

Entº 286/2016
Proc. 02.3

Exma Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado das Autarquias Locais
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 - 5º Andar
1399-022 Lisboa

IGF - EG 02535 22 09 16

21

SET 2016

000512

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
----------------	--------------------	------------------	------

ASSUNTO: Auditoria ao Município da Trofa -Controlo da Contratação Pública e do Urbanismo.

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento de remeter a V. Ex.ª 1 CD-ROM do Relatório nº 1660/2015, da Inspeção-Geral de Finanças, referente ao assunto acima mencionado, no qual foi exarado o seguinte despacho:

*Despacho nº 497/2016/SEO
Homologo. Remeta-se ao Sr. Secretário de Estado
das Autarquias Locais.
as) João Leão
2016.09.19*

Com os melhores cumprimentos,


O CHEFE DO GABINETE,

Nuno Miguel da Costa Santos

C/C: IGF





GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS



INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Gab. Sec. Est. Orçamento

Ent.º 286 P.º 02.3

Em 28/01/2016 Dip.

O Chefe do Gabinete

Em

Despacho SEO:

Despacho n.º 497/SEO/2016

Homologo. Remeta-se ao Sr. Secretário de Estado das Autarquias Locais.

João Rodrigo Reis
Assinado de forma digital por
João Rodrigo Reis Carvalho Leão
Dados: 2016.09.19 18:48:27
+01'00'

Carvalho Leão

Relatório

N.º 1660/2015

Proc. N.º 2013/187/A5/1652

TÍTULO DA AÇÃO:

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA TROFA
CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO

INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

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

Internet:

E-mail:

<http://www.igf.gov.pt>
igf@financas@igf.gov.pt

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA TROFA

Controle da Contratação Pública e do Urbanismo

Relatório n.º 1660/2015

Proc. n.º 2013/187/A5/1652

Dezembro de 2015



INSCRIÇÃO DEBAL DE FINANÇAS

INSTITUTO IGF CONFES



INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA TROFA

“CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO

Relatório n.º 1660/2015

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município da Trofa.
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF)
ÂMBITO	Tríénio 2010/2012 e, ainda, o 1º semestre de 2013, no caso das empreitadas. Verificar a gestão das empreitadas de obras públicas do Município e das compras públicas, na perspetiva da legalidade e da regularidade, e contribuir para a boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos. Verificar a atuação do Município ao nível do planeamento territorial, da gestão e regulamentação urbanística e em matéria de contraordenações e medidas de tutela de legalidade urbanística.
OBJETIVOS	A metodologia utilizada obedeceu aos procedimentos de controlo previstos nos seguintes Guiões, com os ajustamentos decorrentes das alterações legislativas entretanto ocorridas: Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo; Controlo das Empreitadas de Obras Públicas e Controlo das Compras Públicas, aprovados pela IGF, respetivamente, em mar/2013, mar/2011 e abr/2010. Foram utilizados os seguintes procedimentos de auditoria : levantamento inicial dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes; análise do sistema de controlo interno instituído; realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os processos relativos a empreitadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços, operações urbanísticas, contraordenações e medidas de tutela de legalidade. Os principais referenciais de análise considerados foram, fundamentalmente, as normas legais e regulamentares aplicáveis e o sistema de controlo interno. As técnicas de auditoria utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório institucional, através do envio do projeto de relatório à CM da Trofa, em 14/ago/2015, o qual foi objeto de posição formal por parte desta entidade em 7/set/2015.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Jan/2014 a ago/2015
DIREÇÃO	SIG Ana Paula Barata Salgueiro CdE/DO Belmiro Morais
EQUIPA	Coordenação: Inspetor Rui Ribeiro Execução: Inspectora Daniela Bastos

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.



INSTITUTO DE GESTÃO FISCAL

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA TROFA
-CONTROLE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO
Relatório n.º 1660/2015

PARECER:

Concordo com o presente Relatório, sublinhando o parecer infra.

Proponho, adicionalmente, que o mesmo seja submetido à consideração de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio, para conhecimento, a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

A consideração superior.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.01.05 17:55:02 Z

Concordo com este relatório e, designadamente, com as Conclusões e Recomendações, constantes do seu ponto 3., a fls. 58/65, salientando a proposta no sentido da CM de Trofa informar a IGF sobre a implementação daquelas Recomendações (ponto 4.2., a fls. 66), bem como a de participação ao Tribunal Constitucional de situação suscetível de fundamentar a aplicação de sanção de perda de mandato de vereadora em regime de permanência e a tempo inteiro, por impedimento legal de empresa em contratar com a autarquia local, nos termos do Regime sobre Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos (ponto 4.3., a fls. 66).

À consideração superior.

CdE/DO
Assinado de forma
digital por BELMIRO
AUGUSTO MORAIS
Dados: 2016.01.05
17:39:36 Z

DESPACHO:

Concordo.

