

CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE CASTELO DE PAIVA

Proc. n.º 2012/187/B1/1174

Relatório n.º 1041/2014

outubro de 2014

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

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Temática
ENTIDADE AUDITADA	Câmara Municipal de Castelo de Paiva
FUNDAMENTO	Esta auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da IGF para o ano de 2012
ÂMBITO	A auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Castelo de Paiva, com particular incidência nos serviços de contratação pública
OBJETIVOS	Verificação e controlo do cumprimento da legalidade dos procedimentos relativos à contratação pública – Empreitadas e obras públicas e Aquisição de bens e serviços – e análise de queixas conexas.
METODOLOGIA	Fases e procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais e no Guião para Controlo das Compras Públicas nas Autarquias Locais, da IGF, de 2011 e 2010, respetivamente.
CONTRADITÓRIO	Contraditório informal e formal, institucional e pessoal de vários responsáveis (responsabilidade financeira) sendo que a resposta da entidade auditada, expressando as posições assumidas face ao projeto de relatório, foi recebida na IGF em jan/2014, assim como os contraditórios pessoais.
CICLO DE REALIZAÇÃO	out/2012 a dez/2013
DIREÇÃO	IFD – Dr.ª Manuela Fernanda da Rocha Garrido
EQUIPA	Coordenação: Chefe de Equipa – Eng.º Rui Macedo Ribeiro Execução: IF – Dr. Paulo Gonçalves Lage

PARECER:

A consideração a seguir, com a ressalva concordante:
Assinado por: **MÁRIO RUI FERREIRA TAVARES DA SILVA**
Num. de identificação Civil: 820889558
Data: 2014/10/22 11:03:42 GMT Daylight Time
Localização: Lisboa/Subinspetor-geral de Finanças



DESPACHO:

Concordo. A consideração de S. Exmo. Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.
Assinado por: **MARIA ISABEL DA SILVA CASTRILHO FERREIRA DA SILVA**
Num. de identificação Civil: 88028512792
Data: 2014/10/24 10:54:18 GMT Daylight Time
Localização: S.G. P/inspetor-geral



Concordo com o parecer, à consideração suposta.
Assinado por: **MANUELA FERNANDA DA ROCHA GARRIDO**
Num. de identificação Civil: 8088524559
Data: 2014/10/21 23:57:26 GMT Daylight Time
Localização: Inspetora de Finanças Diretora



Relatório N.º 1041/2014

Processo n.º 2012/187/81/1174

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE CASTELO DE PAIVA - CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

SUMÁRIO EXECUTIVO

Tendo em conta os elementos recolhidos e as evidências obtidas (Cfr. **Anexos 1 a 30**), a análise e avaliação das mesmas (Cfr. **Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório (Cfr. **Anexo 31 e 32**) e respetiva apreciação vertida no texto do relatório, os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1. Verificaram-se insuficiências quanto à regularidade financeira das empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços (doravante EOPs e ABSs), não sendo dado cumprimento cabal, nomeadamente, às regras de realização da despesa (Ponto 2.3.4.2. alínea a) e ss. do POCAL), por falta de cabimentação das verbas estimadas em data anterior à abertura do procedimento.
2. Grande parte das adjudicações das EOPs foi cabimentada, não por referência a rúbricas e projetos devidamente disagregados, mas a uma mesma rúbrica e projeto (ação) genérico e/ou residual incluídos no Orçamento e Plano Plurianual de Investimentos, os quais foram aprovados em simultâneo com listagens praticamente exaustivas das hipotéticas obras em todo o concelho, em quantidade e valor muito superiores ao valor orçamentado.
3. Sete das oito empreitadas analisadas apresentaram desvios significativos na sua execução, compreendidos entre 42% e 620% do prazo contratual estabelecido (entre 1 e 17 meses), em nenhum caso totalmente justificados e sem que tenham sido aplicadas quaisquer penalidades em razão desses atrasos.
4. Os atrasos nos pagamentos das faturas das empreitadas de obras públicas no triénio 2009/2011, situaram-se, em média, nos 249 dias, correspondendo em média a cerca de 810% do prazo contratual de pagamento.
5. Nas aquisições de bens e serviços, os prazos de pagamento contratuais apenas foram cumpridos em 4 dos 8 processos analisados, registando-se desvios até 85% nos restantes 4.
6. Numa das empreitadas (Proc. nº 1/2009), as medições constantes dos mapas de trabalhos e quantidades excedem as medições por nós

