



GOVERNO DE  
PORTUGAL

SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO  
E DO ORÇAMENTO

IGF-EG 02860 050815

04-08-2015 000868

Entº 2062/2015  
Proc. 02.3

Exma. Senhora  
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o  
Secretário de Estado da Administração  
Local  
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 – 5º  
1399-022 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

**ASSUNTO: Auditoria ao Município de Oleiros – Controlo da Contratação Pública e do Urbanismo.**

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de remeter a V.Ex.ª, 1 CD-Rom do Relatório nº 252/2015, da Inspeção-Geral de Finanças, sobre o assunto acima mencionado, no qual foi exarado o seguinte despacho:

*“Visto com concordância, nomeadamente, com as propostas constantes do ponto 4.  
Remeta-se ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Administração Local  
as) Hélder Reis  
2015.07.30”*

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE,

  
Vitor Jaime Pereira Alves

C/C: IGF

Gab. Sec. Est. Adj. Orçamento

Ent.º 2062 P.º 02.3

Em 24.07.2015 Dip.

O Chefe do Gabinete

Em

**Despacho SEAO:**

Visto com concordância, nomeadamente, com as propostas constantes do ponto 4.  
Remeta-se ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Administração Local.

O Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, no uso de competência delegada.

**Hélder Manuel  
Gomes dos Reis**

Hélder Manuel Gomes dos Reis  
c=PT, o=Ministério das Finanças,  
ou=Gabinete do Secretário de  
Estado Adjunto e do Orçamento,  
cn=Hélder Manuel Gomes dos Reis  
2015.07.30 18:37:24 +01'00'

**Relatório N.º 252/2015**

**Proc. N.º 2013/185/B1/1651**

**TÍTULO DA AÇÃO:**

**Auditoria ao Município de Oleiros  
Controlo da Contratação Pública e do Urbanismo**

**INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS**

Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA ☎ 21 811 35 00 Fax: 21 816 25 73  
R. Dr. Alfredo Magalhães, 8-2º - 4000-061 PORTO ☎ 22 208 88 19 Fax: 22 208 21 85

Internet: <http://www.igf.mn-financas.pt>  
Email: [igf@mn-financas.pt](mailto:igf@mn-financas.pt)

# CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO

---

Auditoria ao Município de Oleiros

---

Proc. n.º 2013/185/B1/1651

*Relatório n.º 252/2015*

*janeiro de 2015*

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

**FICHA TÉCNICA**

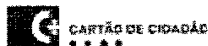
<b>NATUREZA</b>	Auditoria temática nas áreas da contratação pública e do urbanismo.
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Oleiros.
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de 2014.
<b>ÂMBITO</b>	Triénio 2010/2012
<b>OBJECTIVOS</b>	Avaliar a gestão das compras públicas e das empreitadas de obras públicas do Município, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.  Avaliar as atividades de planeamento territorial, gestão e fiscalização urbanísticas do Município.
<b>METODOLOGIA</b>	A execução da auditoria foi orientada pelas metodologias de análise adotadas pela IGF, assentando, basicamente, nos seguintes procedimentos de auditoria, por fase da ação:  ✓ <b>Fase de planeamento:</b> Levantamento inicial dos documentos, procedimentos e circuitos administrativos e dos respetivos intervenientes; Estudo dos regulamentos municipais; Levantamento do universo a auditar e seleção de amostras.  ✓ <b>Fase de execução:</b> Análise do sistema de controlo interno; Realização de testes de conformidade/substantivos aos processos de compras, de empreitadas e urbanísticos selecionados.
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à CM de Oleiros em 5/dez/2014, o qual foi objeto de posição formal por parte desta entidade em 23/dez/2014.  Foi igualmente assegurado o contraditório pessoal do eventual responsável (responsabilidade financeira) cuja resposta foi recebida na IGF em 22/dez/2014.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	jan/2014 a dez/2014
<b>DIRECÇÃO</b>	IFD Manuela Garrido
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> CdE Rui Ribeiro <b>Execução:</b> Inspetor João Oliveira Ramos

