se anexa, não tendo, também, nunca existido qualquer desvio de poder.

De qualquer modo, o Município vai encetar esforços no sentido de apoiar os proprietários da indústria junto das entidades licenciadoras da atividade de

4

forma a legalizar a situação existente, causando o menor impacto possível, nos trabalhadores e na laboração da mesma. Para tanto encontra-se em preparação proposta a ser submetida ao órgão executivo para definir os termos da colaboração a prestar e incluir, desde já a participação das entidades licenciadoras externas, neste processo.

- **CONCLUSÃO:** A adjudicação da alienação do prédio urbano descrito na CRP sob o nº 148/19750623 (deliberação da CM de 25/out/2012) foi feita ao abrigo das competências próprias e precedida do competente procedimento de hasta pública.

A avaliação que antecedeu a hasta pública de 2012 não foi realizada de acordo com as práticas e critérios habitualmente utilizados nas avaliações dos prédios urbanos, resultando num valor subjetivo e infundado.

O preço base de licitação decorrente da avaliação do imóvel - €72.000 – foi manifestamente inferior ao preço base de licitação do mesmo prédio estipulado em duas anteriores hastas públicas ocorridas em 2007 - €255.620 (valor determinado em 2006 para efeito do CIMI), tendo-se traduzido num prejuízo para o erário/património municipal equivalente ao benefício indevido obtido pelo particular adquirente, no montante máximo de €183.260, situação passível de gerar responsabilidade financeira dos responsáveis envolvidos (artº 65º, nº 1, alínea a) da Lei 98/97, com a redação atual), pelo que se procede, desde já, ao seu contraditório pessoal.

- **RECOMENDAÇÃO II:** Que, de futuro, as avaliações de prédios urbanos sejam realizadas por perito credenciado, que assegure a utilização de boas práticas e de critérios adequados de avaliação imobiliária, com vista a salvaguardar o património da autarquia.

PRONÚNCIA

Sem prejuízo de se adotar a recomendação no sentido de que, de futuro, as avaliações de prédios urbanos sejam realizadas por perito externo credenciado, sempre que tal se justifique, é de todo relevante efetuar um enquadramento da situação e de todas as questões relacionadas com a conclusão em crise.

A deslocação para os centros urbanos, em especial para as grandes cidades, de massas populacionais cada vez maiores constitui um movimento irreversível, que se verifica por todo o mundo e é mesmo expressão ou índice de desenvolvimento económico.

Além disso, o aumento dos preços dos terrenos provoca o aumento do custo total das construções e, como consequência, a elevação constante das rendas, levando também os construtores a diminuir os restantes encargos, designadamente à custa da qualidade dos edifícios, com prejuízo da conservação e até da sua duração.

O fenómeno progressivo e intenso aumento dos preços dos terrenos que ocorreu nos últimos anos³⁰, levou a que a maioria das entidades públicas e até privadas efetuasse o entesouramento de terrenos urbanizáveis, ocasionando a imobilização, por períodos mais ou menos longos, de capitais³¹. A especulação com os valores dos terrenos, que elevou demasiadamente o custo das habitações, fomentou, durante largos anos, as demolições e conduziu a distorções no aproveitamento do solo.

Sem prejuízo do exposto, o Município efetuou em fase anterior à alienação em causa, duas hastas públicas sobre o mesmo objeto, na tentativa de alienar o terreno em causa, a saber:

Deliberação de 13 de abril de 2007, tendo sido publicitada a 23 de maio de 2007;

³⁰ Atualmente verifica-se o fenómeno inverso, ou seja a desvalorização contínua de terrenos e habitações.

³¹ O Estado tem vindo a implementar cada vez mais medidas de incremento à alienação do seu domínio privado que não é utilizado para o exercício da sua atividade.

48

Deliberação de 23 de maio de 2007, tendo sido publicitada a 31 de maio de 2007, designando-se o dia 8 de agosto de 2007 para realização da praça;

Ambas ficaram desertas.