Deficiências no processo de realização da despesa

Irregularidades na elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão financeira

Atrasos significativos na execução das empreitadas de obras públicas

Atrasos substanciais nos prazos contratuais de pagamento

Omissão de projetos de execução e de outros elementos de solução de obra

Trabalhos pagos e não executados no

efetuadas nos elementos cartográficos disponibilizados em 30%, traduzindo-se em trabalhos pagos e, efectivamente, não executados, no valor estimado de €20 321,47 + IVA, sendo esse procedimento ilegal e passível de sancionamento de natureza financeira dos responsáveis.	montante de €20 321,47 + IVA
7. O contrato de empreitada celebrado no âmbito do Processo nº 4/2009 não tem correspondência com o valor real das adjudicações e pagamentos realizados ao empreiteiro, sendo a verdadeira dimensão dos trabalhos e respetiva despesa cerca do dobro das previstas no procedimento (Procedimento - €35.947 a cargo da CMCP; Extra procedimento - €35.000 a cargo da JFP).	Adjudicação de obras públicas por parte de Junta de Freguesia, fora do âmbito das suas atribuições e sem prévio procedimento para contratação
Registaram-se adjudicações de duas empreitadas distintas, a cargo da CMCP e da JF do Paraíso, apesar dos trabalhos terem decorrido de forma continuada e na mesma via municipal. No caso da Junta de Freguesia, sem obediência a qualquer procedimento prévio, contrato formal, caução, fiscalização etc e sendo a obra, realizada no domínio público municipal (fora do âmbito de atribuições da Freguesia), em violação do princípio da especialidade.	
8. No processo de empreitada nº 8/2011, apesar de resultar do caderno de encargos, da proposta vencedora e do contrato, o fornecimento pelo empreiteiro/adjudicatário da maioria dos materiais para a obra, verificou-se que parte desses materiais foi fornecida pela própria autarquia, não tendo tal resultado qualquer dedução ao valor final efetivamente pago.	Pagamento indevido a empreiteiro de trabalhos e materiais não prestados e fornecidos no montante de, pelo menos, €839,00
Tal situação repercutiu-se, consequentemente, na ilegalidade da despesa realizada e no prejuízo da autarquia, num montante calculado de, pelo menos €839,00, sendo os factos apurados, passíveis de configurar a prática de ilícitos financeiros.	
9. Os "trabalhos a mais" contratualizados nas empreitadas analisadas correspondem, na sua maioria, a situações de erros ou omissões ou ainda, de alteração dos "projetos" e mesmo, num dos casos, a "obra nova", não suscetíveis de se inscrever na previsão do artº 37º do CCP.	Contratualização de trabalhos adicionais, indevidamente qualificados de trabalhos a mais
10. Verificaram-se ainda diversas outras deficiências, irregularidades e omissões no âmbito dos procedimentos para formação dos contratos e na execução das empreitadas, tais como:	Deficiências e irregularidades administrativas no âmbito dos processos de formação dos contratos e execução

valor final;

- ✓ autorização de "prorrogação graciosa" sem sustentação legal;
- ✓ ausência e/ou aprovação de Planos de Segurança e Saúde Irregulares;
- ✓ ausência dos livros de obra nos processos;
- ✓ falta de assinaturas em diversas peças dos processos;
- ✓ omissão do Plano de Gestão de Resíduos de Construção;
- ✓ incumprimento de prazos processuais.

11. Das 8 empreitadas analisadas, constatou-se que 3 apresentaram preços médios unitários consideravelmente superiores (38% a 100%) quando comparados com empreitadas do mesmo tipo realizadas nos anos anteriores, sem que as respetivas discrepâncias se encontrassem completamente justificadas.

