

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA TROFA

Controlo da Contratação Pública e do Urbanismo

Relatório n.º 1660/2015

Proc. n.º 2013/187/A5/1652

Dezembro de 2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município da Trofa.
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF)
ÂMBITO	Triénio 2010/2012 e, ainda, o 1º semestre de 2013, no caso das empreitadas.
OBJETIVOS	<p>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.</p> <p>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.</p>
METODOLOGIA	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Os principais referenciais de análise considerados foram, fundamentalmente, as normas legais e regulamentares aplicáveis e o sistema de controlo interno.</p> <p>As técnicas de auditoria utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.</p>
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: Inspetora 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.

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.

À consideração superior.

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.

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.

RELATÓRIO N.º 1660/2015

PROCESSO N.º 2013/187/A5/1652

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA TROFA
CONTROLO 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 ao 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, cônjuge 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

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.

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

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

Insuficiências na fiscalização urbanística

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).

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

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 (PGRCIC) 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.

Fragilidades e insuficiências diversas no controlo interno e no PGRCIC

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. RAZOABILIDADE 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

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD	Ajuste Direto
AMT	Assembleia Municipal da Trofa
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
CCP	Código dos Contratos Públicos
CM	Câmara Municipal
CMT	Câmara Municipal da Trofa
CP	Concurso Público
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPV	Vocabulário comum para os contratos públicos
DA	Divisão Administrativa
DFA	Divisão de Finanças e Aprovisionamento
DGAL	Direção – Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DOM	Divisão de Obras Municipais
DOP	Divisão de Obras Particulares
DPU	Divisão de Planeamento e Urbanismo
DR	Diário da República
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGT	Instrumentos de gestão territorial
LAL	Lei das Autarquias Locais – Lei n.º 169/2009, de 15/set, c/ alterações sofridas
LCPA	Lei dos compromissos e pagamentos em atraso – Lei n.º 8/2012, de 21/fev
LOE	Lei de Orçamento do Estado
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
MT	Município da Trofa
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMOT	Plano municipal de ordenamento do território
POP	Processo de obras particulares
PP	Plano de Pormenor
RGTMT	Regulamento Geral de Taxas do Município da Trofa
RMEU	Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização
RMUE	Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação e
RTEUMT	Regulamento de Taxas e Encargos Urbanísticos do Município da Trofa
SACA	Secção de Aprovisionamento, Compras e Armazém
SCI	Sistema de Controlo Interno
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURAS GERAIS - 2010/2012	38
--	----

QUADROS

QUADRO 1 - PESO DA DESPESA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS - 2010/2012	13
QUADRO 2 - ADJUDICAÇÕES POR TIPO DE PROCEDIMENTO - 2010/ 1º SEMESTRE DE 2013.....	13
QUADRO 3 – DISTRIBUIÇÃO ADJUDICAÇÕES/EMPREITEIROS	14
QUADRO 4 – DISTRIBUIÇÃO ADJUDICAÇÕES POR AJUSTE DIRETO/EMPREITEIROS.....	15
QUADRO 5 – ADJUDICAÇÕES POR TIPO DE OBRA	15
QUADRO 6 - PROCESSOS DE OBRAS CONCLUÍDAS COM TRABALHOS A MAIS E A MENOS - 2010/1º SEM. 2013	16
QUADRO 7 - CONCURSOS PÚBLICOS ANALISADOS - 2010/1º SEMESTRE DE 2013.....	17
QUADRO 8 – AJUSTES DIRETOS ANALISADOS - 2010/1º SEMESTRE DE 2013.....	22
QUADRO 9 – CUSTOS MÉDIOS UNITÁRIOS (OBRAS DA AMOSTRA)	25
QUADRO 10 – PESO DA DESPESA COM COMPRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL – 2010/2012	25
QUADRO 11 – PROCESSOS DE AQUISIÇÕES DE BENS ADJUDICADOS DE VALOR SUPERIOR A €5 000	26
QUADRO 12 – MONTANTES ADJUDICADOS EM AQUISIÇÕES DE BENS DE ACORDO COM PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL	27
QUADRO 13 – PROCESSOS DE AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS ADJUDICADOS – 2010/2012	27
QUADRO 14 – MONTANTES ADJUDICADOS EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, DE ACORDO COM O PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL – 2010/2012.....	27
QUADRO 15 – TAXAS URBANÍSTICAS COBRADAS NO TRIÉNIO	37
QUADRO 16 - ERROS NO CÁLCULO DAS TAXAS ADMINISTRATIVAS PELA APRECIACÃO DE PROCESSOS E EMISSÃO DA LICENÇA.....	46
QUADRO 17 - ERROS NO CÁLCULO DA TMU.....	47
QUADRO 18 - ERROS NO CÁLCULO DAS COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	48
QUADRO 19 – PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO INSTAURADOS - 2010/2012.....	51
QUADRO 20 – PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO POR TIPO DE INFRAÇÃO - 2010/2012.....	52
QUADRO 21 – MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICAS DETERMINADAS - 2010/2012.....	53

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria enquadra-se no Controlo da Contratação Pública, incluindo as empreitadas e as aquisições de bens e serviços, e no Controlo do Urbanismo”, previstos no **Plano Anual de Atividades** da Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

1.2. OBJETIVOS

A realização desta auditoria visou os seguintes objetivos gerais:

1.2.1. O *primeiro objetivo geral* consistiu na avaliação da gestão das **empreitadas de obras públicas**, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, considerando, designadamente, os procedimentos pré-contratuais adotados e a execução física e financeira dos contratos, bem como os custos médios unitários das empreitadas analisadas, por comparação com o histórico dos custos médios unitários de obras municipais do mesmo tipo.

1.2.2. O *segundo objetivo geral* consistiu no controlo do sistema de **compras públicas**, ao nível dos procedimentos legais aplicáveis e, sobretudo, das boas práticas em termos de poupança, ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência, através da avaliação do sistema de compras do município e da realização de testes de controlo, de forma a concluir se são respeitadas as normas legais e as boas práticas em termos de poupança e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência, bem como os prazos legais e contratuais de pagamento.

1.2.3. O *terceiro objetivo geral* teve em vista verificar o **planeamento territorial**, bem como a **gestão e a fiscalização urbanísticas** do MT, mormente nas suas componentes de legalidade, financeira e patrimonial, considerando, designadamente

- ✓ A atividade de planeamento territorial do Município e a adequação dos perímetros urbanos, face à evolução da população;
- ✓ A adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
- ✓ A legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal, no âmbito da aprovação das operações urbanísticas; e
- ✓ A regularidade da instauração, instrução e decisão municipal, em matéria de ilícitos urbanísticos, nos processos de contraordenação e na aplicação de medidas de tutela da legalidade;

1.2.3. Além dos objetivos descritos, foram ainda objeto da presente ação:

- ✓ Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com a contratação pública e urbanismo;
- ✓ Análise de queixas relacionadas com as áreas temáticas da auditoria.

1.3. ÂMBITO

1.3.1. Funcional

Esta auditoria incidiu sobre o Município da Trofa (MT), abrangendo, em particular, o Departamento de Administração Geral e Finanças (DAGF) – e, dentro deste, a Divisão Administrativa (DA), a Divisão Jurídica (DJ), a Divisão de Fiscalização (DF) e a Divisão de Finanças e Aprovisionamento (DFA). Abrangeu, ainda, o Departamento de Planeamento, Urbanismo, Ambiente e Obras (DPUAO), com especial incidência na Divisão de Planeamento e Urbanismo (DPU), na Divisão de Obras Particulares (DOP) e na Divisão de Obras Municipais (DOM)¹, atentas as áreas temáticas em análise.

1.3.2. Temporal

O período temporal abrangido pela ação reportou-se essencialmente ao triénio 2010/2012. No entanto, no que se refere às empreitadas de obras públicas, abrangeu ainda o 1º semestre de 2013, de forma a integrar as verificações relativas a denúncia pendente na IGF.

1.3.3. Metodologia

A execução da presente auditoria teve como referência os procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais², no Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais³ e no Guião de Controlo de Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais⁴, com as devidas adaptações e atualizações e desenvolveu-se nos seguintes termos:

- Levantamento e análise preliminar da informação financeira e outra relevante (procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos);
- Análise do sistema de controlo interno instituído;
- Realização, por amostragem, de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente para os processos relativos à contratação de aquisições de bens e serviços e de empreitadas e para os documentos relativos à execução física e financeira dos correspondentes contratos, bem como para os processos das operações urbanísticas aprovadas.

¹ De acordo com a estrutura orgânica em vigor, prevista na “Reorganização dos Serviços Municipais”, aprovada pela AMT em 13/dez/2010 e “Estrutura Orgânica da Câmara Municipal da Trofa e Regulamento de Organização dos Serviços Municipais”, aprovado pela CMT em 17/dez/2010, conforme Despacho n.º 862/2010, publicado no DR, IIS, n.º 7, de 11/jan/2011, este último alterado pela CMT a 25/mai/2012, conforme publicação no DR, IIS, n.º 102, de 25/mai/2012.

² A que se refere a Informação n.º 1827/2010 da IGF, aprovada por despacho de 21/mar/2011.

³ A que se refere a Informação n.º 1833/2009 da IGF, aprovada por despacho de 15/abr/2010.

⁴ A que se refere a Informação n.º 289/2013 da IGF, aprovada por despacho de 8/mar/2013.

- Foram analisados 5 processos de empreitadas de obras públicas, que totalizaram o valor de **M€9,1**, cuja representatividade ascendeu, **em termos de montante adjudicado, a 98%** do universo, dos quais **92%** respeitam a **concursos públicos** e **6%** a **ajustes diretos**.
- **A amostra de aquisições de bens, em termos de montante adjudicado, representou 40%** das aquisições superiores a €5 000, ocorridas no triénio, respeitando integralmente a adjudicações precedidas de ajuste direto, dado não se ter registado qualquer concurso público para esse tipo de aquisições, no período em análise. Em **nº de procedimentos**, esta amostra representa **19,2%** do total de procedimentos contratados.
- Por sua vez, no que respeita a **aquisições de serviços, a amostra, em termos de valor, representou 20,3%** das aquisições de serviços adjudicadas no período em referência (incluindo ao abrigo de ajustes diretos simplificados), dos quais 9,9% respeitam a 2 concursos públicos e 10,4% a 202 ajustes diretos, representando, **em nº de procedimentos, 12,2%** do total de procedimentos contratados.
- A amostra das **operações urbanísticas** aprovadas correspondeu a cerca de 17% da área bruta de construção autorizada no triénio e a 3% das operações urbanísticas aprovadas.
- Por último, a amostra selecionada dos **processos de contraordenações urbanísticas** correspondeu a 4% do universo de 246 processos instaurados.

1.3.4. Critérios

Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram os seguintes:

- ✓ Quadro legal e contratual;
- ✓ Regulamentos municipais; e
- ✓ Sistema de controlo interno;

1.3.5. Técnicas

No desenvolvimento desta ação foram utilizadas, basicamente, as seguintes técnicas:

- ✓ Análise documental;
- ✓ Tratamento e análise de dados contabilísticos, financeiros e urbanísticos; e

- ✓ Realização de entrevistas informais e questionários.

1.4. CONSTRANGIMENTOS

Embora se saliente positivamente a colaboração prestada pelos eleitos, dirigentes e trabalhadores municipais, a execução da presente auditoria foi condicionada pela demora inicial de remessa de alguns elementos e, já na fase da execução, na dificuldade de prestação de esclarecimentos/elementos por parte dos serviços camarários de obras particulares.

1.5. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional formal, em cumprimento do disposto no art.º 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul e artigos 19.º e 20.º do Despacho n.º 6387/2010 (Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF), aprovado por despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr.

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos dos documentos constantes do **Anexo 13**, fazendo-se menção expressa, no texto deste relatório, às posições assumidas pelo MT, sempre que se considerou pertinente.

Regista-se um acolhimento generalizado das recomendações expendidas no projeto de relatório, embora, em algumas situações, careça de demonstração a implementação efetiva dos procedimentos de correção/melhoria recomendados.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.1.1. Peso Financeiro da despesa com empreitadas de obras públicas

No triénio 2010/2012, o **peso da despesa paga** com empreitadas de obras públicas no MT, foi de **40,7% da despesa de capital** e de **10,8% da despesa total**, conforme ilustrado no Quadro seguinte:

QUADRO 1 - Peso da despesa com empreitadas de obras públicas - 2010/2012

(Valores em €, c/IVA)

ANO	2010	2011	2012	TOTAL
Despesa municipal	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)
Empreitadas	323.987,16	3.012.069,14	2.781.819,67	6.117.875,97
Despesa de capital	5.013.846,12	5.468.464,08	4.552.936,58	15.035.246,78
Despesa total	19.649.734,82	19.056.806,27	17.877.035,58	56.583.576,67
Peso das empreitadas na Despesa de Capital	% 6,46	% 55,08	61,10	% 40,69
Peso das empreitadas na Despesa total	% 1,65	% 15,81	15,56	% 10,81

Fonte: Mapas de fluxos de caixa e mapas da contratação administrativa (**valores com IVA incluído**) constantes das prestações de contas dos anos 2010, 2011 e 2012.

2.1.2. Procedimentos Administrativos

Do total da despesa adjudicada (**M€9,3**), entre janeiro de 2010 e o final do 1.º semestre de 2013, conforme quadro seguinte, **M€8,5** foram precedidos de **concurso público** e **M€0,8** de procedimento pré-contratual de ajuste direto.

QUADRO 2 - Adjudicações por tipo de procedimento - 2010/ 1º semestre de 2013

(Valores em €, s/IVA)

Procedimento	N.º Adj	%	Valor (€)	%	Valor/Adj (€)
Concurso público	2	10,0	8.527.130,40	91,8	4.263.565,20
Ajuste Direto	18	90,0	760.345,43	8,2	42.241,41
Total	20	100	9.287.475,83	100	464.373,79

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM

Em termos do **número de procedimentos**, conforme é revelado no mesmo Quadro, **90%** das adjudicações foram efetuadas na sequência de **ajuste direto** e **10%** na **sequência de concurso público**.

Por tipo de procedimento utilizado, os **valores médios por adjudicação** correspondem a cerca de **M€4 no concurso público** e de **m€42 nos ajustes diretos**.

2.1.3. Distribuição das Adjudicações por Empreiteiros

Do universo das adjudicações, **cerca 65%** foram efetuadas a **4 empresas**, num total de 13 adjudicações, mais concretamente:

QUADRO 3 – Distribuição adjudicações/empreiteiros

Empreiteiro	N.º Adj	%	Valor (€)	%
1	1	5,00	6.473.512,83	69,70
2	2	10,00	2.608.591,77	28,09
3	4	20,00	87.321,88	0,94
4	6	30,00	56.431,75	0,61
5	2	10,00	34.528,60	0,37
6	2	10,00	13.180,00	0,14
7	1	5,00	6.625,00	0,07
8	1	5,00	4.384,00	0,05
9	1	5,00	2.900,00	0,03
TOTAL	20	100,00	9.287.475,83	100,00

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM

Da análise do quadro supra resulta ainda que:

- ✓ A empresa [redacted] detém o maior número (6) de obras adjudicadas, seguida da firma [redacted], com 4 obras adjudicadas, embora o valor agregado de ambos os empreiteiros corresponda apenas a 1,55% do total adjudicado;
- ✓ A empresa [redacted] é a que regista o maior volume (em valor), com apenas uma obra adjudicada, que representa 70% do valor total das adjudicações, seguida da firma [redacted], com 28% do valor total, correspondendo a 2 obras adjudicadas.⁵

As duas empresas concentraram 98% dos montantes adjudicados, num total de 9 empreiteiros.

2.1.4. Distribuição das Adjudicações por Ajuste Direto

O total das 18 empreitadas adjudicadas por ajuste direto, a que correspondeu a assunção de despesa de cerca de M€0,8, foi distribuído por 8 empreiteiros, conforme ilustrado infra:

⁵ Refira-se, aliás, que tal valor de despesa adjudicada a estas empresas se deve maioritariamente a 2 procedimentos de concurso público que, embora inicialmente adjudicados individualmente a cada uma das empresas em referência, acabariam por ser objeto de modificação contratual subjetiva, por consórcios externos celebrados, constituídos em partes iguais (50%-50%) por estas mesmas 2 empresas.

QUADRO 4 – Distribuição adjudicações por ajuste direto/empregadores

Empregador	Nº Adj	%	Valor (€)	%	Valor/Nº Adj
1	1	5,56%	554.974,20	72,99%	554.974,20
2	4	22,22%	87.321,88	11,48%	21.830,47
3	6	33,33%	56.431,75	7,42%	9.405,29
4	2	11,11%	34.528,60	4,54%	17.264,30
5	2	11,11%	13.180,00	1,73%	6.590,00
6	1	5,56%	6.625,00	0,87%	6.625,00
7	1	5,56%	4.384,00	0,58%	4.384,00
8	1	5,56%	2.900,00	0,38%	2.900,00
TOTAL	18	100,00%	760.345,43	100,00%	42.241,41

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM

Da análise do quadro supra resulta que:

- ✓ A empresa [redacted] é a que regista o maior n.º de obras adjudicadas por ajuste direto, com um total de 6;
- ✓ A empresa [redacted] é a que apresenta o maior volume de despesa realizada por ajuste direto, ao representar cerca de 73% do total da mesma, correspondendo, no entanto, a uma única obra adjudicada, com base em critérios materiais, conforme analisado no item 2.1.4.2.;
- ✓ 56% do total das obras adjudicadas (10), foram efetuadas a 2 empresas - [redacted] e [redacted], correspondendo, no entanto, a cerca de 19 % do valor total da despesa adjudicada.

2.1.5. Distribuição das Adjudicações por tipo de obras

O montante de **MC9,3 de obras adjudicadas** foi repartido em **MC7** para edifícios, **MC2** para arranjos exteriores, **mC42** para arruamentos e **mC10** para outros trabalhos e infraestruturas, conforme evidenciado no quadro seguinte:

QUADRO 5 – Adjudicações por tipo de obra

(Valores em €, S/IVA)

Tipo de obra	N.º Adj.	%	Valor	%	Valor/Adj.
Edifícios	9	45,0%	7.111.583,88	76,6%	790.175,99
Arranjos exteriores	2	10,0%	2.123.244,95	22,9%	1.061.622,48
Aruamentos	5	25,0%	42.460,00	0,5%	8.492,00
Outros trabalhos/infraestruturas	4	20,0%	10.187,00	0,1%	2.546,75
Total	20	100,0%	9.287.475,83	100,0%	464.373,79

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM

Acresce que, em **termos do número de adjudicações**, 45% se referem a edifícios, 25% a arruamentos, 20% a outros trabalhos e infraestruturas e 10 % a arranjos exteriores, o que, conforme ilustrado no mesmo quadro, se traduz nos seguintes valores médios das adjudicações por tipo de obra:

- ✓ €790 176, por obra de edifícios;
- ✓ €1 061 633, por obra de arranjos exteriores;
- ✓ €8 492, por obra de arruamentos; e
- ✓ €2 546, por obra de outros trabalhos e infraestruturas.