Numa fase posterior, e após a reavaliação da situação, o Município deliberou proceder à alinação do mesmo terreno, através de hasta pública, com base nas informações exaradas pelos serviços, entre elas a avaliação interna realizada por funcionário da edilidade. Pretende-se deixar claro que o Município assegura que as avaliações efetuadas pelo referido funcionário/perito sempre asseguraram a utilização de boas práticas e de critérios adequados de avaliação imobiliária, com vista a salvaguardar a boa gestão do património municipal. Aliás, o perito sempre foi visto como um modelo a seguir e as avaliações efetuadas pelo mesmo nunca foram postas em crise, conforme documentos que se anexam (Doc. n.6).

Na hasta pública realizada em 2012, foi definido um preço base, preço mínimo de licitação em conformidade com a avaliação interna efetuada, que teve em consideração entre outros fatores, não só o insucesso das anteriores tentativas de alienação, como também a evolução do mercado imobiliário. Aliás, no decurso da informação exarada pelo perito, datada de 11 de julho de 2012, foi elaborada informação pelos serviços da Divisão de Obras Municipais e Ambiente, datada de 27 de agosto de 2012 e aprovada em reunião de executivo de 30 de agosto do mesmo ano onde se esclarece que a *“área efectiva do referido prédio não corresponde já à constante daqueles elementos na medida em que parcelas daquele terreno foram integradas no domínio público.”* Expõe ainda, que no âmbito da realização de uma empreitada de arranjo de estradas caminhos e arruamentos, *“... foram criados estacionamento e passeios em área pertencente ao prédio (...) o que teve como consequência (porque não houve o respetivo procedimento de retificação) a desconformidade entre a área constantes dos elementos prediais e matriciais e a área*

efetiva do prédio." Mais se acrescenta que "...ao prédio em causa deverá ser retirada a área necessária para que se dê continuidade ao passeio existente na sua confrontação com a rua Jean Tyssen até ao caminho que se situa a nascente."(Doc.s n. s7 e 8). A área que ficou plasmada no ponto 1 das condições de venda, foi a real (1583,30 m2) e não a que resultava dos documentos de registo.

Acresce que o Município divulgou amplamente a intenção de alienação, tendo mesmo previsto a possibilidade de entrega de propostas por escrito e a sua licitação verbal (ou seja, duas formas de licitar). Mais, tendo em conta a ampla divulgação era convicção, do Município, que iriam ser apresentadas várias propostas. Contudo e para desilusão do Município apenas foi apresentada uma proposta.

Ao exposto, acresce que encontrando-se o Município em situação financeira débil, tendo assinado Plano de Saneamento Financeiro datado de 4 de março de 2011, tem a obrigação de proceder à alienação de património do seu domínio privado de que não necessite.

Mais se informa que os recursos humanos existentes no Município são escassos para fazer face às inúmeras competências e atribuições que têm de ser prosseguidas de forma a permitir que possam ser atingidos cabalmente os objetivos e fins de interesse público, pelos quais se pautam a atividade pública e pelos quais se pauta o Município, os titulares dos seus órgãos e funcionários. A escassez de recursos tem vindo a agravar-se pelas inúmeras limitações impostas, pelas Leis de Orçamento de Estado que, para além de imporem às autarquias locais a redução do número de trabalhadores³² (anualmente) face ao número existente nos anos transatos, impõem a proibição de abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou

³² Em caso de incumprimento das metas de redução impostas as Leis de orçamento preveem a redução das transferências do Orçamento do Estado para a autarquia incumpridora, no montante equivalente ao que resultaria, em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal.

g

determinável.³³A par da escassez de recursos humanos, as constantes alterações legislativas a todos os normativos aplicáveis às diversas áreas de intervenção das Autarquias, têm vindo a dificultar a especialização e o desenvolvimento dos conhecimentos técnico-jurídicos, necessários para a perfeita análise dos diversos problemas, questões, dificuldades e dúvidas que surgem no âmbito do exercício da atividade administrativa. Contudo e apesar das inúmeras dificuldades orçamentais, de recrutamento e requalificação de recursos humanos especializados, o Município através dos titulares dos seus órgãos e funcionários tem vindo a desenvolver um esforço no sentido de atingir o grau de excelência que se espera e se deve pautar qualquer entidade pública.