Incremento considerável dos preços médios unitários das empreitadas nos anos recentes, sem justificação plausível

12. Constataram-se deficiências em matéria de gestão de stocks de armazém, nomeadamente:

- ✓ Ausência de dados atualizados dos materiais efetivamente aplicados nas obras realizadas por administração direta e dos respetivos custos;
- ✓ Inexistência de mecanismos formalmente instituídos de articulação entre a contabilidade e o armazém;
- ✓ Falta de evidência documental de quem ordena a saída dos materiais aplicados nas obras realizadas por administração direta ou de qual o órgão/responsável que decidiu a realização da obra e a respetiva fundamentação/causa.

Deficiências ao nível da gestão de stocks de armazém

13. O Regulamento de Controlo Interno da CMCPV encontra-se desatualizado face à atual estrutura orgânica dos serviços municipais, não inclui dispositivos reguladores de grande parte dos procedimentos de realização da despesa e não define suficientemente circuitos e procedimentos concretos de controlo e verificação da realização da despesa e contratação pública.

Desatualização e ineficiência das normas de controlo interno

14. O processo de alteração do Plano de Urbanização da Vila de Castelo de Paiva (PUVCP) traduziu-se em vantagens para particulares, nomeadamente, viabilizando o licenciamento de operações urbanísticas e conferindo capacidade construtiva a terrenos pertença de, entre outros, (ex - PCM e "proprietário" desta empresa).

Aprovação de alterações ao PUVCP com repercussão relevante na viabilidade e capacidade construtiva de vários prédios de particulares, entre os quais

As alterações aprovadas ao PUVCP coincidem em grande parte com os pedidos apresentados pelos particulares antes sequer do início do processo de alteração e, apesar de nem todas viabilizarem, por si só, os projetos concretos de obras de construção em curso, traduziram-se, contudo, na possibilidade de viabilização de operações urbanísticas com

- Idêntica ou superior área de construção, ou ainda, na constituição ou aumento da capacidade edificatória ou alteração de uso e consequente valorização dos prédios, com vantagens patrimoniais para os proprietários e promotores, tendo sido constatado um aumento da capacidade construtiva total dos prédios abrangidos, estimado em 7.854 m², em 4 das alterações introduzidas ao PUVC.
15. A atuação do PCM face à constatação da ocupação ilegal da Fazão A do Edifício "Bela Vista", permitindo o prolongamento dessa ocupação sem adotar as competentes medidas de tutela da legalidade urbanística, é censurável e violadora dos deveres inerentes à defesa da legalidade urbanística e do interesse público.
16. A unidade industrial de produção de carvão vegetal em funcionamento desde 1980 no troço da estrada municipal de Bairros, Castelo de Paiva, não está licenciada, carecendo a sua legalização de avaliação de impacto ambiental, com intervenção da CCDRN.
- A maioria das edificações e construções onde se encontra instalada essa unidade industrial não se encontra, também, licenciada, sendo que, face ao PDM, a ocupação em causa não é admissível naquele espaço.
- Neste contexto, a atuação dos órgãos municipais, nomeadamente, através da desafetação do troço da estrada confinante com a unidade industrial e posterior permuta com o proprietário, em benefício deste, carecem de fundamentação tendo em conta o interesse público subjacente.
- Por outro lado o PCM ao invés de adotar a competente medida de tutela urbanística, tal como estava obrigado legalmente, realçou que a unidade industrial tem um impacto socioeconómico positivo no concelho e que vai promover o apoio aos proprietários da indústria no sentido da sua legalização, junto das entidades licenciadoras da atividade em causa.
17. A adjudicação da alienação do prédio urbano descrito na CRP sob o nº 148/19750623 (deliberação da CM de 25/out/2012), precedida do competente procedimento de hasta pública traduziu-se num prejuízo para o erário/património municipal equivalente ao benefício indevido obtido pelo particular adquirente, no montante máximo de €183.260.
- A avaliação que antecedeu a hasta pública, não foi realizada de acordo com as práticas e critérios habitualmente utilizados nas avaliações de prédios urbanos, resultando num valor subjetivo e infundado, tendo o preço base de licitação decorrente da última avaliação do imóvel (€72.000) sido manifestamente inferior ao preço base de licitação do mesmo prédio estipulado em duas anteriores hastas públicas ocorridas em 2007 - €255.620 (valor determinado em 2006 para efeito do CIMI).
- Estes factos são passíveis de gerar responsabilidade financeira dos

- ex

PCM.