2.1.6. Execução Física e Financeira

Das 20 obras adjudicadas entre 2010 e o 1º semestre de 2013, 15, no montante de m€ 132,8, encontravam-se concluídas e 5, no valor de M€ 9,2 em curso.

No conjunto das 15 obras concluídas, não se encontravam referenciados erros e omissões, nem revisões de preços, tendo sido reportados **trabalhos a mais** numa empreitada⁶ (de valor muito reduzido) e **trabalhos a menos** em 6 empreitadas, conforme consta do Quadro seguinte:

QUADRO 6 - Processos de obras concluídas com trabalhos a mais e a menos - 2010/1º sem. 2013

(Valores em €, S/IVA)

Estado da obra	Valor contratual	Valor Final dos Trabalhos								
		Contratuais	A Mais	%	Erros Omissões	%	A Menos	%	Revisão de Preços	Total
Concluída	132.843,85	132.843,85	52,40	0,04%	0,00	0,00%	2.414,85	1,82%	0,00	130.481,40
Nº Adjudicações	15		1		0		6		0	

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM

2.1.7. Contratação e execução das empreitadas de obras públicas

2.1.7.1. Empreitadas Adjudicadas por Concurso Público

2.1.7.1.1. Procedimento pré-contratual

A análise incidiu sobre os 2 processos de empreitada adjudicados entre 2010 e o 1º semestre de 2013 na sequência dos concursos públicos identificados no Quadro infra⁷, representativos de cerca de 92 % do valor adjudicado pelo MT.

⁶ Situação reportada à empreitada de "Drenagem de águas pluviais em frente à habitação de em S. Mamede do Coronado" com um valor equivalente de trabalhos a menos, resultando, assim, num valor nulo.

⁷ A análise da Obra 2 teve em conta, igualmente, a pendência de denúncia apresentada a esta IGF sobre a mesma e correspondente aos Registos IGF - EG 05530, de 7/set/2012, IGF - EG 05532, de 7/set/2012, IGF - QS 00351, de 12/jun/2013 e IGF - QE 00898, cujas conclusões constam do **Anexo 8**.

QUADRO 7 - Concursos públicos analisados - 2010/1º semestre de 2013

(Valores em €, s/IVA)

Obra	Designação	Adjudicatário	Adjudicação	
			Data	Valor
1	Requalificação das margens ribeirinhas do rio Ave	Alexandre Barbosa Borges, SA	17-08-2012	2.053.617,57
2	Requalificação Urbana dos Parques Nossa Senhora das Dores e Dr. Lima Carneiro	Construções Europa Ar-Lindo, SA	14-01-2013	6.473.512,83
TOTAL				8.527.130,40

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOM

Da análise efetuada, destacam-se os seguintes aspetos:

- a) O **preço base** teve como referência o valor da estimativa orçamental que acompanhou os respetivos projetos de execução;
- b) Foi promovida, em ambas as situações, a revisão externa dos projetos de execução, sob a coordenação técnica da DPU (efetuada, aliás, já após a abertura dos procedimentos, levando à revogação de tal deliberação, correção do preço base e abertura de novos procedimentos);
- c) Foram cumpridas as formalidades legais quanto à **assunção e autorização de despesa**, designadamente, em cumprimento das fases de cabimento e compromisso da despesa, aferição de fundos disponíveis, respetivamente, nas fases de abertura do procedimento e celebração do respetivo contrato, assim como a respetiva inserção no PPI;
- d) O **critério de adjudicação** utilizado em ambas as obras foi o da proposta economicamente mais vantajosa, sendo que os subcritérios do critério "Valia Técnica", se apresentavam insuficientemente densificados, não contendo descritores objetivos e efetivos, nem uma escala certa de pontuação correspondente, impossibilitando a aferição objetiva, clara e transparente da adequação da avaliação efetuada, em contravenção com o disposto nos artigos 132º, n.º 1, al. n) e 139º do CCP.

Em sede de **contraditório**, o MT acolheu o reparo, informando, contudo, que não aplica o critério em causa desde o início de 2014.

Apesar disso, os contratos foram objeto de Visto expresso pelo Tribunal de Contas, sem que tenha sido feita qualquer observação relativamente ao procedimento questionado, contrariamente a outros aspetos;

- e) Verificou-se uma demora significativa entre a abertura do procedimento e a celebração do contrato - cerca de 11 meses na Obra 1 e quase 15 meses na Obra 2-, decorrente quer de vicissitudes procedimentais várias (prorrogações, reclamações) quer, segundo explicação fornecida pelos serviços, da necessidade de enquadramento face à entrada em vigor da LPCA;

- f) As obras foram adjudicadas por valores abaixo do preço base, permitindo poupanças variáveis entre um mínimo de 6% (Obra 2) e 10% (Obra 1);
- g) A adjudicação da Obra 2 foi objeto de impugnação judicial junto do TAF de Penafiel, sendo que, após uma decisão favorável ao MT em 1ª instância, se encontrava ainda pendente de decisão de recurso entretanto apresentado.

(Anexo 1, fichas 1 e 2)

2.1.7.1.2. Execução física

Em termos da execução física das empreitadas, destacavam-se os seguintes aspetos:

- a) A Obra 1 foi objeto de duas suspensões na sua execução (a primeira logo após a respetiva consignação), resultante de condições climatéricas adversas, agravadas pela especial sensibilidade da respetiva localização geográfica (margens ribeirinhas do Rio Ave).

- b) Nenhuma das obras se encontrava concluída, estando ambas em **situação de incumprimento dos prazos de execução contratualmente estabelecidos**, não tendo o dono da obra considerado haver integração legal para a concessão de prorrogação dos respetivos prazos parciais e totais de execução, atento o regime legal previsto no CCP, não obstante os pedidos formulados pelos empreiteiros nesse sentido. Salvaguarda-se, apenas uma situação de prorrogação parcial de prazo concedida para alguns trabalhos na Obra 1, ao abrigo da cláusula 49ª do caderno de encargos do procedimento e visando a preservação dos trabalhos em causa atentas as suas características (plantações).

À data da realização da auditoria, estavam medidos cerca de 74% dos trabalhos previstos na Obra 1 e 19% dos trabalhos previstos na Obra 2, sendo informado em sede de **contraditório** que ambas as obras tinham sido objeto de reprogramação temporal até 31/ago/2015, apresentando a Obra 1 uma taxa de execução de 80,77% e a Obra 2 de 78,61%.

- c) Em ambas as obras, foi sendo alertada pela fiscalização e serviços camarários da DOM a situação de atraso na execução dos respetivos trabalhos e, apesar de solicitada pela CMT alteração aos respetivos planos de trabalhos visando a recuperação dos atrasos verificados, tal situação nunca se concretizou.
- d) O atraso na conclusão da Obra 1, conjugado com a sua localização geográfica e as condições climatéricas verificadas ao longo da sua execução – levando à respetiva suspensão de execução logo após a consignação e estando a mesma suspensa no momento de execução da auditoria, situação que se prolongou até nov/2014 conforme informado em **contraditório** – levou à ocorrência de estragos e prejuízos nos trabalhos já realizados e à necessidade de introdução de trabalhos de correção não previstos – quantificados num valor estimado de €612 680 até

jan/2014 - cuja responsabilidade e cobertura ainda carece de ser resolvida pelo MT com os empreiteiros responsáveis.⁸

- e) Foi proposta em ambas as obras, pela DOM, a aplicação de sanções contratuais pecuniárias (por incumprimento total na Obra 1 e por incumprimento de prazo parcial vinculativo na Obra 2), de cuja intenção de aplicação foi dado o devido conhecimento aos adjudicatários. Tais propostas estavam ainda pendentes de decisão definitiva pelo PCM à data da auditoria, sendo informado em sede de **contraditório** que, não obstante as obras ainda não se encontrarem concluídas, *"...considerando o teor do ponto 1 do artigo 403.º do Código de Contratação Pública, do qual consta que "o dono da obra pode aplicar uma sanção contratual", informa-se que a Câmara Municipal da Trofa se encontra a ponderar a aplicação total ou parcial das sanções pecuniárias face ao incumprimento dos prazos de execução de obra..."*.

À data da realização da auditoria, na Obra 1, a sanção pecuniária a aplicar tinha atingido o valor de €410 723,51 (valor máximo aplicável nos termos do previsto na cláusula 50.^a do respetivo caderno de encargos, no seguimento do disposto no art.º 329º, n.º 2 do CCP).

Por sua vez, na Obra 2, verificando-se já o incumprimento total do respetivo prazo de execução, carecia de ser apurada e aprovada pela CMT a sanção pecuniária resultante de tal situação, a deduzir nos pagamentos a efetuar pelo dono da obra (cláusula 50^a, n.º 7 do caderno de encargos), sendo que a mesma tinha atingido em 31/mar/2014 o valor de €1 292 209,02.⁹

Sem prejuízo do exposto, constatando-se situação notória de incumprimento do prazo de execução das obras, com os consequentes prejuízos para o MT e alterando-se, assim, os pressupostos que sustentaram a adjudicação destas obras àqueles adjudicatários, carecem de ser demonstradas em sede de follow-up, acompanhadas dos respetivos documentos de suporte, não só a conclusão efetiva das obras, como as decisões expressas tomadas sobre a aplicação das correspondentes sanções pecuniárias, respetivos fundamentos e valor definitivo das mesmas, em estrito cumprimento do disposto no art.º 329º do CCP.¹⁰

⁸ Aliás, atenta a respetiva localização geográfica da obra (junto às margens do rio Ave), a intervenção em referência acarreta a médio e longo prazo riscos e custos de manutenção, cuja ponderação e projeção não resulta terem sido acauteladas pelos eleitos locais responsáveis pela decisão da sua execução.

⁹ Valor máximo aplicável nos termos do previsto na cláusula 50^a do respetivo caderno de encargos no seguimento do disposto no art.º 329º, n.º 2 do CCP, atento o valor adjudicado e os trabalhos a menos já contabilizados nesta obra.

¹⁰ Relativamente ao valor máximo da multa, salienta-se que, nos termos do n.º 3 do art.º 329.º do CCP, se prevê a sua elevação para o limite de 30% do valor contratual (e apurados os trabalhos efetivamente realizados), quando seja atingido o valor máximo de 20% - situação ocorrida em ambas as obras em análise - e o contraente público *"...decida não proceder à resolução do contrato, por dela resultar grave dano para o*

- f) No decurso da execução foi requerida, em ambas as obras, a cessão de posição contratual, através da constituição de consórcio externo, aprovada pelo executivo camarário após a devida salvaguarda pelos serviços camarários dos formalismos legais para o efeito, previstos nos artigos 316º e ss. do CCP.
- g) Não foram apurados quaisquer trabalhos a mais nas Obras em referência. No entanto, na Obra 2, foram suprimidos trabalhos no valor de €12 467,75, correspondentes a 0,19% do valor da adjudicação, na sequência de alteração introduzida ao projeto decorrente de articulação com intervenções inicialmente previstas por parte da _____, que não se viriam a concretizar.
- h) A **fiscalização da execução das obras** ficou inicialmente a cargo dos técnicos da CMT, tendo sido posteriormente contratadas empresas externas para o efeito, as quais têm apresentado relatórios completos, com registos fotográficos e demonstração da execução física e financeira das obras. Não obstante tal facto, constata-se que pela DOM tem sido efetuado, mesmo assim, um controlo paralelo da execução das obras e da atuação das próprias empresas de fiscalização, sinalizando-se a existência de situações em que é determinada a correção de medições efetuadas por incongruências detetadas pelos serviços camarários nos autos de medição apresentados e em momento prévio ao seu pagamento, situação que se regista de forma positiva.

(Anexo 1, fichas 1 e 2)

2.1.7.1.3. Execução financeira

O resumo da execução financeira das empreitadas consta do **Anexo 1**, salientando-se os seguintes aspetos

- a) Ambas as obras se encontravam por concluir e em situação de incumprimento do respetivo plano de trabalhos, situação que se repercutiu no cronograma financeiro inicialmente aprovado, que não tem vindo a ser observado. Tratando-se de obras objeto de financiamento comunitário (correspondente a 85%), o atraso que tem vindo a verificar-se, coloca-as em situação de risco de perda de parte/totalidade de tal comparticipação¹¹, não detendo o MT de capacidade financeira para autonomamente suportar a respetiva conclusão. Esta situação assume maior risco na Obra 2 que, até jan/2014, apenas tinha faturado trabalhos no valor de €1.011.463,39, correspondente a 15,6% do valor adjudicado (€6.473.512,83).

interesse público...". Assim, a autarquia local deverá ter em consideração esta disposição legal no cálculo atualizado da multa.

¹¹ Segundo adendas já efetuadas aos contratos de financiamento, o respetivo prazo terá terminado a 30/jun/2014.

- b) Foi fixado como prazo de pagamento contratual 60 dias¹², o qual, em média (15 e 17 dias), foi muito antecipado em ambas as obras.
- c) Na Obra 1, apesar de requerida, ainda não tinha sido aprovada qualquer **revisão de preços**.

(Anexo 1, fichas 1 e 2)

2.1.7.2. Empreitadas adjudicadas por ajuste direto

2.1.7.2.1. Procedimento pré-contratual

A seleção dos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto, teve como referência o critério do maior valor adjudicado por empreiteiro, mas também a diversificação em termos de adjudicatários e tipo de trabalhos realizados.

Por outro lado, dado que no período em análise apenas se constatou o recurso ao ajuste direto com base em critérios materiais numa adjudicação efetuada, foi essa situação igualmente integrada na amostra analisada.

Relativamente à aferição do cumprimento do disposto no art.º 113º, n.º 2 e 5 do CCP¹³, e na ausência de um critério legal objetivamente estabelecido, a autarquia tem vindo a densificar o conceito de “prestações do mesmo tipo ou idênticas”, em função da categoria e subcategoria do alvará exigido para a realização dos trabalhos ou seja, considera contratos com prestações idênticas ou do mesmo tipo os que incluem trabalhos da mesma categoria e subcategoria¹⁴, embora tal critério não se encontre expresso e densificado em qualquer informação ou documento da autarquia.

Os serviços dispõem, assim, de uma base de dados, em formato Excel, de controlo anual das obras adjudicadas por ajuste direto, na qual é efetuado o somatório do valor das adjudicações, por categoria predominante, considerando não só o valor dos trabalhos inseridos nessa categoria, mas a totalidade de cada adjudicação¹⁵.

Não foi detetada qualquer situação de incumprimento de tal normativo legal - atento até o valor diminuto das adjudicações por ajuste direto no período em referência -, **embora as informações em que é proposta a consulta de determinado fornecedor não façam expressamente menção ao facto deste não estar impedido de ser convidado, nem ao valor das obras já adjudicadas anteriormente, com referência ao ano em curso e aos dois anos anteriores.**

¹² De acordo com o previsto no n.º 4 do art.º 299º do CCP.

¹³ Que impede que, no âmbito do procedimento pré-contratual por ajuste direto com base no critério do valor, seja convidada a mesma entidade a apresentar proposta para a contratação de empreitadas, se as prestações forem do mesmo tipo ou idênticas às de contratos celebrados no ano económico em curso e nos dois anteriores, na sequência de idêntico procedimento, e cujo valor acumulado já tenha excedido €150 000.

¹⁴ Conforme informação verbal prestada pela responsável da DOM.

¹⁵ Mesmo que, nos trabalhos adjudicados, se registem categorias e subcategorias distintas.

Em sede de **contraditório** vem o MT informar que está a ser preparada informação/proposta a sujeitar a aprovação pelo órgão competente, definindo o critério a adotar pela autarquia na densificação do conceito de "*prestações do mesmo tipo ou idênticas*", com o propósito de, no futuro, nos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto, se proceder à prestação de informação que evidencie a inexistência de impedimento legal em convidar determinado empreiteiro, tendo em conta esse critério.

Foram analisados os seguintes ajustes diretos:

QUADRO 8 – Ajustes diretos analisados - 2010/1º semestre de 2013

(Valores em €, s/IVA)

Obra	Designação	Adjudicatário	Adjudicação	
			Data	Valor
3	Remodelação e Ampliação da escola EB1 e JI de Quereleúdo, na freguesia de Covelas		20-05-2011	554.974,20
4	Espaços Exteriores - Escola JI/EB1 da Lagoa		24-09-2012	24.379,25
5	Retificação do pavimento da EN 318		20-12-2011	10.950,00
TOTAL				590.303,45

Fonte: Listagens de empreitadas de obras públicas fornecida pela DOM

O valor dos três ajustes diretos analisados representa cerca de **78%**¹⁶ do montante total das adjudicações de empreitadas, precedidas de ajuste direto e promovidas pelo MT, no período em análise.

No **Anexo 2 consta** o resumo dos aspetos mais relevantes analisados nos procedimentos pré-contratuais, destacando-se ainda os seguintes:

- a) Foram cumpridas as formalidades legais quanto à **assunção e autorização de despesa**, designadamente, com cumprimento das fases de cabimento e compromisso da despesa, respetivamente, nas fases de abertura do procedimento e celebração do respetivo contrato.
- b) Com exceção da Obra 3, nas restantes obras foi apenas **promovida a consulta a 1 único empreiteiro**, em detrimento do princípio da concorrência e da obtenção de melhores condições para o ente público.
- c) O **critério de adjudicação** foi o do preço mais baixo nas Obras 4 e 5 e da proposta economicamente mais vantajosa na Obra 3, sendo que a densificação dos subcritérios referentes à valia técnica se apresenta insuficiente e pouco fundamentada;
- d) Foram detetadas algumas contradições entre a informação constante dos diversos elementos base do procedimento (entre o convite e caderno de encargos, por exemplo – Obras 4 e 5), suscitando-se a necessidade de acrescido cuidado na

¹⁶ €590.303,45/€760.345,43 (Ver Quadro 4).

redação e verificação do teor dos mesmos por parte dos serviços competentes na fase prévia ao lançamento do procedimento;

- e) A **publicitação** da celebração dos contratos (independentemente da sua redução a escrito) foi atempadamente efetuada **no portal da Internet** dedicado aos contratos públicos, nos termos previstos no art.º 127º do CCP.

(Anexo 2, fichas 3, 4 e 5)

2.1.7.2.2. Execução física

Em termos da execução física das empreitadas analisadas, cujo resumo consta do **Anexo 2**, destacamos os seguintes aspetos:

- a) Não obstante todas as obras se encontrarem concluídas, ainda não tinha sido efetuada a receção provisória na Obra 3, devido a defeitos em obra detetados e ainda não corrigidos, visíveis na deslocação efetuada por esta IGF ao local com a Chefe da DOM;
- b) Em nenhuma das empreitadas foram referenciados trabalhos a mais. Nas Obras 3 e 4 registaram-se trabalhos a menos no valor de €5 515,59 e €649,30, respetivamente, decorrentes de supressão de trabalhos, por opção tomada no 1º caso e por erro de medição no 2º caso.
- c) Com exceção da Obra 3, atento o exposto supra, os **prazos de execução** contratados foram respeitados e até antecipados.
- d) A **fiscalização da execução dos trabalhos** ficou a cargo dos técnicos da CMT, apenas suportada nos autos de medição e troca de correspondência, não havendo relatórios mensais da fiscalização que permitissem aferir o estado de execução física e financeira da obra e conhecer eventuais vicissitudes, alterações ou outros eventos significativos ocorridos no desenvolvimento dos respetivos trabalhos – cfr. a propósito o disposto no art.º 305º do CCP.

