

# CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

---

**Auditoria ao Município da Batalha**

---

Proc. n.º 2013/187/B1/811

*Relatório n.º 2180/2014*

*dezembro de 2014*

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

### FICHA TÉCNICA

<b>NATUREZA</b>	Auditoria Temática nas Áreas da Contratação Pública e do Urbanismo.
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município da Batalha.
<b>FUNDAMENTO</b>	A presente auditoria enquadra-se no Projeto “Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica”, previsto no Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças para 2013.
<b>ÂMBITO</b>	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 2/jan/2010 e 31/dez/2012.
<b>OBJETIVOS</b>	A presente auditoria teve como objetivo avaliar a regularidade, legalidade e boa gestão ao nível da contratação pública (aquisições de bens e serviços e empreitadas) e avaliação da política de gestão urbanística do Município, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.
<b>METODOLOGIA</b>	A metodologia utilizada obedeceu às fases de planeamento e de execução da ação e a alguns procedimentos de controlo previstos nos seguintes Guiões: Controlo das Empreitadas de Obras Públicas, Controlo das Compras Públicas, e Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais.
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	mai/2013 a jun/2014
<b>DIREÇÃO</b>	IFD – Manuela Garrido
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> CdE – António Pêga <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.min-financas.pt>.

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

**PARECER:**

À consideração do Subinspetor-Geral, Dr. Mário Rui Tavares da Silva:

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

Manuela Garrido

Inspetora de Finanças Diretora

**DESPACHO:**

Concordo com as propostas de fls 44 (pontos 4.1.e.4.2). Submeto o presente relatório a despacho de S. E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em especial no que respeita ao controlo da Contratação Pública, sugerindo o seu envio subsequente a S. E. o Secretário de Estado da Administração Local, em matéria de Urbanismo, conforme o despacho de articulação de suas Excelências a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, de 21 de julho de 2014.

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

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA  
COSME FRANCO  
BARATA SALGUEIRO  
2015.08.18 12:42:34  
+01'00'

**RELATÓRIO Nº 2180/2014**

**PROCESSO Nº 2013/187/B1/811**

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA BATALHA – CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

<p>Tendo em conta as evidências obtidas (<b>cf. Anexos 1 a 11</b>), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (<b>cf. Anexo 12</b>), as principais conclusões desta auditoria, que abrangeu o triénio 2010 a 2012, são as seguintes:</p>	
<p><b>1.</b> No que respeita ao procedimento e à gestão das compras públicas, falta concluir o relevante processo de centralização de todas as compras públicas no Serviço de Contratação Pública da DAF, conforme o previsto no Regulamento dos Serviços Municipais.</p>	<p><b>O processo de centralização das Compras Públicas não está completo</b></p>
<p><b>2.</b> Reduções remuneratórias efetuadas nas aquisições de serviços pela autarquia, à exceção do contrato com a Securitas – Serviços e Tecnologias de Segurança SA a efetuar pelo serviço requisitante.</p>	<p><b>Observância das Leis Orçamentais nas aquisições de serviços, com uma exceção</b></p>
<p><b>3.</b> Em regra, os projetos elaborados por entidades exteriores ao Município foram sujeitos a revisão por parte dos serviços municipais competentes, o que não sucedeu naqueles que foram elaborados pelos serviços da CM de maior complexidade técnica.</p>	<p><b>Controlo da autarquia na fase de elaboração dos projetos</b></p>
<p><b>4.</b> Cumprimento dos limites legais na celebração de contratos de subempreitada. Contudo, a fundamentação da decisão encontra-se pouco sustentada pelo adjudicatário.</p>	<p><b>Observância do artº 383º do CCP e não observância do artº 385º nº 4 do CCP.</b></p>
<p><b>5.</b> Plano Diretor Municipal não definidor das políticas de desenvolvimento estratégico ao nível do planeamento e ordenamento do território.</p>	<p><b>Desajustamento do PDM face á realidade municipal</b></p>
<p><b>6.</b> No triénio 2010/2012 o conjunto das taxas urbanísticas e impostos municipais representou face à receita total e corrente do Município 19% e 30,36%, respetivamente,</p>	<p><b>Peso pouco significativo das taxas urbanísticas e impostos na receita municipal</b></p>
<p><b>7.</b> No triénio analisado a receita decorrente da TMRI correspondeu a 0,49% do montante do investimento municipal em infraestruturas gerais.</p>	<p><b>Insuficiência do valor cobrado da TMRI face ao montante investido em infraestruturas gerais</b></p>
<p><b>8.</b> Regularidade dos procedimentos contraordenacionais, face às participações analisadas.</p>	<p><b>Observância do quadro legal das contraordenações</b></p>
<p><b>9.</b> Plano de Gestão de Riscos de Corrupção com insuficiências na afetação de recursos humanos e financeiros e na sua monitorização.</p>	<p><b>Insuficiências do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção</b></p>

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
1.1. FUNDAMENTO .....	8
1.2. OBJETIVOS .....	8
1.3. ÂMBITO TEMPORAL.....	8
1.4. METODOLOGIA .....	9
1.5. CONDICIONALISMOS .....	12
1.6. CONTRADITÓRIO .....	13
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO</b> .....	<b>13</b>
2.1. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS (AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS).....	13
2.1.1. CARACTERIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS.....	13
2.1.2. BOAS PRÁTICAS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	16
2.1.3. LEGALIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS.....	17
2.2. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	21
2.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	21
2.2.2. ANÁLISE E APRECIACÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	23
2.3. CONTROLO DO URBANISMO .....	26
2.3.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO DO MUNICÍPIO.....	26
2.3.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS RELEVANTES NA ÁREA DA GESTÃO URBANÍSTICA .....	30
2.3.2.1. REGULAMENTO DO PDM (RPDM) .....	30
2.3.2.2. REGULAMENTO MUNICIPAL DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (RMOU) .....	31
2.3.2.3. REGULAMENTO E TABELA DE TAXAS E OUTRAS RECEITAS MUNICIPAIS (RTTORM) .....	31
2.3.3. VERIFICAÇÃO DA LEGALIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS .....	33
2.3.4. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO EM MATÉRIA URBANÍSTICA .....	34
2.3.5. MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA .....	35
2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	35
2.5. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	36
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>37</b>
3.1. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS .....	37
3.2. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	38
3.3. CONTROLO DO URBANISMO .....	40
3.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	43
3.5. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	43

4. PROPOSTA .....	44
Lista de anexos .....	45

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>€</b>	Euro
<b>AIRC</b>	Associação Informática da Região Centro
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>AMB</b>	Assembleia Municipal Batalha
<b>ANCP</b>	Agência Nacional de Compras Públicas
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>AMB</b>	Assembleia Municipal Batalha
<b>ANCP</b>	Agência Nacional de Compras Públicas
<b>Artº</b>	Artigo
<b>AT</b>	Autoridade Tributária e Aduaneira
<b>CCDR</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
<b>CA</b>	Comissão de Acompanhamento
<b>CCE</b>	Central de Compras do Estado
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>Cfr.</b>	Conforme ou confronto
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMB</b>	Câmara Municipal da Batalha
<b>CMP</b>	Compensação por falta ou insuficiência de áreas de cedência
<b>CNCP</b>	Catálogo Nacional de Compras Públicas
<b>CPA</b>	Código de Procedimento Administrativo
<b>CPV</b>	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
<b>DAF</b>	Divisão de Administração e Finanças
<b>DAG</b>	Departamento de Administração Geral
<b>DGAEP</b>	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DOM</b>	Divisão de Obras Municipais
<b>DOTOM</b>	Divisão de Ordenamento do Território e de Obras Municipais
<b>DR</b>	Diário da República
<b>GES</b>	Sistema de Gestão de Stocks
<b>GOP</b>	Grandes Opções do Plano
<b>Há</b>	Hectare
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IRS</b>	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
<b>Km</b>	Quilómetro
<b>LAL</b>	Lei das Autarquias Locais
<b>LCPA</b>	Lei de Compromissos

<b>LEOE</b>	Lei de Execução Orçamental do Estado
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>MAMAOT</b>	Ministério Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>Pa</b>	Portaria
<b>PA</b>	Plano de Atividades
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PBH/PGBH</b>	Plano de Bacia Hidrográfica/Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica
<b>PC</b>	Presidente da Câmara
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PDM</b>	Plano Director Municipal
<b>PGR</b>	Procuradoria-Geral da República
<b>PMOT</b>	Plano Municipal de Ordenamento do Território
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>PNPOT</b>	Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PP</b>	Plano de Pormenor
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimentos
<b>PPTH</b>	Programa Pagar a Tempo e Horas
<b>PREDE</b>	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>PROFCL</b>	Plano Regional de Ordenamento Florestal do Centro Litoral
<b>PROT</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território
<b>PU</b>	Plano de Urbanização
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
<b>RMOU</b>	Regulamento Municipal de Operações Urbanísticas
<b>RPDM</b>	Regulamento do PDM
<b>RSU</b>	Resíduos Sólidos Urbanos
<b>RTTORM</b>	Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas Municipais
<b>SCA</b>	Sistema de Contabilidade Autárquica
<b>SIC</b>	Sistema de Inventário e Cadastro
<b>TAF</b>	Tribunal Administrativo e Fiscal
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TMU/TMRI</b>	Taxa Municipal de Urbanização do Município da Batalha
<b>Un:</b>	Unidade
<b>UOPG</b>	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

## LISTA DE FIGURAS

---

<b>FIGURA 1</b> – Amostra de contratos de compras públicas	<b>9</b>
<b>FIGURA 2</b> – Amostra de empreitadas de obras públicas	<b>10</b>
<b>FIGURA 3</b> – Amostra e representatividade dos loteamentos e obras de edificação	<b>10</b>
<b>FIGURA 4</b> – Amostra das contraordenações urbanísticas	<b>11</b>
<b>FIGURA 5</b> – Amostra das medidas de tutela da legalidade urbanística	<b>11</b>
<b>FIGURA 6</b> – Peso das despesas com compras públicas na despesa geral, no triénio 2010/2012	<b>13</b>
<b>FIGURA 7</b> – Peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas, no triénio 2010/2012	<b>22</b>
<b>FIGURA 8</b> – Empreitadas de obras públicas adjudicadas no triénio 2010/2012	<b>22</b>
<b>FIGURA 9</b> – Distribuição do número e do valor das adjudicações por tipo de procedimento, no triénio 2010/2012	<b>22</b>
<b>FIGURA 10</b> – Número de adjudicações por empreiteiros e respetivos valores, no triénio 2010/2012	<b>23</b>
<b>FIGURA 11</b> – Perímetros urbanos do PDM/1995 Vs evolução demográfica	<b>27</b>
<b>FIGURA 12</b> – Perímetros urbanos da proposta de revisão do PDM vs evolução demográfica	<b>27</b>
<b>FIGURA 13</b> – Programação e execução dos PMOT em vigor	<b>28</b>
<b>FIGURA 14</b> – Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais na despesa do Município, no triénio 2010/2012	<b>29</b>
<b>FIGURA 15</b> – Peso das taxas urbanísticas e dos impostos municipais na receita do Município, no triénio 2010/2012	<b>29</b>
<b>FIGURA 16</b> – Grau de cobertura pela TMRI do investimento efetuado na urbanização, no triénio 2010/2012	<b>30</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

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

### 1.2. OBJETIVOS

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

1	Verificar se o processo de contratação pública (aquisições de bens e serviços e empreitadas de obras públicas) respeitou as normas legais e as boas práticas, em termos de poupança e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência;
2	Aferir sobre a aplicação das reduções remuneratórias incidentes sobre a aquisição de serviços;
3	Avaliar a fiabilidade e integralidade da informação contabilística relativa a fornecedores e empreiteiros;
4	Atestar da legalidade dos procedimentos pré-contratuais adotados com vista à adjudicação de empreitadas e a regularidade da execução dos respetivos contratos;
5	Apurar sobre a existência de desvios na execução física e financeira das empreitadas;
6	Aferir da razoabilidade dos custos das obras públicas;
7	Analisar o planeamento urbanístico do Município tendo em conta os recursos financeiros afetos e a sua origem;
8	Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
9	Verificar a legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal no âmbito da aprovação das operações urbanísticas;
10	Atestar da regularidade da instauração, instrução e decisão municipal, em matéria de ilícitos urbanísticos, nos processos de contraordenação e na aplicação de medidas de tutela da legalidade;
11	Apurar da legalidade e do equilíbrio financeiro da contratualização urbanística municipal, nomeadamente em contratos de planeamento, de urbanização e de permuta, aquisição e venda de bens imóveis, celebrados entre o Município e particulares;
12	Conhecer o sistema de controlo interno, especialmente no que respeita às áreas da contratação pública e do urbanismo, e proceder à sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Além dos objetivos descritos, foi também finalidade da presente ação a apreciação do **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** da autarquia, nos aspetos especialmente relacionados com as áreas enunciadas.

### 1.3. ÂMBITO TEMPORAL

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

## 1.4. METODOLOGIA

1.4.1. Na **fase de planeamento** tiveram lugar, nomeadamente, as seguintes ações:

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

1.4.1.1. Na seleção da amostra dos contratos de compras públicas (aquisição de bens e serviços, incluindo avenças) de montante superior a € 5 000, adjudicados no triénio 2010/2012, de que resultou a escolha dos 14 contratos referidos no **ANEXO 1**, foi utilizado, em razão da materialidade, o critério do maior valor.

Como se vê no quadro que constitui a figura 1, a amostra analisada representou 18,67% do número e 31,74% do valor dos contratos do universo considerado.

A amostra relativa à aquisição de bens correspondeu a 20% do número e a 35,44% do valor do respetivo universo e a amostra relativa à aquisição de serviços, incluindo avenças, correspondeu a 17,78% do número e a 28,18% do valor do respetivo universo.

Na aludida seleção, atendeu-se, ainda, à modalidade de procedimento pré-contratual, verificando-se que foi utilizado, apenas, o ajuste direto.

Existem cinco procedimentos referenciados no **ANEXO 1** com “a)”, relativamente aos quais deverá ser apresentada justificação pela CMB para a divergência entre o montante adjudicado e o montante pago em cada um dos procedimentos.

A CMB justificou as divergências nos cinco procedimentos entre os valores adjudicados e os montantes pagos com as alterações impostas pelas taxas de IVA por força da aplicação das sucessivas leis de enquadramento orçamental.

Das evidências avançadas pela autarquia no contraditório estão justificadas as divergências entre os valores adjudicados e pagos, nada mais havendo a referir a esse propósito.