**Nota:** Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.mjn-financas.pt>.

Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

**PARECER:**

Assinado por: **MANUELA FERNANDA DA ROCHA GARRIDO**  
Num. de Identificação Civil: B1080524559  
Data: 2015.02.04 11:04:42 GMT Standard Time  
Localização: Inspetora de Finanças Diretora



À consideração da Subinspetora-Geral, Dra. Ana Paula Barata Salgueiro:

Concordo com o vertido no presente relatório, nomeadamente com as conclusões e recomendações (A. a UU.), alertando para a necessidade da CMP, comunicar à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção do relatório, o respetivo acatamento.

Proponho encaminhamento ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para efeitos do previsto nos itens 4.1. a. 4.3..

Manuela Garrido  
Inspetora de Finanças Diretora

**DESPACHO:**

Concordo com as propostas de fls 58 (pontos 4.1.e.4.2). A proposta constante do ponto 4.3. deverá ser objeto de ponderação, pela IGF, após o envio das evidências de regularização, por parte do Município de Oleiros, das situações detetadas na auditoria.

Para além da submissão do presente Relatório a despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, deverá o mesmo ser enviado ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, no que respeita ao controlo do Urbanismo, atento o conteúdo do despacho de articulação de suas Excelências a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, de 21 de julho de 2014.

Subinspetora-Geral  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA  
SALGUEIRO  
2015.07.22 19:54:40 +01'00'

(Par delegação de competências do Senhor Inspetor-Geral, ao abrigo do Despacho 18/IG/2015, de 25 de maio de 2015.)

**RELATÓRIO N.º 252/2015**

**PROCESSO N.º 2013/185/B1/1651**

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE OLEIROS  
CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. Tendo em conta os elementos recolhidos e as evidências obtidas (Cfr. **ANEXOS 1 A 10 E FICHAS 1 A 9**), a análise e avaliação das mesmas (Cfr. **Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório (Cfr. **ANEXOS 11 E 12** e respetiva apreciação vertida no texto do relatório), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:
- 1.1.** No triénio de 2010 a 2012, a despesa com compras públicas efetuada pelo Município de Oleiros (MO) ascendeu a M€8,9, representando 32,4% da despesa geral e 58,7% da despesa corrente.
- 1.2.** No período 2010/2012, a despesa paga com empreitadas de obras públicas no MO ascendeu a M€27,5, representando 26,7% da despesa de capital e de 12% da despesa total.
- 1.3.** Apesar do MO não dispor de critérios que densifiquem o conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas", previsto no nº 2 do artº 113º do CCP, não se registou qualquer caso de incumprimento, quer nas compras públicas, quer na adjudicação de empreitadas de obras públicas.
- 1.4.** Em todos os procedimentos de ajuste direto, relativos a compras públicas ou empreitadas de obras públicas, a CM só convidou uma entidade a apresentar proposta, em claro prejuízo da concorrência.
- 1.5.** Nos 5 processos de aquisição de bens, nos 7 processos de aquisição de serviços e nos 6 processos de empreitadas analisados, verificaram-se várias situações de incumprimento das regras de realização da despesa, por falta de cabimentação das verbas estimadas em data anterior à abertura do procedimento e por inexistência de informação de compromisso em momento prévio à assinatura do contrato, tendo estas práticas irregulares e ilegais, começado, em resultado da auditoria, a ser corrigidas pelos serviços da DAF.
- 1.6.** Em 2 dos 7 processos de aquisição de serviços analisados era devido parecer prévio vinculativo, mas não foi emitido, ainda que a CM tenha vindo, posteriormente, a regularizar situação.
- 1.7.** O MO não dispõe de base de dados de custos históricos e informação sistematizada e atualizada sobre custos médios