- **CONCLUSÃO:**No âmbito específico em que a ação incidiu- Contratação pública – foram identificadas as seguintes situações de risco de corrupção e infrações conexas, que se consideram relevantes:
 - Realização de obras por administração direta sem controlo na aquisição de materiais, na entrada e saída de armazéns e sem articulação com a contabilidade municipal;
 - Realização de obras por administração direta sem fiscalização municipal, em prejuízo da boa execução da obra;
 - Realização de obras municipais sem projeto de execução, em prejuízo da boa execução e da qualidade final da obra;
 - Realização de obras municipais através do recurso sistemático a ajustes diretos para aquisição de matérias e serviços, omitindo o procedimento

³³ Mais uma vez a Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro (aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2014), impõe no seu artigo 62º objetivos de redução de trabalhadores durante o ano de 2014 e no seu artigo 64º proíbe a abertura de As autarquias locais não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial, salvo exceções devidamente fundamentadas.

2

legalmente aplicável (de empreitadas de obras públicas), potenciando situações de fracionamento ilegal da despesa.

- **RECOMENDAÇÃO JJ:** Implementar mecanismos de verificação e controlo da execução de obras por administração direta, das entradas e saídas de armazém, da correta instrução dos cadernos de encargos e projetos de execução de obras municipais e da adoção do tipo de procedimento adequado para contratação de empreitadas e aquisições de bens e serviços.

PRONÚNCIA

É uma recomendação que se aceita sem reservas, e que nos impomos, sem prejuízo de considerarmos, igualmente, que Município se pauta, como deve, por esse cumprimento, não obstante eventuais lapsos que tenham ocorrido.

Conforme se referiu, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas encontra-se a ser revisto, tendo sido criado um grupo de trabalho com vista à sua conclusão e implementação (**Doc. n. 9**).

ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES QUE NÃO FORAM OBJETO DE RECOMENDAÇÃO NO PROJETO DE RELATÓRIO

- **CONCLUSÃO:** O contrato de empreitada celebrado no âmbito do Processo 4/2009 não tem correspondência com o valor real/efetivo da adjudicação, com os pagamentos realizados ao empreiteiro, com as peças do procedimento pré-contratual realizado, nem com os autos de medição e conta final da empreitada.

A verdadeira dimensão e quantidade dos trabalhos realizados e materiais excede em cerca de 100% os constantes do mapa de medições e do caderno

de encargos, sendo a despesa real da obra realizada, de cerca do dobro do previsto no procedimento.

Relativamente à mesma obra, foi efetuado investimento/comparticipação da Freguesia na mesma obra, realizada no domínio público municipal (fora do âmbito de atribuições da Freguesia), em violação do princípio da especialidade, sendo esse facto gerador da ilegalidade da respetiva despesa.

Estas práticas violam as regras essenciais em matéria de contratação pública e concorrência, prejudicando os vários aspetos inerentes ao regime legal das empreitadas de obras públicas, sendo passível de consubstanciar a prática da infração prevista no artº 65º, nº 1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26/ago, designadamente, por parte do PCM e dos membros da Junta de Freguesia do Paraíso, pelo que se fará o contraditório pessoal dos responsáveis envolvidos.
(conclusões 24 a 27)

PRONÚNCIA

No caso em apreço, efetivamente foi aberto procedimento com vista à celebração de contrato para o "Alargamento e Pavimentação da Estrada entre Sabariz e Carvalho Mau – S. Pedro do Paraíso". O preço base do procedimento foi de €35 947, 02, pelo que nos termos dos artigos 19º e 114º do CCP, foi desenvolvido procedimento por ajuste direto com convite a uma entidade.

O prazo de execução era de 30 dias, tendo sido consignada a 31 de julho de 2009 concluída a 31 de agosto de 2009, ou seja, dentro do prazo contratualmente estabelecido. Foram executados a totalidade dos trabalhos (e correspondentes a pavimentações de 4 400,50 m2) que foram efetivamente pagos ao cocontratante.

Relativamente à execução dos trabalhos de pavimentação de mais 4599,95 m2, o empreiteiro .executou-os a pedido da referida Junta de Freguesia e pagos pela mesma e não pelo Município. Parece ter havido confusão na análise desta questão pela equipa de auditores.

Relativamente aos trabalhos realizados nas mediações da capela de Sabariz e que ascenderam a €1 736, 13, mais IVA, reitera-se aqui o já referido anteriormente. Efetivamente, por vezes, existiram alguns lapsos de enquadramento dos trabalhos adicionais.