Sublinho os resultados sintetizados no sumário

executivo e as propostas enunciadas no ponto 4, pág. 67.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

O Inspetor-Geral


Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.01.25 20:38:04 Z

RELATÓRIO N.º 1660/2015

PROCESSO N.º 2013/187/A5/1652

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA TROFA
CONTROLE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta os elementos recolhidos e as evidências obtidas [Anexos 1 a 12 e Fichas de *empreitadas (1 a 5) e de operações urbanísticas (1 a 12)*], a análise e avaliação das mesmas (cfr. **Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório (cfr. **ANEXO 13** e respetiva apreciação vertida no texto do relatório), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

CONTRATAÇÃO PÚBLICA

1.1. No triénio 2010/2012, a despesa com empreitadas de obras públicas paga pelo Município da Trofa (MT) ascendeu a M€6,1, representando 40,7% da despesa de capital e 10,8% da despesa total do Município.

Despesa paga com
empreitadas:
M€6,1

1.2. Entre 2010 e o 1º semestre de 2013, o MT adjudicou empreitadas de obras públicas, no valor total de M€9,3, dos quais 91,8% foram precedidos de concurso público e 8,2% de ajuste direto.

Despesa
adjudicada com
empreitadas:
M€9,3

1.3. Verificámos, na análise dos procedimentos pré-contratuais ao abrigo de concurso público, que o modelo implementado de avaliação das propostas economicamente mais vantajosas apresenta fragilidades, que potenciam a subjetividade nessa avaliação.

Fragilidades no
modelo de
avaliação das
propostas

1.4. Nas 2 maiores empreitadas de obras públicas, no valor de M€8,5, foi largamente ultrapassado o prazo de execução contratual, situação que comportava elevado risco dessas obras, em matéria de financiamento comunitário (85%) e quanto à existência de fundos disponíveis para o seu pagamento integral.

Grandes desvios na
execução física das
2 maiores
empreitadas

1.5. Nessas situações, foi proposta pela fiscalização a aplicação de sanções pecuniárias aos empreiteiros, que já atingiam €410.723,51 e €1.292.209,02, à data da auditoria, sem que a autarquia local tivesse aprovado essas propostas.

Não aplicação das
sanções propostas
por desvio de prazo
contratual: M€ 1,7

1.6. Nas empreitadas adjudicadas ao abrigo do procedimento pré-contratual de ajuste direto, foi consultado, em regra, apenas um empreiteiro, em prejuízo do princípio da concorrência.

Convites apenas a
uma entidade, em
prejuízo da
concorrência

1.7. Relativamente à aferição do cumprimento do impedimento legal em convidar a mesma entidade, não há evidência da verificação, em cada procedimento pré-contratual, da situação de cada empreiteiro convidado.

Falta de evidência de verificação do impedimento legal em convidar a mesma entidade

1.8. Os processos de obras fiscalizadas pelos serviços da autarquia não estão dotados de livros de obras devidamente preenchidos, nem de relatórios mensais da fiscalização. Não foi elaborada conta final nas empreitadas concluídas, nem foram respeitados os prazos de pagamento contratual, nas obras adjudicadas por ajuste direto.

Falhas na fiscalização e gestão das empreitadas, bem como atrasos no pagamento dos autos de medição

1.9. O MT não dispõe de base de dados de custos históricos e informação sistematizada e atualizada sobre custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que possam ser utilizados aquando do lançamento de novas obras, com vista a aferir sobre a razoabilidade dos custos destas obras.

Inexistência de base de dados de custos históricos e custos unitários, por tipo de obras ou de trabalhos

1.10. No triénio 2010/2012, a despesa paga com compras públicas, no montante de M€ 12, representou cerca de 21% da despesa municipal.

Despesa com compras públicas: M€12

1.11. O parecer prévio da Câmara Municipal e a redução remuneratória, previstos na LOE2011, em relação às aquisições de serviços, nem sempre foram observados, por se suscitarem dúvidas quanto à sua aplicação. A informação que sustenta o referido parecer prévio apresenta algumas lacunas, tendo-se, por isso, insuficientemente fundamentada.

Falta de parecer prévio vinculativo e de aplicação da redução em alguns contratos

Lacunas na fundamentação do parecer prévio

1.12. Importa destacar, de entre os resultados desta auditoria, a celebração de um contrato de serviços de manutenção de ar condicionado, com sociedade unipessoal, pertencente ao marido de vereadora em regime de permanência. Esta empresa, por este motivo, estava impedida, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, de contratar com o Município, sendo nulo o contrato. Porém, a declaração dessa nulidade não tem qualquer utilidade, uma vez que, não sendo possível repor a

Contrato nulo e suscetível de determinar a perda de mandato de vereadora

situação anterior, e tendo sido prestados os serviços contratados, a autarquia local sempre seria responsável pela indemnização do fornecedor, no valor correspondente aos dos serviços prestados.