**Despesa de M€8,9 com compras públicas entre 2010 e 2012**

**Despesa de M€27,5 com empreitadas entre 2010 e 2012**

**MO não dispõe de critérios que densifiquem o conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas" - nº 2, artº 113º do CCP.**

**Convites apenas a uma entidade, em prejuízo da concorrência**

**Irregularidades e ilegalidades no processo de realização da despesa**

**Falta de parecer prévio vinculativo nos processos de aquisição de serviços**

**Inexistência de base de dados de custos históricos e**

- unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que ser ser utilizados, por ex., na estimativa do valor do contrato de novas obras.
- 1.8.** O Gabinete Técnico do MO, em regra, não elaborou informações, autos, relatórios, ou livros próprios onde esteja documentado o exercício da fiscalização da execução dos contratos de empreitadas de obras públicas;
- 1.9.** A CM não cumpriu o previsto nos cadernos de encargos, uma vez que não nomeou "diretor de fiscalização" ou equivalente nem garantiu a organização de "livro de obra" pelos empreiteiros.
- 1.10.** Verificaram-se desvios no prazo da execução da obra em 3 empreitadas, sem explicação plausível nos respetivos processos.
- 1.11.** Em nenhum dos processos de empreitada da amostra ocorreu derrapagem de custos e em todos eles o prazo médio de pagamento foi inferior a 60 dias.
- 1.12.** A atividade de planeamento urbanístico do município é praticamente nula desde a publicação do PDM de 1995, há 19 anos, não tendo sido usados os seus poderes regulamentar, tributário e de investimento, face ao sobredimensionamento dos perímetros urbanos, para consolidar os núcleos urbanos existentes e controlar as áreas de expansão, com vista a racionalizar os custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos.
- 1.13.** O Regulamento de Urbanização e Edificação (RUE) de 2010, deixou de prever, ilegalmente, taxa pela realização manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU) e compensações, não incluindo, portanto, quaisquer regras e critérios referentes às mesmas, o que levou à não liquidação e cobrança desses encargos nos processos urbanísticos aprovados desde então.
- 1.14.** O Regulamento e Tabela de Taxas (RTT) de 2010, em violação do Regime Geral das Taxas das Autarquia Locais (RGAL), também não apresenta fundamentação para a omissão ou valor nulo da TMU, as isenções previstas no seu articulado e omissão
- custos unitários, por tipo de obras ou de trabalhos**
- Falhas na fiscalização das empreitadas**
- Desvios na execução física das empreitadas**
- Cumprimento da execução financeira e do prazo de pagamento das empreitadas**
- Ausência de planeamento urbanístico**
- Falta de medidas de racionalização dos custos com infraestruturas**
- Falta da previsão legal de TMU e compensações no RUE de 2010, com perda de receita municipal**
- Inexistência de fundamentação da omissão de TMU e compensações e das isenções**



das compensações previstas no artº 44º do RJUE.