Em sede de **contraditório**, o MT informa ter sido dada indicação aos serviços camarários para corrigir estes procedimentos, atuando em conformidade.

(Anexo 2, fichas 3, 4 e 5)

2.1.7.2.3. Execução financeira

O resumo da execução financeira das empreitadas adjudicadas por ajuste direto consta do **Anexo 2**, salientando-se os seguintes aspetos:

- a) O prazo de pagamento contratual fixado nas três obras analisadas foi de 30 dias, sendo o mesmo desrespeitado em todas elas (traduzindo-se, em média, num mínimo de 52 dias na Obra 4 e num máximo 204 dias na Obra 3).

Em sede de **contraditório**, o MT informa estar atualmente a pagar próximo dos 30 dias, conforme os prazos de pagamento contratualmente estabelecidos.

- b) As obras 4 e 5 encontram-se totalmente faturadas e pagas, estando a Obra 3 a aguardar correções aos trabalhos executados, para ser finalizado o respetivo pagamento;
- e) Nas empreitadas concluídas, não tem vindo a ser elaborada e aprovada a conta final respetiva, em violação do disposto no art.º 399.º e ss. do CCP.

No **contraditório**, o MT informa que, desde o início de 2014, tem vindo a ser elaborada a conta final de empreitada.

(Anexo 2, fichas 3, 4 e 5)

2.1.8. Razoabilidade dos custos das obras públicas

Apesar da organização dos serviços municipais em vigor à data da execução da presente auditoria¹⁷ conferir à DOM e, mais concretamente, à Secção de Obras e Empreitadas a competência para "...Organizar e manter atualizado um ficheiro dos empreiteiros de obras públicas e tarefeiros que trabalham para o município, bem como tabela de preços unitários referentes a construções e arruamentos...", o facto é que não existe uma base de dados organizada, na qual constem os valores de referência utilizados nas obras públicas, que permita efetuar comparações entre os custos unitários de obras executadas do mesmo tipo, de forma a obter-se informação sistematizada e atualizada sobre os custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou trabalhos que possam ser utilizados na estimativa do valor do contrato de novas obras.¹⁸

Acresce ainda que o reduzido n.º de obras analisadas, a atipicidade das obras de maior dimensão realizadas e o facto das obras por ajuste direto consistirem em trabalhos de conclusão de outras obras ou em intervenções mais pontuais e pouco significativas, não permitem, igualmente, estabelecer, para a presente amostra, custos unitários ou intervalos de custos referenciais.

De qualquer forma, tendo por base os dados relativos às obras mais relevantes, apurámos os seguintes custos unitários:

¹⁷ Cfr. Art.º 33º, n.º 2, al. c), da Reorganização dos serviços municipais, publicada no DR, IIS, n.º 7, de 11/jan/2011.

¹⁸ De registar que não existe, igualmente, informação disponível, externa à autarquia, sobre custos médios de obras que permita a aferição dos custos das obras municipais e, em concreto, da razoabilidade dos custos das obras municipais incluídas na nossa amostra.

QUADRO 9 – Custos médios unitários (obras da amostra)

Tipo de obras	Designação	Descrição sucinta da obra	Adjudicação	Área	Custo unitário
			Valor	(m2)	€/m2
Edifícios	Requalificação Urbana dos Parques Nossa Senhora das Dores e Dr. Lima Carneiro (*)	Valorização paisagística dos Parques, construção de coretos e de espaço de jogo e recreio, de concha acústica, de edifício do parque, de estacionamento subterrâneo e respetivas especialidades, reperfilamento e repavimentação de arruamentos adjacentes	€ 6.473.512,83	6.805,50	951,22
	Remodelação e Ampliação da escola EB1 e Ji de Querrelêdo, na freguesia de Covelas	Obras de remodelação e construção (ampliação de edifício), com todas as especialidades, arranjos exteriores e fornecimento e colocação de equipamentos	€ 554.974,20	1.151,08	482,13
	Espaços Exteriores - Escola Ji/EB1 da Lagoa	Implantação, construção e revestimento de espaços exteriores e execução de cobertura para recreio	€ 24.379,25	65,30	373,34
Arruamentos	Retificação do pavimento da EN 318	Limpeza, rega de colagem e aplicação de argamassa betuminosa em buracos e limpeza, desobstrução e reparação do coletor nos passeios	€ 10.950,00	200,00	54,75
Arranjos exteriores	Requalificação das margens ribeirinhas do rio Ave	Percurso e passadiços, pavimentações, muros, consolidação de galeria ripícola, estabilização das margens do rio, equipamentos de apoio, mobiliário urbano e sinalética, redes elétrica, telecomunicações, abastecimento de água, saneamento	€ 2.053.617,57	49.264,19	41,69

(*) 70 % do valor base aferido para a empreitada, correspondia à execução de trabalhos em edifícios e património construído.

Fonte: Processos de empreitadas e esclarecimentos prestados pela DOM e pela DPU

Em sede de **contraditório**, o MT refere estar a ser desenvolvida pelos serviços uma base de dados com os custos médios unitários de referência, por tipo de obra e trabalhos.

2.2. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

2.2.1. Estrutura e evolução da despesa com Compras Públicas

No triénio de 2010/ 2012, a **despesa paga com compras públicas**¹⁹ ascendeu a cerca de **M€12** e representou cerca de **21 % da despesa municipal**, conforme ilustra o quadro seguinte:

QUADRO 10 – Peso da despesa com compras públicas na despesa municipal – 2010/2012

(Valores em €, s/IVA)

ANO	2010	2011	2012	TOTAL
Despesa municipal	Montante	Montante (€)	Montante (€)	Montante (€)
Compras Públicas	3.653.302,72	3.952.072,54	4.413.982,26	12.019.357,52
Despesa corrente	14.635.888,70	13.588.342,19	13.324.099,00	41.548.329,89
Despesa total	19.649.734,82	19.056.806,27	17.877.035,58	56.583.576,67
Peso das Compras Públicas na Despesa corrente	%	%	%	%
	24,96%	29,08%	33,13%	28,93%
Peso das Compras Públicas na Despesa total	%	%	%	%
	18,59	20,74	24,69	21,24

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da Despesa (2010 a 2012)

¹⁹ Que corresponde à execução financeira (pagamentos) evidenciada, em matéria de despesa corrente, pela rubrica 010107 – Pessoal em regime de tarefa ou avença, do agrupamento 01-Despesas com Pessoal, 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).

Conforme resulta do **Anexo 3**, entre **2010 e 2012 a despesa do MT com compras públicas aumentou**, registando um **acréscimo de 21%**.

A despesa corrente com compras públicas (num valor total de cerca de M€11,5) representou cerca de 96% do universo destas despesas em termos de peso financeiro (cfr. Anexo 3, Indicador 2) e registou uma variação positiva de cerca de 22%, no triénio.

De entre as **despesas correntes com compras públicas**, as **aquisições de serviços** evidenciam um **acréscimo de 26 %**, mas em contrapartida as relativas a **aquisições de bens** apresentam um **decréscimo de 8%**.

Em termos de **peso financeiro**, as despesas **relativas a aquisições de serviços, incluindo avenças e tarefas** representaram **89% das despesas correntes com compras públicas**, sendo os restantes **11%** concernentes a **aquisições de bens** – cfr. Anexo 3, Indicadores 4 e 5.

No que respeita a **despesas com a aquisição de bens de investimento**, registou-se um ligeiro decréscimo no triénio, com uma **variação negativa de 0,89%**, cuja representatividade, em termos de peso financeiro, ascendeu a **4% da despesa com compras públicas** – cfr. Anexo 3, Indicador 3.

2.2.2. Universo das adjudicações

No período abrangido pela presente análise, o MT efetuou as seguintes adjudicações respeitantes a **compras públicas com aquisições de bens** (valor superior a €5 000):

QUADRO 11 – Processos de aquisições de bens adjudicados de valor superior a €5 000

Procedimentos adjudicados Designação	Anos			Total	Valor agregado de procedimentos (%)
	2010	2011	2012		
Concurso Público	0	0	0	0	0,00%
Ajuste Direto	13	3	10	26	100,00%
NÚMERO TOTAL DE PROCESSOS/ANO/GLOBAL	13	3	10	26	100,00%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços camarários

Como já atrás referido, não se registou qualquer adjudicação na sequência de procedimento pré-contratual de concurso público, sendo o ano de 2010 o que apresenta maior n.º de adjudicações com um total de 13.

No entanto, em termos de **peso no total da despesa adjudicada**, o ano de 2012 foi o que registou o maior valor em termos de montante adjudicado, conforme ilustrado no quadro seguinte:

QUADRO 12 – Montantes adjudicados em aquisições de bens de acordo com procedimento pré-contratual

MODALIDADE DE PROCEDIMENTO	MONTANTE (€)			TOTAL	
	2010	2011	2012	(€)	%
Concurso Público	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Ajuste Direto	184.706,10	33.876,78	194.661,93	413.244,81	100,00%
TOTAL	184.706,10	33.876,78	194.661,93	413.244,81	100,00%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços camarários

Por sua vez, em termos de processos de **aquisições de serviços adjudicados**, verifica-se, igualmente, a preponderância do recurso ao procedimento do **ajuste direto**, que representa cerca de **99,6%**, face a **0,36% de procedimentos de concurso público** (correspondente apenas a 6 processos), num universo de 1 670 processos, conforme resulta do quadro seguinte:

QUADRO 13 – Processos de aquisições de serviços adjudicados – 2010/2012

Procedimentos adjudicados	Anos			Total	Valor agregado de procedimentos (%)
	2010	2011	2012		
Concurso Público	0	0	6	6	0,36%
Ajuste Direto	576	829	259	1664	99,64%
NÚMERO TOTAL DE PROCESSOS/ANO/GLOBAL	576	829	265	1670	100,00%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços camarários

Se considerarmos o **peso das aquisições de serviços no total da despesa adjudicada**, o procedimento pré-contratual de **ajuste direto** foi também o mais representativo (cerca de **82,7%** no montante total da despesa adjudicada, face a **17,3%** por parte do concurso público).

QUADRO 14 – Montantes adjudicados em prestação de serviços, de acordo com o procedimento pré-contratual – 2010/2012

MODALIDADE DE PROCEDIMENTO	MONTANTE (€)			TOTAL	
	2010	2011	2012	(€)	%
Concurso Público	0,00	0,00	672.474,62	672.474,62	17,33%
Ajuste Direto	1.148.353,04	1.292.145,24	767.196,02	3.207.694,30	82,67%
TOTAL	1.148.353,04	1.292.145,24	1.439.670,64	3.880.168,92	100,00%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços camarários

2.2.3. Legalidade nas compras públicas

2.2.3.1. Escolha do procedimento pré-contratual e organização processual

A análise dos processos abrangidos pela amostra permitiu-nos concluir que a autarquia respeitou, regra geral, as normas legais em matéria de contratação de aquisição de bens e serviços, designadamente, ao nível da escolha dos procedimentos pré-contratuais, face à despesa estimada ou ao valor do contrato a celebrar, denotando preocupação crescente no decurso do triénio em análise no cumprimento dos normativos legais aplicáveis.

No entanto, no ano de 2010, foram identificados pela própria Divisão Financeira um conjunto de procedimentos - alguns providos já de anos anteriores - cuja regularidade procedimental suscitou dúvidas, tendo sido promovido o devido esclarecimento para efeitos de proceder ou não ao respetivo pagamento e posterior formalização - após confirmação da sua efetiva prestação -, encontrando-se alguns processos ainda em sede de discussão judicial.

Regista-se positivamente a iniciativa dos próprios serviços camarários competentes no sentido do reforço de controlo e verificação de regularidade dos procedimentos, obstando à ocorrência de tais situações para futuro.

Em termos de organização processual, a informação relativa ao procedimento pré-contratual encontrava-se, no que respeita aos procedimentos de concurso público, na plataforma eletrónica da contratação pública em uso pelo MT, da Vortalgov (complementada com arquivo do processo em papel).

Quanto aos procedimentos de ajuste direto, essa informação ainda se encontrava predominantemente em suporte de papel, pois não estava ainda generalizado o recurso à plataforma eletrónica na fase pré-contratual.

2.2.3.2. Impedimento legal em convidar a mesma entidade

Constatou-se o **cumprimento do disposto no art.º 113º, n.ºs 2 e 5 do CCP**, no que respeita ao impedimento legal em convidar a mesma entidade, nas situações de ajustes diretos, atenta a natureza/objeto das prestações contratadas, **embora, dos procedimentos em concreto não resulte informação expressa do controlo efetuado.**

2.2.3.3. Restrições previstas nas LOE aplicáveis às aquisições de serviços

No que respeita, especificamente, aos **contratos de prestação de serviços, só a partir do ano de 2012**, a autarquia aplicou com maior rigor as normas relativas a emissão de parecer prévio e aplicação de reduções remuneratórias (abrangendo quer contratos novos, quer situações de renovação), ao adotar, na tramitação e instrução do parecer prévio a emitir, a regulamentação publicada para a administração central quanto

a este aspeto.²⁰

De facto, no ano de 2011, registou-se a existência de dúvidas e dificuldades na interpretação, aplicabilidade e definição do âmbito de aplicação dos art.ºs 19º e 22º da LOE 2011²¹, relativos à exigência de parecer prévio a emitir pelo órgão executivo, por ausência de publicação de diploma regulamentar específico, aplicável à administração local.

Da mesma forma, em sintonia com o critério adotado em termos de parecer prévio, o MT não sujeitou os contratos de prestação de serviços celebrados/renovados, a eventual redução, nos termos previstos no art.º 22º da LOE 2011.

Ora, a contratação de prestação de serviços sem obtenção do predito parecer vinculativo, acarreta a **nullidade** do contrato, nos termos do n.º 6, do artigo 22.º e do artigo 26.º, n.º 10, das LOE2011 e LOE2012, sendo, por isso, ilegais os respetivos pagamentos.

No entanto, relativamente **ao ano de 2011**, ainda no decurso do próprio ano²², a autarquia promoveu a apreciação da CMT dos contratos celebrados desde 1/jan/2011 nestas circunstâncias, com vista à sua "regularização", pelo que, considerando o circunstancialismo e as dúvidas suscitadas sobre o âmbito de incidência da respetiva obrigação legal, não estão reunidos os pressupostos que justifiquem, neste momento, a participação destas situações ao tribunal administrativo e fiscal competente.

Sem prejuízo disso, da análise efetuada aos processos da amostra, constatou-se que a informação que sustenta o parecer prévio a emitir pelo órgão executivo apresenta algumas lacunas quanto à demonstração da redução a efetuar ou quanto à fundamentação para a sua não aplicação (sendo caso disso), tendo havido necessidade de solicitar esclarecimentos complementares em alguns processos analisados, visando a verificação da redução efetuada.

Em sede de **contraditório**, vem o MT, anexando documentos comprovativos, informar ter adotado procedimentos visando dar cumprimento, em 2015, ao disposto na Portaria n.º 149/2015, de 26/mai, o que se regista positivamente. Sem prejuízo disso, reitera-se a necessidade da informação ser prestada, em cada processo em concreto, quanto à aplicação ou não de redução remuneratória e, em caso afirmativo, da sua demonstração dever ser explícita e completa.

Outra questão que tem suscitado dúvidas quanto à sua aplicação na autarquia,

²⁰ Cfr., sucessivamente, o disposto nas Portarias 4-A/2011, de 3/jan, 9/2012, de 10/jan e 16/2013, de 16/jan.

²¹ Aprovada pela Lei 55-A/2010, de 31/dez, com as alterações sofridas, mantidas e reforçadas com a LOE2012, aprovada pela Lei 64-B/2011, de 30/dez (LOE2012), com as alterações sofridas e também pela LOE 2013 (Lei 66-B/2012, de 31/dez).

²² Conforme deliberações camarárias de 15/jul/2011.

mormente a partir da LOE2012, atento o previsto no n.º 3 do seu artigo 26º²³, tem sido o âmbito e forma de controlo da designada redução por agregação, cuja aferição não vinha sendo efetuada pela autarquia, embora nos processos analisados no âmbito da amostra não se tenham detetado situações irregulares quanto a esse aspeto.

No **contraditório**, o MT informa que os serviços passaram a salvaguardar o cumprimento desta obrigação legal.

2.2.3.4. Aquisição de serviços de reparação de viaturas

Segundo os termos de denúncia anónima apresentada a esta IGF no ano de 2012²⁴, a reparação de veículos do Município anteriormente efetuada em oficinas da Trofa, passou a ser efetuada por uma oficina de Santo Tirso "*...propriedade de um familiar da Sr.ª Presidente...*", não identificando com precisão qual a oficina em causa, nem a relação familiar concreta com a então PCM.

Das diligências efetuadas, designadamente junto do responsável do Serviço de Logística e Transportes do MT e dos serviços de aprovisionamento, apurou-se que, não obstante ser referenciada a eventual existência de relação familiar entre o proprietário da referida oficina e a então PCM, das diligências efetuadas aos respetivos dados biográficos constantes do Serviço de Recursos Humanos e de questões suscitadas junto dos serviços de aprovisionamento e de logística e transportes, não se logrou determinar qual a relação em causa e, especificamente, o respetivo grau de parentesco.

Assim, não ficou demonstrado que o referido prestador detinha, de facto, relação familiar com a então PCM e no grau de parentesco que a lei considera como integrando situação de impedimento legal²⁵.

(Anexo 9)

2.2.3.5. Aquisição de serviços de manutenção de ar condicionado

A mesma denúncia refere igualmente que a manutenção dos equipamentos de ar condicionado passou a ser efetuada "*... pela empresa do marido de uma vereadora...*".

Das diligências efetuadas junto dos serviços camarários apurou-se que, em processos aquisitivos provenientes de unidades orgânicas sobre as quais essa vereadora detinha competências, registam-se intervenções dessa vereadora, na fase inicial dos procedimentos, confirmando/autorizando a necessidade dos serviços que superintendia, mas remetendo depois para a Divisão Financeira/Aprovisionamento o prosseguimento do procedimento, não se registando qualquer intervenção formal da referida eleita local na

²³ Cfr. quanto a isto, as orientações emanadas pela DGAEP, nas FAQ`s emitidas relativamente à LOE2012 e LOE 2013, disponíveis em www.dgaep.gov.pt.

²⁴ Denúncia registada como EG 2012/5294.

²⁵ Art.º 44º, n.º 1, alínea b), do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15/nov com as alterações sofridas.

fase da escolha e consulta da empresa detida pelo marido dessa vereadora, nem na posterior decisão dos procedimentos aquisitivos.