**Figura 1 - Amostra de contratos de compras públicas 2010/2012**

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj	%	Valor Adj (€)	%
<b>Ajuste direto</b>	14	18,67	528.361,85	31,74
<b>Total</b>	14	<b>18,67</b>	528.361,85	<b>31,74</b>
<b>Universo 2010/2012</b>	75	100,00	1.664.436,15	100,00

Fonte: Relação dos contratos de compras públicas fornecida pelos serviços municipais

**ANEXO 1**

1.4.1.2. A definição da amostra dos contratos de empreitadas públicas obedeceu à

conjugação dos seguintes critérios: materialidade, desvios face ao previsto e análise de risco.

A amostra, constituída pelos 11 contratos indicados no **ANEXO 2**, representou 18,33% do número de adjudicações feitas no triénio 2010/2012 (respeitando 3,33% a 2 concursos públicos e 15% a 9 ajustes diretos) e 29,17% do valor dessas adjudicações (correspondendo 27,77% aos concursos públicos e 1,41% aos ajustes diretos), conforme quadro seguinte:

**Figura 2 - Amostra de empreitadas de obras públicas - 2010 a 2012**

N.º DE PROCESSOS			MATERIALIDADE	
Procedimento	N.º Adj	%	Valor Adj (C)	%
<b>Concurso Público</b>	2	3,33	1.597.439,82	27,77
<b>Ajuste direto</b>	9	15,00	80.947,01	1,41
<b>Total</b>	11	<b>18,33</b>	1.678.386,83	<b>29,17</b>
<b>Universo 2010/2012</b>	60	100,00	5.752.885,19	100,00

Fonte: Relação de empreitadas 2010/2012 fornecida pelos serviços municipais

## ANEXO 2

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

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

1.4.1.3.2. A figura 3 mostra que, num universo de 249 operações urbanísticas, com o total de 133 131,19 m<sup>2</sup> de abc autorizada, foram analisadas as 20 operações indicadas no **ANEXO 3** (19 de edificação e 1 de loteamento<sup>1</sup>) com o total de 15 271,35 m<sup>2</sup> de abc autorizada, o que representa, 8% e 11,5%, respetivamente:

**Figura 3 - Amostra e representatividade dos loteamentos e obras de edificação**

Tipo operação	Nº Operações	%	Abc autorizada (m2)	%
<b>Edificação</b>	19	7,6%	13.623,10	10,2%
<b>Loteamento</b>	1	0,4%	1.648,25	1,2%
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>8,0%</b>	<b>15.271,35</b>	<b>11,5%</b>
<b>Universo 2010/2012</b>	249	100,0%	133.131,39	100,0%

Fonte: Relação das operações urbanísticas 2010/2012 fornecida pelos serviços municipais

<sup>1</sup> Único referenciado no triénio 2010/2012.

**ANEXO 3**

1.4.1.3.3. Pela análise da figura 4 constata-se que, do universo de 52 processos foram analisados os 12 processos indicados no **ANEXO 4**, o que representa 23,08% do universo. A seleção abrangeu processos em diferentes situações de desenvolvimento, não havendo registo de qualquer arquivamento por prescrição.

**Figura 4 - Amostra das contraordenações urbanísticas 2010/2012**

Nº de processos da amostra	Em tramitação	Arquivados	Admoestação	Coima	Total	%
	3	3	3	3	12	<b>23,08</b>
<b>Universo 2010/2012</b>	6	6	26	14	52	<b>100,00</b>

Fonte: Relação dos processos de contraordenação urbanística 2010/2012 fornecida pelos serviços municipais

**ANEXO 4**

1.4.1.3.4. No que respeita à amostra das medidas de tutela da legalidade urbanística, foram analisados 4<sup>2</sup> dos 9 processos de embargo instaurados no triénio 2010/2012, não tendo sido tomadas quaisquer outras medidas de tutela, representando, os referidos processos 44,44% do universo considerado, conforme figura seguinte:

**Figura 5 - Amostra das medidas de tutela da legalidade urbanística 2010/2012**

Nº de proc <sup>os</sup> da amostra	Embargos	Posse administrativa	Demolição	Cessação da atividade	Total	%
	4	0	0	0	4	<b>44,44</b>
<b>Universo 2010/2012</b>	9	0	0	0	9	<b>100,00</b>

Fonte: Relação das medidas de tutela da legalidade urbanística fornecida pelos serviços municipais

1.4.2. A fase da execução obedeceu, com os adequados ajustamentos, ao programa de trabalho e à metodologia definidos nos Guiões da IGF relativos à Contratação Pública (Compras Públicas<sup>3</sup> e Empreitadas de Obras Públicas<sup>4</sup>) e ao Urbanismo<sup>5</sup>, com especial incidência nos seguintes aspetos:

- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos relativamente à contratação pública, visando, em especial: a verificação da aplicação dos princípios da legalidade, da transparência e da concorrência na fase pré-contratual; a verificação da limitação legal aos convites à mesma entidade, no âmbito do ajuste direto sem recurso a critérios materiais; a quantificação e análise dos trabalhos a mais e dos trabalhos devidos a erros e omissões do projeto da obra; a análise dos desvios no prazo de execução das empreitadas e do seu impacto financeiro na

<sup>2</sup> Proc<sup>o</sup> 1/2010 ( – embargo), Proc<sup>o</sup> 1/2011 ( – embargo), Proc<sup>o</sup> 1/2012 ( – embargo).

– embargo), Proc<sup>o</sup> 5/2011 (

<sup>3</sup> De acordo com a Informação nº 1022/2009 da IGF

<sup>4</sup> De acordo com a Informação nº 1827/2010 da IGF

<sup>5</sup> De acordo com a Informação nº 289/2013 da IGF

conta da empreitada, nomeadamente em termos de revisões de preços; a evidência da fiscalização das obras; a verificação da razoabilidade dos custos médios unitários das obras selecionadas;

- ✓ Execução de testes de conformidade e substantivos relativamente ao urbanismo visando, em especial: a fiabilidade das informações constantes das relações fornecidas pelos serviços municipais competentes no tocante a Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), a operações urbanísticas aprovadas/licenciadas, a processos de contraordenação instaurados, a medidas de tutela da legalidade urbanística aplicadas e a contratos de planeamento, de urbanização e de permuta, aquisição e venda de imóveis; a validação da sustentação e adequação das amostras previamente definidas; a verificação da legalidade e da regularidade do planeamento territorial, da gestão urbanística e da fiscalização urbanística.

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

1.4.2.2. No desenvolvimento da auditoria foram utilizadas, basicamente, as seguintes técnicas: análise documental, incluindo as peças de cada um dos processos de contratação pública da amostra e as peças escritas e desenhadas de cada plano ou processo urbanístico da amostra; tratamento e análise de dados contabilísticos, financeiros e urbanísticos e de outra informação relevante; realização de entrevistas informais e questionários junto dos autarcas, dirigentes e trabalhadores dos serviços municipais abrangidos pela auditoria.

## 1.5. CONDICIONALISMOS

No decurso da ação não se registaram quaisquer constrangimentos dignos de referência, sendo de salientar, positivamente, a colaboração prestada à equipa de auditores pelos eleitos, dirigentes e trabalhadores municipais.

## 1.6. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da autarquia inspecionada, nos termos do disposto no art.º 12º do DL 276/2007, de 31/jul, e art.ºs 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010.

O Município da Batalha exerceu o seu direito de resposta ao projeto de relatório, nos termos constantes do documento integrado como **Anexo 12**, no qual se acata o conteúdo das recomendações formuladas no projeto de relatório.

No texto deste relatório far-se-á menção expressa à resposta da autarquia, sempre que se considere pertinente.

Acresce referir que, na sequência da resposta, do exercício do contraditório, fizemos, nos locais apropriados, sempre que se considerou adequado e oportuno, alguns ajustamentos e correções ao texto do projeto de relatório que não alteram o sentido das conclusões extraídas.

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS (AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS)

#### 2.1.1. CARACTERIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS

**2.1.1.1.** No triénio de 2010 a 2012, a despesa com compras públicas<sup>6 e 7</sup> efetuada pelo Município da Batalha ascendeu a €12 936 694,38 e representou 36,71% da despesa geral do Município (28,65% em 2010, 35,84% em 2011, e 47,50% em 2012), e 61,51% da despesa corrente, conforme ilustra o quadro seguinte:

Figura 6 - Peso da despesa com compras públicas na despesa geral - 2010/2012

Anos	Despesa com compras públicas	Despesa total geral	% das compras na despesa total geral	Despesa corrente	% das compras na despesa corrente
2010	3528766,82	12315256,87	28,65%	6758598,69	52,21%
2011	4549951,52	12694572,71	35,84%	7079450,48	64,27%
2012	4857975,69	10227950,80	47,50%	7193668,83	67,53%
<b>Triénio</b>	<b>12936694,03</b>	<b>35237780,38</b>	<b>36,71%</b>	<b>21031718,00</b>	<b>61,51%</b>

Fonte: Mapas de controlo da execução orçamental da despesa 2010/2012

Entre 2010 e 2012, o peso da despesa com compras públicas na despesa total geral e na despesa corrente geral registou um aumento de, respetivamente, 18,85% e 15,32%.

Conforme mapa de execução financeira da despesa (comportamento da despesa no triénio 2010-2012) que constitui o **ANEXO 5**, entre as despesas correntes com compras públicas (€11 958 597) assumiram maior peso financeiro as relativas a aquisições de serviços (€10 151 269), tendo-se destacado, as rubricas 020201 (encargos com as instalações), 020203 (conservação de bens), 020210 (transportes), 020214 (estudos, pareceres, projetos e consultadoria) e, sobretudo, a rubrica 020225 (outros serviços, que engloba, nomeadamente: recolha e tratamento de efluentes; limpeza e recolha de lixos; tratamento de lixos; "limpeza, manut. inf. utiliz. coletiva aluguer equip."; manutenção parques e jardins; aluguer de equipamento).

**ANEXO 5**

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

<sup>7</sup> Que corresponde à execução financeira evidenciada, em matéria de despesa corrente, pela rubrica 010107 e pelas rubricas do agrupamento 02-Aquisição de Bens e Serviços e, ao nível da despesa de capital, em algumas rubricas de Bens de Capital (especificamente da 070106 à 070115).

No triénio, a despesa relativa a contratos de tarefa e avença (010107)<sup>8</sup> registou um decréscimo de, aproximadamente, 79,89%, ao passar de €25 107 em 2010, para €5 050, em 2012, tendo um peso de apenas, 0,27% na despesa total com aquisições de bens e serviços.

## ANEXO 5

Finalmente, na despesa com a aquisição de bens de investimento (que, no triénio analisado, representou 7,56% da despesa com compras públicas) sobressaiu a relativa a equipamento básico - outro (07011002).

## ANEXO 5

**2.1.1.2.** Ao nível do procedimento das compras, apurámos que antes da Reorganização dos Serviços Municipais e respetivo Regulamento, de 2010<sup>9</sup>, cada serviço requisitante procedia à instrução dos procedimentos de aquisição de bens e serviços.

Com essa reorganização e com a que ocorreu no início de 2013<sup>10</sup>, foi estabelecido que o processo de compras públicas<sup>11</sup> ficava centralizado no Serviço de Contratação Pública pertencente à Divisão de Administração e Finanças (DAF), cabendo a tal Serviço, nomeadamente, “promover todos os procedimentos tendentes à locação e aquisição de bens e serviços no âmbito do CCP, mediante autorização dos membros do órgão executivo com poderes delegados para o efeito” e “controlar os limites legais impostos pelo CCP para os procedimentos por ajuste direto”<sup>12</sup>.

Na informação nº 01/2011 SCP, de 18/jan/2011, do Diretor do ex-DAG (agora, DAF)<sup>13</sup>, estão plasmados os fundamentos dessa opção de centralizar o processo de compras públicas no aludido Serviço<sup>14</sup>, tendo, no entanto, sido interrompida a concretização dessa opção em virtude do Serviço estar transitoriamente impossibilitado, face à saída de um trabalhador para continuar a assumir o processamento da contratação de compras públicas, a qual tem vindo a tramitar pela Divisão de Obras Municipais (DOM).

<sup>8</sup> Que respeitam a modalidades da aquisição de serviços, embora as atinentes despesas tenham sido classificadas, de acordo com o estabelecido no Classificador Económico das Receitas e das Despesas na rubrica 010107, do agrupamento 01 – despesas com pessoal – Cfr. a nota explicativa desse documento, aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, referente à identificada rubrica.

<sup>9</sup> DR, 2ª Série, de 21/dez.

<sup>10</sup> DR 2ª Série, de 29/jan.

<sup>11</sup> Entendendo-se, para este efeito, como tal o conjunto de atos, formalidades e diligências adotadas na sequência da decisão de abertura do procedimento, incluindo a instrução do processo e o acompanhamento da execução do respetivo contrato.

<sup>12</sup> No triénio 2010/2012, toda a contratação, com exceção da realizada mediante ajustes diretos simplificados, passou a correr pela plataforma eletrónica, em cumprimento do disposto no CCP e tendo em conta o previsto no DL n.º 223/2009, de 11/ set.

<sup>13</sup> Informação aprovada por despacho do Presidente da CM de 18/jan/2011.

<sup>14</sup> Designadamente: “a concentração de toda a atividade administrativa inerente à formação dos contratos públicos de prestação de bens e serviços, desde preparação dos procedimentos pré-contratuais, na celebração dos contratos públicos, e respetiva execução, irá permitir o cumprimento, de uma forma mais eficaz e eficiente, dos princípios gerais de transparência, igualdade e equidade de gastos públicos”; “por outro lado, promovendo a salvaguarda da legalidade e regularidade do sistema contabilístico, bem como a exatidão e integridade dos registos, a garantia de fiabilidade da informação e controlo da legalidade e regularidade, bem como a transparência e a concorrência no âmbito dos mercados públicos e o registo oportuno das operações de acordo com as decisões da gestão e do respeito pelas normas legais”; “a interligação com o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas irá permitir prevenir os limites legais e materiais de procedimentos de acordo com as regras do CCP, evitar a fragmentação desses mesmos procedimentos”; “igualmente este sistema de controlo centralizado vem permitir uma maior interação com o sistema de controlo de custos em fase de arranque designadamente no que diz respeito à nomenclatura e classificação dos bens e serviços a controlar por natureza com reflexos nos limites legais para o ajuste direto”.