Realça-se, contudo, que em nenhuma das situações foram ultrapassadas as limitações constantes, ora do artigo 370º do CCP (trabalhos a mais), ora do artigo 376º do mesmo normativo (erros e omissões).

Sem prejuízo, mais se informa que os recursos humanos existentes no Município são escassos para fazer face às inúmeras competências e atribuições que têm de ser prosseguidas de forma a permitir que possam ser atingidos cabalmente os objetivos e fins de interesse público, pelos quais se pautam a atividade pública e pelos quais se pauta o Município, os titulares dos seus órgãos e funcionários. A escassez de recursos tem vindo a agravar-se pelas inúmeras limitações impostas, pelas Leis de Orçamento de Estado que, para além de imporem às autarquias locais a redução do número de trabalhadores³⁴ (anualmente) face ao número existente nos anos transatos, impõem a proibição de abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável.³⁵

A par da escassez de recursos humanos, as constantes alterações legislativas a todos os normativos aplicáveis às diversas áreas de intervenção das Autarquias, têm vindo a dificultar a especialização e o desenvolvimento dos conhecimentos técnico-jurídicos,

³⁴Em caso de incumprimento das metas de redução impostas as Leis de orçamento preveem a redução das transferências do Orçamento do Estado para a autarquia incumpridora, no montante equivalente ao que resultaria, em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal.

³⁵Mais uma vez a Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro (aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2014), impõe no seu artigo 62º objetivos de redução de trabalhadores durante o ano de 2014 e no seu artigo 64º proíbe a abertura de As autarquias locais não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial, salvo exceções devidamente fundamentadas.

4

necessários para a perfeita análise dos diversos problemas, questões, dificuldades e dúvidas que surgem no âmbito do exercício da atividade administrativa.

- **CONCLUSÃO:** No processo de empreitada nº 8/2011, apesar de resultar do caderno de encargos, da proposta vencedora e do contrato, o fornecimento pelo empreiteiro/adjudicatário da maioria dos materiais para a obra, verificou-se que parte desses materiais foi fornecida pela própria autarquia, não tendo daí resultado qualquer alteração do valor final efetivamente pago, repercutindo-se, conseqüentemente, no prejuízo da autarquia e na ilegalidade da despesa realizada, num montante calculado de pelo menos €839,00;

Os factos descritos são passíveis de configurar a prática de ilícitos financeiros previstos no artº 65º, nº1, al. b) e 59º nº1 da Lei nº 98/97, de 26/ago, por parte do Chefe da DOMA e do PCM, autores da informação e despacho que autorizaram a alteração contratual que viabilizou a execução e o pagamento da obra naqueles termos, pelo que se procede, desde já, ao contraditório pessoal dos responsáveis envolvidos.

(conclusões 30 e 31)

PRONÚNCIA

Em primeiro lugar, realça-se que não há nem houve o intuito de defraudar o interesse público. Conforme resulta da informação anexa, como **documenton. 10**, era de todo impossível ao Chefe da DOMA e ao Presidente do órgão executivo discernir que existia uma alteração a um mapa de quantidades inicialmente existente.

Quanto ao chefe da DOMA esclarece-se que este foi nomeado em regime de Coordenador da Divisão a 31 de maio de 2011. Aquando da abertura do procedimento ainda estava a inteirar-se dos processos e procedimentos da Divisão pelo que é normal, assinar sem reservas os documentos na base da confiança, não verificando



ponto por ponto as informações que lhe eram remetidas. Acresce ainda que face ao documento que assinou, não foi feita nenhuma referência à existência de um primeiro documento assinado anteriormente e que agora se tratava de uma alteração ao mesmo.

O Presidente do órgão executivo decidiu com base nas informações técnicas que lhe foram remetidas, que conforme se pode verificar, não refletem a totalidade do sucedido.

Face ao exposto, entende o Município que não lhes poderá ser assacada qualquer tipo de responsabilidade.