Sem prejuízo disso, **os procedimentos aquisitivos contratados a essa empresa integram-se também no artigo 8.º²⁶ da Lei n.º 64/93²⁷, de 26 de Agosto**, que regula o regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de órgãos de soberania e de outros cargos políticos, incluindo-se nestes o presidente e vereador a tempo inteiro das câmaras municipais (art.º 1.º). Com efeito, aquela empresa estava impedida de participar em concursos de fornecimento de bens ou serviços ou em contratos com o Estado e demais pessoas coletivas públicas, nomeadamente, o Município da Trofa, ao abrigo do n.º 2, al. a) do referido artigo 8.º.

A violação deste normativo legal gera, não só, a nulidade dos atos praticados, nos termos do previsto no artigo 14.º do diploma em referência, os quais não produzem quaisquer efeitos, sendo tal vício invocável a todo tempo (art.º 134.º do CPA²⁸), como faz incorrer, também, a eleita local em perda de mandato, por força do disposto no artigo 10.º, n.º 3, alínea a), da mesma Lei, sem prejuízo da apreciação da culpa do agente²⁹ e da gravidade da conduta, enquanto pressupostos de aplicação de sanções de natureza tutelar³⁰. A fiscalização daquela Lei cabe ao Tribunal Constitucional, nos termos do seu artigo 10.º, por referência à violação da alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º.

²⁶ O artigo 8.º estabelece que: "1. As empresas cujo capital seja detido numa percentagem superior a 10% por um titular de órgão de soberania ou titular de cargo político, ou por alto cargo público, ficam impedidas de participar em concursos de fornecimento de bens ou serviços, no exercício de atividade de comércio ou indústria, em contratos com o Estado e demais pessoas coletivas públicas. 2. Ficam sujeitas ao mesmo regime: a) As empresas cujo capital, em igual percentagem, seja titular o seu cônjuge, não separado de pessoas e bens, os seus ascendentes e descendentes em qualquer grau e os colaterais até ao 2º grau, bem como aquele que com ele viva nas condições do artigo 2020º do Código Civil...".

²⁷ Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-B/94, de 27/dez, (Declaração de Retificação n.º 2/95, de 15/abr), Lei n.º 28/95, de 18/ago, Lei n.º 12/96, de 18/abr, Lei n.º 42/96, de 31/ago, Lei n.º 12/98, de 24/fev, Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27/mar, Lei n.º 30/2008, de 10/jul e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/nov.

²⁸ Apesar disso, não tem qualquer utilidade a declaração da nulidade do contrato, uma vez que, não sendo possível repor a situação anterior, e tendo sido prestados os serviços contratados, a autarquia local sempre seria responsável pela indemnização do fornecedor, no valor correspondente ao dos serviços prestados.

²⁹ De facto, relativamente à norma constante da Lei n.º 9/90, de 1 de Março, diploma revogado pela atual Lei n.º 64/93, de 26/ago, veio o Conselho Consultivo da Procuradoria – Geral da República no Parecer n.º 35/92, disponível em www.dgsi.pt, considerar que "...a natureza cautelar e preventiva da incompatibilidade aludida no mesmo artigo...numa tónica de objetividade que lhe é própria, permite abstraí-la de condicionantes ao nível da ciência e da vontade do titular do cargo, e, por isso mesmo, de implicações ético-subjetivas, por modo que a incompatibilidade não deixará de se verificar sem a cooperação, hoc sensu, intelectual e volitiva do titular na efetivação da contratação relevante no seio da norma, do mesmo passo que o seu alheamento deve releva na definição, referente à culpa, da responsabilidade consequente...".

³⁰ Conforme tem sido, aliás, reiteradamente afirmado pela jurisprudência dos tribunais administrativos - cfr. a título exemplificativo o Acórdão do STA de 18.03.03, Rec. N.º 369/03, disponível em www.dgsi.pt quando refere que "...dada a gravidade da sanção de perda de mandato que a lei comina para determinados comportamentos, importa não só determinar se esses comportamentos estão objetivamente tipificados na lei, mas ainda se se verifica o elemento subjetivo que justifique um juízo de censura proporcional à medida

(Anexo 10)

Em sede de **contraditório**, vem o MT, na sequência do recomendado pela IGF, informar que *"...passou a ser exigida em 11/06/2015, uma declaração de inexistência de impedimento para todas as aquisições de serviços independentemente do valor, que será também estendida à aquisição de bens, que responde ao art.º 8 da Lei 64/93, por via da demonstração de não se encontrar em impedimento das situações previstas no n.º 1 do art.º 69.º do novo CPA..."*.

2.2.4. Boas práticas na contratação pública

2.2.4.1. Planeamento das necessidades, gestão de "stocks" e controlo da execução dos contratos

Uma boa gestão das compras públicas pressupõe um correto levantamento e planeamento das necessidades de bens e serviços, o que, associados a uma adequada gestão de "stocks" e à centralização do processo de compras, permite obter o máximo de eficiência e economia na aquisição dos bens e serviços. Na verdade, permitem a obtenção de economias de escala e a redução das aquisições avulsas a casos excecionais e, conseqüentemente, também, dos custos administrativos relacionados com os processos de compras.

Das verificações realizadas, concluímos que, na CMT, a **"função compras públicas"**, **tem vindo a ser progressivamente centralizada no setor de aprovisionamento**, facto que se regista positivamente e contribui para a prossecução dos princípios de boa gestão supra referenciados.

No que respeita à **aquisição dos bens e serviços**, relativamente aos quais existe uma necessidade contínua e permanente ao longo de todo o ano económico³¹, constatou-se que, num conjunto diversificado de bens e serviços (refeições escolares, seguros, fornecimento de combustíveis), a autarquia tem vindo a implementar procedimentos contratuais nesse pressuposto, o que se regista positivamente e **deve continuar a ser promovido de forma a abranger maior diversidade de situações**.

Sem prejuízo do exposto, em alguns processos – essencialmente no início do triénio em análise – revelou-se a existência de fragilidades ao nível do planeamento, controlo e regularidade procedimental de algumas aquisições, de tal forma que alguns procedimentos foram abertos apenas para formalizar fornecimentos já efetuados, após

sancionatória que só será de aplicar quando, ponderados os fatores objetivos e subjetivos relevantes, se conclua pela indignidade do requerido para a permanência no exercício das suas funções...".

³¹ Isto é, contratação de bens e serviços para serem disponibilizados à medida das necessidades dos serviços e pelos preços unitários fixados para determinadas quantidades, dentro de determinado prazo, em detrimento das aquisições avulsas, procurando, desse modo, beneficiar das vantagens normalmente associadas a este tipo de contratos e reduzindo os custos administrativos associados aos processos.

confirmação da efetiva prestação dos bens/serviços em causa, conforme já referido supra.

2.2.4.2. Catálogo Nacional das Compras Públicas

As autarquias locais, apesar de não estarem vinculadas aos acordos-quadro relativos a bens e serviços incluídos no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP)³², atualmente gerido pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap), podem aderir a esses acordos-quadro, depois de ponderados os inconvenientes/vantagens dessa adesão.

Segundo a informação apurada, no período abrangido pela presente auditoria, o MT não celebrou qualquer contrato com fornecedores/prestadores através desta modalidade, sendo até manifestado algum desconhecimento sobre este mecanismo de contratação pública, apesar de alguns dos procedimentos adjudicados integrarem prestações com Acordos-Quadro vigentes³³.

Em sede de **contraditório**, o MT informa que terá em consideração tais acordos-quadro *"...caso existam vantagens económicas para o Município..."*.

2.2.4.3. Promoção da Concorrência

Nos processos de compras públicas analisados, a **autarquia adotou, em regra, o procedimento pré-contratual adequado ao valor do contrato**, tendo em conta a estimativa da despesa prevista ou o valor do contrato a celebrar.

No entanto, nos **ajustes diretos** analisados **não resulta evidenciada** nos processos uma prática de **promoção de consulta de vários fornecedores/prestadores**, cingindo-se o convite a um único fornecedor, em prejuízo dos princípios da concorrência e transparência, que devem sustentar uma boa gestão pública, situação a carecer de melhoria por parte da CMT, aliás, nos termos constante da Recomendação do Conselho da Prevenção da Corrupção, de 5 de janeiro de 2015.

Em **contraditório**, o MT informa - anexando para o efeito e a título exemplificativo cópias retiradas de processos pré-contratuais evidenciando os procedimentos seguidos - que nos ajustes diretos simplificados se recorre a lista de fornecedores qualificados pelos serviços, sendo que, caso não exista fornecedor dessa tipologia, é avaliado o mercado com base em consultas às tabelas de preços disponibilizadas, propondo-se as várias opções ao órgão competente para a decisão de contratar. Nos ajustes diretos de valor superior a €5 000,00, tem sido alargada a consulta a mais do que um fornecedor/prestador de serviço.

³² Nos termos previstos no DL n.º 37/2007, de 19/fev.

³³ A título exemplificativo Proc.º n.º 997/2012, relativo a aquisição de combustíveis rodoviários.

2.2.4.4. Prazo de Pagamento

O cumprimento dos prazos de pagamento contratualmente estabelecidos, além de contribuir para uma boa imagem da autarquia perante o exterior, é um fator gerador de confiança junto dos fornecedores/prestadores, influenciando a formação do preço dos bens e serviços a adquirir.

De facto, os preços das propostas tendem a ser ajustados ao prazo médio de pagamento da entidade adjudicante, pelo que mesmo que o prestador/fornecedor, perante atrasos ocorridos, não exija o pagamento de juros de mora, não deixa de ser o município a suportar, através do preço, os correspondentes custos de financiamento e de transação.

Nos processos analisados, a CMT nem sempre inseriu nos respetivos cadernos de encargos e/ou programas de concurso o respetivo prazo de pagamento, sendo que o mais frequente foi o de 60 dias, sem estar devidamente fundamentado, uma vez que a regra legal é a do pagamento a 30 dias.

Da análise casuística efetuada aos processos abrangidos na amostra, constatou-se que, ao longo do triénio, se regista uma evolução positiva no sentido do progressivo cumprimento do prazo contratual de pagamento, fruto também do controlo rigoroso efetuado por parte da Divisão Financeira à assunção, autorização e compromisso de despesa pública, face às disponibilidades financeiras do MT.

2.3. URBANISMO

2.3.1. Planeamento Territorial e Expansão Urbana

A análise detalhada do Planeamento Territorial do MT consta do **Anexo 7**, sendo resumida nos pontos seguintes.

2.3.1.1. Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor

O PDM atualmente em vigor no MT é o 1º PDM a vigorar no novo território que constitui o Município da Trofa, após a respetiva desanexação do Município de Santo Tirso³⁴, sendo um instrumento de planeamento territorial de vigência recente (desde fev/2013) e ainda em fase de aplicação e desenvolvimento iniciais.

Até essa data, o território correspondente ao **MT era regido pelo PDM de Santo Tirso**³⁵, de 1994, sendo este o PMOT de referência na análise efetuada às operações urbanísticas na presente auditoria, atento o período temporal abrangido pela mesma (2010/2012).

³⁴ O Município da Trofa foi criado pela Lei n.º 83/98, DR n.º 287, IS-A, de 14/dez/98.

³⁵ Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/94, DR n.º 221, IS - B, de 23/set/94 e alterado pela Declaração n.º 74/98, DR n.º 56, IIS, de 7/mar/98.

Além do PDM atual da Trofa, de 2013, apenas se encontra em vigor, como já foi atrás referido, o PP da Zona Industrial da Trofa³⁶, de 2008, que abrange 292,1ha (13,5%³⁷ da área urbana do MT, com 2.163,78ha), **revelando o baixo nível de atividade de planeamento territorial do MT desde a sua criação em 1998/1999.**

Isto apesar dos PU e PP, de ordem inferior ao PDM, constituírem os instrumentos apropriados para promover, por um lado, o preenchimento dos espaços vazios (de dimensão apreciável) existentes dentro do solo urbanizado, e, por outro, controlar e ordenar a expansão urbana no solo urbanizável, no sentido geral da contenção/consolidação dos perímetros urbanos, assegurando o ajustamento do dimensionamento dos sistemas de infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes, às reais necessidades das populações residentes, bem como às disponibilidades financeiras de investimento do MT.

Em sede de **contraditório**, o MT alega que o atual PDM, de 2013, já dispõe de mecanismos que visam "*...promover a consolidação dos aglomerados existentes e controlar a expansão urbana*" através da delimitação e execução de Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG), que podem materializar-se mediante a utilização isolada ou articulada de PU, PP e Unidades de Execução (art.º 91º, n.º 5 do RPDM).

Informa também, visando a reabilitação do núcleo central da cidade, que foi publicado o Aviso n.º 4241/2015, DR IIS, n.º 76, de 20/abr, sobre a "Delimitação da Área de Reabilitação Urbana do Núcleo Central da Cidade da Trofa".

Finalmente, considera ainda que a criação de uma única Divisão do Planeamento, Urbanismo e Obras Particulares, operada pela Reorganização dos Serviços, conforme Despacho n.º 6555/2014, publicado no DR, IIS, nº 95, de 19/mai, permitirá um melhor planeamento territorial.

2.3.1.2. Análise dos perímetros urbanos

No relatório n.º 459/2007 da IGF, relativo à auditoria efetuada ao Município de Santo Tirso, no âmbito do "Financiamento da Urbanização", verificou-se que o PDM de 1994 previa um acréscimo de áreas de ocupação para futura ocupação urbana igual ou superior a 100%, para um crescimento populacional registado de apenas 9,7%, num período temporal de dez anos, tendo-se concluído pelo seu claro sobredimensionamento.

Na auditoria concluiu-se, então, que o sobredimensionamento excessivo de áreas para futura expansão urbana verificado no PDM de Santo Tirso, o qual integrava as freguesias que transitaram para o Município da Trofa, era contrário ao princípio de consolidação dos

³⁶ Este PP constitui uma das 14 Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) previstas no PDM de 2013, cuja execução está prevista materializar-se (Cfr. artº 91º, nº 5, do RPDM) através da utilização isolada ou articulada dos seguintes instrumentos de execução: Plano de Urbanização (PU), Plano de Pormenor (PP) e/ou Unidade de Execução (UE).

³⁷ 292,1ha/2.163,78ha.

núcleos urbanos existentes e de faseamento controlado das áreas de expansão, face à evolução demográfica estimada, que deveria estar subjacente a uma correta gestão dos recursos disponíveis e à rentabilização das infraestruturas e de outros investimentos municipais.

Não existindo dados sobre a população das freguesias da Trofa em 1981³⁸, que permitam determinar a evolução demográfica entre 1981 e 1991, que sustentou o dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão previstas no PDM de Santo Tirso de 1994, para o prazo de 10 anos, nem registos sobre a dimensão destas áreas (urbanizáveis)³⁹, não é possível concluir, com precisão, sobre o eventual sobredimensionamento destas relativamente à referida evolução demográfica (81/91).

No entanto, os perímetros aprovados em 2013 excedem, em média, em 3,68%, os de 1994.

Segundo informação recolhida em elementos documentais respeitantes à fase de elaboração do atual PDM⁴⁰, o ligeiro aumento das áreas urbanas (3,68%) foi assumido como opção de planeamento e decorreu essencialmente do facto do presente PMOT integrar um novo PDM e não a revisão de PDM anterior, atenta a criação do MT⁴¹, sendo em sede de **contraditório**, referenciada a fundamentação para o efeito plasmada no Relatório da Proposta do Plano, de ago/2012, aqui citada⁴².

Sem prejuízo disto, importa realçar que o sobredimensionamento dos perímetros urbanos gera riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas, pelo que o Município deve privilegiar a consolidação dos núcleos urbanos existentes e o faseamento controlado das áreas de expansão, subjacentes a uma adequada gestão dos recursos disponíveis e à rentabilização das infraestruturas existentes.

O Município deverá também fazer uso dos seus poderes regulamentares, tributário e de investimento em infraestruturas, de modo a induzir o crescimento urbano para determinadas zonas que considere prioritárias.

Desta forma, contrariar-se-á a continuação da dispersão do povoamento e consequente expansão irracional e não controlada da ocupação edificada do solo e das infraestruturas,

³⁸ Os censos de 81 referem-se apenas à população residente por concelho.

³⁹ Na medida em que o PDM de Santo Tirso de 1994 não faz qualquer distinção entre espaços urbanos e urbanizáveis, agregando-os no mesmo tipo de áreas, ao contrário do que impunha o artº 28º do DL 69/90, de 2/mar, então vigente.

⁴⁰ Relatório e Estudos de caracterização do PDMT, versão de set/2012.

⁴¹ Este PDM tem opções de planeamento e ordenamento de território próprias e distintas do PDM de Santo Tirso, com lógicas de localização, dimensionamento e exigências funcionais ao nível dos sistemas urbanos de estruturação territorial (designadamente da rede urbana e de delimitação das áreas de atividades económicas) que acarretam maiores consumos de solo urbano.

⁴² Embora no contraditório também se convoque a criação da "Área de Localização Empresarial da Trofa" como segunda causa do aumento das áreas urbanas do PDM de 2013 relativamente ao de 1994.

bem como a inerente sobrecarga do erário público municipal com a execução e manutenção das mesmas.

2.3.2. Taxas urbanísticas e Investimento municipal em infraestruturas

As receitas das **taxas urbanísticas** (incluindo taxas administrativas, taxa municipal de urbanização (TMU) e compensações em numerário) no triénio 2010/2012 - M€0,94 -, têm uma expressão muito reduzida na receita do Município, sendo muito inferior, designadamente, à dos impostos municipais - M€14,88 (incluindo IMI, IMT e IUC).

As taxas urbanísticas, no triénio de 2010 a 2012, representaram apenas 1,62% e 2,09% das receitas total e corrente do Município, respetivamente, enquanto os impostos municipais no seu conjunto, para os mesmos anos, ascenderam a 25,63% e 33,10% dessas receitas, respetivamente.

(Anexo 4)

A receita de taxas urbanísticas (M€0,94) corresponde essencialmente a taxas administrativas (44%) e taxa municipal de urbanização (43%), remanescendo 13% a título de compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, conforme se constata no quadro seguinte:

Quadro 15 – Taxas urbanísticas cobradas no triénio

TAXAS URBANÍSTICAS	2010	2011	2012	TRIÉNIO 2010/2012	%
POR EMISSÃO DE LICENÇAS	115.461,47	137.637,60	164.283,35	417.382,42	44,35
T.M.U.	161.466,89	134.557,78	107.813,72	403.838,39	42,91
COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	89.521,10	0,00	30.331,80	119.852,90	12,74
TOTAL	366.449,46	272.195,38	302.428,87	941.073,71	100,00

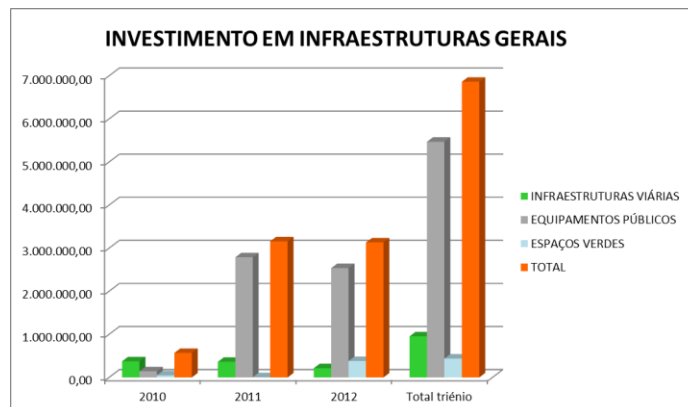
Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010 a 2012 e informações prestadas pelos serviços do MT.