Outra iniciativa do ex-DAG, que veio conferir mais eficiência e certeza ao processo de realização das despesas com a aquisição de bens e serviços<sup>15</sup>, consistiu na implementação, a partir de 22/jun/2011, de procedimentos uniformes na tramitação dos documentos de despesa, tendo sido divulgado nessa data um fluxograma de procedimentos a observar no tratamento de faturas.

**2.1.1.3.** Em termos de regulamentação e controlo interno das compras públicas, são de referir, ainda, a Norma de Controlo Interno, especialmente o disposto no seu artº 17º nº 2<sup>16</sup>, o Regulamento de Inventário e Cadastro que entrou em vigor com a implementação do POCAL e, bem assim, a realização pela DAF de auditorias internas<sup>17</sup>.

**2.1.1.4.** No triénio em causa, as competências para a realização das despesas, em matéria de compras públicas<sup>18</sup>, e, conseqüentemente, para autorização da abertura dos procedimentos eram as que decorriam da Lei nº 169/99 de 18/set e do DL nº 197/99, de 8/jun<sup>19</sup> e <sup>20</sup>.

Em reunião de 29/out/2009, a CM aprovou proposta do Presidente de atribuição ao Vereador \_\_\_\_\_ de vários pelouros, “bem como, no que diz respeito à componente financeira, o exercício das competências próprias designadamente: autorizar a realização de despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da Câmara Municipal; autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais”.

Por deliberação de 29/out/2009, a CM delegou no Presidente competência para “decidir sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei” e “competências previstas no CCP, abrangendo a prática de todos os atos e formalidades de caráter instrumental necessários ao exercício da competência decisória”. Estas competências foram subdelegadas nos Vereadores \_\_\_\_\_, por despacho de 29/out/2009.

Em 31/jan/2011, o Presidente da CM delegou no Diretor do DAG e no Chefe da Divisão de Manutenção e Exploração várias competências previstas no CCP, nomeadamente: “dentro dos limites estabelecidos pelo nº 1 al. a) do DL nº 197/99, de 8/jun, decisão da escolha do procedimento de ajuste direto na formação dos contratos de locação ou de

<sup>15</sup> Bem como com empreitadas.

<sup>16</sup> No ponto 2.4 deste relatório, relativo ao Sistema de Controlo Interno, mostra-se analisada e apreciada a Norma de Controlo Interno, no que interessa, especialmente, às áreas da auditoria, incluindo, portanto, a da contratação pública.

<sup>17</sup> Como a auditoria sobre parecer prévio e redução remuneratória nas aquisições de serviços, que ocorreu em 2012, abrangendo o período de 1/jan/2012 a 10/dez/2012.

<sup>18</sup> No ponto 2.4 deste relatório (“Sistema de Controlo Interno”), refere-se que no artº 17º da Norma de Controlo Interno, de nov/2012, há disposições não só sobre princípios e regras a respeitar na execução do orçamento da despesa, mas também sobre competências relativas à “decisão de contratar”, nos termos do artº 36º do CCP, à “autorização de despesas” e à “autorização para realização de pagamentos”.

<sup>19</sup> O CCP deixou em vigor os artºs 16º a 22º e 29º do DL nº 197/99, de 8/jun. O DL nº 40/2011, de 22/mar (que estabelecia novo regime da autorização da despesa inerente aos contratos públicos a celebrar pelo Estado, institutos públicos, autarquias locais, fundações públicas, associações públicas e empresas públicas) veio revogar esses artigos, mas a vigência deste diploma foi feita cessar pela Resolução da Assembleia da República nº 86/2011, de 11/abr, ficando ripristinadas as normas dos ditos artigos.

<sup>20</sup> Em matéria de aquisição de bens e serviços, a competência para autorizar despesas encontra-se atribuída ao Presidente, de harmonia com o estabelecido na alínea a), do n.º 1 do art. 18.º do DL n.º 197/99, de 8/jun e ao órgão executivo, nos termos previstos na alínea d), do n.º 1, do art. 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/set (designada por Lei das Autarquias Locais – LAL), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/jan na alínea b), do n.º 1, do art. 18.º do DL n.º 197/99, de 8/jun.

aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços de valor inferior a €5 000 – artºs 20º e 38º do CCP”; “no procedimento de ajuste direto, escolha das entidades convidadas – artº 113º nº 1 do CCP”.

### **2.1.2. BOAS PRÁTICAS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

**2.1.2.1.** O Município optou, no triénio 2010/2012, por diversos fornecimentos contínuos na aquisição de bens e serviços, revelando assim uma boa prática de gestão, atendendo às vantagens normalmente associadas a este tipo de contratos<sup>21</sup>, que poderão acrescentar valor à gestão das compras públicas.

**2.1.2.2.** No triénio 2010/2012, o Município não procedeu a quaisquer aquisições de bens e serviços incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP)<sup>22</sup>, gerido pela Agência Nacional de Compras Públicas, EPE (ANCP).

Porém, salvo justificações em contrário, as aquisições de bens e serviços disponíveis ao abrigo de acordos quadro poderão constituir, igualmente, atos de boa gestão das compras públicas, atendendo, designadamente, à desnecessidade de qualquer consulta prévia ao mercado, aos descontos oferecidos em relação ao valor de venda ao público, à garantia de qualidade dos bens e à prestação de assistência após venda, aspetos normalmente assegurados nos acordos quadro<sup>23</sup>.

**2.1.2.3.** Em relação ao universo dos contratos de valor superior a €5 000, foi adotado, no triénio, unicamente o procedimento de ajuste direto, tendo sido, no entanto o procedimento adequado, tendo em conta a estimativa da despesa prevista ou o valor do contrato a celebrar<sup>24</sup>, pelo que não foi posta em causa a concorrência exigida por lei.

Refira-se ainda que, de acordo com a amostra analisada, na maior parte das aquisições de bens e serviços, o número de entidades convidadas a apresentar propostas foi superior ao exigido legalmente, promovendo-se, dessa forma, uma maior concorrência.

Com efeito, é, em regra, vantajoso para o Município dispor do maior número possível de propostas e tal só é possível desde que haja uma efetiva, sistemática e alargada auscultação do mercado, encontrando-se esta, em abstrato, facilitada, sem custos acrescidos, no atual CCP, pelo facto de os concursos decorrerem através de plataforma eletrónica, desde 1/nov/2009<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Designadamente: Maior exigência na gestão de bens e no planeamento das necessidades, evitando-se o fracionamento das despesas; Simplificação do processo aquisitivo dos bens; Diminuição dos custos de transporte; Garantia de entregas periódicas de bens, assegurando um melhor aproveitamento dos mesmos; Redução dos preços unitários em função das quantidades adquiridas; Reforço da capacidade negocial da entidade adjudicante.

<sup>22</sup> Substituiu a Central de Compras do Estado (CCE), então gerida pela Direção-Geral do Património do Estado, nos termos previstos no DL n.º 37/2007, de 19/fev.

<sup>23</sup> Neste momento mostram-se disponíveis ao abrigo de acordos quadro: Serviço móvel terrestre; Combustíveis rodoviários; Papel, economato e consumíveis de impressão; Equipamento informático; Seguro automóvel; Energia; Plataformas eletrónicas para contratação pública; Veículos automóveis e motociclos; Licenciamento de software; Mobiliário; Vigilância e segurança; Serviços de comunicações de voz e dados em local fixo; Refeições confeccionadas; Viagens e alojamento.

<sup>24</sup> Cfr. artigos 16.º a 18.º e 20º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan.

<sup>25</sup> Ainda que se registem, neste aspeto, algumas limitações decorrentes de muitos fornecedores (designadamente de pequena dimensão) não se encontrarem registados na plataforma.

**2.1.2.4.** A inclusão de práticas e critérios ambientais na escolha dos bens e serviços constitui uma novidade só estabelecida no atual Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>26</sup> e<sup>27</sup>. Apesar disso, há já alguns anos que se apela às entidades públicas no sentido destas efetuarem aquisições de bens e serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental<sup>28,29</sup> e<sup>30</sup>.

Na amostra analisada, não constatámos qualquer referência, nos programas de concurso e cadernos de encargos, a critérios ou especificações técnicas de natureza ambiental, tendo, no entanto, sido possível aferir que tem havido, por parte da CMB<sup>31</sup>, opções de contratação pública que refletem a existência de preocupações ecológicas<sup>32</sup>.

### **2.1.3. LEGALIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS**

Na análise dos 14 contratos de aquisição de bens e serviços abrangidos pela amostra, conforme **ANEXO 1**, verificou-se:

- ✓ Observância dos requisitos e formalidades orçamentais e contabilísticas exigidas na realização das despesas públicas;
- ✓ Emissão de parecer prévio na celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços;
- ✓ Respeito das disposições legais na escolha da modalidade de procedimento;
- ✓ Cumprimento do artº 113º do Código dos Contratos Públicos (CCP), no convite para apresentação de propostas em ajuste direto;
- ✓ Utilização da forma legal do contrato e fundamento legal da inexigibilidade ou dispensa de redução a escrito;
- ✓ Cumprimento do artº 127º do CCP, alterado pela Lei 64-B/2011, de 30/dez, no concernente à publicitação e eficácia do contrato celebrado na sequência de ajuste direto; redução remuneratória em contratos de aquisição de serviços.

#### **ANEXO 1**

##### **2.1.3.1. Relativamente à fundamentação das decisões de contratar e de autorização de**

<sup>26</sup> Designam-se como tal as aquisições que se regem não só pelo valor económico da aquisição, mas que integram também os custos ambientais e sociais, podendo afetar decisivamente a competitividade dos mercados.

<sup>27</sup> Nomeadamente, na alínea c), do n.º 2 e no n.º 7 do art. 49º do CCP.

<sup>28</sup> Cfr. Diretivas Europeias 17/2004/CE e 18/2004/CE.

<sup>29</sup> Neste domínio reveste interesse a Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, publicitada no DR n.º 87, 1ª Série, de 7/mar, que aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010, embora não aplicável à administração local.

<sup>30</sup> Com efeito, a utilização de tecnologias mais eficientes contribui para a melhoria do ambiente. Porém, o preço normalmente mais elevado desses bens e serviços tem constituído um desincentivo às respetivas aquisições, já que, normalmente, não são quantificados os ganhos decorrentes do recurso a práticas ambientalmente mais saudáveis.

<sup>31</sup> A CM subscreveu em 2012 o pacto de autarcas, assumindo formalmente o seu compromisso para lutar contra as alterações climáticas e se possível ir além das metas estabelecidas pela União Europeia em matéria de energia e clima.

<sup>32</sup> Pode referir-se, por exemplo, ações e medidas, no âmbito dos programas e projetos “gestão local para a sustentabilidade”, “bens comuns naturais” e “consumo responsável e opções de estilo de vida”, de que se destacam, entre muitas outras: investimento no sistema de abastecimento de água para reduzir ou eliminar perdas de 60%; introdução de cerca de 1000 compostores domésticos que permitiram desviar toneladas de RSU do aterro, produzindo fertilizante e possibilitando ganhos ambientais e financeiros; colocação de painéis solares para aquecimento de água em diversos edifícios públicos; implementação de diversas medidas optimizadoras do consumo energético em iluminação pública, entre outras.

despesa, refira-se que as mesmas assentam, corretamente, em informação dos serviços municipais competentes, de que constam, entre outros, os seguintes elementos: cabimento orçamental/compromisso; identificação e justificação da necessidade; preço base e tipo de procedimento a adotar; caderno de encargos e minuta de convite; indicação das entidades constantes de base de dados suscetíveis de ser convidadas para apresentação de proposta<sup>33</sup>.

**2.1.3.2.** No que respeita à divisão em lotes, nos termos do artº 22º do CCP e à seleção dos fornecedores a convidar em procedimento de ajuste direto, refere-se que:

- ✓ Para efeitos do artº 22º do CCP (divisão em lotes), os serviços servem-se de um critério de definição em que se recorre a 5 dígitos da classificação CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos), afigurando-se que esse critério confere suficiente certeza, segurança e objetividade à interpretação da norma legal em apreço;
- ✓ A indicação das empresas a convidar em procedimento de ajuste direto tem sido efetuada a partir de uma listagem, elaborada pelos serviços responsáveis pela gestão das compras públicas, dos potenciais fornecedores mais habilitados, tendo em conta a sua avaliação, em função, nomeadamente, do respetivo curriculum e do histórico das suas relações com a autarquia.
- ✓ A fim de dar cumprimento ao disposto no artº 113º do CCP (proibição de convite, para apresentação de propostas no procedimento de ajuste direto, a entidades que estejam nas situações referidas nos números deste artigo), os serviços socorrem-se, igualmente, da aludida classificação CPV.

Tem havido diferentes interpretações da norma do nº 2 do aludido artº 113º. A interpretação seguida pelos serviços municipais, que, em nosso entender, tem inteira sustentação legal, é no sentido de que o "preço contratual acumulado" respeita às adjudicações feitas no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores.

Assim, no caso de aquisição de bens e serviços, desde que o preço acumulado de adjudicações a uma entidade no período temporal referido não seja igual ou superior aos limites referidos na al. a) do nº 1 do artº 20º do CCP, tal entidade pode ser convidada a apresentar proposta em novo procedimento de ajuste

---

<sup>33</sup> Houve um único caso que comportou um segmento de incorreção formal face ao POCAL. Foi a abertura de procedimento pré-contratual, por deliberação camarária de 12/mai/2011, com vista à aquisição de dois painéis digitais, pelo valor estimado de €65 000, sem que o projeto se encontrasse previsto no orçamento para 2011, sendo que a inserção nas GOP carecia de aprovação da CM e da AM em sede de revisão orçamental. A incorreção é de relevar, em nosso entender, pelos seguintes motivos: a possibilidade financeira da aquisição só se afirmou quando a CM tomou conhecimento, em mai/2011, de que podia contar com financiamento na ordem de 80%, no âmbito do Programa da Rede de Mosteiros da Humanidade (QREN – MAIS CENTRO – FEDER); tal financiamento, contudo, só era assegurado se o procedimento estivesse em fase de adjudicação até 16/jun/2011; na deliberação camarária em causa ficou determinado que a adjudicação só ocorreria após a aprovação pela AM da revisão orçamental; a AM aprovou a Revisão nº1 ao Orçamento e ao PPI em 17/jun/2011 e a CM deliberou a adjudicação em 22/jun/2011.

direto<sup>34</sup>.