Sem prejuízo, importa esclarecer que numa análise *à posteriori*, decorrente da presente auditoria, da situação constatou-se o seguinte:

O Município pretendia a realização de uma empreitada com vista à pavimentação do arruamento sul do Bairro Social da Povoia;

O Município seria responsável pelo fornecimento de *"toutvenant"*;

No decurso da execução da obra detetou-se a necessidade de execução de trabalhos não previstos e imprescindíveis para a sua conclusão e plenitude, nomeadamente grelhas, viga, caixas de águas pluviais, execução de trabalhos de escavação (valas) e tubos,

Era de todo impossível ao Município assegurar o fornecimento da totalidade do material agora necessário, pelo que se imputou ao empreiteiro parte do aumento de custos desses erros e omissões, através do fornecimento por parte do Município de guias pré fabricadas, imputando-se os restantes custos ao empreiteiro;

Conforme já foi por diversas vezes aqui descrito, os recursos humanos existentes no Município são escassos para fazer face às inúmeras competências e atribuições que têm de ser prosseguidas de forma a permitir que possam ser atingidos cabalmente os objetivos e fins de interesse público, pelos quais se pautam a atividade pública e pelos quais se pauta o Município, os titulares dos

seus órgãos e funcionários. A par da escassez de recursos humanos, as constantes alterações legislativas a todos os normativos aplicáveis às diversas áreas de intervenção das Autarquias, têm vindo a dificultar a especialização e o desenvolvimento dos conhecimentos técnico-jurídicos, necessários para a perfeita análise dos diversos problemas, questões, dificuldades e dúvidas que surgem no âmbito do exercício da atividade administrativa;

Ou seja, os serviços técnicos não efetuaram, efetivamente o melhor enquadramento da situação, nomeadamente integrando-a no artigo 61º do CCP e no artigo 378º, do mesmo normativo, tendo o cocontratante apresentado um novo mapa de preços com diminuição dos custos de alguns itens do mapa de quantidades (em seu desfavor), de forma a que a obra pudesse ser cabalmente concluída;

Face à informação técnica (documento n. 10) o despacho a exarar não podia ser outro; uma vez que não era perceptível para o seu autor a alteração nos moldes em que ocorreu;

Não foram pagos trabalhos não executados.

Admite-se o erro no enquadramento e tratamento da situação por parte dos funcionários. No entanto, não há nem houve intuito de defraudar a lei, prejudicar o erário público ou de favorecimento pessoal ou de terceiros.

Pelo exposto no parágrafo anterior, e por se considerar que há erro no enquadramento e tratamento da situação o Município irá solicitar ao cocontratante a devolução do montante de 839,00€, acrescidos de IVA. Reitera-se que os trabalhos foram executados na sua totalidade.

- **CONCLUSÃO:** As obras de alargamento e pavimentação na entrada da Vila de Castelo de Paiva não foram precedidas da formalização da transferência da

4

propriedade ou de direito real menor que legitimasse a intervenção camarária, sendo este aspeto gerador da ilegalidade da despesa efetuada.

Para além disso, as obras em causa, as quais configuram o objeto normal de uma empreitada de obras públicas, foram, no entanto, realizadas por administração direta e, sobretudo, com recurso a vários procedimentos de ajuste direto simplificado com vista à aquisição de bens (materiais) e serviços (aluguer de máquinas com operador), traduzindo-se, nomeadamente, no fracionamento ilegal da despesa e no prejuízo da garantia de boa execução.

Estes factos são passíveis de configurar a prática de ilícitos financeiros previstos no artº 65º, nº1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26/ago, pelo que se procede, desde já, ao contraditório pessoal dos responsáveis envolvidos.

(conclusões 69 a 71)

PRONÚNCIA

O local antes da intervenção, conforme decorre da planta que se anexa como **Doc. n. 11**, tratava-se de um arruamento estrangulado, iniciava-se naquele local a estrada principal de acesso à Vila que, de uma faixa passava a duas após o referido estrangulamento. A forma como o trânsito fluía na zona, a par da circulação dos peões constituía um perigo sério, cuja remoção se impunha.

Os terrenos necessários ao alargamento da via não eram propriedade do Município, no entanto e tendo em conta a necessidade de intervenção urgente, o proprietário autorizou a intervenção.

Assim e prosseguindo os seus objetivos de defesa do interesse público e, neste caso em concreto, de salvaguarda da vida e saúde de pessoas, o Município iniciou a execução de trabalhos de alargamento da via, através de meios próprios, tendo contratado o aluguer de maquinaria de que não dispunha.