Em termos de **investimento municipal em infraestruturas gerais** (incluindo infraestruturas-viárias, equipamentos públicos e espaços verdes), o MT despendeu no triénio em análise (2010/2012) cerca de M€6,9, sendo preponderante o investimento em equipamentos públicos (M€5,5)⁴³. O ano de 2011 foi o que registou maior volume de investimento (M€3,16)⁴⁴:

⁴³ Contra M€0,95 em infraestruturas viárias e M€0,45 em espaços verdes.

⁴⁴ Contra M€0,6 em 2010 e M€3,13 em 2012.

Gráfico 1 – Evolução do investimento em infraestruturas gerais - 2010/2012



Constituindo a **TMU** a contraprestação devida ao Município pelos encargos suportados com a realização, a manutenção e o reforço de infraestruturas urbanísticas, esta receita, nos anos analisados, manifesta-se **absolutamente insuficiente para financiar as infraestruturas gerais** da urbanização, representando apenas **5,9% do seu custo**.

(Anexo 5)

Em sede de **contraditório**, vem o MT realçar a revisão da fórmula da TMU ocorrida com a publicação do novo Regulamento Geral de Taxas do Município da Trofa (RGTMT) - Regulamento n.º 177/2015, publicado no DR, IIS, n.º 75, de 17/abr – alegando, no entanto, que a discrepância verificada evidencia o esforço financeiro do MT na criação de novas infraestruturas, nomeadamente, vias e redes de águas residuais e pluviais em todo o concelho.

2.3.3. Regulamentos Municipais relevantes na gestão urbanística

2.3.3.1. Regulamento do PDM

Como já referido, o Regulamento do PDM aplicado nas operações urbanísticas analisadas na presente auditoria foi o de Santo Tirso, dada a recente entrada em vigor do PDM da Trofa (fev/2013).

Tal Regulamento, que remonta a 1994, detinha características recorrentes dos denominados "PDM's de 1ª geração", designadamente, a utilização de conceitos imprecisos e vagos de parâmetros e índices urbanísticos, potenciando a existência de interpretações díspares e dificultando a aplicação uniforme dos mesmos nas operações urbanísticas concretas, de forma a ser garantido o princípio da igualdade de tratamento dos particulares perante a lei.

Tais insuficiências são expressivas, nomeadamente, em 2 dos parâmetros referenciais utilizados na edificabilidade em áreas urbanas e urbanizáveis, tais como o "*Índice de impermeabilização*" (art.º 9º do RPDM) e a "*...cércea dominante do conjunto em que se inserem...*" (art.º 10º do RPDM).

Noutros normativos remete para conceitos de integração necessariamente subjetiva e a carecer de demonstração sustentada, quer pelo particular que apresenta a pretensão, quer pelos serviços que a apreciam, como por exemplo “...desde que não afetem negativamente a área envolvente, quer do ponto de vista paisagístico, quer funcional...” (art.º 19º, n.º 5 e art.º 27º, n.º 2) ou “...desde que justificado o seu enquadramento urbanístico na envolvente próxima...” (art.º 23º, n.º 2).

De referir, no entanto, que o próprio MT reconheceu tais dificuldades e insuficiências, tendo, em sede de Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização (RMEU), e visando a uniformidade interpretativa, plasmado um conjunto de conceitos orientadores e densificado os parâmetros referidos no PDM (cfr. art.º 2º do RMEU infra referido), facto que se regista positivamente.

No **contraditório**, o MT alega que o novo PDM (de 2013), ao adotar as normas, conceitos e definições previstas na legislação em vigor, nomeadamente no D.R. n.º 9/2009, de 29/mai, e sendo complementado pelo Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação (RMUE) e demais legislação, permite assegurar o princípio da igualdade dos munícipes perante a lei, nos termos do CPA.

2.3.3.2. Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização (RMEU)

O RMEU em vigor no MT à data da presente análise remonta a 2003⁴⁵, tendo sofrido uma alteração em 2006.⁴⁶

Dadas as alterações sofridas entretanto pelo RJUE e respetiva legislação complementar e a entrada em vigor do PDM da Trofa, tal Regulamento carece de reformulação profunda e urgente visando a respetiva atualização⁴⁷, constatando-se, aliás, que parte significativa das suas normas já não é sequer aplicável, pela sua desadequação à legislação mais recente e ao novo PDM em vigor no MT.

Em sede de **contraditório**, o MT dá conta que, tendo em vista precisamente a adequação do referido regulamento às alterações legislativas e ao PDM, foi aprovado novo RMUE, publicado como Regulamento n.º 186/2014 no DR, IIS, n.º 90 de 12/mai.

2.3.3.3. Regulamento de Taxas e Encargos Urbanísticos

O Regulamento de taxas e encargos urbanísticos do MT (RTEUMT) em vigor à data da auditoria, foi aprovado pela Assembleia Municipal da Trofa a 29/dez/2008⁴⁸.

⁴⁵ Aprovado pela Assembleia Municipal da Trofa a 27/dez/2002 e publicado pelo Aviso n.º 1419/2003, no DR n.º 42, IIS, de 19/fev/2003.

⁴⁶ Aprovada pela Assembleia Municipal a 30/jun/2006, conforme Aviso publicado no DR n.º 184, IIS, de 22/set.

⁴⁷ Cfr. designadamente o disposto no art.º 3º do RJUE, na última versão vigente, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9/set.

⁴⁸ Publicado no DR, IIS, n.º 32, de 16/fev/2009, Aviso n.º 3744/2009.

Tal regulamento integra as regras e critérios gerais referentes à liquidação, cobrança e pagamento das taxas devidas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas, pela apreciação de operações urbanísticas e concessão de licenças/autorizações, pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (a designada TMU) e as compensações urbanísticas (cfr. art.º 1º). Tem como referência a disciplina da Lei n.º 53-E/2006, de 29/dez (regime geral das taxas das autarquias locais), sendo acompanhado, no seu Anexo II, pelo respetivo relatório de fundamentação económico-financeira das taxas previstas/cobradas.

Da análise do referido regulamento e dos termos daquilo que tem sido a sua aplicação na autarquia, realçam-se os seguintes aspetos:

- ✓ Tal como referido relativamente ao RMEU, atentas as alterações legislativas ocorridas no RJUE, carece o mesmo (RTEUMT) de ser atualizado e ajustado à evolução legislativa ocorrida, assim como ao novo PDM da Trofa, de 2013.

De facto, a alteração operada nas categorias funcionais por este novo PDM⁴⁹ – cfr. item 2.3.1.1. e Quadro 21 – tem como consequência a inaplicabilidade de normas do RTEUMT que assentam nas categorias de áreas previstas no anterior PDM de 1994⁵⁰, já revogado, de que se destaca a previsão da fórmula de cálculo da compensação urbanística em numerário no artigo 55º do RTEUMT. Este preceito regulamentar, com a entrada em vigor do novo PDM da Trofa, deixou de ser passível de aplicação às operações urbanísticas abrangidas, **com a consequente não arrecadação de receita por parte do MT** – situação aliás suscitada no POP n.º 300/2010, em que a autarquia deixou de arrecadar €4.331,25 por este motivo (cfr. *Ficha resumo de operação urbanística 5*).

Em **contraditório**, o MT informa que o RGTMT, aprovado em abr/2015, prevê nos seus artigos 68º a 71º, as compensações urbanísticas, nomeadamente, em numerário, conforme as diferentes categorias de espaços do PDM, tendo, aliás, sido elaborada uma folha de cálculo para o efeito.

- ✓ Por outro lado, a ausência de articulação na aprovação e atualização entre o RMEU e o RTEUMT, gera inconsistências normativas entre esses regulamentos, tal como se constata designadamente quanto às operações urbanísticas de **impacte relevante** (art.º 44º, n.º 5, do RJUE). Neste caso, a remissão operada no art.º 54º, n.º 3, do RTEUMT (para efeitos de aplicação de compensações urbanísticas) para o RMEU fica sem qualquer efeito, por ausência de qualquer previsão regulamentar neste último quanto à definição deste tipo de operações, **situação passível igualmente de prejudicar a consequente arrecadação da receita**

⁴⁹ Espaço Central, Espaço Residencial, Espaço de Atividades Económicas, Espaço de Uso Especial e Espaço Verde (cfr. art.º 11º, n.º 2 do regulamento do PDM de 22/fev/2013).

⁵⁰ Zonas de construção Tipo I, Tipo II e Tipo III e ainda as Zonas Industriais e Armazenagem (cfr. art.º 3.º, n.º 1 do regulamento do PDM de Santo Tirso, de 23/set/1994).

por parte do MT – situação aliás suscitada no POP n.º 281/2010, em que a autarquia deixou de arrecadar €41.709,59 por este motivo (cfr. *Ficha resumo de operação urbanística 11*).

De acordo com o **contraditório**, tal situação encontra-se ultrapassada com os novos regulamentos entretanto aprovados (RMEU e RGTMT), sendo que, com vista à aplicação do art.º 69º do RGTMT, o RMUE define no seu art.º 37º as operações urbanísticas com impacte urbanístico relevante e impacte semelhante a loteamento.

- ✓ Relativamente à taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, abreviadamente designada de **Taxa Municipal de Urbanização (TMU)**, prevista no Capítulo IV (art.ºs 49º a 52º) do RTEUMT, destacam-se os seguintes aspetos:

- ❖ O âmbito de aplicação da referida TMU excede a previsão legislativa do art.º 116º, n.º 2 e 3 do RJUE, ao prever, no art.º 50º, n.º 1, al.s b) e d) do RTEUMT, a aplicação da mesma a situações de reconstrução de edifícios com alteração de utilização ou alteração de utilização de edifícios existentes, ambas em área não abrangida por operação de loteamento, se considerarmos que as obras de construção e ampliação não inseridas em operação de loteamento, constantes do n.º 3 do art.º 116º do RJUE correspondem apenas às decorrentes dos respetivos conceitos plasmados no art.º 2º do RJUE, estando, por isso, excluídas dessa taxa as alterações de utilização.

Considerando, porém, que essas alterações podem ter impacto relevante nas infraestruturas urbanísticas, justifica-se que essas licenças estejam sujeitas, nos termos a definir em regulamento municipal, ao pagamento de taxa adicional correspondente ao impacto acrescido nas infraestruturas urbanísticas por força da alteração da licença de utilização, o que só é possível através de uma interpretação extensiva do disposto no n.º 3 do art.º 116º do RJUE a alterações de utilização, tendo em conta os fundamentos dessa taxa⁵¹.

- ❖ Na respetiva fórmula de cálculo, é tido em consideração o disposto no art.º 116º, n.º 5, do RJUE, designadamente quanto à influência do respetivo Plano Plurianual de Investimentos (PPI)⁵², da tipologia e usos das edificações, da sua localização, do nível de infraestruturização do local, e, ainda, a influência das áreas cedidas para zonas verdes ou equipamentos.

⁵¹ Neste caso, a TMU devida pela alteração de utilização poderá, por exemplo, ser igual à diferença entre a TMU devida em função da nova utilização e a TMU liquidada antes dessa alteração.

⁵² Tendo sido considerado pelo MT, para este efeito, apenas os valores relativos aos investimentos em equipamentos educativos, desportivos e recreativos, realização, manutenção e reforço de infraestruturas viárias e ainda realização, manutenção e reforço de infraestruturas e equipamentos de proteção do ambiente, como resulta da Nota Justificativa do RTEUMT.

Sem prejuízo do exposto, a aplicação em concreto desta fórmula tem vindo a desvirtuar a respetiva previsão legislativa na medida em que o fator referente à influência do PPI (k_4), não tem vindo a ser objeto de qualquer atualização anual - como aliás determina o art.º 52º, n.º 2, do RTEUMT - sendo sempre $k_4=0,22$.⁵³

Estes valores são completamente desajustados da realidade do MT no triénio em análise - cfr. a propósito o disposto no item 2.3.2. - **sendo posto em causa, aliás, o princípio da equivalência jurídica que deve pautar a fixação do valor das taxas**.⁵⁴

- ❖ Outro fator tido em consideração na fórmula da TMU é o custo base da construção por metro quadrado de área bruta, de acordo com a legislação em vigor⁵⁵, aplicável à habitação a custos controlados (C).

Ora, no cálculo concreto da TMU nas operações urbanísticas tem sido utilizado ao longo do tempo o valor fixo de €338,38. Solicitados esclarecimentos quanto ao fundamento da fixação do referido valor, não foi fornecida qualquer explicação para o mesmo, sendo até manifestado desconhecimento quanto ao respetivo fundamento⁵⁶.

Não obstante o reparo efetuado, tendo-se constatado que o MT utilizou de forma invariável e uniforme este valor de C, no cálculo da TMU devida pelas operações urbanísticas sujeitas a esse tributo no triénio 2010/2012, optou-se por o aceitar como referencial na análise da amostra selecionada, de forma a não potenciar situações de tratamento desigual entre os promotores de operações urbanísticas.

Em sede de **contraditório**, vem o MT informar que o recente RGTMT, nos seus artigos 66º e 67º, atualizou todos os fatores que integram a fórmula de cálculo da TMU, tendo sido desenvolvida uma folha de cálculo para o efeito.

⁵³ Suscitados esclarecimentos junto do responsável pela Divisão de Obras Particulares quanto ao fundamento do valor do k_4 , foi fornecida informação datada de 19/jan/2006, de subscritor não identificado, da qual resulta que $k_4 = k*(PPI/St)$, sendo:

- $k = 33,4\%$, conforme determinado pela ANMP, em **2002**, traduzindo o grau de cobertura do investimento municipal (em infraestruturas viárias, equipamentos educativos, recreativos e de proteção do ambiente) pela taxa municipal de urbanização nos últimos 4 anos;
- PPI o valor do investimento municipal referente, designadamente, a equipamentos educativos, desportivos e recreativos e de proteção do ambiente e realização, manutenção e reforço de infraestruturas viárias referente ao ano de **2006** (cerca de M€14); e
- St a área concelho classificada como urbana ou urbanizável (cerca de 2,05 ha).

⁵⁴ Cfr. art.º 4º da Lei n.º 56-E/2006, de 29/dez.

⁵⁵ O conceito de custo base de construção por m^2 de área bruta para efeitos de habitação a custos controlados encontra-se plasmado na Portaria n.º 500/97, de 21/jul, cuja determinação e atualização do respetivo montante não se apresenta, aliás, como imediata e facilmente aferível.

⁵⁶ Refira-se que na referida informação datada de 19/jan/2006, é referido que $C = € 337,20$ "...correspondente ao valor fixado pelo INH para o último trimestre de 2005...".

2.3.4. Gestão urbanística

2.3.4.1. Conformidade legal das operações urbanísticas

A análise dos processos de operações urbanísticas em referência – efetuada de forma mais detalhada nas **fichas resumo de operações urbanísticas 1 a 12**, juntas em anexo, para as quais se remete – suscita-nos os seguintes comentários:

- ✓ Nas operações urbanísticas analisadas **não foram detetadas desconformidades com o previsto no PDM de Santo Tirso**. No entanto, no seguimento do explanado no item 2.3.3.1., face a normas do RPDM que remetem para conceitos vagos e/ou indeterminados, acrescem as exigências de fundamentação nas informações técnicas que as aplicam e aferem, sendo que, em alguns processos, se constatou insuficiências na respetiva fundamentação e integração.

Em sede de **contraditório**, vem o MT informar que os conceitos e definições são agora mais precisos e determinados de acordo com os novos instrumentos em vigor, com conseqüente melhoria na qualidade e fundamentação das informações técnicas. Acrescenta que, para o efeito, foi elaborada uma grelha com os principais itens a considerar na apreciação das operações urbanísticas.

- ✓ Sem prejuízo disso, regista-se positivamente que, em regra, as informações técnicas que sustentam os atos administrativos proferidos identificam expressamente a classe de espaço/categoria dominante em que a operação urbanística em causa se integra, face ao IGT aplicável;
- ✓ Foi detetada uma **desconformidade** com o disposto nos **artigos 18º, n.º 2 e 25º, n.º 4 do RMEU**, no **Processo de obras de edificação n.º 499/00**, conexo com o **Processo de aditamento de loteamento n.º 114/2011**, ao ser autorizado, como fração autónoma (Fração "J") o espaço correspondente ao aproveitamento do desvão de cobertura destinado a arrumos, no contexto da aprovação da constituição da respetiva propriedade horizontal (*Ficha resumo de operação urbanística 4 em anexo*).

Em sede de **contraditório**, o MT informa que *"...no âmbito de uma alteração ao lote n.º 11 do alvará de loteamento n.º 31/78 (aditamento n.º 2), o desvão do telhado (fração J) foi contemplado como área de construção destinado a habitação. A requerente veio ao POP n.º 499/00 solicitar a reapreciação da alteração de funções deste piso (4) de arrumos para habitação. Por despacho de 22/12/2014, comunicado pelo ofício n.º S/ 1109N/2014 de 29 de dezembro, a requerente foi notificada a apresentar novo pedido nos termos da legislação e Normas de Instrução de Processos."*

- ✓ No **Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 300/2010**, constatou-se em deslocação ao local com a fiscalização municipal estar já em

utilização fração do edifício, não devidamente titulada pelo respetivo Alvará de Utilização (*Ficha resumo de operação urbanística 5, em anexo*).