**2.1.3.3.** No tocante à exigência de parecer prévio e à redução dos valores pagos na celebração e/ou renovação dos contratos, em particular, no que concerne aos contratos de aquisição de serviços, acresce ao referido no item anterior:

**2.1.3.3.1.** Tomando como referência os contratos da amostra, foi cumprido, consoante os casos, o disposto nos artºs 19º e 22º da Lei nº 55-A/2010, de 31/dez, alterada pelas Leis nºs 48/2011, de 26/ago e 60/2011, de 30/nov, nos artºs 20º e 26º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez e no artº 6º do DL nº 209/2009, de 03/set, alterado pela Lei nº 3-B/2010, de 28/abr, no que respeita a parecer prévio da CM em sede de celebração ou renovação de contratos<sup>35</sup> e a redução dos valores pagos pela celebração ou renovação de contratos.

**2.1.3.3.2.** Em relação a dois contratos da amostra não houve qualquer dúvida quanto à necessidade do parecer prévio vinculativo da CMB que foi, corretamente, dado. No entanto, quanto à redução remuneratória, gerou-se discussão no contrato celebrado em 2012 com \_\_\_\_\_, que implicou uma consulta à CCDR-C, que emitiu informação<sup>36</sup> no sentido de que o contrato em causa não estava sujeito à aplicação da redução remuneratória prevista no nº1 do artº 26º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez, por não ter a mesma contraparte nem o mesmo objeto do contrato de referência, tendo essa posição, em nosso entendimento, sustentação legal.

**2.1.3.3.3.** No que respeita, em particular, aos contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e de avença, verifica-se que foram cumpridas as disposições previstas no artº 35º da Lei nº 12-A/2008, de 27/fev (alterado pela Lei nº 3-B/2010, de 28/abr) e no artº 14º da Lei nº 64-A/2008, de 21/dez, bem como as disposições aplicáveis do CCP.

Mesmo na falta da anunciada portaria reguladora dos termos e da tramitação do parecer prévio do órgão executivo referido no artº 6º do DL nº 209/2009, de 03/set (alterado pela Lei nº 3-B/2010, de 28/abr), esse parecer foi emitido, e bem, em atenção ao disposto no aludido artigo, bem como no artº 22º nºs 2 a 4 da Lei nº 55-A/2010, de 31/dez, e no artº 26º nºs 4 a 8 da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez<sup>37</sup>.

Em termos de redução remuneratória, foi considerado em informação da DAG de

<sup>34</sup> Esta posição é idêntica, aliás, à refletida na aplicação informática da AIRC “Controlo de acumulados de ajustes diretos”/“Controlo de limites por fornecedor”.

<sup>35</sup> Segundo o artº 6º do DL nº 209/2009, 03.09, com a redação dada pela Lei nº 3-B/2010, 28.04, a celebração de contratos de tarefa e avença nas autarquias locais dependia de parecer prévio do órgão executivo, em termos a definir em portaria. Em 2011, o parecer prévio continuou a ser exigido, por força do disposto nos nºs 4 e 5 do artº 35º da Lei nº 12-A/2008, 27.02, com a redação conferida pela Lei nº 3-B/2010, 28.04, no artº 6º do DL nº 209/2009, 03.09, com a redação dada pela Lei nº 3-B/2010, 28.04, e nos nºs 2 a 5 do artº 22º da Lei nº 55-A/2010, 31.12. Na falta de publicação da aludida portaria, o Município da Batalha, à semelhança de muitos outros, começou a aplicar a Portaria nº 4-A/2011, de 3/jan, como sucedeu, por exemplo, com o contrato da amostra, de 19/abr/2011, relativo à atualização da cartografia de ocupação do solo que serviu de base à elaboração do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndio, em que foi emitido tal parecer pela CM em 17/mar/2011, nos termos e em conformidade com essa Portaria.

<sup>36</sup> DAJ 181/12-Procº CSJ-2012-0245-100400.

<sup>37</sup> Esse parecer passou, com estas disposições legais, a ser exigível, também, na renovação do contrato e independentemente da natureza da contraparte.

24/jan/2013 que a renovação do contrato respeitante à prestação de serviços de apoio judicial e assessoria jurídica por estava sujeita a redução remuneratória conforme o disposto no artº 19º da Lei nº 55-A/2010, de 31/dez, alterado pela Lei nº 64-B/2011, de 30/dez, e pela Lei nº 66-B/2012, de 31/dez. Esta informação, que foi aceite pela CMB na reunião de 31/jan/2013, tendo sido feita a devida redução, mostra-se legalmente fundamentada.

A Câmara Municipal da Batalha no contraditório vem juntar evidências que demonstram que efetuou a redução remuneratória relativamente à prestação de serviços da no valor de €3.394,80, em cumprimento do disposto nos artºs 19º e 22º da Lei nº 55-A/2010, de 20/dez (LOE para 2011), pelo que a situação está regularizada.

**2.1.3.3.4.** Todavia, considerando o universo de contratação das aquisições de serviços patenteado na listagem fornecida pelos serviços municipais<sup>38</sup>, não transparece dos dados fornecidos a aplicação da redução remuneratória relativamente a três contratos outorgados com a , no período de 1/jan/2012 a 3/jul/2012<sup>39</sup>, dado que esta entidade havia celebrado com o Município no ano anterior dois contratos<sup>40</sup>, e a um contrato com em 15/mai/2012<sup>41</sup>, por esta última entidade ter celebrado, no ano anterior, um contrato com o Município de aluguer de equipamento<sup>42</sup>.

Estas contratações estariam sujeitas à medida de redução remuneratória prevista no artº 26º nº 1 da LOE/2012<sup>43</sup>, conjugado com o artº 69º nº 1 do DL 29-A/2011, de 1/mar, e ainda ponto 7 da FAQ<sup>44</sup> da DGAEP, de 13/fev/2012.

A CMB no exercício do contraditório vem juntar evidências que demonstram a redução remuneratória operada com a firma , Lda, no valor de €1 480,40, com referência ao disposto no artº 26º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez (LOE para 2012), pelo que a situação está regularizada.

No que se refere aos contrato com a : SA, a CMB informou, que dado o mesmo ainda se encontrar em vigor, o serviço requisitante irá proceder á regularização do valor, informando a IGF de tal facto.

**2.1.3.3.5.** Por deliberação de 2/fev/2012, a CMB deliberou emitir, ao abrigo do disposto no artº 26º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez, nos nºs 4 e 5 do artº 35º da Lei nº 12-A/2008, de 27/fev, com a redação da Lei nº 3-B/2010, de 28/abr, e na Portaria nº 9/2012, de 10/jan, parecer genérico favorável à celebração de contratos de prestação de

<sup>38</sup> Listagem essa respeitante a contratos de valor superior a €5 000.

<sup>39</sup> Serviços de Vigilância e Segurança-Edifício Paços do Município-2ª fase, no valor de € 10.256,72; Serviços de Vigilância e Segurança-Edifício Paços do Município-1ª fase, no valor de € 22.292,92; e Serviço de Vigilância e Segurança- BTT, no valor de € 6.480,00.

<sup>40</sup> Serviço de Vigilância e Segurança Museus e Centro Educativo, nos valores de, respetivamente € 3.060,00 e € 7.740,00.

<sup>41</sup> Aluguer de Equipamento, no valor de €14.996,00.

<sup>42</sup> Contrato de aluguer de equipamento, de 17/mai/2011, no valor de €13 226.

<sup>43</sup> Lei 64-B/2011, de 30/dez.

<sup>44</sup> Frequently Asked Questions.

serviços que ocorressem em 2012, cujo preço não ultrapasse €5 000 e cuja execução se concluisse no prazo de 20 dias, sem prejuízo, evidentemente, do cumprimento de todos os requisitos legais previstos no CCP e na dita Portaria.

Encontram-se dissipadas, a nível dos serviços municipais competentes, as dúvidas iniciais de interpretação das normas acima aludidas sobre pareceres prévios vinculativos e reduções remuneratórias, para o que contribuiu o disposto no artº 69º do DL nº 29-A/2011, de 01/mar, no artº 26º da Lei nº 64-B/2011, de 30/dez, e nas Pªs nºs 4-A/2011, de 03/jan, 9/2012, de 10/jan e 16/2013, de 17/jan.

Tiveram lugar vários ajustamentos, na sequência de orientações da DAG, de que se destaca a da Circular nº1/DAG/2012 assinada pelo Presidente da CM em 8/mai/2012, e em resultado de auditoria interna que abrangeu o período de 1/jan/2012 a 10/dez/2012.

**2.1.3.4.** No que se refere à execução física e financeira dos 14 contratos analisados, apenas o contrato de 22/abr/2010, relativo à "Revisão do Plano Diretor Municipal – Adaptação à nova legislação no âmbito do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro (PROT-C)" não foi integralmente executado<sup>45</sup>.

A adjudicatária ( ) não cumpriu a 2ª prestação do contrato (entrega da versão final), tendo cumprido apenas a 1ª prestação, no valor de 75% (€16 350), consistente na entrega da versão provisória para verificação pela CMB.

Em 11/abr/2013, foi celebrado com a um "acordo de revogação", atendendo ao reconhecimento pelas partes de que, devido a "condições imprevistas", consistentes mormente nas "sucessivas alterações legislativas", tornava-se impossível cumprir o contrato<sup>46</sup>. Como se pode ajuizar a partir dos dados constantes da informação da DOT de 18/dez/2012, mostra-se fundamentado e justificado o aludido acordo de revogação.

Relativamente às compras públicas da amostra, não se verificaram pagamentos em atraso. Aliás, o prazo médio de pagamento (PMP) do Município, que, segundo a DGAL, era de 27 dias, em 31/dez/2012, tem vindo a baixar, situando-se, em mai/2013, em 15 dias<sup>47</sup>.

## **2.2. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS**

### **2.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS**

<sup>45</sup> A contratação para revisão do PDM ocorreu em 16/abr/2003 e tem tido, desde aí, um percurso longo e atribulado, acabando por ser revogado, cerca de 10 anos depois.

<sup>46</sup> Do conjunto dos contratos da amostra consta, ainda, um contrato celebrado em 23/mar/2010, também no âmbito da Revisão do PDM, com , no valor de €8 300, respeitante ao "estudo sísmológico e avaliação de risco de instabilidade de vertentes". Foi dado como integralmente executado em 20/set/2010.

<sup>47</sup> De acordo com elementos fornecidos pela DAF foram respeitados todos os limites legais impostos para o endividamento líquido e de médio e longo prazos e foi implementada na íntegra a LCPA.

**2.2.1.1.** No período 2010/2012, o peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas neste Município foi de 75,85% da despesa de capital e de 30,58% da despesa total, conforme quadro seguinte:

Figura 7 - Peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas (2010/2012)  
(Valores em €)

Despesa municipal / Ano	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Empreitadas	4.388.107,97	3.988.465,70	2.399.238,26	10.775.811,93
Despesa de capital	5.556.658,18	5.615.122,22	3.034.281,97	14.206.062,37
Despesa total	12.315.256,87	12.694.572,71	10.227.950,80	35.237.780,38
<b>Peso das empreitadas na Despesa de Capital</b>	78,97%	71,03%	79,07%	75,85%
<b>Peso das empreitadas na Despesa Total</b>	35,63%	31,42%	23,46%	30,58%

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa e mapa de contratação administrativa.

É de salientar que o peso da despesa paga com empreitadas diminuiu significativamente entre 2010 e 2012, e, como se vê pela figura 8, também houve uma descida da despesa contratada entre 2011 e 2012 de cerca de 50%.

**2.2.1.2.** No período abrangido pela auditoria, o Município efetuou 60 adjudicações, no valor total de €5 752 885,19, referentes a empreitadas de obras públicas:

Figura 8 - Empreitadas de obras públicas adjudicadas no triénio 2010/2012  
(Valores em €, S/IVA)

Ano	Nº Adj	Valor	%
2010	13	1.665.426,29	28,9%
2011	32	2.722.786,69	47,3%
2012	15	1.364.672,21	23,7%
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>5.752.885,19</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Relação de empreitadas fornecida pelos serviços municipais

A análise da figura 8 revela que no triénio, o número de processos foi de 60 (sendo 13 em 2010, 32 em 2011 e 15 em 2012), representando o seu valor anual, respetivamente, 28,9%, 47,3% e 23,7% da despesa total com empreitadas adjudicada no dito triénio.

**2.2.1.3.** Do total da despesa adjudicada (€5 752 885,19), foi precedido de concurso público o montante de €4 340 234,93 e de ajuste direto o montante de €1 412 650,26, o que corresponde, respetivamente, a 75% e 25%, sendo que, em termos de número de tipos de procedimentos, 5 foram de concurso público, ou seja 8%, e 55 foram de ajuste direto, ou seja os restantes 92%, conforme ressalta do quadro seguinte:

Figura 9 - Distribuição do número e do valor das adjudicações por tipo de procedimento (2010/2012)  
Valor em €

Tipo de procedimento	Nº de procedimentos	%	Valor das adjudicações	%
Concurso público	5	8%	4340234,93	75,4%
Ajuste direto	55	92%	1412650,26	25%
Total	60	100%	5752885,19	100,0%

Fonte: Relação das empreitadas adjudicadas no triénio, fornecida pelos serviços municipais

**2.2.1.4.** O quadro seguinte dá conta da repartição das adjudicações por empreiteiros e do respetivo valor, permitindo-nos concluir pela promoção da concorrência no âmbito da contratação de empreitadas de obras públicas:

Figura 10 - Adjudicações por empreiteiros 2010/2012

Valor em €, S/IVA

Empreiteiro	N.º Adj.	%	Valor	%
Um empreiteiro com 7 adjudicações	7	11,7%	31.481,08	0,5%
Um empreiteiro com 5 adjudicações	5	8,3%	47.063,00	0,8%
Três empreiteiros com 4 adjudicações cada um	12	20,0%	742.247,71	12,9%
Cinco empreiteiros com 3 adjudicações cada um	15	25,0%	1.359.598,60	23,6%
Três empreiteiros com 2 adjudicações cada um	6	10,0%	185.520,46	3,2%
Quinze empreiteiros com 1 adjudicação cada um	15	25,0%	3.386.974,34	58,9%
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.752.885,19</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pela DAF

## 2.2.2. ANÁLISE E APRECIÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

**2.2.2.1.** A análise abrangeu as empreitadas contempladas no **ANEXO 2**, adjudicadas na sequência de 2 concursos públicos e de 9 ajustes diretos, e versou sobre todos os aspetos considerados relevantes, conforme ficha de resumo, cujo modelo consta do **ANEXO 6**.