Omissão por parte
do PCM de adoção
de medidas de
tutela da
legalidade
urbanística

Alienação de
imóvel municipal,
com prejuízo de
pelo menos
€183.260,
atendendo ao real
valor do mesmo

responsáveis envolvidos.

18. As obras de alargamento e pavimentação na entrada da Vila de Castelo de Paiva realizadas em terrenos privados, não foram precedidas da formalização da transferência da propriedade ou de direito real menor que legitimasse a intervenção camarária, sendo este aspecto gerador da ilegalidade da despesa efetuada.

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

Estes factos são passíveis de configurar a prática de ilícitos financeiros.

19. A obra de valorização do antigo "edifício da cadeia" foi realizada com recurso a 2 procedimentos de empreitada adjudicados ao mesmo empreiteiro (1 concurso público e um ajuste direto), traduzindo-se no fracionamento ilegal da despesa e em deficiente otimização e racionalização na gestão do processo de financiamento pelo PRODER, decorrente do desaproveitamento da verba potencialmente comparticipada (a qual só abrangeu uma das empreitadas).

Execução de obras públicas em terrenos privados e com recursos a aquisição de bens e serviços, traduzindo-se no fracionamento da despesa e prejuízo da garantia de boa execução

Deficiente otimização das comparticipações provenientes de candidatura ao PRODER e fracionamento da despesa.

QUADRO SÍNTSE DOS RESULTADOS DA AUDITORIA EM QUE SE REGISTRAM DIVERGÊNCIAS

REFLEXOES/CONCLUSÕES	REF. ITEM	RECOMENDAÇÕES	REF. ITEM	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 31)	POSIÇÃO DA IGF	VALOR CORREÇÕES (€)
7 das 8 imprestadas analisadas, apresentaram desvios significativos no seu execução, compreendidos entre 42% e 620% do prazo contratual estabelecido (entre 1 e 17 meses), em nenhum caso totalmente justificados e sem que tenham sido aplicadas quaisquer penalidades em razão desses atrasos.	2.3.2.	Introduzir mais rigoros de controlo de execução das imprestadas, recorrendo, sempre que justificado, às premissas legais previstas no artº 362º e ss. e, em especial, no artº 329, ambos da CCP devendo ser dado cumprimento às normas relativas à execução das obras.	3. H.	A autarquia alega que os autos de receção provisória foram elaborados muito posteriormente à conclusão efectiva das obras.	Por força do artº 394º, nº 1, do CCP, a receção deve acontecer logo que concluídas as obras, marcando o final do prazo de execução da obra.	
Grande parte das adjudicações, foi realizada por referência a uma mesma rubrica comum a projeto (ação) genérica e/ou residual, incluindo nos documentos prioritários da Municipal (Orçamento e Plano Municipal de Investimentos) os quais foram aprovados em simultâneo com listagens praticamente exaustivas de todas as hipóteses obras a realizar na concelho, em quantidade e valor muita	2.3.4.	Dar cumprimento às regras de elaboração dos instrumentos de gestão financeira previstas no POCAL e aos princípios de execução orçamental da resposta às previsões, nos Parágrafo 2.3.3. e 2.3.4.1. alínea a).	1. L. 3. M.	A CMCP alega que não são muitas vezes previsões nem quantitativas as situações de necessidade de intervenções, tais como pavimentações ou outras o que determina, a par da insuficiência dos recursos financeiros, a não identificação das projectos e um maior esquematismo em rubricas e	O procedimento da autarquia não concretiza uma adequada identificação das necessidades e projectos de investimento nem uma hierarquização das autoridades políticas (conjunto de escolhas de investimento) face às receitas previstas; uma vez que o conjunto das intervenções iniciadas implica uma despesa muito superior aquela prevista em orçamento, podendo em causa, desta forma, pelo menos na	