- ✓ No âmbito do **Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 892/2007**, constatou-se estar largamente **ultrapassado o prazo do respetivo alvará de obras** e uma **omissão continuada na tomada de medidas de tutela de legalidade urbanística, face à utilização ilegal** do imóvel há longo período do tempo. Por outro lado, em deslocação efetuada ao local à data de execução da auditoria, verificou-se a **existência de obras em desconformidade com o projeto aprovado**, a carecer da tomada de medidas sancionatórias (tutela e contraordenação) e reposição de legalidade (*Ficha resumo de operação urbanística 6, em anexo*).
- ✓ No **Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 596/2009**, destinado em parte à construção de **atividade de exploração pecuária**, constatou-se não resultar dos elementos do processo de licenciamento a **demonstração/aferição do regime jurídico então aplicável àquele tipo de atividade** (nos termos então previstos no DL n.º 214/2008, de 10/nov, designadamente para efeitos do seu art.º 15º). Por outro lado, embora desprovido do respetivo alvará de utilização, **o edificado encontra-se ilegalmente em utilização** e foram efetuadas **obras em desconformidade com o projeto aprovado**, titulado pelo Alvará n.º 117/2011 (*Ficha resumo de operação urbanística 7, em anexo*).
- ✓ No **Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 306/2011**, verificou-se a **utilização** do construído não obstante estar **desprovido do respetivo título de utilização** (edifício destinado a comércio por grosso de fruta e produtos hortícolas), a carecer da adoção dos respetivos procedimentos sancionatórios e de reposição de legalidade urbanística (processo de contraordenação e medidas de tutela) (*Ficha resumo de operação urbanística 8, em anexo*).
- ✓ No **Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 835/2007**, em deslocação ao local efetuada pela fiscalização municipal à data de execução da auditoria, foi constatado que a obra se encontra concluída, tendo sido **efetuadas** as alterações solicitadas no respetivo processo de licenciamento e outras **obras de construção e ampliação que não constam do projeto**, designadamente ampliação posterior do edifício (a nascente) e a impermeabilização do logradouro frontal e parte do logradouro posterior. Verificou-se, igualmente, que o **edifício já se encontra em utilização**, embora **desprovido da respetiva autorização de utilização**. Pelo Chefe de Divisão de Fiscalização foi, à data, proposta a remessa da participação de contraordenação para a Divisão Jurídica, bem como, a notificação do requerente da intenção de ser determinada a cessação de utilização

e para apresentação de projeto com as alterações efetuadas, informação essa que obteve a concordância do PCM em despacho de 9/abr/2014. Em sede de contraditório, deverão ser prestados esclarecimentos atualizados da conclusão dos processos de contraordenação instaurados, da efetivação de medida de tutela de legalidade urbanística proposta e da integração legal das alterações não licenciadas efetuadas (*Ficha resumo de operação urbanística 10 em anexo*).

- ✓ Constatada igualmente **utilização não autorizada/titulada em obra de construção (ampliação) de escritórios de apoio a unidade industrial, no âmbito do Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 266/2007**, a carecer da tomada das adequadas medidas sancionatórias de contraordenação e de tutela de legalidade urbanística (*Ficha resumo de operação urbanística 12, em anexo*).

Em sede de **contraditório**, relativamente às situações de utilização não autorizada referenciadas, vem o MT informar que *"...na sua maioria, a situação da autorização de utilização se encontra regularizada..."*, indicando ainda que, relativamente às situações detetadas de obras ilegais - Processos n.º 892/2007, n.º 596/2009 e n.º 835/2007 - que *"...apenas se encontra pendente a situação relativa ao Proc. n.º 835/07, tendo-se procedido à participação a 1/04/2014 para CO e notificado para regularização da situação e da intenção de cessação pelos ofícios n.ºs S/4052N/2014 e S/4051N/2014, ambos de 10 de abril, respetivamente, foi remetido à Fiscalização para implementação das medidas de tutela da legalidade urbanísticas adequadas."*

Apesar do informado em sede de contraditório, carecem de ser precisados e demonstrados - com junção e remessa dos elementos documentais probatórios adequados -, os trâmites da regularização efetuada às situações de utilização e obras ilegais e, concomitantemente, das efetivas medidas de tutela e sancionatórias aplicadas.

2.3.4.2. Liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas

Na liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas, constataram-se várias deficiências e irregularidades:

- ✓ O cálculo das taxas e compensações urbanísticas nem sempre se encontra devidamente expresso e/ou sustentado nas informações técnicas que apreciam o processo, constatando-se que o técnico que aprecia o projeto é o que calcula as respetivas taxas, não existindo um segundo nível de verificação das mesmas. No entanto, o MT tem vindo a adotar uma folha de cálculo tipo, permitindo mitigar a existência de erros no cálculo das taxas e compensações, o que se regista positivamente.
- ✓ Nem sempre resultou evidenciado que ao respetivo requerente tenha sido dado conhecimento da liquidação das taxas a cobrar (apenas do seu valor global com a

notificação do ato de deferimento final), embora pelos serviços da DPO tenha sido referido, informalmente, que tal situação já tem vindo a ser corrigida nos processos mais recentes.

Em **contraditório**, o MT informa que todas as taxas (e cauções) inerentes à realização das operações urbanísticas previstas no RGTMT constam da grelha da informação relativa aos projetos de especialidades, sempre acompanhada com a respetiva folha de cálculo elucidativa.

- ✓ A necessidade e dimensionamento das cedências a realizar para o Município, ou da sua dispensa, nem sempre se encontram justificadas nos processos.

O MT alega em contraditório que, atualmente (na vigência do PDM de 2013), "...o dimensionamento das cedências ao domínio público para equipamentos e espaços verdes regulado pelo art.º 94º do RPDM, ou sua dispensa com compensação em numerário nos termos dos artigos 68º a 71º do RTEUMT, é claro e objetivo e consta da informação técnica de apreciação do projeto de arquitetura, sempre que aplicável."

As várias deficiências e irregularidades apontadas resultaram em **erros de cálculo** das taxas administrativas pela apreciação de processos e emissão de licenças, das taxas municipais de urbanização e das compensações em numerário devidas pelas operações urbanísticas que constituem a amostra, cujo apuramento consta das fichas resumo de operações urbanísticas 1 a 12, referenciadas, para as quais se remete.

No total, conforme se demonstra nos quadros 19, 20 e 21 infra, apurou-se um montante de **receita não arrecadada de €27 438,52** e, por outro lado, um montante **a restituir aos particulares de €2 852,82**, devendo, em ambos os casos – e desde que em tempo, atento o previsto no art.º 11º do RTEUMT conjugado com o art.º 78º da Lei Geral Tributária – proceder-se à revisão do ato de liquidação, com promoção de posterior cobrança ou restituição das verbas devidas, conforme os casos.

(Fichas resumo de operações urbanísticas 1 a 12)

Quadro 16 - Erros no cálculo das taxas administrativas pela apreciação de processos e emissão da licença

(Valores em €)

Nº de Processo	Montante devido	Montante cobrado	Montante não cobrado	Montante cobrado em excesso	Anexo
Proc. Obras de edificação n.º 300/10	120,76	60,38	60,38		Ficha op.urb. 5
Proc. Obras de edificação n.º 596/09	718,67	334,10	384,57		Ficha op.urb. 7
Proc. obras de edificação n.º 306/11	5.159,99	5.157,89	2,10		Ficha op.urb. 8
Proc. obras de edificação n.º 266/2007	688,00	722,40		34,40	Ficha op.urb. 12
TOTAL	6.687,42	6.274,77	447,05	34,40	

Em 4 dos 12 processos analisados foram detetados erros de cálculo na liquidação e cobrança das taxas administrativas, na sua maioria em prejuízo do MT, que derivaram de:

- ✓ Falhas na integração da tipologia ou uso correspondente ao pedido apresentado (Proc. 300/10 e 596/09, respetivamente);
- ✓ Incorreções na área de construção de referência (Processo n.º 306/11 e Proc. 266/2007).

Os **erros de liquidação ascenderam a €447,05**, em prejuízo do Município, e **€34,40**, a favor, pelo que a CMT deverá promover a liquidação adicional das verbas não cobradas e a restituição das verbas indevidamente cobradas, respetivamente.

Quadro 17 - Erros no cálculo da TMU

(Valores em €)

Nº de Processo	Montante devido	Montante cobrado	Montante não cobrado	Montante cobrado em excesso	Anexo
Proc. loteamento n.º 112/09	63.601,24	47.367,73	16.233,51		Ficha op. urb. 1
Proc. de loteamento n.º 290/10	2.543,13	2.578,55		35,42	Ficha op. urb. 2
Proc. obras de edificação n.º 306/11	10.167,85	10.163,72	4,13		Ficha op. urb. 8
Proc. obras de edificação n.º 281/10	24.442,16	21.935,27	2.506,89		Ficha op. urb. 11
Proc. obras de edificação n.º 266/2007	3.167,24	2.903,30	263,94		Ficha op. urb. 12
TOTAL	103.921,62	84.948,57	19.008,47	35,42	

Em 5 dos 12 processos analisados foram detetados erros de cálculo na liquidação e cobrança da TMU, na sua maioria em prejuízo do MT, que decorreram:

- ✓ Da não consideração, na área bruta de construção, da área destinada a estacionamento, em contravenção com o respetivo conceito plasmado no art.º 51º, n.º 2, do RTEUMT (Proc. 112/09);
- ✓ De erros na área de construção de referência (Processo n.º 306/11 e Proc. 281/2010);
- ✓ De erro na área do terreno tida como referência nas operações de loteamento, integrando a área sobrance e não apenas a área a lotear (Proc. 290/10);
- ✓ De incorreção na identificação das infraestruturas existentes no local da operação urbanística a realizar (Proc. 290/10 e Proc. 266/07).

Os **erros de liquidação ascenderam a €19 008,47**, em prejuízo do Município, e **€35,42**, a favor, pelo que a CMT deverá promover a liquidação adicional das verbas não cobradas e a restituição das verbas indevidamente cobradas, respetivamente.

Refira-se ainda que, segundo explicação fornecida pela DPO, nas alterações de loteamento, o cálculo da TMU não integra a totalidade da fórmula prevista no RTEUMT, não sendo prática entrar com a segunda parcela da fórmula ($K4 \times A$), uma vez que esta já foi integrada no cálculo aquando do licenciamento inicial. Caso se integrasse no cálculo da TMU essa parcela, de cada vez que há uma alteração ao loteamento, estaria a aplicar-se em duplicado o coeficiente K4, sobre a mesma área do terreno, já taxada.

Embora essa solução nos pareça a mais ajustada, tendo em conta o princípio da proporcionalidade e da não tributação em duplicado do mesmo facto, a verdade é que essa solução não está contemplada no Regulamento Municipal.

Em **contraditório**, o MT reconhece a pertinência da observação desta IGF e informa que, embora no novo RGTMT a fórmula da TMU seja diferente e mais completa que a anterior, esta questão subsiste, isto é, "... o n.º 2 do art.º 65º deveria fazer referência às alterações de loteamento, já que se pretende, também, evitar a dupla tributação do requerente."

Quadro 18 - Erros no cálculo das compensações em numerário

(Valores em €)

Nº de Processo	Montante devido	Montante cobrado	Montante não cobrado	Montante cobrado em excesso	Anexo
Proc. loteamento n.º 112/09	112.545,00	115.328,00		2.783,00	Ficha op.urb. 1
Proc. adit. Loteamento n.º 114/2011	2.368,80	0,00	2.368,80		Ficha op.urb. 4
Proc. de obras de edificação n.º 300/2010	29.610,00	29.539,80	70,20		Ficha op.urb. 5
Proc. obras de edificação n.º 266/2007	5.544,00	0,00	5.544,00		Ficha op. urb. 12
TOTAL	150.067,80	144.867,80	7.983,00	2.783,00	

Em 4 dos 12 processos analisados foram detetados erros de cálculo na liquidação e cobrança das compensações, na sua maioria em prejuízo do MT, que decorreram:

- ✓ De incorreções no cálculo das áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos a ceder/compensar em contravenção com o previsto na Portaria n.º 261-B/2008, de 3/mar (Proc. 112/09 e Proc. 300/2010);
- ✓ Da omissão de cálculo das áreas a ceder/compensar no proc. de aditamento ao loteamento 114/2011, atento o aumento de área de construção sofrida pela construção corresponder apenas a 112,80m², por ser considerado pela DPO que, até 120m², não tinham aplicação os parâmetros de dimensionamento estabelecidos na Portaria n.º 216-B/2008 (só a partir daquele valor se considerava a cedência de 28m² + 35m² por cada unidade de 120m², respetivamente, para espaços verdes e de utilização coletiva e equipamento de utilização coletiva, no caso de habitação coletiva).

A argumentação apresentada não tem sustentação legal, dado que, sendo uma alteração a um loteamento está igualmente sujeita a cedências ou compensação – cfr. art.º 54 do RTEUMT –, em proporção ao aumento de área de construção aprovada, sob pena de perante pedidos de alterações distintos, com áreas (individualmente) inferiores a 120 m² nunca ser aplicada qualquer cedência/compensação e, cumulativamente, tais situações poderem corresponder a aumentos de área de construção muito superiores aos referidos 120 m²;

- ✓ Da omissão de cálculo das áreas a ceder/compensar no Proc. 266/2007, atento o acréscimo verificado na área de construção e a respetiva integração em conjunto edificado que determina, em termos urbanísticos, impacte semelhante a uma operação de loteamento, nos termos do previsto no art.º 43º do RMEU.

Os **erros de liquidação ascenderam a €7 983,00**, em prejuízo do Município, e **€2 783,00**, a favor, pelo que a CMT deverá promover a liquidação adicional das verbas não cobradas e a restituição das verbas indevidamente cobradas, respetivamente.

Em sede de **contraditório**, o MT informa que fará todos os esforços no sentido de corrigir os erros detetados na liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas.

2.3.4.3. Análise relativa a obras no designado “Edifício Trofa Nova”

Em exposição/reclamação apresentada à então Inspeção-Geral das Autarquias Locais (IGAL)⁵⁷, suscitou-se, para além de alegada irregularidade na autorização da assembleia de condóminos, a ilegalidade e o forte impacto visual da instalação de equipamento de ar condicionado em cobertura de edifício em propriedade horizontal, designado de “Edifício Trofa Nova”, adjacente à fração “CG”, sua propriedade, no seguimento de obras promovidas pela AEBA (Associação Empresarial do Baixo Ave) na fração “AD”,

A análise mais detalhada desta matéria consta do Anexo 11 sendo de salientar em termos conclusivos o seguinte:

- ❑ A obra está titulada pelos correspondentes alvarás de construção e utilização, sendo que, em sede de instrução do pedido para a emissão deste último, foi apresentado Relatório de Avaliação de incomodidade sonora, por entidade acreditada, em cumprimento do disposto no art.º 15º, n.º 1, al. j), da Portaria n.º 232/2008, de 11/mar.
- ❑ Sem prejuízo disso, regista-se que da comparação dos elementos do projeto com os registos fotográficos do local se constata a insuficiência informativa das plantas do mesmo, da responsabilidade do respetivo técnico autor.

Em sede de **contraditório**, vem o MT informar que, no que se reporta à discrepância entre o equipamento instalado e o indicado no projeto, a promotora alegou “... *que esta reside numa proteção amovível que garante melhor performance dos equipamentos, rendimento e eficiência energética e lhe confere melhor proteção à acumulação de detritos e eventual vandalização das entradas das grelhas de ar para os motores...*”, não sendo, no entanto, anexados quaisquer elementos demonstrativos de tal facto e da respetiva verificação comparativa, entre o efetivamente existente no local e o previsto no projeto inicialmente apresentado.

- ❑ Embora, para a queixosa, o referido equipamento apresente um impacto visual forte, dado o seu volume e dimensão, em termos do conjunto edificado onde se insere, esse impacto urbanístico e paisagístico no exterior do referido edifício é

⁵⁷ Correspondente ao registo n.º EG 2013/112, de 7/jan/2013.

diminuto, conforme verificado em deslocação efetuada ao local pela equipa de auditoria.

- ❑ Na sequência de queixa apresentada na CMT sobre o ruído provocado pelo funcionamento do sistema de climatização, a Câmara Municipal diligenciou a deslocação ao local da fiscalização municipal e, embora com grande demora, promoveu a avaliação dos níveis de ruído produzidos, tendo-se concluído pelo desrespeito pelos limites legais dos níveis de ruído.
- ❑ Em consequência dessa ilegalidade, a CMT instaurou o adequado processo de contraordenação e promoveu diligências com vista à correção da situação, que ainda estavam pendentes na autarquia local, à data da auditoria.

Em sede de **contraditório**, vem o MT informar que diligenciou, sem êxito, junto da reclamante, por diversas vezes, no sentido dos técnicos do município procederem ao agendamento de medição do ruído no seu apartamento, tendo sido aquele notificado pelo ofício n.º S/3989/2015 de 20 de maio, no sentido de contactar os serviços no prazo de 10 dias úteis, sob pena de arquivamento do procedimento.

- ❑ Quanto à alegada irregularidade da autorização da assembleia de condóminos, trata-se de uma questão do foro jurídico-privado, cabendo à interessada sindicar os seus direitos junto da assembleia de condóminos e, no limite, junto das instâncias judiciais competentes e, caso obtenha provimento, anexar tais elementos ao processo de licenciamento camarário, de forma que a Câmara Municipal possa reavaliar a legitimidade da denunciada para a referida pretensão urbanística.

A informação prestada pela autarquia em sede de contraditório, não esclarece cabalmente as questões suscitadas pela IGF, reiterando-se a necessidade de prestação de informação completa, em sede de follow-up, devidamente suportada em documentos probatórios, designadamente quanto à conclusão do processo de contraordenação, relativo à violação dos limites legais de ruído anteriormente detetada e, quanto à correção da situação pela promotora, incluindo a demonstração da conformidade do projeto com o equipamento efetivamente instalado no terraço, junto à fração da queixosa.

(Anexo 11)

2.3.5. Fiscalização urbanística

2.3.5.1. Processos de contraordenação

No triénio em análise (2010/2012) foram instaurados no MT 246 processos referentes a contraordenações urbanísticas. Desses, só 5 processos foram objeto de decisão final - 4 de arquivamento com fundamentos diversos e um único com aplicação de sanção -

correspondendo a uma percentagem de **2%** de **processos concluídos face aos instaurados** nesse período de tempo.

Quadro 19 – Processos de contraordenação instaurados - 2010/2012

ANOS	Processos de contraordenação instaurados					
	Em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coimas	Total
2010	52	0	1	1	0	54
2011	67	0	3	0	0	70
2012	122	0	0	0	0	122
Total	241	0	4	1	0	246

Fonte: Relações fornecidas pelos serviços camarários

Questionada a Chefe de Divisão Jurídica - responsável pela instrução dos processos de contraordenação - sobre a demora verificada na tramitação e o reduzido número de processos findos, foi alegada insuficiência de recursos na respetiva unidade orgânica, face às inúmeras solicitações e áreas de intervenção da mesma, realçando, no entanto, o cuidado apostado no controlo dos prazos de prescrição nos processos de contraordenação pendentes.

Em sede de **contraditório**, vem o MT informar que foi criado o Setor de Contencioso Tributário, Execuções Fiscais e Contraordenações da Divisão Jurídica e Recursos Humanos, no âmbito da reorganização dos serviços camarários entretanto operada, que tem como um dos objetivos principais a organização de processos de contraordenação e a respetiva tramitação dentro dos prazos legais. Aumentaram ainda os trabalhadores adstritos a estas funções, em particular o n.º de juristas, tendo sido implementadas também medidas de controlo dos prazos.

De facto, a reduzida taxa de conclusão de processos de contraordenação face ao n.º de processos instaurados, não só potencia situações de inoportunidade/inutilidade da decisão final a proferir, como prejudica e enfraquece o efeito de prevenção geral e especial da ação da fiscalização camarária.