### ANEXOS 2 E 6

**2.2.2.2.** O preço base para efeitos de cada uma das adjudicações teve como referência o valor total da estimativa orçamental que acompanhou o respetivo projeto de execução.

Não foram levantadas quaisquer objeções pelos serviços municipais competentes, em sede de revisão dos projetos elaborados por entidades exteriores ao Município, quanto à fundamentação das estimativas dos custos das espécies de trabalhos necessários à execução das obras<sup>48</sup>.

De modo a prevenir a necessidade de realização de trabalhos a mais e de trabalhos de suprimento de erros e omissões, é aconselhável que também os projetos de execução elaborados pelos serviços municipais, sobretudo os de maior densidade e complexidade técnica, sejam objeto de revisão por parte de técnicos alheios à sua elaboração.

A CMB no contraditório vem referir a introdução nos seus sistemas de planeamento e de controlo interno das empreitadas de mecanismos de revisão dos projetos de maior dimensão de molde a prevenir-se a ocorrência de trabalhos a mais e de trabalhos de suprimentos de erros e omissões.

**2.2.2.3.** Relativamente aos custos das obras públicas verificadas, não há fundamento para por em causa a sua razoabilidade, mostrando-se pertinente, todavia, a organização, no Município, de uma base de dados que permita, através do tratamento estatístico da

<sup>48</sup> Embora exista o risco de a estimativa de custos poder ser inflacionada, nomeadamente para efeito de cálculo de honorários, o certo é que, nos casos em apreço, não há indícios de que tal tenha acontecido.

sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes e, bem assim, de informação sistematizada e atualizada sobre custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que resultem da experiência e sensibilidade acumuladas pelos serviços ao longo dos anos no lançamento de empreitadas que, inclusivamente, poderão vir a ser utilizados na estimativa do valor do contrato de novas obras.

A CMB no contraditório vem referir a atualização da sua base de dados de forma sistemática de molde a permitir a comparação de preços o mais fidedigna possível.

**2.2.2.4.** A indicação das empresas a convidar em procedimento de ajuste direto tem sido efetuada a partir de um quadro de avaliação da base de dados, preparado nos termos do processo SGQ.

Para dar cumprimento ao disposto no artº 113º do CCP (proibição de convite, para apresentação de propostas no procedimento de ajuste direto, a entidades que estejam nas situações referidas nos números deste artigo), os serviços socorrem-se, igualmente, da classificação CPV.

**2.2.2.5.** O critério de adjudicação utilizado foi, nuns casos, o da "proposta economicamente mais vantajosa" e, noutros casos, o do "mais baixo preço", mostrando-se, neste último, respeitado o disposto no artº 74º do CCP e na Portaria nº 701-H/2008, de 29/jul<sup>49</sup>;

Muitas das obras em apreço foram adjudicadas por valores abaixo do preço base, permitindo uma poupança, no triénio, de €134 359,38<sup>50</sup>;

**2.2.2.6.** Por sua vez, o prazo de execução de cada empreitada foi estabelecido tendo em conta vários fatores, designadamente: o tipo de obra (edifício, arruamento, etc.); o volume e a complexidade dos trabalhos a executar; as condicionantes do local (acessos, desvio de trânsito, etc.); os prazos fixados para obras similares e, em alguns casos, o contrato de financiamento da obra com fundos comunitários;

Aferimos que na empreitada nº 80/DOM/010 (Construção do pavilhão gimnodesportivo da Golpilheira), quer o contrato inicial, quer os contratos adicionais foram visados pelo Tribunal de Contas<sup>51</sup>;

Também na empreitada nº 01/DOM/2010 (Requalificação paisagística da zona envolvente do Campo de Futebol Sintético) conferimos ter sido respeitado, nos 4 contratos de subempreitada celebrados em out/2010, o disposto nos artºs 383º a 386º do CCP, com exceção do estabelecido no nº 4 do artº 385º que exige que o empreiteiro, na

---

<sup>49</sup> Respetivamente: verificação da condição necessária para que possa ser adotado o critério de adjudicação do mais baixo preço; integração no caderno de encargos dos elementos da solução da obra, apresentando estes o conteúdo obrigatório essencial aprovado pela dita Portaria.

<sup>50</sup> Em nenhum dos casos se está perante preços considerados anormalmente baixos, nos termos do artº 71º do CCP.

<sup>51</sup> Contrato inicial de 19/abr/2011: Visado pelo TC em 13/out/2011; Contratos adicionais celebrados em 27/jan/2012, 2/jul/2012 e 27/fev/2013.

comunicação ao dono da obra da celebração de contratos de subempreitada, fundamentada na decisão de recorrer às subempreitadas e ateste a observância dos limites a que se referem os nºs 1 e 2 do artº 383º do CCP.

A CMB no contraditório vem referir que irá proceder a uma rotina de verificação dos documentos exigidos pelo nº 4 do artº 385º do CCP de molde a ser possível uma melhor avaliação das decisões que justifiquem o recurso a subempreitadas.

**2.2.2.7.** Em nenhuma das empreitadas da amostra se registaram desvios do prazo contratual, se bem que este tenha sido prorrogado nalgumas delas, devido a atrasos e até suspensões de trabalhos, devidamente justificadas<sup>52</sup>;

Não se registaram no decorrer das empreitadas trabalhos de suprimento de erros e omissões, nem trabalhos a mais e a menos, salvo no caso da aludida empreitada nº 80/DOM/010, em que o surgimento desses trabalhos se ficou a dever, principalmente, a alterações ao projeto, necessárias para dar resposta às características inesperadas do terreno reveladas aquando do início dos trabalhos de fundações, na prospeção feita pelo empreiteiro em 19/set/2011<sup>53</sup>.

**2.2.2.8.** Nos autos de vistoria para receção provisória tem sido dado cumprimento ao disposto no artº 394º nº2 al. b) do CCP, que prescreve que essa vistoria tem como finalidade, designadamente, "atestar a correta execução do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, nos termos da legislação aplicável".

**2.2.2.9.** No pagamento e liquidação das empreitadas não houve atrasos e, com exceção da empreitada de construção do pavilhão gimnodesportivo da Golpilheira, que ainda não está concluída, foram elaboradas e notificadas aos empreiteiros contas finais de todas as empreitadas nos termos dos artºs 399º a 401º do CCP, tendo as mesmas sido aceites expressamente ou consideradas aceites por força do disposto no nº 4 deste último artigo.

**2.2.2.10.** No triénio 2010/2012, a competência para o lançamento, gestão e fiscalização da execução material das obras municipais foi exercida pela Divisão de Obras Municipais (DOM).

Relativamente às empreitadas da amostra, parece-nos pertinente tecer as seguintes considerações:

---

<sup>52</sup> Na empreitada nº 01/DOM/2010 houve 3 prorrogações gratuitas, ao abrigo do disposto no nº 3 do artº 13º do DL nº 2/2004, de 6/jan, justificadas pelo facto de o desenvolvimento normal desta empreitada ter sido prejudicado pela realização de trabalhos relativos a outras empreitadas também a decorrerem na zona de intervenção.

Na empreitada nº 80/DOM/010 as quatro prorrogações e/ou suspensões do prazo de execução (não resultantes de contratos adicionais) foram, no total, de 138 dias (cfr. artº 298º do CCP).

Na empreitada nº 79/DOM/010 ocorreram 3 suspensões dos trabalhos, devidamente fundamentadas e correspondentes prorrogações de prazo.

<sup>53</sup> As características indicadas no projeto posto a concurso não resultaram de qualquer sondagem realizada para o efeito. Na presunção razoável de que seriam semelhantes, foram indicadas as características do terreno situado do lado oposto da mesma rua, onde o Município tinha realizado obras. Como já se disse, o Tribunal de Contas visou os contratos adicionais relativos aos trabalhos a mais.

- ✓ O exercício da fiscalização interna da execução dessas empreitadas mostra-se documentado, designadamente, em livros de obra, atas de reunião<sup>54</sup>, autos, informações e relatórios;
- ✓ No que respeita às atas e aos relatórios, importa: assegurar a elaboração mensal de atas; garantir relatórios mensais de fiscalização devidamente fundamentados, evidenciando os resultados das ações realizadas e permitindo um melhor acompanhamento das obras, quer pela DOM, quer pelo Executivo Municipal.

A CMB no contraditório vem referir a desnecessidade de elaboração de atas com regularidade mensal, atento o facto de todas as fases de acompanhamento e execução de empreitadas estarem documentadas em suporte digital e analógico.

Contudo a CMB não está dispensada da elaboração das atas como expressão do exercício do seu poder de fiscalização nos termos do nº 3 do artº 305º, do CCP, pelo que deve juntar a evidência desse controlo a cada processo de obra pública.

## 2.3. CONTROLO DO URBANISMO

### 2.3.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO DO MUNICÍPIO

**2.3.1.1.** Como resulta do levantamento efetuado, incidem sobre a totalidade ou sobre partes do território do Município instrumentos de gestão territorial (IGT) nacionais, regionais e municipais, como Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), vários planos de gestão de bacias hidrográficas (PBH/PGBH), Plano Setorial da Rede Natura 2000 (Rede Natura 2000), Plano Regional de Ordenamento Florestal do Centro Litoral (PROFCL) e Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT).

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

Verifica-se que para 2 093,49ha de áreas urbanas/urbanizáveis do PDM em vigor mostram-se intervencionados por PP em vigor 23,13 ha, o que revela um nível pouco significativo de atividade de planeamento territorial municipal (0,011%)<sup>55</sup>, situação que pode vir a ser alterada com a revisão do PDM<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Sugere-se um modelo de ata de reunião, com vários campos, onde sejam registados e tratados assuntos como, nomeadamente, segurança e saúde no trabalho, planeamento, controlo financeiro, controlo de qualidade, projeto, produção, assuntos pendentes e outros assuntos.

<sup>55</sup> 23,13ha/2093,49ha=0,011%.

<sup>56</sup> Segundo o Relatório de Proposta (setembro 2010) da Revisão do PDM, após o trabalho de diagnóstico e de avaliação SWOT [Strengths (potencialidades); Weaknesses (debilidades); Opportunities (oportunidades); Threats (ameaças)], realizados no âmbito, designadamente do Plano Estratégico da Alta Estremadura, foram traçadas as opções estratégicas e de intervenção para o Município com enquadramento em três eixos fundamentais: valorização e sustentação territorial; dinamização e modernização da base económica; melhoria da equidade e das condições de bem-estar social.

De acordo com a mesma Proposta, para dar cumprimento ao DL 380/99, de 22/set, alterado pelo DL 181/2009, de 7/ago – que estabelece que o PDM define as “Unidades Operativas de Planeamento e Gestão, para efeitos de programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma os respetivos objetivos, bem como os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor” – mostram-se delimitadas na planta de ordenamento 13 UOPG (U1 a U13) e prevista a elaboração de PU para a U1, PU ou PP para a U2, PP para a U5, PP, Operação de loteamento ou UE para as U6, U7, U8, U9, U10, U11, U12 e U13 e Operação de loteamento ou UE para a U3.

Dos 5 PP previstos no PDM mostra-se em elaboração o PP da Zona Industrial de S. Mamede, cuja área de intervenção é de 41,80 ha. Não estão em elaboração quaisquer PU ou PP não previstos no PDM, estando em curso, tão só, alterações ao PP da Zona Industrial Concelhia da Batalha, cuja área de intervenção é de 18,34 há, tendo informado, a CMB, no contraditório, que está a ser elaborada a 1ª revisão do PDM, o qual incorpora as políticas de desenvolvimento e execução do planeamento territorial no Município para os próximos anos.

**2.3.1.2.** Analisando as intenções expressas no PDM 1995 em vigor e comparando-as com a evolução demográfica registada durante a sua vigência (confronto de “população total possível” em 2001 (14 130) com população registada no censos 2001 (15 002)), conclui-se que não houve sobredimensionamento das áreas de expansão previstas no referido PDM, conforme quadro da figura seguinte:

Figura 11 - Perímetros urbanos do PDM/1995 em vigor Vs evolução demográfica

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes (a)	População Total Possível em 2001
	(hab) (1)	(ha) (2)	(hab/ha) (3) = (1)/(2)	(ha) (4)	(hab) (5) = (3) x (4)	(hab) (6) = (1) + (5)
<b>Batalha</b>	13 329	1 974,69	6,75	118,80	801,89	14 131

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

Considerando, por sua vez, a proposta da Revisão do PDM apreciada pela CA em jul/2012 (que, face ao estado de desenvolvimento atual<sup>57</sup>, ainda não tem carácter inteiramente definitivo) decorre da comparação “População Total Possível em 2021” com a tendência de evolução demográfica positiva registada nos censos entre 2001 e 2011 (variação de 5,4%) que se mostra razoável o dimensionamento das áreas indicadas nessa proposta para futura expansão urbana, conforme quadro da figura seguinte:

Figura 12- Perímetros urbanos da Proposta de Revisão do PDM Vs evolução demográfica

Município	População residente 2011	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes (a)	População Total Possível em 2021
	(hab) (1)	(ha) (2)	(hab/ha) (3) = (1)/(2)	(ha) (4)	(hab) (5) = (3) x (4)	(hab) (6) = (1) + (5)
<b>Batalha</b>	15 805	2 100,80	7,52	363,4	2 733,98	18 539

(a) Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos: Admite-se que aos espaços urbanos existentes corresponde a população residente em 2011; Aplica-se às zonas de expansão a densidade obtida com base na população residente em 2011.

<sup>57</sup> Ponto de situação da revisão do PDM em jun/2013: Os elementos da proposta de revisão (versão de set/2010) foram analisados pela CA em 27/jul/2012 (3ª reunião plenária). Nesse mês de julho de 2012 a CCDRC apresentou nova proposta de redelimitação da REN, que obrigou à reavaliação das áreas nela integradas. Face à RCM nº 81/2012 de 31/out, a CM informou que pretendia usufruir do regime transitório previsto no seu nº 2, dado o adiantado estado de revisão do PDM. Assim, a CM encetou o procedimento de adjudicação de ajuste direto, conforme despacho do Presidente, de 8/mai/2013.

**2.3.1.3.** No PDM mostra-se definida uma "Unidade Operativa de Planeamento - Área de Aptidão Turística", dispendo o artº 39º do RPDM que "os núcleos de desenvolvimento turístico implementar-se-ão nas áreas de aptidão turística indicadas na planta de ordenamento e serão sujeitos a plano de pormenor a ratificar", não constando que tenha sido aprovado qualquer PP.