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 31)	POSIÇÃO DA IGF	VALOR CORREÇÕES (€)
superiores ao valor arrendado, e não em rubricas e projetos diretamente desagregados				projeto desagregado.	adequada classificação, a regra da especificidade, pelo que deverá ser revisado o procedimento.	
Re Processo de empreitada nº 1/2009 , as medições constantes dos dossiês mapas e os respetivos arrendamentos, excedem as medições por não incluir os elementos cartográficos disponibilizados, num total de 30% em desfavor da autarquia, correspondentes a €20.321,47 indevidamente pagos.	2.6.4.	Requerida recomendação das medições e arrendamentos das EDPs.	3.0.	A CMCP alegou no contraditório que o traçado e a geometria da via em causa são irregulares variando os devedores no concelho entre 10% e 30%, pelo que não se pode situar a sua medição simplesmente sobre uma planta, tal como efetuou a equipa de auditoria, sem serem levadas em conta os devedores da via.	Nem a CMCP, nem os eventuais responsáveis apresentaram qualquer estudo ou resultado rigoroso que justificasse contratar ou pôr em causa a medição efetuado pela equipa de auditoria, sobre o único elemento do processo de arrendamento [rotulotriângulo] que permita confirmar os dados constantes do mapa de medições.	
O processo de alteração do Plano de Urbanização da Via de Castelo de Pavia	2.6.3.	Manda a recomendar.		A alteração ao PLUnCP foi precedida de informação	Mantém a posição inicial.	€20.321,47 + IVA

REF. ITEM	REF. ITEM	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 31)	POSIÇÃO DA igf	VALOR CORREÇÕES (€)
DMVCP, resulta-se em vantagens para particulares, nomeadamente, viabilizando o desempenho de operações urbanísticas e conferindo capacidade construtiva a terrenos pertencentes de, entre outros, (ex - FOM e "proprietário" destas empresas). Em 4 das alterações introduzidas no PNUCP, constitui-se um aumento da capacidade construtiva total dos prédios abrangidos estimado em 7.854 m ² .		<p>Técnica, obedecendo aos pressupostos, preceitos e formalidades legais e foi acompanhada pelas entidades competentes, que aprovaram as soluções propostas.</p> <p>A alteração foi determinada exclusivamente por razões de interesse público, decorrentes de apoios de planeamento, sendo nesse contexto relevante saber se algum privado vira a obter benefícios por via disso, nomeadamente, pelo viabilização de operações urbanísticas ou pela valorização de imóveis.</p>		
2.6.3.1.	6.G	<p>Quanto ao futuro, as avaliações de preços urbanos só são realizadas por perito credenciado, que executa utilização de bases práticas e de critérios adequados de avaliação imobiliária, com vista a salvaguardar o</p> <p>Na recta pública de 2012 foi feito em conta o resultado negativo das anterioras licitações públicas de 2007, ambas descontos, bem como a evolução extremamente registada do mercado do imobiliário.</p> <p>O processo de licitação foi amplamente publicitado e cumpriu as demais regras legais.</p>	Mantém a posição inicial.	Mantenho o máximo de €183.260