Em termos do tipo de infração que sustentou a instauração dos processos de contraordenações urbanísticas, os mais significativos reconduziram-se à realização de operações urbanísticas desprovidas do respetivo procedimento de controlo prévio (cerca de 51% sem licença ou comunicação prévia), à utilização não autorizada ou em desconformidade com o uso autorizado (cerca de 21%) e à desconformidade das obras em relação ao projeto aprovado (cerca de 18%), conforme resulta do quadro seguinte:

Quadro 20 – Processos de contraordenação por tipo de infração - 2010/2012

Processos de contraordenação instaurados (Anos 2010/2012)			
Tipo de infração	Base legal	N.º	%
Realização de obras s/ licença	art. 98 n.º 1 a) RJUE	97	39,43%
Utilização não autorizada ou em desconformidade com alvará	art. 98 n.º 1 d) RJUE	52	21,14%
Realização de obras em desconformidade com projeto	art. 98 n.º 1 b) RJUE	45	18,29%
Realização de obras s/ comunicação prévia	art. 98 n.º 1 r) RJUE	28	11,38%
Não conclusão de obras no prazo	art. 98 n.º 1 s) RJUE	8	3,25%
Ausência de averbamento de mudança de intervenientes	art. 98 n.º 1 o) RJUE	4	1,63%
Ausência de informação prévia de início de trabalhos	art. 98 n.º 1 c) RJUE	4	1,63%
Realização de obras s/ licença e em desconformidade com projeto	art. 98 n.º 1 a) e b) RJUE	3	1,22%
Realização de obras s/ licença e com utilização indevida	art. 98 n.º 1 a) e d) RJUE	1	0,41%
Início de trabalhos s/ informação prévia e falsas declarações de técnico	art. 98 n.º 1 c) e f) RJUE	1	0,41%
Utilização não autorizada ou em desconformidade com alvará e realização de obras s/ comunicação prévia	art. 98 n.º 1 d) e r) RJUE	1	0,41%
Falta de livro de obra	art. 98 n.º 1 i) RJUE	1	0,41%
Falta de registos no livro de obra	art. 98 n.º 1 m) RJUE	1	0,41%
Total		246	100,00%

Fonte: Relações fornecidas pelos serviços camarários

Da análise efetuada a 10 processos incluídos na amostra⁵⁸, destacam-se os seguintes aspetos:

- ✓ Apesar da demora verifica na tramitação dos processos, como referenciado, não se suscitam reparos em termos de respeito pela tramitação formal dos processos de contraordenação;
- ✓ Nos 3 processos já decididos, as respetivas decisões encontram-se devidamente sustentadas, factual e juridicamente;
- ✓ Nos restantes 7 processos, carece de ser dada informação atualizada a esta IGF sobre a respetiva conclusão;
- ✓ No caso específico do Processo n.º 43/2010 realça-se que, em deslocação efetuada ao local da obra com a fiscalização camarária, se constatou que o infrator não só procedeu a obras de ampliação e impermeabilização do solo, além das descritas em 2010, como já estava a utilizar o imóvel. Esta constitui, aliás, uma situação paradigmática das consequências nefastas da não adoção concomitante e conjugada de processos de contraordenação com medidas de tutela de legalidade urbanística (vg. embargo de obra).

2.3.5.2. Medidas de tutela de legalidade urbanística

No triénio em análise foram determinadas as seguintes medidas de tutela de legalidade urbanística:

⁵⁸ Processos n.º 2, 32, 33, 43, 49 e 60, de 2010, e n.º 35, 110, 127 e 134, de 2011.

Quadro 21 – Medidas de tutela de legalidade urbanísticas determinadas - 2010/2012

ANOS	Medidas de tutela da legalidade aplicadas				Total
	Embargo	Posse administrativa	Demolição	Cessação da atividade	
2010	5	1	0	1	7
2011	5	0	0	0	5
2012	1	0	0	0	1
Total	11	1	0	1	13

Fonte: Relações fornecidas pelos serviços camarários

Face ao elevado n.º de processos de contraordenação instaurados (246), apurado no item anterior, e ao tipo de infrações mais frequentes que os suportam – realização de operações urbanísticas desprovidas de procedimento de controlo prévio (125, referentes a obras sem licença ou comunicação prévia) e desconformidade das obras em relação ao projeto aprovado (45) – o n.º de medidas de tutela de legalidade urbanística determinadas (13) é muito diminuto.

Da análise casuística de 7 das 13 medidas aplicadas, verificou-se que, com exceção de 2 (processo 234/06) que se encontravam resolvidos, todas as restantes, cuja medida aplicada foi o embargo, aguardavam a respetiva resolução⁵⁹.

Em sede de **contraditório**, o MT vem informar das diligências promovidas visando a resolução das referidas 5 situações, das quais apenas uma se encontra conclusa⁶⁰, devendo ser dada informação atualizada da conclusão das restantes 4.

2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.4.1. Aspetos gerais

O Regulamento de Controlo Interno do MT foi objeto de alteração e atualização⁶¹ e integra um conjunto de normativos relevantes para as áreas temáticas da presente auditoria.

Por outro lado, paralelamente ao mesmo existe um conjunto de instruções, despachos e orientações que, nas diferentes áreas, visam definir critérios de atuação e instrução de processos uniformes (quer internamente para os serviços camarários – no caso da contratação pública – quer externamente para os cidadãos – no caso do urbanismo), sendo fatores de reforço do sistema de controlo interno da entidade, facto que se regista positivamente.

⁵⁹ Processos n.º I/2439/2010, 409/08, I/2035/2010, I/345/2011 e I/7060/2012.

⁶⁰ Processo n.º I/2439/2010 – situação entretanto regularizada com emissão do Alvará trabalhos de remodelação de terrenos n.º 23/14 de 11/mar.

⁶¹ Foi aprovado pela CMT a 9/jan/2014.

2.4.2. Contratação pública

Os testes realizados permitiram evidenciar **fragilidades** nesta temática, e que carecem de correção pelo MT, a saber:

- ✓ Ausência, em regra, de consulta a diversos empreiteiros/fornecedores/prestadores nos procedimentos de contratação pública ao abrigo do procedimento pré-contratual de ajuste direto;
- ✓ Falta de fundamentação e devida evidência expressa, previamente à decisão de convidar determinada entidade, da inexistência do impedimento a que se refere o artº 113º, n.ºs 2 e 5 do CCP, em relação às entidades a convidar;
- ✓ Inexistência de uma base de dados, devidamente organizada e atualizada, de empreiteiros por tipo de obras e de fornecedores/prestadores com menção ao grau de satisfação da execução dos contratos celebrados, que permita, não só fazer a seleção das entidades a convidar, como também fundamentar a sua indicação para efeitos de ajuste direto;
- ✓ Falta de elaboração de relatórios de fiscalização completos e pormenorizados, quando a fiscalização é efetuada pelos serviços municipais competentes, que traduzam o acompanhamento da execução das obras públicas municipais, com a devida aferição do cumprimento do prazo de execução e do cronograma financeiro, suscitando, quando necessário, o reajustamento do plano de trabalhos;
- ✓ Inexistência de uma base de dados organizada, na qual constem os valores unitários históricos praticados nas obras públicas executadas pelo MT, que permita efetuar comparações entre os custos unitários de obras do mesmo tipo, de forma a obter-se informação sistematizada e atualizada sobre os custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou trabalhos, que possam ser utilizados na estimativa do valor do contrato de novas obras;
- ✓ Insuficiências no planeamento e controlo da execução dos contratos de compras públicas;
- ✓ Ausência de registos de interesses de forma a possibilitar e prevenir a existência de impedimentos/incompatibilidades por parte de eleitos e fornecedores/prestadores que intervêm nos processos de compras públicas.

Em sede de **contraditório**, o MT informa sobre diligências já tomadas visando responder e colmatar várias das fragilidades apontadas, designadamente:

- ✓ Aquisição em mar/ 2015, de uma nova aplicação que permite a criação, gestão e acompanhamento de todos os processos no âmbito da contratação pública, facilitando o trabalho da própria Divisão Administrativa e Financeira, como também garantir a melhoria do controlo interno;

- ✓ Exigência, desde 11/jun/2015, de declaração de inexistência de impedimento para todas as aquisições de serviços independentemente do valor;
- ✓ Desenvolvimento, pelo Setor de Obras e Empreitadas da Divisão de Obras Municipais e Ambiente, de Planos de Monitorização e Medição (aprovados e implementados desde jun/2015) que asseguram o registo completo e pormenorizado do acompanhamento/fiscalização de execução das empreitadas;
- ✓ Organização numa base de dados sistematizada de empreiteiros, da qual constarão também as empreitadas executadas por cada um e que servirá de suporte para o desenvolvimento de um processo de avaliação do grau de satisfação, bem como para obter dados sobre históricos de custos unitários, por tipo de obra.

2.4.3. Urbanismo

Os testes realizados permitiram evidenciar **fragilidades** nesta temática, e que carecem de correção pelo MT, a saber:

- ✓ Existência de normas regulamentares, relativas à forma de liquidação de taxas urbanísticas, complexas e pouco claras, agravado pelo desconhecimento por parte dos serviços camarários que as aplicam da respetiva fundamentação e suporte legal;
- ✓ Ausência de controlo e segregação de funções na liquidação e correspondente verificação das taxas a aplicar às operações urbanísticas;
- ✓ Insuficiente fundamentação de informações em processos de controlo prévio de operações urbanísticas, face à existência de normas regulamentares de integração subjetiva e vaga, passíveis de gerar desigualdades na apreciação das operações urbanísticas dos particulares;
- ✓ Demora entre a instauração e conclusão dos processos de contraordenação, potenciando a ineficácia e inutilidade da decisão final e prejudicando e mitigando a ação da fiscalização urbanística em termos de prevenção geral e especial;
- ✓ Número muito reduzido de instauração/aplicação de medidas de tutela de legalidade urbanística adequadas, face ao número de autos de notícia de contraordenação instaurados, relativamente a operações urbanísticas desprovidas de procedimento de controlo prévio ou em desconformidade com o projeto aprovado;
- ✓ Necessidade de reforço de fiscalização urbanística preventiva e concomitante à execução das operações urbanísticas, com controlo dos prazos dos alvarás de obras e das utilizações ainda não autorizadas;
- ✓ Dificuldades na apreciação e aferição da integração legal em procedimentos de controlo prévio de operações urbanísticas que implicam alterações a processos

anteriormente aprovados pelo Município de Santo Tirso, face à inexistência do respetivo arquivo documental no Município da Trofa, remetendo para o particular requerente a junção de elementos documentais previamente solicitados por este ao Município de Santo Tirso.

Em sede de **contraditório**, vem o MT informar dos procedimentos implementados visando diminuir o risco na apreciação de alterações de operações urbanísticas aprovadas pelo Município de Santo Tirso, designadamente:

- aumento do arquivo documental com digitalização dos processos anteriormente aprovados, disponibilizados por aquela entidade para a Avaliação Geral das Finanças;
- aumento dos processos com cópias autenticadas disponibilizadas pelos munícipes;
- registo e disponibilidade de toda a informação aos serviços em cartas do SIG.

Salienta ainda que o MT se encontra a preparar com o mandatário judicial ação(ões) judicial(ais), a intentar contra o município de Santo Tirso, de formar a dirimir conflitos e resolução da partilha relativa a bens, direitos e obrigações de ambos.

2.4.4. Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas

O Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas (PGRCIC) foi devidamente aprovado e remetido para conhecimento às entidades competentes, tendo sido recentemente objeto de revisão⁶². Nesta revisão (vd. **Anexo 12**), constata-se não só ter sido alargado o âmbito das atividades com riscos identificados e correspondentes medidas de prevenção dos mesmos – atividades de planeamento urbanístico, fiscalização municipal e instrução de processos de contraordenação – como, nas áreas de atividades já anteriormente visadas, a previsão de medidas adicionais perante novos riscos identificados, com melhoria na descrição e concretização das medidas definidas, face à versão inicial – áreas da contabilidade e controlo financeiro e das compras públicas.

Sem prejuízo disso e visando a melhoria contínua deste instrumento de controlo, assinalam-se alguns aspetos passíveis de correção e melhoria:

- ✓ Proceder a uma caracterização mais completa da entidade, com indicação dos respetivos responsáveis, dimensão financeira e recursos humanos disponíveis;
- ✓ Contemplar de forma mais concreta os meios e os recursos afetos à aplicação das medidas previstas;
- ✓ Prever expressamente a calendarização das medidas propostas e os resultados previstos com as mesmas;

⁶² Aprovada em deliberação da CMT de 9/jan/2014.

- ✓ A identificação dos resultados obtidos com a aplicação das medidas previstas deverá ser integrada em termos de avaliação da redução, transferência ou eliminação de riscos;
- ✓ No seguimento da Recomendação do CPC, de 7/nov/2012, os relatórios sobre a execução dos planos deverão incluir referências sobre a gestão de conflitos de interesses.

Em **contraditório**, o MT acolhe os reparos efetuados pela IGF e informa que se encontram em estudo *"...novas alterações ao plano, que potenciem uma melhor adequação deste à nova macroestrutura de organização dos serviços..."*.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, conclui-se e recomenda-se o seguinte:

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS		
<p>1.No triénio 2010/2012, a despesa paga com empreitadas de obras públicas representou 40,7% das despesas de capital e 10,8% da despesa total do município.</p>	2.1.1.	
<p>2.No período entre 2010 e o 1º semestre de 2013, foram adjudicadas empreitadas de obras públicas, no valor total de, aproximadamente, M€ 9,3, dos quais 91,8% precedendo concurso público e 8,2 % ajuste direto</p>	2.1.2.	
<p>3.Nos procedimentos pré-contratuais ao abrigo de concurso público, o modelo de avaliação utilizado para seleção das propostas economicamente mais vantajosas apresenta fragilidades e insuficiências, quanto à densificação e valoração dos subcritérios do critério da valia técnica, ao potenciar a subjetividade nessa avaliação.</p>	2.1.7.1.1.	<p>A.Os fatores de avaliação das propostas deverão ser objetivos, fundamentados e facilmente aferíveis.</p>
<p>4.Nas 2 empreitadas adjudicadas ao abrigo de concurso público, foi largamente ultrapassado o prazo de execução contratual, situação que é suscetível de pôr em risco não só o financiamento comunitário (85%) dessas obras, como também a existência de fundos disponíveis para o seu pagamento integral.</p> <p>Em sede de contraditório, o MT informou dos esforços desenvolvidos para assegurar a sustentabilidade financeira das obras e da sua reprogramação temporal e financeira.</p>	2.1.7.1.2.	<p>B.Deverá promover-se o cumprimento das obrigações contratuais do empreiteiro, evidenciado o controlo efetuado ao programa de trabalhos e a sua alteração, quando necessário;</p> <p>Deverá diligenciar-se no sentido de garantir a vigência dos contratos de financiamento comunitário, de modo a assegurar a sustentabilidade financeira da execução das obras em curso.</p>
<p>5.Nessas situações, foi proposta pela fiscalização a aplicação de sanções pecuniárias, que já atingem €410.723,51 numa das obras, e que aguardava decisão definitiva, nos termos previstos no art.º 403º do CCP.</p> <p>Na outra obra, carecia de ser apurada e aprovada pela CMT a sanção pecuniária, a deduzir nos pagamentos a efetuar pelo dono da obra (cláusula 50ª, n.º 7 do caderno de encargos), verificando-se que a mesma já tinha atingido em 31/mar/2014 o valor de €1 292 209,02. Até ao momento, não foram aplicadas as sanções propostas, informando o MT, no contraditório, estar ainda em ponderação tal possibilidade.</p>	2.1.7.1.2.	<p>C.Deverá o MT acionar os mecanismos legalmente previstos visando a efetiva aplicação de sanções pecuniárias face ao incumprimento notório de prazos de execução de obra e ao risco de perda de parte ou até total do financiamento comunitário. Deverá ser prestada informação sobre a decisão final tomada relativa à aplicação das sanções pecuniárias propostas, atentos os respetivos valores apurados nos termos do art.º 329.º do CCP.</p>

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
<p>6.Nas empreitadas adjudicadas ao abrigo do procedimento pré-contratual de ajuste direto, foi consultado, em regra, apenas 1 empreiteiro em prejuízo do princípio da concorrência.</p>	2.1.7.2.1	<p>D.O MT deverá, nos procedimentos de empreitadas por ajuste direto, promover a concorrência, através da consulta a vários empreiteiros, nos termos constantes da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7/jan/2015.</p>
<p>7.Relativamente à aferição do cumprimento do disposto no art.º 113º, n.º 2 e 5 do CCP, a autarquia tem vindo a utilizar, nas empreitadas, como critério para a consideração de "prestações do mesmo tipo ou idênticas", os trabalhos da mesma categoria e subcategoria.</p> <p>Não há, contudo, evidência da verificação, em cada procedimento pré-contratual, da situação de cada empreiteiro convidado relativamente a esse impedimento legal, vindo o MT informar em contraditório estar a diligenciar no sentido de serem adotados procedimentos para correção desta situação.</p>	2.1.7.2.1	<p>E.Na ausência de um critério legal objetivamente estabelecido, o MT deverá densificar o conceito de "prestações do mesmo tipo ou idênticas" em documento apropriado, aprovado pelo órgão competente, e promover a prestação de informação, em cada procedimento por ajuste direto, que evidencie a inexistência de impedimento legal em convidar determinado empreiteiro, tendo em conta esse critério.</p>
<p>8.Os processos de obras fiscalizadas pelos serviços da autarquia não dispõem de livros de obras devidamente preenchidos, nem de relatórios mensais da fiscalização, de forma a evidenciar o estado da execução física e financeira da obra, manifestando o MT, em contraditório, ter sido dada indicação aos serviços para adoção dos procedimentos indicados.</p>	2.1.7.2.2.	<p>F.Que os processos sejam devidamente instruídos com as evidências das verificações realizadas em sede de fiscalização dos trabalhos, nomeadamente, a existência de livro de obra, a elaboração de atas de reunião de obra e de relatórios mensais sobre a sua execução física e financeira.</p>
<p>9.Nas obras adjudicadas ao abrigo de ajuste direto, foi largamente ultrapassado o prazo de pagamento contratual (30 dias), contrariamente ao que sucedeu nas 2 obras precedidas de concurso público, informando o MT, em contraditório que atualmente o prazo de pagamento está próximo dos 30 dias.</p>	2.1.7.2.3.	<p>G.Que seja dado cumprimento rigoroso aos prazos de pagamento contratualmente estabelecidos.</p>
<p>10.Nas empreitadas concluídas, não foi elaborada conta final de empreitada, informando o MT, no contraditório, que tal obrigação legal tem vindo a ser cumprida desde início do ano 2014.</p>	2.1.7.2.3.	<p>H.Deverá continuar a ser promovida a elaboração e aprovação de conta final de empreitada, em cumprimento do disposto no art.º 399º e ss. do CCP.</p>
<p>11.Não se encontra devidamente organizada e tratada, de forma sistemática e atualizada, informação sobre os custos médios unitários de referência, por tipo de obra ou trabalhos, que possam ser utilizados no lançamento de novas obras, com vista a aferir sobre a razoabilidade dos custos das obras realizadas. Em sede de contraditório, o MT informou já estar em</p>	2.1.8.	<p>I.Que a informação recolhida ao longo dos anos nos vários processos seja sistematizada, de forma a permitir, através do respetivo tratamento estatístico, comparações entre os custos unitários de empreendimentos semelhantes e fundamentar, cabalmente, o valor estimado dos trabalhos a realizar.</p>

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
elaboração uma base de dados com esse fim.		
COMPRAS PÚBLICAS - AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS		
12.A despesa paga com compras públicas (aquisição de serviços e bens de capital não executados por empreitada) representou, no triénio 2010/2012, 21% da despesa municipal e registou um acréscimo de 21% nesse período, totalizando M€ 12.	2.21.	
<p>13.A emissão de parecer prévio e a aplicação da redução remuneratória prevista na LOE2011 não foram aplicadas em todas as situações, face às dúvidas interpretativas relativamente ao artº 22º daquela LOE 2011.</p> <p>Na análise efetuada, constatou-se que a informação que sustenta o parecer prévio a emitir pelo órgão executivo apresenta algumas lacunas quanto à demonstração da redução a efetuar ou quanto à fundamentação para a sua não aplicação.</p> <p>A autarquia, mormente a partir da LOE2012, demonstrou algumas dúvidas sobre o âmbito e forma de aplicação da designada redução por agregação, cuja aferição não vinha sendo efetuada pela autarquia, informando o MT, em contraditório, estar a ser atualmente salvaguardada esta obrigação legal.</p>	2.2.3.3.	<p>J.Deverá ser melhorada a informação que sustenta o parecer prévio a emitir pelo órgão executivo, concretamente, quanto à demonstração da redução a efetuar ou quanto à fundamentação para a sua não aplicação;</p> <p>K.A autarquia deverá continuar a proceder em conformidade com o legalmente previsto na LOE, para a designada redução por agregação.</p>
14. Não foi apurada a existência de qualquer situação de impedimento legal, nas adjudicações de aquisição de serviços de reparação de viaturas efetuadas pela Presidente da Câmara Municipal no mandato 2009/2013.	2.2.3.4.	
<p>15.Destaca-se, de entre os factos apurados, uma situação de impedimento legal na contratação com a autarquia local de serviços de manutenção de ar condicionado, nos termos art.º 8º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 64/93, de 26/ago, a uma sociedade unipessoal, pertencente ao marido de vereadora em regime de permanência e a tempo inteiro. O MT informou, em contraditório, ter passado a exigir nos procedimentos de compras públicas declaração de inexistência de impedimentos, que responde ao referido normativo legal.</p> <p>Ora, independentemente do que antecede, a infração deste normativo legal faz incorrer a referida eleita local em perda de mandato, nos termos da alínea a), do n.º 3, do art.º 10.º da</p>	2.2.3.5.	L. O MT deverá continuar a exigir nos programas de concurso, como documento obrigatório a apresentar pelos concorrentes, declaração de inexistência de impedimento legal em contratar com a autarquia local, de modo a aferir e prevenir o incumprimento da Lei 64/93, sem prejuízo da comunicação da situação identificada ao Tribunal Constitucional.