Em termos de programação e execução de planeamento territorial, os níveis são reduzidos como se vê pelo quadro da figura seguinte, mas, tal como se perspetivou em relação à atividade de planeamento territorial, a situação tenderá a inverter-se com a Revisão do PDM<sup>58</sup>.

Figura 13 – Programação e execução dos PMOT em vigor

Plano	Designação	Área plano (ha)	Solo urbanizável		
			Área (ha)	Inserido em em UE (ha)	Já urbanizado (ha)
<b>PDM</b>	PDM da Batalha	10 341,60	118,80	NA	0
<b>PP</b>	PP Cancelas	4,43	1,20	1,20	0,38
<b>PP</b>	PP Zona Industrial	18,70	10,12	10,12	0,92
<b>Total</b>		10 364,73	130,12	11,32	1,30
<b>Nível de programação de planeamento territorial</b>		Solo urbanizável inserido em UE / Área de solo urbanizável (PDM)			<b>=0,095%</b>
<b>Nível de execução de planeamento territorial</b>		Solo urbanizável já urbanizado / Área de solo urbanizável (PDM)			<b>=0,010% (a)</b>

(a)0,030% - áreas urbanizadas por **operações de loteamento**

Os mencionados níveis reduzidos de programação e execução do planeamento territorial explicam a falta de previsão ou concretização ou a dispensabilidade de acompanhamento sistemático ou mesmo periódico, que se têm verificado quanto a:

- ✓ Programação e execução dos PMOT, designadamente no que respeita à - urbanização dos solos urbanizáveis (ou de urbanização programada) e à execução das infraestruturas e equipamentos neles previstos;
- ✓ Plano de atividades e orçamento municipais, no que concerne aos investimentos exigidos na execução dos PMOT;
- ✓ Meios técnicos e financeiros necessários para garantir a urbanização das áreas urbanizáveis (de expansão urbana) delimitadas nos PMOT;
- ✓ Apresentação pela CM à AM, de dois em dois anos, de relatório sobre a execução dos PMOT e a sua articulação com a estratégia de desenvolvimento municipal (artºs 28º nº3 e 29º da Lei nº 48/98).

A CMB no contraditório vem referir que a revisão do PDM em curso irá definir o conjunto de instrumentos de planeamento cuja execução se irá materializar em ações concretas

<sup>58</sup> Ver nota de rodapé nº 56.

vertidas no seu "Programa de Execução", assegurando-se uma maior eficácia no planeamento e na gestão urbanística consequente.

**2.3.1.4.** O Município despendeu, no triénio, €12 934 781,48 em infraestruturas gerais<sup>59</sup>, tendo o peso desse investimento na despesa total (€35 237 780,38) e de capital (€14 206 062,37) do Município foi de, respetivamente, 36,71% e 91,05%:

Figura 14– Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais na despesa do Município

	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
<b>Peso do custo das infraestruturas gerais na Despesa total do município</b>	41,32%	40,01%	27,05%	<b>36,71% (a)</b>
<b>Peso do custo das infraestruturas gerais na Despesa de capital do município</b>	91,59%	90,45%	91,18%	<b>91,05% (b)</b>

a) =  $12934781,48 / 35237780,38 * 100$ ; b) =  $12934781,48 / 14206062,37 * 100$

**2.3.1.5.** No triénio, o Município cobrou € 379 875,10 de taxas urbanísticas<sup>60</sup> - correspondendo €63 747,38 à TMRI (16,78%) - e cobrou €6 447 986,62 de impostos municipais.

Perante a receita total de €35 931 875,90 e a receita corrente de €22 486 594,41, a representatividade das receitas das taxas urbanísticas e dos impostos municipais foi, respetivamente, de 1,06% e 1,69% e de 17,95% e 28,67%. Considerando o conjunto taxas urbanísticas e impostos municipais, a representatividade face à receita total e à receita corrente foi de, respetivamente, 19,00% e 30,36%, conforme quadro seguinte:

Figura 15– Peso das taxas urbanísticas e dos impostos municipais na receita municipal

	2010	2011	2012	Triénio
<b>Peso das taxas urbaníst. na receita total</b>	1,25%	0,89%	1,03%	<b>1,06%</b>
<b>Peso das taxas urbaníst. na receita corrente</b>	1,87%	1,61%	1,56%	<b>1,69%</b>
<b>Peso dos impostos municip. na receita total</b>	18,12%	15,98%	20,08%	<b>17,95%</b>
<b>Peso dos impostos municip. na receita corrente</b>	27,16%	28,86%	30,21%	<b>28,67%</b>
<b>Peso das taxas urbaníst. e dos impostos municip. na receita total</b>	19,37%	16,87%	21,11%	<b>19,00%</b>
<b>Peso das taxas urbaníst. e dos impostos municip. na receita corrente</b>	29,03%	30,47%	31,16%	<b>30,36%</b>

**2.3.1.6.** Como já se disse, o investimento em infraestruturas gerais, no triénio, foi de €12 934 781,48. No mesmo período, a receita referente à TMRI foi de €63 747,38, o que

<sup>59</sup> Infraestruturas viárias, equipamentos e zonas verdes

<sup>60</sup> Incluem compensações em numerário

corresponde a 0,49% daquele montante, conforme quadro seguinte.

Foi, pois, muito baixo o grau de cobertura do referido investimento através da TMRI.

Figura 16 – Grau de cobertura pela TMRI do investimento efetuado na urbanização, no triénio

	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Receita referente à TMU/TMRI	27.733,68	14.102,78	21.910,92	63.747,38
Despesa em Infraestruturas gerais	5.089.167,53	5.078.958,59	2.766.655,36	12.934.781,48
%	0,54%	0,28%	0,79%	0,49%
a) $0,49\% = 63747,38 / 12934781,48 * 100$				

## 2.3.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS RELEVANTES NA ÁREA DA GESTÃO URBANÍSTICA

### 2.3.2.1. REGULAMENTO DO PDM (RPDM)

Teve alterações em 2001, 2002 e 2008, mas a única com abrangência e relevância significativas foi a que ocorreu em 30/out/2001, não tendo sido, após essa data, sujeito a qualquer atualização - de que notoriamente carece<sup>61</sup> - o que se atribui ao facto de a sua revisão, que começou em 2003, ter vindo a ser sujeita a diversas contingências e contrariedades de natureza técnica e legal<sup>62</sup>, que têm retardado a sua conclusão, até esta data<sup>63</sup>.

Com a alteração de 30/out/2001, foram resolvidas as situações mais notórias de insuficiências, incoerências ou conceitos vagos e indeterminados existentes no RPDM, mostrando-se pertinente, ainda assim, chamar a atenção para a norma do seu artº 32º, dado que, tal norma é vaga e indeterminada, sendo uma porta aberta para a ocupação indiscriminada do espaço florestal por construções habitacionais.

Com efeito, limita-se a prescrever que “é permitida a construção de habitação para o agricultor ou silvicultor, nos termos do artº 28º, nº 2”, sendo que este dispõe simplesmente que “é permitida a construção de edifícios destinados à habitação do agricultor ou silvicultor (...)”. Tal como se encontram formuladas as normas em causa não conferem qualquer possibilidade de aferição rigorosa da legitimidade dos requerentes no que diz respeito à qualidade de agricultor ou silvicultor, que, apenas, têm de invocar.

A CMB no contraditório refere que a proposta de revisão do PDM entregue em 2014 à CCDRC em fase de concertação com as entidades que fazem parte da Comissão de

<sup>61</sup> Face, nomeadamente, às alterações à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei nº 48/98, de 11/ago) e ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL nº 380/99, de 22/set) e à entrada em vigor dos Decretos Regulamentares nºs 9/2009 e 11/2009, ambos de 29/mai.

<sup>62</sup> Uma das razões mais marcantes para o percurso moroso e atribulado da revisão do PDM tem a ver com a instabilidade e incerteza criadas pela contínua publicação de nova legislação e de alteração de outra com as quais o PDM deve compatibilizar-se ou conformar-se, o que explica a longa pendência do processo.

<sup>63</sup> Jun/2013.

Acompanhamento, irá proceder à retificação da norma do artº 32º, do atual Regulamento do PDM, de molde a permitir-se a aferição rigorosa da legitimidade dos requerentes na qualidade de agricultores ou silvicultores, não bastando a mera invocação das mesmas.

### **2.3.2.2. REGULAMENTO MUNICIPAL DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (RMOU)**

Em 6/mai/2010 foi publicado o novo RMOU visando “alargar o âmbito de intervenção regulamentar, de forma a contemplar os novos conceitos e regras urbanísticas vertidos na Lei nº 60/2007, de 4/set”, bem como “tornar claras as normas que devem vigorar no Município da Batalha sobre os procedimentos a adotar antes e no decurso das operações urbanísticas, designadamente no que se reporta às condições de execução das mesmas, a tapumes, vedações e ao regime da gestão de resíduos de construção e demolição nelas produzidos”.

Não obstante ter sido sujeito a alterações em 25/nov/2010<sup>64</sup>, para dar satisfação ao disposto no DL nº 26/2010, de 30/mar, que alterou e republicou o DL nº 555/99, de 16/dez, o dito RMOU foi objeto de adequação e republicação em 14/mar/2011<sup>65</sup>, para dar resposta ao disposto no artº 4º do citado DL nº 555/99, que estabelece a necessidade de ser efetuada a adequação dos regulamentos municipais às soluções normativas, nomeadamente em matéria da previsão das condições de admissibilidade de geradores eólicos associados à edificação principal, e para corrigir imprecisões.

Esse RMOU ainda sofreu duas outras alterações, uma em 29/jul/2011<sup>66</sup> e outra em 30/abr/2012<sup>67</sup>, tendo esta última sido suscitada pela publicação do DL nº 48/2011, de 1/abr, que, com as portarias a ele associadas, veio introduzir alterações relevantes ao nível da simplificação de diversos procedimentos, no âmbito da iniciativa “Licenciamento Zero”.

Verifica-se, assim, que, apesar da intensa dinâmica legislativa, o Município tem procurado que o RMOU se mantenha numa situação de conformidade com a legislação que o mesmo deve respeitar.

### **2.3.2.3. REGULAMENTO E TABELA DE TAXAS E OUTRAS RECEITAS MUNICIPAIS (RTTORM)**

Em 10/mai/2010 foi publicado um novo regulamento com a designação de Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas Municipais (RTTORM)<sup>68</sup>, para conformação com “as recentes alterações legislativas decorrentes da entrada em vigor da nova Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei nº 2/2007, de 15/jan, do novo Regime da Taxas das

<sup>64</sup> Regulamento nº 858/2010, publicado do DR, 2ª S, nº 229 de 25/nov.

<sup>65</sup> DR, 2ª S, nº 51 de 14/mar/2011.

<sup>66</sup> DR, 2ª S, nº 145 de 29/jul/2011

<sup>67</sup> DR, 2ª S, nº 84 de 30/abr/2012

<sup>68</sup> DR, 2ª S, nº 90 de 10/mai/2010

Autarquias Locais fixado na Lei nº 53-E/2006, de 29/dez<sup>69</sup> e do novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pela Lei nº 60/2007, de 4/set”.

O referido novo RTTORM contém os elementos exigidos pelo aludido Regime de Taxas das Autarquias Locais, nomeadamente a indicação da base de incidência objetiva e subjetiva das taxas, o seu valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar, a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, as isenções e a sua fundamentação, o modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas e a admissibilidade do pagamento em prestações.

Interessa aqui referir, particularmente, que o estudo de fundamentação da sustentabilidade económico-financeira das taxas contemplou, também, como era devido, as taxas pela concessão de licenças ou admissão de comunicações prévias e prática de atos administrativos no domínio urbanístico, as taxas pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas (TMRI)<sup>70</sup> e as taxas de compensação em numerário para áreas de equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva em falta (CMP)<sup>71</sup>.

Em 3/jan/2011 o RTTORM foi republicado com alterações e atualizações de taxas aprovadas pela AM<sup>72</sup>, tendo esta versão sofrido, por sua vez, alterações em 27/abr/2012<sup>73</sup> de que se destacam as relativas à introdução, nas fórmulas de TMRI e de CMP, do coeficiente TCine, que traduz incentivos de reduções, e na fórmula de CMP, ainda, da área de construção nova ou ampliada  $Ac$ <sup>74</sup>. Com estas alterações e com atualizações dos valores das taxas aprovadas em 22/jun/2012, o RTTORM foi novamente publicado em 11/jul/2012<sup>75</sup>.

Não se verificam ilegalidades no RTTORM, nomeadamente quanto às isenções e reduções aprovadas, que visam a promoção da sustentabilidade local, aparecendo devidamente

<sup>69</sup> Este novo regime, a vigorar a partir de mai/2010, veio alterar de forma significativa o quadro legal das relações jurídico-tributárias que originam o pagamento de taxas municipais. O legislador veio consagrar, de forma expressa, diversos princípios que constituem estrutura matricial de uma qualquer relação tributária e que há muito já haviam sido acolhidos pela melhor doutrina, atento o enquadramento constitucional atualmente vigente, designadamente os princípios da justa repartição dos encargos e da equivalência jurídica, sempre sob enfoque conformador do princípio da proporcionalidade e da sua adequação às condições sócio-económicas do município.

<sup>70</sup> A TMRI é fixada em função do custo de infraestruturas, tendo por base a execução do PPI, o uso e localização da operação urbanística, de acordo com o cadastro do IMI, assim como a área total do Município, traduzida na fórmula  $TMRI = Ac \times (PPI/S) \times PrMc \times CoefLi$ , em que:  $Ac$  – área de construção nova ou ampliada;  $PPI$  – Montante da execução orçamental do PPI, com reporte ao exercício económico de 2008, nos programas (funcionais) 242 (ordenamento do território), 243 (saneamento), 244 (abastecimento de água), 246 (proteção do meio ambiente e conservação da natureza, excluídos os projetos dos cemitérios) e 331 (transportes rodoviários – rede viária);  $S$  – Área do Município;  $PrMc$  – coeficiente relativo ao uso e à localização geográfica;  $CoefLi$  – coeficiente de localização extraído a partir do SIGMI (sistema de tributação do património-imposto municipal sobre imóveis).

<sup>71</sup> A CMP é calculada com base na fórmula  $CMP = PrMc \times TxT \times CoefLi$ , em que:  $PrMc$  – coeficiente relativo ao uso e à localização geográfica;  $TxT$  – coeficiente de imputação do valor do terreno calculado sobre o  $PrMc$ , percentagem considerada na base de dados do MFAP para cada zona e lugar geográfico do Município;  $CoefLi$  – coeficiente de localização extraído a partir do SIGMI.