A opção de realização de obra por administração direta está, conforme se refere no relatório, relacionada com a convicção do Município de que se obtinham ganhos e poupanças e que efetivamente seria a escolha mais vantajosa, tendo em consideração todos os princípios subjacentes à boa gestão do dinheiro público. Ora, face à situação de debilidade financeira do Município que se contrapôs com a necessidade urgente de intervenção, sob pena de ser colocada em perigo a segurança rodoviária, entendeu-se que a possibilidade de realização de obras por administração direta seria a opção mais vantajosa para o erário público. Esclarece-se, ainda, que estamos perante uma intervenção de cariz temporário.³⁶

De acordo com a doutrina e com o CCP, é possível a realização de obra pública em imóveis que não sejam propriedade das entidades públicas promotoras da mesma (vd Jorge Andrade Silva in anotação ao artigo 352º do CCP). Basta que o dono de obra esteja na posse administrativa dos terrenos a expropriar, salvo quando "...o número de prédios a expropriar associado ao prazo de execução da obra tornem esta obrigação desproporcionada."

- **CONCLUSÃO:** A obra de valorização do antigo "edifício da cadeia" foi realizada com recurso a dois procedimentos de empreitada adjudicados ao mesmo empreiteiro (um concurso público e um ajuste direto), traduzindo-se no fracionamento ilegal da despesa e em falta de otimização/racionalização na gestão do processo de candidatura/financiamento pelo PRODOR, decorrente do desaproveitamento da verba potencialmente comparticipada (a qual só abrangeu uma das empreitadas).

Estes factos são passíveis de configurar a prática de ilícitos financeiros previstos no artº 65º, nº1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26/ago, pelo que se procede, desde já, ao contraditório pessoal dos responsáveis envolvidos.

³⁶ O local está já a ser objeto de intervenção no âmbito de projeto de requalificação dos caminhos Românicos, financiado através da UE, cuja candidatura foi submetida pela Associação de Municípios.

d

(conclusões 72 e 73)

PRONÚNCIA

Encontrando-se o Concelho deficitário de equipamentos culturais que promovam o desenvolvimento de atividades relacionadas com a cultura local, apresentou candidatura ao PRODER- Programa de Desenvolvimento Rural, Subprograma 3 Medidas 3.1 e 3.2 ³⁷com obtenção de financiamento com vista à criação de um Centro de Interpretação da Cultura Local (Doc n. 12). Fisicamente pretendia-se que o Centro funcionasse num local central e com facilidades quer de acesso quer de estacionamento. O denominado edifício da cadeia, localizado no Largo do Conde era detentor dessas características e poderia, a sua conservação e valorização serem submetidas à já referida candidatura.

O investimento total do apoio era de 190 748, 75€ (sem IVA), sendo elegível a totalidade. A comparticipação do PRODER seria de 60%. Para efeitos de submissão da candidatura e uma vez que o Centro Cultural iria funcionar apenas no 1º piso do denominado edifício da Cadeia, foi remetido em conjunto a memória descritiva, mapa de medições e caderno de encargos (Doc. n. 13).

Aprovada a candidatura foi autorizada a decisão de contratar para a abertura de procedimento para a realização de uma empreitada de obras públicas para a "Valorização do Antigo Edifício da Cadeia", tendo sido escolhido, face ao preço base – 181 976 €, acrescidos de IVA – o procedimento por concurso público.

Erroneamente foram solicitados e exigidos na fase de apresentação de propostas alvará, tendo sido excluídos 8 concorrentes por não o apresentarem tal documento. No entanto e tal como resulta do processo, não existiu qualquer impugnação

³⁷ Medida 3.2 – Melhoria da qualidade de vida Ação Conservação e valorização do património rural.

8

administrativa ou contenciosa, tendo a execução do contrato sido adjudicada à proposta efetivamente mais vantajosa financeiramente para o Município (Doc. n. 14).

Este procedimento já se encontrava a ser preparado e delineado desde 2010, data de apresentação da candidatura.

Já no decurso do ano de 2012, foi aberto procedimento para a realização de obras no rés-do-chão do denominado Edifício da Cadeia, onde se encontravam instalados os serviços de Turismo do Município. O preço base do procedimento permitia a utilização de um procedimento por ajuste direto, nos termos do art. 19º do CCP, procedimento efetivamente utilizado.