REF. ITEM	REF. ITEM	REF. ITEM	VALOR CORREÇÕES (€)
REF. ITEM	REF. ITEM	REF. ITEM	
manifestamente inferior ao preço base de licitação do mesmo prédio estipulado em duas anteriores fases públicas ocorridas em 2007 - €255.620 (valor determinado em 2008 para efeito do CIMI), tendo-se traduzido num prejuízo para o Município/património municipal equivalente ao benefício indevidamente obtido pelo particular adquirente, no montante máximo de €183.260.	património da autarquia.	o, face à situação de debilidade financeira do Município, era um dever a alteração do património não necessária. As avaliações imobiliárias efetuadas pelo funcionário em causa sempre se puderam pelas boas práticas e critérios adequados, não informando a dita avaliação de qualquer vício, irregularidade ou falta de fundamentação. Não existiu qualquer prejuízo para o Município, nem benefício indevidamente obtido.	
2.6.5.2.	2.6.5.2.	Que, de futuro, a autarquia garanta preventivamente a disponibilidade das diretrizes reais sobre os prédios a intervenir e o cumprimento do regime jurídico das empreitadas de obras públicas.	Tratou-se de uma intervenção urgente realizada as condições de que, face à situação da debilidade financeira do Município, se estaria perante a ação mais correta e economicamente mais vantajosa. O Município não tinha capacidade para a execução de todas as trabalhos por

REF. ITEM	REF. ITEM	REF. ITEM	REF. ITEM	OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUXILIADA (Anexo 31)	POSIÇÃO DA IGF	VALOR CORREÇÕES (€)
				<p>direta e, sobretudo, com recurso a vários procedimentos de aquisição direta simplificado com vista à aquisição de bens (materiais) e serviços (aluguer de máquinas com operador), traduzindo-se, nomeadamente, no fraudeamento legal da despesa e no prejuízo de garantia de bom execução.</p>		<p>administração direta, pelo que estas por recorrer à contratação de máquinas necessárias à execução dos trabalhos, tendo sido também adotados trabalhadores e materiais do Município.</p> <p>A obra foi efectuada por administração direta, não havendo lugar à prestação de caução, normas e procedimentos de segurança e saúde em obra e gestão de residuos, nos moldes de uma empreitada de obras públicas.</p> <p>Alega que é legalmente admissível a realização de obra pública em terrenos privados, desde que a administração esteja no posse administrativa das terrens e exprimir, e que a cedência de parcelas de terreno ao domínio público é válida ainda que não tenha havido escritura pública.</p> <p>Neste caso, a autarquia agiu de boa-fé pois teve a autorização</p>	<p>das diferentes fases da obra.</p> <p>Não foi desencadeado qualquer procedimento tendente à expropriação dos terrenos em causa, nem estes foram adquiridos no âmbito de acordo prévio em processo de expropriação, não possuindo a CM legitimidade para a realização do óbvio.</p> <p>Não posso pensar ter havido qualquer cedência formal dos terrenos por parte do proprietário, já que os termos da autorização provém, ao que se conhece, a sua negociação futura.</p>	

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 31)	POSIÇÃO DA igf	VALOR CORREÇÕES (€)
A obra de valorização do antigo "edifício da caixa" foi realizada com recurso a 2 procedimentos de empreitada adjudicados ao mesmo empreiteiro (1 concurso público e um ajuste direto), traduzindo-se no fraudeamento legal da despesa e em falta de obliteração/racionalização na gestão do processo de candidatura/financiamento pelo PRODER, decorrente da desaproveitamento da verba potencialmente comparticipada (a qual só abrangeu uma das empreitadas).	Item 2.6.5.3.	Cumprimento das normas referentes ao procedimento para formação das contratações de 20% e estimação da gestão das processos de candidatura e financiamento consultábil.		<p>O Município apresentou uma candidatura ao PRODER com vista ao financiamento da criação de um Centro de Interpretação da Cultura Local, sendo o investimento total de apoio de €190.748,75 (j/ IVA), sendo elegível a totalidade com comparticipação do PRODER de 60%.</p> <p>Face ao preço base €181.976,00 (+ IVA) optou a autarquia por um procedimento de concurso público.</p> <p>As duas obras confirmaram-se no 1º andar do edifício, pelo que não existe qualquer relação entre esta empreitada e o ajuste direto lançado em 2012 para obras no rés-do-chão (Posto de Turismo), não existindo qualquer fracionamento da despesa.</p> <p>Estas últimas obras (no rés-do-chão) não se enquadraram no objecto do projeto e da</p>	<p>A divisão da adjudicação em duas empreitadas – traduzida no fraudeamento de despesa, uma vez que se trata do mesmo edifício, do qual foram realizadas apenas as paredes extensões e meias, sendo, igualmente, totalmente construída a laje que separa o rés-do-chão do andar.</p> <p>Não obstante, atendendo ao facto do primeiro procedimento ter sido um concurso público, o eito fraudeamento da despesa não se traduziu na omisão da adopção do procedimento legalmente exigível, em prejuízo da concorrência, possível de gerar a invalidade do procedimento e a eventual responsabilidade financeira dos responsáveis.</p> <p>Sendo um único edifício antigo e atenta a óbvia inseparabilidade das obras em causa, a candidatura ao PRODER deveria, em todo o caso, ter abrangido todo o edifício.</p>	