<sup>72</sup> DR, 2ª S, nº 1, de 3/jan/2011.

<sup>73</sup> DR, 2ª S, nº 83, de 27/abr/2012.

<sup>74</sup> As fórmulas de TMRI e de CMP passaram a ser, respetivamente,  $TMRI = Ac \times (PPI/S) \times PrMc \times CoefLi \times TCine$  e  $CMP = PrMc \times TxT \times CoefLi \times Ac \times TCine$ . A fórmula da TMRI permite que haja uma relação proporcional minimamente relevante entre o valor final da taxa e o investimento municipal na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais (princípio da cobertura de custos). E a fórmula da CMP reflete, de forma minimamente relevante e proporcional, o custo das infraestruturas (incluindo terreno de implantação das mesmas) e dos terrenos destinados a espaços verdes e equipamentos públicos.

<sup>75</sup> DR, 2ª S, nº 133, de 11/jul/2012.

fundamentadas nos termos do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais<sup>76</sup> e da Lei das Finanças Locais<sup>77</sup>.

É de recomendar, apenas:

- ✓ Que, no respeito do RJUE, seja oportunamente atualizado em relação ao TMRI o valor do montante da execução orçamental do PPI;
- ✓ Que, para satisfação plena do disposto nos artºs 8º a 10º do RTTORM, sejam indicados, na nota de liquidação/documento de cobrança, de modo cabalmente explícito e inteligível, os elementos previstos no artº 9º, à semelhança do que a IGF fez nos quadros juntos aos **ANEXOS 7 E 8**, que traduzem, de forma mais pormenorizada e especificada, os cálculos das taxas efetuados pelos serviços municipais.

A CMB vem referir no contraditório a atualização dos valores do Plano Plurianual de Investimentos para cálculo do indexante da TMRI, na proposta de revisão do Regulamento e Tabela de Taxas a aprovar até final do corrente ano na AM, dando também adesão à recomendação formulada quanto à indicação mais explícita na nota de liquidação e de cobrança a dirigir aos munícipes.

**ANEXOS 7 E 8**

### **2.3.3. VERIFICAÇÃO DA LEGALIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS**

**2.3.3.1.** No que respeita à conformidade das operações urbanísticas com PMOT, à regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, à correção da determinação das cedências ao domínio público municipal para espaços verdes e equipamentos e à regularidade da liquidação e cobrança das compensações em numerário e em espécie, não se registou a prática de quaisquer atos administrativos nulos ou anuláveis e geradores de responsabilidades, nomeadamente de natureza financeira.

É o que resulta da análise e apreciação das 20 operações urbanísticas da amostra, em relação a cada uma das quais foi preenchida ficha de resumo idêntica às que constam nos **ANEXOS 7** (operação de loteamento), **8 E 9** (operações de edificação).

Importa, tão só, fazer as seguintes observações:

- ✓ No processo de loteamento com o alvará nº 1/2010, de cuja análise dá conta a ficha de resumo que consta no Anexo 7, verifica-se que o pedido de alteração da licença, de 7/jul/2010, implicou desafetação/reafectação de áreas integradas no domínio público mediante alvará anterior. Houve dúvidas, na CM, sobre a necessidade legal de intervenção da AM e entendeu-se que era dispensável. Concorda-se, sendo de referir que, já àquela data, existia largo consenso doutrinal

<sup>76</sup> Lei nº 53-E/2006, de 29/dez .

<sup>77</sup> Lei nº 2/2007, de 15/jan, especialmente artºs 6º nºs 1 e 2 al.s c) e d), 6º al. d) e 12º.

e jurisprudencial no sentido de que a afetação/desafetação do domínio público municipal, no âmbito de operações de loteamento, é da competência da CM. Aliás, a reformulação do RJUE pela Lei nº 60/2007, de 4/set, já apontava nesse sentido;

- ✓ No processo de edificação com o alvará nº 52/2010, de cuja análise dá conta a ficha resumo que consta no **ANEXO 10**, verifica-se que na folha municipal de cálculo das taxas não aparece justificada a falta de redução de 25%, conforme deliberações da AM de 20/fev/2009 e 26/nov/2009, que retiraria €137,01 ao montante a pagar de €548,04, como resulta da validação da IGF, feita, mediante a reconstituição mais pormenorizada e especificada dessa folha de cálculo, no quadro junto ao referido **ANEXO 10**.

Confirmando a CM a existência de lapso, poderá haver lugar à revisão do ato de liquidação, uma vez que ainda não decorreu o prazo de caducidade estabelecido<sup>78</sup>.

A CMB no contraditório refere o lapso na não aplicação da redução de 25% das medidas “anti-crise” aprovadas pelo Executivo Municipal, situação que irá ser regularizada.

**ANEXOS 3 E 7 A 10**

### **2.3.4. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO EM MATÉRIA URBANÍSTICA**

**2.3.4.1.** Nos termos do RJUE, a competência municipal de fiscalização envolve vários aspetos, como a realização de inspeções e vistorias, a instauração e decisão de processos de contraordenação e o acionamento de medidas de tutela da legalidade urbanística<sup>79</sup>.

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

Para prestar apoio técnico e administrativo no exercício daquela competência municipal, existe, na estrutura dos serviços municipais e integrado na Divisão de Ordenamento do Território e de Obras Municipais (DOTOM), o Setor de Fiscalização do Ordenamento do Território e de Licenciamentos Municipais, ao qual cabe desempenhar as funções que lhe são atribuídas no artº 43º do Regulamento Interno de Reorganização de Serviços aprovado pela AM em 13/dez/2012.

Algumas destas funções têm carácter preventivo e pedagógico, mas a sua execução plena é prejudicada pela insuficiência de recursos humanos neste Setor.

No entanto, tem vindo a ser desempenhada, de modo satisfatório, uma das mais

<sup>78</sup> Conforme artº 11º do RTTORM

<sup>79</sup> Embargos, ordens para execução de trabalhos de correção ou alteração, demolição de obras/ reposição do terreno e cessação da utilização.

relevantes dessas funções que é a realização de “fiscalização através de vistorias efetuadas para o efeito, nas diversas fases das obras, nomeadamente através da verificação de implantação, alinhamentos e cotas de soleira”.

**2.3.4.2.** Da análise dos 12 processos da amostra referidos no **ANEXO 4** resulta:

- ✓ Que 3 estão em tramitação, 3 foram arquivados, 3 tiveram decisão de admoestação e 3 tiveram aplicação de coima;
- ✓ Que, face às informações/participações de eventuais ilícitos, não existiram situações de não instauração de procedimento contraordenacional;
- ✓ Que os autos de notícia da fiscalização carecem de maior rigor quanto à indicação do momento em que ocorreram os factos tipificadores de infrações contraordenacionais;
- ✓ Que o arquivamento por prescrição do processo nº 17/2010 se mostra correto, verificando-se, aliás, que a prescrição já tinha ocorrido quando a ASAE remeteu à CM a certidão de contraordenação;
- ✓ Que as decisões de admoestação e de aplicação de coimas aparecem juridicamente bem estruturadas e fundamentadas, mostrando-se adequada a graduação da sanção à infração cometida;
- ✓ Que foram devidamente liquidadas e cobradas custas processuais.

A CMB no contraditório acolheu a recomendação formulada quanto às correções a serem introduzidas nos autos de notícia da fiscalização.

**ANEXO 4**

### **2.3.5. MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA**

O único tipo de medida de tutela aplicada no triénio 2010/2012, de que há registo, foi o de embargo, no total de 9 casos.

Foram analisados os 4 casos da amostra indicados no **ANEXO 11**, que se encontram nas seguintes situações: processos nºs 0/2010 e 1/2011 – resolvidos com, respetivamente, admissão de comunicação prévia nº 21/2011 e concessão de alvará de obras nº 19/2012; processos nºs 5/2011 e 1/2012 – em fase de resolução com, respetivamente, processos de legalização nº 1/2011/128 e nº 1/2012/13 e processo de legalização nº 1/2012/55/0, não tendo sido referenciados casos em que não tenham sido despoletados os devidos procedimentos de aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.

### **2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**

Existe Norma de Controlo Interno (NCI) atualizada em 1/jan/2012<sup>80</sup>, que estabelece um

<sup>80</sup> Mas, no artº 17º nº 2 al. b) da NCI diz-se que “os limites legais são os constantes no artº 4º, conjugado com o artº 8º do DL nº 40/2011, de 22/mar”. Acontece, porém, que, como já se disse atrás, a Resolução da Assembleia da República nº 86/2011 fez cessar os efeitos daquele diploma legal, ripristinando as normas revogadas pelo mesmo.

conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo no Município, permitindo, ao mesmo tempo, uma interligação com as ações de auditoria constantes do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão e Infrações Conexas.

Com particular interesse para a presente Auditoria, importa referir que a NCI contempla desenvolvidamente matérias da contratação pública, sendo de destacar o disposto nos seus artigos 17º<sup>81</sup>, 20º a 22º<sup>82</sup>, 31º<sup>83</sup>, 39º e 40º<sup>84</sup>. Contempla ainda, no artigo 16º, a execução orçamental da receita, cujos princípios e regras são aplicáveis igualmente à liquidação, cobrança e contabilização das taxas urbanísticas.

## **2.5. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS**

No âmbito do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, apurou-se a indicação de modo detalhado das medidas a implementar nas áreas objeto de auditoria.

Na fase da sua aplicação não estão identificados os meios financeiros e materiais necessários à sua concreta implementação, estando executadas mais de dois terços das medidas nele previstas, não sendo feita, no entanto, a mensuração dos resultados obtidos.

Constatou-se uma insuficiente monitorização na aplicação do Plano nas áreas objeto de auditoria face aos instrumentos de monitorização e auditoria instituídos na autarquia: Regulamento de Controlo Interno; Sistema de Gestão da Qualidade – Norma ISO 9001:2000 e Revisão Legal de Contas através de auditor externo.

O MB refere no contraditório ir proceder à revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção, de forma a serem afetos os recursos humanos e financeiros necessários que possibilitem a mensuração dos resultados e a monitorização na sua aplicação.

---

<sup>81</sup> “Execução orçamental da despesa”. O nº 2 deste artigo regulamenta de modo mais preciso os requisitos a observar quanto à “decisão de contratar” e quanto à “decisão de autorização de despesas” (artigo 36º do CCP)

<sup>82</sup> “Limites para o tipo de procedimento prévio” a adotar para a formação de contratos de aquisição de bens móveis e serviços e de empreitada de obras públicas, de acordo com o previsto no CCP e demais legislação aplicável; “Competência para a realização de obras por administração direta”; “Responsabilidade pelo desenvolvimento dos processos de aquisição, não obrigatoriedade e dispensa de contrato escrito”.

<sup>83</sup> “Circuito de registo e conferência de faturas ou documentos equivalentes”.

<sup>84</sup> “Controlo dos compromissos e dos pagamentos em atraso-Aplicação da LPCA”.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos e das correspondentes recomendações, o seguinte:

<b>3.1. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS</b>		
<b>Conclusões</b>	<b>Itens</b>	<b>Recomendações</b>
3.1.1. A amostra de 14 contratos de compras públicas representou 18,67% do número e 31,74% do valor dos contratos do universo considerado.	<b>1.4.1.1</b> (pág. 9)	<i>Nada a recomendar</i>
3.1.2. No triénio de 2010 a 2012, a despesa com compras públicas ascendeu a €12 936 694,38 tendo representado 36,71% da despesa geral e 61,51% da despesa corrente.	<b>2.1.1.1</b> (pág. 13)	<i>Nada a recomendar</i>
3.1.3. No que respeita ao procedimento e à gestão de compras públicas, falta concluir o relevante processo de centralização de todas as compras públicas no Serviço de Contratação Pública da DAF, conforme previsto no Regulamento dos Serviços Municipais.	<b>2.1.1.2</b> (pág. 14)	<b>A.</b> <i>Importa prosseguir e concluir o processo de centralização das compras públicas no Serviço de Contratação Pública da DAF, como previsto no Regulamento dos Serviços Municipais</i>
3.1.4. Em relação ao universo dos contratos de valor superior a € 5000, foi adotado, no triénio, unicamente o procedimento de ajuste direto, tendo sido apurada a sua legalidade.	<b>2.1.2.3</b> (pág. 17)	<i>Nada a recomendar</i>
3.1.5. O contrato celebrado em 2012 com <i>XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</i> , não foi sujeito a redução remuneratória, situação que, em nosso entender tem sustentação legal.	<b>2.1.3.3.2</b> (pág. 20)	<i>Nada a recomendar</i>
3.1.6. A prestação de serviços de apoio judicial e assessoria jurídica por <i>XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</i> foi sujeita, à necessária redução ao valor contratual, face ao disposto no artº 19º da Lei nº 55-A/2010, de 31/dez, alterado pela Lei nº 64-B/2011, de 30/dez, e pela Lei nº66-B/2012, de 31/dez.	<b>2.1.3.3.3</b> (pág. 20)	<i>Nada a recomendar</i>
3.1.7. Considerando a listagem dos contratos de aquisição de serviços que	<b>2.1.3.3.4</b>	<b>B.</b> <i>Deverá a CM, em sede de follow up, evidenciar junto da IGF a aplicação da</i>

<b>3.1. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS</b>		
<b>Conclusões</b>	<b>Itens</b>	<b>Recomendações</b>
foi fornecida à IGF, da mesma não transparece a aplicação da redução ao valor contratual do contrato outorgado com a  no período de 1/jan/2012 a 3/jul/2012.	(pág. 21)	<i>redução legal ao valor contratual do referido contrato</i>
3.1.9. Dos 14 contratos da amostra apenas um contrato de 22/abr/2010, que tinha a ver com a revisão do PDM, não foi integralmente executado, acabando por ser celebrado em 11/abr/2013 um "acordo de revogação", que consideramos justificado face aos argumentos aduzidos na fundamentação.	<b>2.1.3.4</b> (pág. 22)	<i>Nada a recomendar</i>
<b>3.2. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS</b>		
<b>Conclusões</b>	<b>Itens</b>	<b>Recomendações</b>
3.2.1. A amostra de 11 contratos de empreitadas públicas representou 18,33% dos 60 contratos adjudicados no triénio 2010/2012 e 29,17% do valor dos mesmos.	<b>1.4.1.2</b> (pág. 10)	<i>Nada a recomendar</i>
3.2.2. No período 2010/2012, o peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas foi de 75,85% da despesa de capital e de 30,58% da despesa total.	<b>2.2.1.1 e 2.2.1.2</b> (pág. 23)	<i>Nada a recomendar</i>
3.2.3. Da despesa adjudicada com os 60 contratos, apurámos que foi precedida de concurso público 75% e de ajuste direto 25%, tendo a escolha do tipo de procedimento respeitado a lei.	<b>2.2.1.3</b> (pág. 24)	<i>Nada a recomendar</i>
3.2.4. As 60 adjudicações do triénio, no montante total de €5 752 885,19, foram repartidas por 28 empresas, tendo funcionado a concorrência e tendo-se apurado que o montante total adjudicado foi inferior, em €1 432 712,05, ao montante total dos preços base, o que pode entender-se como uma poupança para o Município.	<b>2.2.1.4</b> (pág. 24)	<i>Nada a recomendar</i>