Face a todo o exposto, ao período temporal de planeamento de ambos os projetos de intervenção, ao facto de a intervenção no 1º piso resultar de um projeto financiado no âmbito de uma candidatura PRODER, bem como ao facto de a memória descritiva, o mapa de medições e o caderno de encargos terem acompanhado a mencionada candidatura, entende-se que não há qualquer relação entre as duas obras e consequentemente não existe qualquer fracionamento de despesa.

Importa ainda fazer uma breve análise do conteúdo do Anexo 12 do relatório em crise, no que concerne a aspetos que não foram acima analisados.

Refere-se que *" Não existe no projeto de execução nem em qualquer outro elemento do processo, qualquer justificação ou fundamentação para a exigência da classificação específica em causa do empreiteiro adjudicatário - 10ª subcategoria (Restauro de bens imóveis histórico-artísticos) da 1ª categoria (Edifícios e património construído) – sendo esta opção potenciadora da limitação da concorrência e de se repercutir no resultado financeiro final do contrato. "* Efetivamente não se deveria ter efetuado tal exigência nesta fase, contudo a conclusão é errónea uma vez que o resultado financeiro não foi alterado, tendo sido adjudicada a realização da obra à proposta financeiramente mais vantajosa. No entanto, tal alerta será levado em linha de conta no sentido de não ser

solicitada na fase de apresentação de propostas qualquer documento referente à habilitação.

Relativamente à referência às propostas de valor anormalmente baixo, conforme é referido no relatório de auditoria, a justificação do preço anormalmente baixo constava das propostas apresentadas. Compete ao júri a análise da justificação apresentada pelos concorrentes e só no caso de poderem subsistir dúvidas é que o júri deve solicitar os esclarecimentos que considere convenientes, pelo que não se vislumbra que exista qualquer violação do disposto na alínea d), do n. 1 do art. 57º do CCP.

Quanto à alegada de anulabilidade refere a equipa de auditores que o "...*Código dos Contratos Públicos eliminou, no caso dos concursos públicos, a qualificação dos concorrentes na fase anterior à adjudicação, pelo que resulta ilegal a exclusão de qualquer concorrente com base nos fundamentos constantes dos citados relatórios do júri de concurso, padecendo a dita deliberação camarária do vício de violação de lei (violação dos artigos 81º, 70º, nº 2 e 130º e ss. do CCP), gerador da respetiva anulabilidade.*". Contudo como foi acima referido não existiu qualquer impugnação administrativa ou contenciosa, não tendo sido invocado qualquer vício procedimental pelos concorrentes.

Refere-se ainda no dito Anexo 12 do relatório que "*Foi "admitida" uma firma estrangeira () sem que existam evidências de que tivesse apresentado a declaração prevista no artº 81º, nº5, al. a), do CCP;*". Ora aqui não existiu erro de avaliação da questão. Os documentos exigíveis nos termos do artigo 81º, referem-se à habilitação do adjudicatário e só a este devem ser solicitados e não aos concorrentes, pelo que a admissão da proposta foi correta.

Mais se esclarece que:

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas e doutrina, a não apresentação do modo de suprimento dos erros e omissões em listas separadas, não pode ser

considerada como circunstância justificativa da exclusão de propostas.³⁸

O que o artigo 61º, nº7, do CCP, pretende³⁹ é que os documentos que constituem a proposta - indicados na alínea b) do nº1, do artigo 57º do CCP, contenham o modo de suprimento de cada um dos erros e omissões aceites pelo dono da obra. Ou seja, que os mesmos sejam contemplados na proposta. Face ao exposto, entende-se não assistir qualquer fundamento à recomendação efetuada.