Por outro lado, esta situação é suscetível de fundamentar, nos termos do disposto no n.º 3, alínea a), do artigo 10.º da Lei n.º 64/93, a perda de mandato da vereadora, cónjuge do proprietário da referida empresa prestadora de serviços, cabendo ao Tribunal Constitucional a fiscalização dessa situação.

1.13. Em regra, nos procedimentos de ajuste direto, não foi alargada a consulta a mais do que um fornecedor/prestador de serviços.

Convites apenas a uma entidade, em prejuízo da concorrência

URBANISMO

1.14. A atividade de planeamento territorial do Município, desde a sua criação em 1998/1999, foi reduzida, uma vez que, além do PDM atual da Trofa, de 2013, apenas se encontra em vigor, o PP da Zona Industrial da Trofa, de 2008.

Reduzida atividade de planeamento territorial

1.15. Os perímetros urbanos da Trofa aprovados em 2013 excedem os de 1994, apesar da tendência decrescente da evolução da população, com risco de dispersão da urbanização/edificação e consequente sobrecarga do erário municipal, se o MT não aplicar mecanismos de controlo desses perímetros.

Sobredimensionamento dos perímetros urbanos, com riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal

1.16. O valor da TMU arrecadada (M€0,4), entre 2010 e 2012, representou 5,9% dos custos das infraestruturas gerais (M€6,9), revelando-se manifestamente insuficiente para as financiar.

Contributo reduzido da TMU para o financiamento do investimento municipal em infraestruturas

1.17. Não foram detetadas desconformidades de operações urbanísticas com o PDM.

Não deteção de desconformidades com o PDM

Erros na liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas, com prejuízo para a autarquia: m€24,5

1.18. Detetaram-se erros na liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas, que atingem m€27,4 de receita devida e não arrecadada e m€2,9 cobrados em excesso aos particulares.

1.19. Registraram-se situações de utilização não autorizada das edificações construídas e de realização de obras em desconformidade com os respetivos projetos aprovados.

1.20. Dos processos de contraordenação instaurados no triénio, só cerca de 2% foram concluídos, registando-se também a aplicação muito reduzida de medidas de tutela de legalidade nesse período (13), quando comparada com o nº de contraordenações instauradas (246).

CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

1.21. Ao nível do sistema de controlo interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCCIC) registaram-se fragilidades e insuficiências diversas, reconhecidas pela entidade auditada, que, no exercício do contraditório, informou que pretende adotar medidas tendo em vista a sua supressão.

Insuficiências na fiscalização urbanística

Ineficiência e ineficácia nos processos de contraordenações e de medidas de tutela de legalidade urbanística

Fragilidades e insuficiências diversas no controlo interno e no PGRCCIC



INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	7
LISTA DE FIGURAS	8
1. INTRODUÇÃO	9
1.1. FUNDAMENTO	9
1.2. OBJETIVOS	9
1.3. ÂMBITO	10
1.3.1. FUNCIONAL	10
1.3.2. TEMPORAL	10
1.3.3. METODOLOGIA	10
1.3.4. CRITÉRIOS	11
1.3.5. TÉCNICAS	11
1.4. CONSTRANGIMENTOS	12
1.5. CONTRADITÓRIO	12
2. RESULTADOS DA AÇÃO	13
2.1. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	13
2.1.1. PESO FINANCEIRO DA DESPESA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	13
2.1.2. PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS	13
2.1.3. DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR EMPREITEIROS	14
2.1.4. DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR AJUSTE DIRETO	14
2.1.5. DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR TIPO DE OBRAS	15
2.1.6. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA	16
2.1.7. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	16
2.1.8. RAZABILIDADE DOS CUSTOS DAS OBRAS PÚBLICAS	24
2.2. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	25
2.2.1. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA DESPESA COM COMPRAS PÚBLICAS	25
2.2.2. UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES	26
2.2.3. LEGALIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS	28
2.2.4. BOAS PRÁTICAS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	32
2.3. URBANISMO	34
2.3.1. PLANEAMENTO TERRITORIAL E EXPANSÃO URBANA	34
2.3.2. TAXAS URBANÍSTICAS E INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRAESTRUTURAS	37
2.3.3. REGULAMENTOS MUNICIPAIS RELEVANTES NA GESTÃO URBANÍSTICA	38
2.3.4. GESTÃO URBANÍSTICA	43
2.3.5. FISCALIZAÇÃO URBANÍSTICA	50
2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	53
2.4.1. ASPETOS GERAIS	53
2.4.2. CONTRATAÇÃO PÚBLICA	54
2.4.3. URBANISMO	55
2.4.4. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS E INFRAÇÕES CONEXAS	56
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	58
4. PROPOSTAS	66
LISTA DE ANEXOS	67