<b>3.2. CONTROLO DA CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS</b>		
<b>Conclusões</b>	<b>Itens</b>	<b>Recomendações</b>
3.2.5. Em regra, os projetos elaborados por entidades exteriores ao Município foram sujeitos a revisão por parte dos serviços municipais competentes, quanto, nomeadamente, à fundamentação das estimativas dos custos das espécies de trabalhos necessários à execução das obras.	<b>2.2.2.1</b> (pág. 25)	<b>C.</b> De modo a prevenir a necessidade de realização de trabalhos a mais e de trabalhos de suprimento de erros e omissões, também os projetos de execução elaborados pelos serviços municipais, sobretudo os de maior dimensão e ou complexidade técnica, devem ser objeto de revisão por técnicos alheios à sua elaboração
3.2.6. Não há fundamentos para pôr em causa a razoabilidade dos custos das obras públicas verificadas.	<b>2.2.2.3</b> (pág. 25)	<b>D.</b> Não obstante o vertido na conclusão 3.2.6., deve ser organizada uma base de dados que permita efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes, devendo existir informação sistematizada e atualizada sobre custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos
3.2.7. Na empreitada nº 01/DOM/2010 (Requalificação paisagística da zona envolvente do Campo de Futebol Sintético) foi respeitado, nos 4 contratos de subempreitada celebrados em out/2010, o disposto nos artºs 383º a 386º do CCP, com exceção do estabelecido no nº 4 do artº 385º daquele CCP.	<b>2.2.2.6</b> (pág. 26)	<b>E.</b> A CM deve exigir, em cumprimento do disposto no nº 4 do artº 385º do CCP, que os empreiteiros, na comunicação ao Município da celebração de contratos de subempreitada, fundamentem a decisão de recorrer às subempreitadas e atestem a observância dos limites a que se referem os nºs 1 e 2 do artº 383º do mesmo CCP
3.2.8. No que respeita à execução física, financeira e à gestão, acompanhamento e fiscalização das empreitadas, não se detetou a prática de irregularidades dignas de menção. Todavia, quanto ao exercício da fiscalização, importa que fique registado em documentos elaborados com adequada frequência e não de modo esporádico.	<b>2.2.2.2 e 2.2.2.10</b> (pág. 27)	<b>F.</b> No exercício da atividade de fiscalização das empreitadas deve ser assegurada a elaboração de atas e relatórios mensais, devidamente fundamentados, evidenciando os resultados das ações realizadas, que permita um melhor acompanhamento das obras, quer pela DOTOM, quer pelo Executivo Municipal
<b>3.3. CONTROLO DO URBANISMO</b>		
<b>Conclusões</b>	<b>Itens</b>	<b>Recomendações</b>
3.3.1. No universo de 249 operações urbanísticas, foram analisadas 20, o que representa 8% daquele número e 11,5% da abc autorizada.	<b>1.4.1.3.1</b> (pág. 10)	Nada a recomendar

<b>3.3. CONTROLO DO URBANISMO</b>		
<b>Conclusões</b>	<b>Itens</b>	<b>Recomendações</b>
<p>3.3.2. Não existe no Município definição explícita de políticas de desenvolvimento estratégico ao nível do planeamento e ordenamento do território e, no âmbito do PDM em vigor, a atividade de planeamento territorial municipal revelou-se pouco significativa.</p> <p>No entanto, a proposta de revisão do PDM contém dados que permitem perspetivar uma mudança da situação.</p>	<p><b>2.3.1.1</b> (pág. 28)</p>	<p><b>G.</b> A revisão do PDM deverá contemplar uma maior definição na política de desenvolvimento estratégico ao nível do planeamento e ordenamento do território</p>
<p>3.3.3. Analisando as intenções expressas no PDM 1995 em vigor e comparando-as com a evolução demográfica registada durante a sua vigência, conclui-se que não houve sobredimensionamento das áreas de expansão previstas no referido PDM. Considerando os indicadores já apurados, também parece ser razoável o dimensionamento das áreas previstas para futura expansão urbana na proposta da Revisão do PDM apreciada pela CA em jul/2012.</p>	<p><b>2.3.1.2</b> (pág. 29)</p>	<p><i>Nada a recomendar</i></p>
<p>3.3.4. Em termos de programação e execução de planeamento territorial, os níveis são também reduzidos, mas, tal como se perspetivou em relação à atividade de planeamento territorial, a situação tenderá a inverter-se com a revisão do PDM.</p>	<p><b>2.3.1.3</b> (pág. 30)</p>	<p><b>H.</b> A revisão do PDM deverá prever um aumento do nível de programação e execução do planeamento territorial</p>
<p>3.3.5. O peso do custo das infra estruturas gerais, na despesa total e de capital do Município, representa 36,71% e 91,05%, respetivamente.</p>	<p><b>2.3.1.4</b> (pág. 31)</p>	<p><i>Nada a recomendar</i></p>
<p>3.3.6. No triénio 2010/2012, o conjunto das taxas urbanísticas e impostos municipais representou face à receita total e corrente do município 19% e 30,36%, respetivamente.</p>	<p><b>2.3.1.5</b> (pág. 31)</p>	<p><i>Nada a recomendar</i></p>
<p>3.3.7. No triénio em causa, a receita referente à TMRI foi de €63 747,38, o que corresponde a 0,49% do montante</p>	<p><b>2.3.1.6</b> (pág. 32)</p>	<p><i>Nada a recomendar</i></p>

<p>do investimento em infraestruturas gerais, sendo explicado este baixo grau de cobertura do referido investimento através da TMRI pelo abrandamento da urbanização e edificação e pelas reduções do valor da taxa aprovadas, com fundamento legal, pelo Município.</p>		
<p>3.3.8. O Regulamento do PDM (RPDM) teve alterações em 2001, 2002 e 2008, mas a única com abrangência e relevância significativas foi a que ocorreu em 30/out/2001, não tendo, depois desta data sido sujeito a atualização, o que se atribui ao facto de a revisão do PDM ter sido determinada e iniciada em 2003.</p>	<p><b>2.3.2.1</b> (pág. 32)</p>	<p><i>I. Que seja prosseguida e concluída a revisão do PDM em fase de concertação junto da Comissão de Acompanhamento</i></p>
<p>3.3.9. Com a alteração do RPDM (30/out/2001), foram resolvidas as situações mais notórias de insuficiências, incoerências ou conceitos vagos e indeterminados existentes nesse Regulamento. No entanto, a norma do seu artº 32º continua a ser vaga e indeterminada, sendo uma porta aberta para a ocupação indiscriminada do espaço florestal por construções habitacionais.</p>	<p><b>2.3.2.1</b> (pág. 32)</p>	<p><i>J. A CM deve diligenciar no sentido de que a referida deficiência do artº 32º do RPDM seja corrigida no âmbito da revisão do PDM</i></p>
<p>3.3.10. Apesar da intensa dinâmica legislativa, o Município tem conseguido, através de alterações e republicações, que o Regulamento de Operações Urbanísticas se mantenha numa situação de conformidade com a legislação que tem de respeitar.</p>	<p><b>2.3.2.2</b> (pág. 33)</p>	<p><i>Nada a recomendar</i></p>
<p>3.3.11. Em 10/mai/2010 foi publicado um novo "Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas Municipais", cujo estudo de fundamentação da sustentabilidade económico-financeira das taxas contemplou, também, como era devido, as taxas pela concessão de licenças ou admissão de comunicações prévias e prática de atos administrativos no domínio urbanístico, as taxas pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas (TMRI) e as</p>	<p><b>2.3.2.3</b> (pág. 34)</p>	<p><i>K. Que, no respeito do RJUE, seja oportunamente atualizado em relação à TMRI o valor do montante da execução orçamental do PPI</i></p> <p><i>L. Que, para satisfação plena do disposto nos artºs 8º a 10º do Regulamento em causa, sejam indicados, na nota de liquidação/documento de cobrança, de</i></p>

taxas de compensação em numerário para áreas de equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva em falta (CMP).		<i>modo cabalmente explícito e inteligível, os elementos previstos no artº 9º</i>
3.3.12. No processo de edificação com o alvará nº 52/2010, verifica-se que no cálculo das taxas não aparece justificada a falta de redução de 25%, no valor de €137,01, que deveria ter ocorrido em cumprimento de deliberações da AM de 20/fev/2009 e 26/nov/2009, facto assumido pela CM.	<b>2.3.3.1</b> (pág. 36)	<b>M.</b> <i>A CM deve informar a IGF em sede follow up, da redução de 25% no cálculo das taxas por efeito das medidas "anti-crise".</i>
3.3.13. Foi respeitado o POCAL no que se refere à contabilização das taxas relativas ao licenciamento e à realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, à contabilização das cedências ao Município para o domínio público e à contabilização das compensações em numerário como contrapartida pela não cedência de bens para o domínio público.	<b>2.3.3.1</b> (pág. 36)	<i>Nada a recomendar</i>
3.3.14. Em matéria de contraordenações urbanísticas, foram analisados 12 dos 52 processos do universo, com uma representatividade de 23,08% face ao total. Perante as informações/participações de eventuais ilícitos, não existiram situações de não instauração de procedimento contraordenacional.	<b>1.4.1.3.3</b> <b>e</b> <b>2.3.4.2</b> (pág. 38)	<b>N.</b> <i>Deverá ser exigido maior rigor nos autos de notícia da fiscalização, nomeadamente, na indicação do momento em que ocorreram os factos indiciadores de infrações contraordenacionais</i>
3.3.15. Apesar da existência de algumas limitações, tem vindo a ser desempenhada, de modo satisfatório, a importante função de realização de "fiscalização através de vistorias efetuadas para o efeito, nas diversas fases das obras, nomeadamente através da verificação de implantação, alinhamentos e cotas de soleira".	<b>2.3.4.1</b> (pág. 38)	<i>Nada a recomendar</i>
3.3.16. No que respeita à aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística, só foram referenciados, relativamente ao triénio 2010/2012, 9 casos de embargo, tendo os 4 casos analisados sido resolvidos com a	<b>1.4.1.3.4</b> <b>e 2.3.5</b> (pág. 38)	<i>Nada a recomendar</i>

admissão de comunicação prévia ou a concessão de licença de obras.		
<b>3.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO</b>		
<b>Conclusões</b>	<b>Itens</b>	<b>Recomendações</b>
<p>3.4.1. Existe Norma de Controlo Interno (NCI) atualizada em 1/jan/2012.</p> <p>Com particular interesse para a presente Auditoria, importa referir que a NCI contempla desenvolvidamente matérias da contratação pública, sendo de destacar o disposto nos seus artº s 17º, 20º a 22º, 31º e 39º e 40º. Contempla ainda, no artº 16º, a execução orçamental da receita, cujos princípios e regras são aplicáveis igualmente à liquidação, cobrança e contabilização das taxas urbanísticas.</p>	<p><b>2.4</b> (pág. 38)</p>	<p><i>Nada a recomendar</i></p>
<b>3.5. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS</b>		
<b>Conclusões</b>	<b>Itens</b>	<b>Recomendações</b>
<p>3.5.1. No âmbito do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, considerando as áreas da contratação pública e do urbanismo, não foram identificadas situações, nem medidas de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas relevantes que não tenham sido incluídas no Plano.</p> <p>3.5.2. O grau de aplicação das medidas do Plano pode considerar-se relativamente elevado, só havendo a salientar a falta de enunciação dos recursos humanos e financeiros, destinados à execução das medidas nele previstas, aliado à falta de mensuração dos resultados obtidos na sua aplicação.</p> <p>3.5.3. Insuficiente monitorização do Plano face aos instrumentos disponíveis na autarquia.</p>	<p><b>2.5</b> (pág. 39)</p>	<p><b>0.</b> <i>Deve ser suprida a falta de enunciação dos recursos humanos e financeiros, destinados à execução das medidas previstas no Plano com a respetiva mensuração dos resultados obtidos e ser efetuada a monitorização da sua aplicação</i></p>

#### 4. PROPOSTA

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes formulam-se as seguintes propostas:

**4.1. A remessa deste Relatório e respetivos anexos ao Presidente da Câmara Municipal da Batalha**, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do n.º 2 do art.º 35º da Lei 75/2013, de 12/set;

**4.2. Que a Câmara Municipal**, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste Relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

A Equipa,

*Inspetor*

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

Num. de Identificação Civil: BI030739705

Data: 2014.12.16 14:13:15 GMT Standard Time

Localização: IGF



*IGF*

Assinado por: **ANTÓNIO MANUEL DE MOURA FERNANDES PEGA**

Num. de Identificação Civil: BI035845163

Data: 2014.12.16 13:05:37 GMT Standard Time

Localização: CdE



### Lista de anexos

<b>Anexo 1</b>	Amostra dos contratos de bens e serviços
<b>Anexo 2</b>	Indicação dos processos de empreitadas do triénio 2010/2012 integrantes da amostra
<b>Anexo 3</b>	Representatividade das operações urbanísticas analisadas
<b>Anexo 4</b>	Amostra das contraordenações urbanísticas
<b>Anexo 5</b>	Execução financeira da despesa – Triénio 2010/2012
<b>Anexo 6</b>	Modelo da ficha de resumo utilizada na análise e apreciação de todos os processos de empreitada da amostra
<b>Anexo 7</b>	Ficha de resumo da operação urbanística 02-2004-219
<b>Anexo 8</b>	Ficha de resumo da operação urbanística 01-2009-43-0
<b>Anexo 9</b>	Ficha de resumo das operações urbanísticas 01-2009-43-0 e 01-2012-10
<b>Anexo 10</b>	Ficha de resumo da operação urbanística 01-2010-44-0
<b>Anexo 11</b>	Amostra dos processos relativos a medidas de tutela da legalidade urbanística