previstas, no RTT

- 1.15.** Detetaram-se 3 situações de licenciamento urbanístico em violação do regulamento do Plano Diretor Municipal (PDM) e 3 casos de incumprimento do Plano de Pormenor (PP) de Açude Pinto, geradores da nulidade dos respetivos atos de licenciamento.
- 1.2.** No triénio analisado (2010/2012), o montante das taxas urbanísticas arrecadadas, representou, em média, apenas 0,22% e 0,12%, respetivamente, do montante global das receitas correntes e do total das receitas do Município, tendo sido nula a receita da TMU e da compensação em numerário nesse período, por falta de previsão regulamentar.
- A TMU não contribuiu, por isso, para financiar os custos com infraestruturas-gerais, que nesse período ascenderam a M€7,6.
- 1.3.** Registaram-se múltiplos erros e irregularidades em matéria de liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas, designadamente, a inexistência de atos formais de liquidação, a aplicação errada dos montantes das tabelas de taxas e falta de reporte à data dos atos de licenciamento, inexistindo qualquer controlo, *a posteriori*, do cálculo dessas taxas e compensações.
- 1.4.** Os erros verificados resultaram em prejuízos para a autarquia de €4.853,25 e de €866,85, respeitantes a taxa de urbanização e compensação, respetivamente, bem como para os requerentes, de €193,77, relativos a taxa administrativa pela emissão da licença.
- A autarquia já procedeu, entretanto, na sequência do projeto de relatório enviado, à liquidação adicional das taxas e compensações não cobradas, bem como à restituição das taxas indevidamente cobradas.
- 1.5.** A autarquia não dispõe de meios humanos para o exercício da fiscalização urbanística.
- 1.6.** Foi detetada a seguinte situação de risco não incluída no PGRIC: não cobrança ou cobrança não uniforme de taxas e compensações urbanísticas.
- Invalidade de 6 dos 9 atos de licenciamento analisados**
- Insuficiente financiamento através das taxas urbanísticas, designadamente, do investimento municipal em infraestruturas**
- Erros substanciais na liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas**
- Prejuízo global de m€5,72 para a autarquia, já regularizado**
- Inexistência de fiscalização urbanística**
- Situação de risco não prevista no PGRIC**

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1 FUNDAMENTO .....	10
1.2 OBJETIVOS .....	10
1.3 ÂMBITO .....	11
1.3.1 Âmbito funcional .....	11
1.3.2 Âmbito temporal .....	11
1.4 METODOLOGIA .....	11
1.4.1 Fase de planeamento .....	11
1.4.2 Fase de execução .....	12
1.4.3 Critérios .....	12
1.4.4 Técnicas .....	12
1.5 CONDICIONALISMOS .....	12
1.6 CONTRADITÓRIO .....	12
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>13</b>
2.1 COMPRAS PÚBLICAS (AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS) .....	13
2.1.1. Peso financeiro das compras públicas no triénio 2010/2012 .....	13
2.1.2. Regulamentação e gestão na área das compras públicas .....	14
2.1.3. Legalidade das compras públicas .....	15
2.1.3.1. Aquisição de bens .....	15
2.1.3.2. Aquisição de serviços .....	17
2.2 EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS .....	18
2.2.1. Principais critérios de definição da amostra .....	18
2.2.2. Regulamentação e gestão na área das empreitadas .....	19
2.2.3. Legalidade das empreitadas .....	20
2.2.3.1. Procedimento contratual .....	20
2.2.3.2. Execução física e financeira .....	21
2.3 URBANISMO .....	23
2.3.1. Instrumentos de gestão territorial em vigor .....	23
2.3.2. Análise quantitativa dos perímetros urbanos do PDM .....	26
2.3.3. Regulamentos municipais relevantes na área da gestão urbanística .....	27
2.3.3.1. Regulamento do PDM (RPDM) .....	28
2.3.3.2. Regulamento de Urbanização e Edificação (RUE) .....	28

2.3.3.3.	Regulamento de Edificação em Espaço Rural (REER).....	31
2.3.3.4.	Regulamento de Taxas, Licenças, Compensações e Outros Rendimentos (RTLCO) 31	
2.3.3.5.	Regulamento e Tabela de Taxas (RTT).....	31
2.3.4.	Gestão Urbanística .....	32
2.3.4.1.	Conformidade do procedimento de controlo prévio .....	33
2.3.4.2.	Conformidade das operações urbanísticas com os IGT em vigor .....	34
2.3.5.	Taxas urbanísticas.....	38
2.3.6.	Fiscalização urbanística municipal .....	43
2.3.7.	Medidas de tutela da legalidade urbanística .....	45
2.3.8.	Contratos de planeamento, urbanização e permuta .....	46
2.4	SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	46
2.4.1.	Fragilidades no controlo interno .....	46
2.4.2.	Norma de controlo interno e aplicações informáticas.....	47
2.4.3.	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas .....	47
<b>3.</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>48</b>
<b>4.</b>	<b>PROPOSTAS.....</b>	<b>58</b>