OBSERVAÇÕES/CONCLUSÕES	Ref. Item	RECOMENDAÇÕES	Ref. Item	POSIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA (Anexo 31)	POSIÇÃO DA igf	VALOR CORREÇÕES (€)
				<p>condizente, pelo que não poderia ser incluída a despesa na mesma.</p> <p>Não foram cometidas quaisquer ilícitos de natureza financeira.</p>		

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO.....	18
1.1	FUNDAMENTO.....	18
1.2	OBJETIVOS.....	18
1.3	ÂMBITO	19
1.3.1	FUNCIONAL.....	19
1.3.2	TEMPORAL.....	19
1.4	METODOLOGIA.....	19
1.4.1	FASES	19
1.4.2	CRITÉRIOS.....	22
1.4.3	TÉCNICAS.....	22
1.5	CONSTRANGIMENTOS.....	22
1.6	CONTRADITÓRIO	22
2	RESULTADOS DA AÇÃO	24
2.1	REPRESENTATIVIDADE DA DESPESA COM EOPs E ABSS NA DESPESA MUNICIPAL ..	24
2.2	PROCEDIMENTOS RELATIVOS À CONTRATAÇÃO PÚBLICA	25
2.2.1	DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	25
2.2.2	ASPETOS GERAIS DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	26
2.3	EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS (EOPs).....	28
2.3.1	CARATERIZAÇÃO DAS EOPs	28
2.3.1.1	Peso financeiro.....	28
2.3.1.2	Tipo de procedimento administrativo	28
2.3.1.3	Distribuição por empreiteiro/adjudicatário	29
2.3.1.4	Distribuição por tipo de obra	30
2.3.2	EXECUÇÃO FÍSICA.....	31
2.3.3	EXECUÇÃO FINANCEIRA.....	32
2.3.4	PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EOPs	33
2.3.5	CUSTOS DAS OBRAS PÚBLICAS	48
2.3.5.1	Custos médios unitários das obras incluídas na amostra	48
2.3.5.2	Custos médios unitários de obras municipais (2007/2008)	49
2.4	AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS (ABSS).....	51
2.4.1	CARATERIZAÇÃO DAS ABSS superiores a €5 000	51
2.4.1.1	Peso financeiro.....	51
2.4.1.2	Tipo de procedimento administrativo	52
2.4.1.3	Distribuição por adjudicatário	52
2.4.1.4	Tipo de bens e serviços	52
2.4.2	PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS ABSS	53
2.5	SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	56
2.5.1	REGULAMENTO DE CONTROLO INTERNO	56