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
citada Lei n.º 64/93, cabendo a sua fiscalização ao Tribunal Constitucional.		
16. Não foram promovidas aquisições com recurso ao Catálogo Nacional de Compras Públicas, no período em análise.	2.2.4.2.	M. Deverá promover-se a consulta da informação existente no CNCP de forma a ponderar eventuais vantagens na adesão a algum dos acordos-quadro celebrados pela ESPAP, IP.
17. Em regra, nos procedimentos de ajuste direto não é alargada a consulta a mais do que 1 fornecedor/prestador de serviços	2.2.4.3.	Ver recomendação D.
URBANISMO		
18. Além do PDM atual da Trofa, de 2013, apenas se encontra em vigor, o PP da Zona Industrial da Trofa, de 2008, que abrange 13,5% da área urbana do MT, revelando o baixo nível de atividade de planeamento territorial do MT desde a sua criação em 1998/1999.	2.3.1.1.	N.A. Elaboração e aprovação de PU e PP, no sentido de promover a consolidação dos aglomerados existentes e controlar a expansão urbana, racionalizando os custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos.
19. Os perímetros urbanos da Trofa aprovados em 2013 excedem os de 1994, apesar da tendência decrescente da evolução da população.	2.3.1.2.	O. O MT deve fazer uso dos seus poderes regulamentares, tributário e de investimento em infraestruturas de modo a induzir o crescimento urbano para determinadas zonas que considere prioritárias, contrariando a continuação da dispersão do povoamento e conseqüente expansão irracional e não controlada da ocupação edificada do solo e das infraestruturas, bem como a inerente sobrecarga do erário público municipal com a execução e manutenção das mesmas.
20. 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, apesar dessa taxa servir de contrapartida ao investimento municipal na realização, manutenção e reforços dessas infraestruturas. Em contraditório , o MT alega que tal evidencia o esforço apostado na criação de infraestruturas em todo o concelho, tendo sido publicado entretanto um novo Regulamento Geral de Taxas que altera o valor da TMU.	2.3.2.	P. A autarquia deverá continuar a diligenciar no sentido da aproximação do valor da taxa municipal de urbanização aos custos que visa compensar.
21. O Regulamento do PDM de Santo Tirso de 1994, aplicável nas operações urbanísticas analisadas, apresenta algumas normas contendo conceitos imprecisos e indeterminados e de	2.3.3.1.	

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
<p>integração subjetiva dificultando a sua aplicação uniforme nas operações urbanísticas concretas.</p> <p>No contraditório, o MT informa que o novo PDM aprovado (2013) adota conceitos de acordo com o previsto no D. R. n.º 9/2009, o qual, complementado com o novo RMUE, visa assegurar o princípio da igualdade.</p>		
<p>22.O RMEU e o RTEUMT encontram-se desatualizados face às alterações sofridas pelo RJUE e à entrada em vigor do PDM da Trofa. No contraditório, o MT informa que tais regulamentos foram, entretanto, atualizados em 2014 e 2015, conformando-os à legislação em vigor.</p>	2.3.3.2. e 2.3.3.3.	
<p>23.Constatou-se a inexistência de desconformidades das operações urbanísticas analisadas com o PDM, mas nem sempre as informações técnicas emitidas se encontravam suficientemente fundamentadas em termos de integração de conceitos indeterminados previstos nas normas aplicáveis do RPDM. O MT alega, em contraditório, que os novos regulamentos urbanísticos entretanto aprovados (PDM, RMEU RGTMT), com conceitos bem definidos, bem como a introdução de grelha orientadora a seguir na sua elaboração, permitiram melhorar as informações técnicas.</p>	2.3.4.1.	<p>Q.Face à utilização de conceitos vagos e indeterminados e/ou de integração subjetiva de normas do RPDM, carecem de especial fundamentação as informações técnicas que apreciam as respetivas operações urbanísticas abrangidas.</p>
<p>24.No POP 499/00, conexo com o Processo de aditamento de loteamento n.º 114/2011, a constituição da propriedade horizontal, prevendo como fração autónoma o espaço destinado a arrumos no desvão da cobertura está em desconformidade com o previsto nos artigos 18º, n.º 2 e 25º n.º 4 do RMEU.</p>	2.3.4.1.	<p>R.Carece de ser promovida a adequação da propriedade horizontal do prédio licenciado no POP 499/00, ao previsto nos artigos 18º, n.º 2 e 25º, n.º 4 do RMEU, devendo ser dada informação, devidamente suportada em documentos probatórios, da conclusão das diligências já empreendidas visando a respetiva regularização.</p>
<p>25.Nos Processos de licenciamento de obras de edificação n.º 300/2010, n.º 892/2007, n.º 596/2009, n.º 306/2011, n.º 835/2007 e n.º 266/2007 registam-se situações de utilização não autorizada das edificações construídas.</p> <p>O MT informa, em contraditório, que a maioria destas situações se encontra regularizada, tendo sido efetuado o reforço dos efetivos adstritos à fiscalização e a articulação com outras unidades orgânicas, por força da reorganização operada aos serviços em 2014.</p>	2.3.4.1.	<p>S.Nos processos referenciados, o MT deverá demonstrar, com os devidos documentos probatórios, a aplicação das devidas medidas sancionatórias e de tutela e a regularização urbanística das operações urbanísticas ilegais detetadas (obras e utilizações não autorizadas).</p>

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
<p>Acresce ainda, nos Processos de licenciamento de obras de edificação n.º 892/2007, n.º 596/2009 e n.º 835/2007, ter-se verificado a realização de obras em desconformidade com os respetivos projetos aprovados.</p>		
<p>26.A necessidade e dimensionamento das cedências a realizar para o Município, ou da sua dispensa, nem sempre se encontram justificadas nos processos.</p> <p>A informação nos processos e/ou remetida aos interessados relativamente à liquidação de taxas e compensações urbanísticas nem sempre se apresenta completa e esclarecedora.</p> <p>Em contraditório, o MT informa que todas as taxas constam da grelha da informação relativa aos projetos de especialidades, sempre acompanhada com a respetiva folha de cálculo.</p>	2.3.4.2.	<p>T.Nos processos em que sejam devidas cedências ao domínio público para equipamentos e espaços verdes, o MT deverá fundamentar adequadamente o dimensionamento das mesmas e a sua eventual dispensa, cobrando a respetiva compensação, neste último caso.</p>
<p>27.Em 9 dos 12 processos de operações urbanísticas analisados detetaram-se erros na liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas, que atingem um montante total de receita devida e não arrecadada de €27 438,52 e um valor cobrado em excesso aos particulares de €2 852,82.</p>	2.3.4.2.	<p>U.A CMT deverá promover de imediato a liquidação dos montantes em falta (€27 438,52) e a devolução dos montantes indevidamente cobrados (€2 852,82), carecendo de ser demonstrados, com o devido suporte documental dos procedimentos efetivamente encetados nesse sentido.</p>
<p>28.Nas alterações de loteamento, os serviços procedem ao cálculo da TMU não integrando a totalidade da fórmula prevista no RTEUMT, designadamente a segunda parcela (K4 x A), para evitar a dupla tributação do requerente.</p>	2.3.4.2.	<p>V.O MT deverá proceder à previsão regulamentar expressa dessa exceção, no regulamento municipal competente (RTEUMT), à semelhança do que sucede com o previsto no artº 50º, nº 2, desse regulamento, para as operações de alteração de uso ou ampliação de construções.</p>
<p>29.Relativamente a denúncia apresentada quanto à legalidade e respeito pelos limites do ruído decorrentes da instalação e funcionamento de equipamento de ar condicionado no "Edifício Trofa Nova", a respetiva construção e utilização encontram-se devidamente tituladas pelos alvarás respetivos, tendo o MT cumprido os normativos legais aplicáveis previstos no RJUE e legislação complementar, nesse processo de controlo prévio.</p> <p>Contudo, da comparação dos elementos do projeto com os registos fotográficos do local constata-se a insuficiência informativa das plantas do mesmo, da</p>	2.3.4.3.	<p>W.O MT deverá exigir a apresentação de plantas completas e demonstrativas do projeto de RSECE implantado, e, em sede de follow-up, prestar esclarecimentos quanto à conformidade entre o equipamento instalado e o indicado esquematicamente no projeto.</p> <p>O MT deverá concluir os procedimentos relativos à contraordenação instaurada e às medidas corretivas determinadas ao infrator, carecendo de ser prestada informação a esta IGF sobre a conclusão</p>

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
<p>responsabilidade do respetivo técnico autor.</p> <p>Regista-se demora na atuação do MT na aferição do cumprimento dos limites do ruído produzido pelo referido equipamento, estando por concluir o processo de contraordenação instaurado e as medidas corretivas determinadas ao infrator, pela violação dos limites previstos na Lei Geral do Ruído.</p>		<p><i>destas diligências, em sede de follow-up.</i></p>
<p>30. Dos 246 processos de contraordenação instaurados no triénio, só cerca de 2% foram concluídos e cerca de 51% daqueles processos respeitam a operações urbanísticas desprovidas de procedimento de controlo prévio (cerca de 51%), em que a sanção é mais gravosa.</p> <p>No contraditório, o MT informa que foram reforçados os meios humanos afetos à unidade orgânica responsável pelas contraordenações e implementados procedimentos visando o controlo dos prazos dos processos.</p>	<p>2.3.5.1.</p>	<p>X. Deverá o serviço responsável pelas contraordenações, promover a tramitação célere e atempada dos processos de contraordenação, assegurando os efeitos de prevenção geral e especial da ação da fiscalização camarária, tendo também em atenção ser esta uma fonte de arrecadação de receita por parte do Município, devendo em sede de follow-up ser prestada informação sobre a conclusão de 7 processos pendentes analisados na auditoria.</p>
<p>31. Regista-se a aplicação muito reduzida de medidas de tutela de legalidade no triénio (13), comparando com nº de contraordenações instauradas (246), informando o MT, no contraditório, que já foram implementados procedimentos visando aumentar reforçar a fiscalização preventiva e a aplicação atempada das medidas de tutela.</p> <p>32. Aguardam resolução 4 das 7 medidas de tutela analisadas, informando o MT, no contraditório, ter tomado diligências visando a conclusão dos processos.</p>	<p>2.3.5.2.</p>	
SISTEMA DE CONTROLO INTERNO		
<p>33. Ao nível do sistema de controlo interno, subsistem algumas fragilidades, parte delas já enumeradas nos pontos anteriores, designadamente, no que respeita a:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Insuficiências no planeamento e controlo da execução dos contratos de compras públicas; i. Ausência de registos de interesses de forma a possibilitar e prevenir a existência de impedimentos/incompatibilidades por parte de eleitos e fornecedores/prestadores que intervêm nos processos de compras públicas; ii. Falta de elaboração de relatórios completos e pormenorizados de acompanhamento de 	<p>2.4.2. a 2.4.4.</p>	<p>Y. Deverá o MT promover a adoção de medidas tendo em vista a superação das fragilidades apontadas no sistema de controlo interno.</p>

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
<p>execução de obras públicas;</p> <p>iii. Inexistência de bases de dados, devidamente organizadas e sistematizadas de empreiteiros que permitam avaliar o grau de satisfação e obter dados sobre históricos de custos unitários, por tipo de obra;</p> <p>iv. Existência de normas regulamentares relativas à forma de liquidação de taxas urbanísticas, complexas e pouco claras;</p> <p>v. Ausência de controlo e segregação de funções na liquidação e correspondente verificação das taxas a aplicar às operações urbanísticas;</p> <p>vi. Insuficiente fundamentação de informações em processos de controlo prévio de operações urbanísticas face à existência de normas regulamentares aplicáveis à área do urbanismo de integração subjetiva e vaga;</p> <p>vii. Necessidade de reforço de fiscalização urbanística de carácter preventivo e concomitante à execução de operações urbanísticas;</p> <p>viii. Demora entre a instauração e conclusão dos processos de contraordenação urbanísticas, enfraquecendo o efeito preventivo da fiscalização urbanística;</p> <p>ix. Número reduzido e desproporcionado de instauração/aplicação de medidas de tutela de legalidade urbanística face ao número de autos de notícia de contraordenação instaurados relativamente a operações urbanísticas desprovidas de procedimento de controlo prévio e utilizações não autorizadas;</p> <p>x. Riscos na apreciação e aferição da respetiva integração legal em procedimentos de controlo prévio de operações urbanísticas que implicam alterações a processos anteriormente aprovados pelo Município de Santo Tirso, face à inexistência do respetivo arquivo documental no Município da Trofa;</p> <p>xi. Identificados alguns aspetos passíveis de correção e melhoria no PGRIC.</p>		

4. PROPOSTAS

Atento todo o exposto, propõe-se:

4.1 A remessa deste Relatório e dos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Trofa com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da al. o), do n.º 2, do art.º 35.º do Anexo I à Lei n.º 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 a respetiva evidência documental, nos termos previstos no art.º 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, publicado no DR, 2ª série, de 12/abr.

4.3 Que seja remetida ao Tribunal Constitucional cópia do item 2.2.3.5.e do Anexo 10 do presente relatório, suscitando-se a sua apreciação e fiscalização, nos termos previstos no artigo 10.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, da violação do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos, sancionável com perda de mandato do titular de cargo eletivo identificado no referido item.

A Equipa,

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Obras adjudicadas por concurso público – procedimento pré-contratual, execução física e financeira
Anexo 2	Obras adjudicadas por ajuste direto – procedimento pré-contratual, execução física e financeira
Anexo 3	Execução Financeira da despesa com compras públicas – triénio 2010/2012
Anexo 4	Taxas urbanísticas e impostos municipais cobrados e respetivo peso nas receitas municipais no triénio 2010/2012
Anexo 5	Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais na despesa do Município no triénio 2010/2012
Anexo 6	Relação de procedimentos de aquisição de bens e serviços por ajuste direto em regime simplificado a Filipe Pimentel Coelho, Unipessoal, Lda. - Mandato autárquico 2009/2013
Anexo 7	Planeamento Territorial do MT
Anexo 8	Denúncia relativa a empreitada de "Requalificação Urbana dos Parques Nossa Senhora das Dores e Lima Carneiro"
Anexo 9	Aquisição de serviços de reparação de viaturas
Anexo 10	Aquisição de serviços de manutenção de ar condicionado
Anexo 11	Exposição sobre o funcionamento de ar condicionado no Edifício Trofa Nova
Anexo 12	Guião de Avaliação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 13	Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada
Ficha empr. 1	Ficha resumo da empreitada de " Requalificação das margens ribeirinhas do rio Ave"
Ficha empr. 2	Ficha resumo da empreitada de "Requalificação Urbana dos Parques Nossa Senhora das Dores e Dr. Lima Carneiro"
Ficha empr. 3	Ficha resumo da empreitada de "Remodelação e ampliação da EB1 e JI de Querelêdo, na freguesia de Covelas"
Ficha empr. 4	Ficha resumo da empreitada de "Espaços Exteriores - Escola JI/EB1 da Lagoa"
Ficha empr. 5	Ficha resumo da empreitada de "Retificação do pavimento da EN 318"
Ficha op. urb. 1	Ficha resumo de Proc. de loteamento n.º 112/09
Ficha op. urb. 2	Ficha resumo do Proc. de loteamento n.º 290/2010
Ficha op. urb. 3	Ficha resumo de Proc. de Comunicação prévia n.º 639/2010
Ficha op. urb. 4	Ficha resumo de Proc. de alteração a loteamento n.º 114/11
Ficha op. urb. 5	Ficha resumo de Proc. lic. de obras de edificação n.º 300/2012
Ficha op. urb. 6	Ficha resumo de Proc. lic. de obras de edificação n.º 892/2007
Ficha op. urb. 7	Ficha resumo de Proc. lic. de obras de edificação n.º 596/2009
Ficha op. urb. 8	Ficha resumo de Proc. lic. de obras de edificação n.º 306/2011
Ficha op. urb. 9	Ficha resumo de Proc. lic. de obras de edificação n.º 430/2010
Ficha op. urb. 10	Ficha resumo de Proc. lic. de obras de edificação n.º 835/2007
Ficha op. urb. 11	Ficha resumo de Proc. lic. de obras de edificação n.º 281/2010
Ficha op. urb. 12	Ficha resumo de Proc. lic. de obras de edificação n.º 266/2007