De acordo com o Acórdão n.º 1/2010, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, proferido no Recurso extraordinário n.º 2/2009, de uniformização de jurisprudência, publicado no Diário da República, I série, n.º 32, de 16 de Fevereiro de 2010, pp. 461 a 466 "(...) *um caso é a ausência de um elemento que tenha uma importância física ou financeira decisiva, estrutural ou indispensável para a boa execução dos trabalhos. Outro, é quando tal elemento não tem qualquer relevância, ou uma relevância diminuta, para a realização da empreitada (...) numa proposta em que se verifique que, na lista de preços unitários falta um preço ou um item do mapa de quantidades, que não inviabiliza a análise comparativa das propostas apresentadas, nem interfere na boa execução do contrato, tal omissão não pode ter a virtualidade de revestir a natureza de elemento essencial. Do mesmo modo, a correção da proposta, para supressão dessa falta, constitui circunstância que não ofende os princípios a que deve subordinar-se a contratação pública.*". Não é toda e qualquer omissão das propostas que implica a sua exclusão. Há que analisar caso a caso, as circunstâncias concretas da situação, verificar se o júri ou a entidade adjudicante pode oficiosamente corrigir o lapso ou omissão e só após reunidas todas as devidas justificações enquadrar a omissão como uma falha essencial ou não.

Ora face a todo o exposto, não se vislumbra que haja flagrante violação do regime legal, conforme se refere no Anexo 12 do relatório em crise e que possa ser imputada ou assacada qualquer tipo de responsabilidade aos membros do órgão executivo.

³⁸ AC n.º 166/2009 - 20.Nov.2009 - 1ª S/SS (Processo n.º 1314/09), do Tribunal de Contas.

³⁹ Entretanto alterado pelo DL 149/2012 de 12/07, no sentido da jurisprudência.



Acrescenta-se ainda no relatório de auditoria a páginas 46 e 47 que *“Por outro lado, as condicionantes e as opções camarárias no próprio processo de financiamento/candidatura ao PRODER, cujo limite de financiamento para a Medida em causa, praticamente coincidiu com orçamento da primeira empreitada, revelam sobre orçamentação da obra (recorde-se que a empreitada do 1º piso do edifício foi adjudicada por um valor anormalmente baixo – inferior em mais de 40% relativamente ao preço base) e falta de otimização/racionalização dos recursos, traduzida no desaproveitamento da fatia financiada, pondo em causa, de forma negligente, o montante potencial de receitas comparticipadas e o financiamento para todo o edifício”*.

Conforme já aqui foi referido, aquando da realização da candidatura, 2010, não era intenção do Município efetuar qualquer tipo de intervenção no rés-do-chão. Entende o Município que não podia submeter no âmbito da candidatura aqui em análise, a realização de uma despesa com uma obra, cujo objeto ou finalidade não estivesse diretamente relacionada com a execução do projeto. Quanto à questão da *sobre orçamentação*, remete-se para a análise do mercado e do comportamento concorrencial existente que é perfeitamente demonstrativo dos preços apresentados pelos diversos interessados (na sua maioria têm sido apresentados preços no limiar do preço anormalmente baixo e até inferior).

CONCLUSÃO

Finalmente, refira-se que este Município continua empenhado em promover o acolhimento das recomendações dessa entidade, através da respetiva implementação no seio dos serviços.

O Município de Castelo de Paiva, no âmbito do Projeto de Relatório em crise, em sede de contraditório, teve o ensejo de se pronunciar sobre a forma e o teor do referido documento, procurando, dessa forma, contribuir não apenas para o seu melhoramento, mas também, e sobretudo, esclarecer e apontar algumas incorreções

que, entende que devem ser devidamente consideradas, de modo a contribuir para um relatório sério, objetivo, imparcial e mais consentâneo com os factos, a ciência e as regras da arte ao caso aplicáveis.

O Município de Castelo de Paiva tentou sempre pautar-se pelo rigor financeiro, tentando alcançar a redução do endividamento bancário e a redução da dívida a fornecedores, como se demonstrou. Além do mais, não se vislumbra o incumprimento das normas financeiras aplicáveis por parte do Município e titulares dos seus órgãos e consequentemente não lhes poderá ser assacada qualquer tipo de responsabilidade.

A verdade é que o Município de Castelo de Paiva, apesar do esforço financeiro que foi obrigado a fazer nos últimos anos, conseguiu melhorar a sua performance financeira em todos os aspetos, conforme referido pelos Senhores Inspetores, apresentando atualmente uma estrutura financeira mais sólida.

Termos em que o presente contraditório deverá ser atendido totalmente por provado, relevando-se, em consequência, qualquer eventual responsabilidade por parte dos seus intervenientes.

Anexo: 14 documentos

O Presidente da Câmara Municipal

()