2.5.2 FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA.....	57
2.6 OUTRAS MATÉRIAS.....	59
2.6.1 Exposição/denúncia sobre alegadas ilegalidades no processo de alteração do Plano de Urbanização da Vila de Castelo de Paiva (PUVCP).....	59
2.6.1.1 Âmbito da denúncia.....	59
2.6.1.2 Elementos apurados.....	59
2.6.1.3 Análise.....	64
2.6.2 Processo Administrativo 10600-11/2011 - Exposição/denúncia sobre alegada corrupção nos serviços do urbanismo.....	67
2.6.3 Processo Administrativo nº 10600-12/2011 - Exposição/denúncia sobre alegadas ilegalidades cometidas pelo vice-Presidente da CMCP.....	68
2.6.4 Processo Administrativo nº 10600-2/2012 - Exposição/denúncia sobre a construção de estrada em Bairros junto aos formos de carvão	68
2.6.5 Exposição dos Vereadores do PSD - Exposição/denúncia sobre alegadas ilegalidades cometidas nas obras municipais e outras conexas com as matérias analisadas na auditoria	70
2.6.5.1 alienação do imóvel.....	71
2.6.5.2 Obras de alargamento da via na entrada da Vila de Castelo de Paiva	73
2.6.5.3 Obras no edifício da antiga cadeia	75
2.6.6 Processo Administrativo nº 10600-13/2011 - Ilegalidades nas obras municipais de Castelo de Paiva.....	77
2.6.7 Exposição rececionada na IGF sob o nº 6482/2012 – Ilegalidades nas obras municipais de Castelo de Paiva	77
2.7 PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	78
3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	78
4 PROPOSTA	93
LISTA DE ANEXOS.....	94

Quadros

Quadro 1 - Universo de adjudicações de EOPs - 2009 a 1º sem/2012	20
Quadro 2 - Peso da amostra de EOPs no universo	20
Quadro 3 - Universo de adjudicações de ABSs - 2009 a 1º sem/2012	21
Quadro 4 - Peso da amostra de ABSs no universo	21
Quadro 5 - Peso da despesa com EOPs e ABSs - 2009/2011	24
Quadro 6 - Adjudicações por tipo de procedimento - 2009 a 1º sem. 2012	29
Quadro 7 - Adjudicações por empreiteiro/adjudicatário - 2009 a 1º sem. 2012	30
Quadro 8 - Adjudicações por tipo de obra - 2009 a 1º sem. 2012	31
Quadro 9 - Custos Unitários das EOPs incluídas na amostra	49
Quadro 10 - Custos médios unitários de empreitadas c/ o mesmo tipo de trabalhos da amostra - 2007/2008	50
Quadro 11 - Custo médio unitário de alguns dos trabalhos mais frequentes - 2007/2008	50
Quadro 12 - Adjudicações por tipo de procedimento - 2009 a 1º sem. 2012	52

Gráficos

Gráfico 1 - Peso da despesa com EOPs e ABSs - 2009/2011	25
Gráfico 2 - Distribuição da despesa municipal com EOPs por tipo de obra - 2009 a 1º sem. 2012	31
Gráfico 3 - Distribuição da despesa com ABSs - 2009 a 1º sem. 2012	53

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABS	Aquisição de Bens e Serviços
AM	Assembleia Municipal
AP	Administração Pública
APA-IP	Agência Portuguesa do Ambiente – I.P.
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CCP	Código dos Contratos Públicos
CM	Câmara Municipal
CMCP	Câmara Municipal de Castelo de Paiva
DDGFPD	Divisão de Gestão Financeira, Patrimonial e do Desenvolvimento
DL	Decreto-Lei
DOMA	Divisão de Obras Municipais e Ambiente
DPUH	Divisão de Planeamento, Urbanismo e Habitação
DR	Diário da República
DRAP-N	Direção Regional da Agricultura e Pescas do Norte
DROT	Direção Regional do Ordenamento do Território
EOP	Empréitada de Obras Públicas
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
MCP	Município de Castelo de Paiva
NCI	Normas de Controlo Interno
PCM	Presidente da Câmara Municipal
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PU	Plano de Urbanização
PUVCP	Plano de Urbanização da Vila de Castelo de Paiva
RCI	Regulamento de Controlo Interno
REAI	Regime de Exercício da Atividade Industrial
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

1 INTRODUÇÃO

1.1 FUNDAMENTO

A presente auditoria enquadrou-se no projeto "Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica" previsto no Plano Anual de Atividades (PA) da Inspecção Geral de Finanças (IGF) para 2012, superiormente aprovado.

1.2 OBJETIVOS

O **primeiro objetivo geral** desta auditoria consistiu em avaliar a gestão das empreitadas de obras públicas do Município de Castelo de Paiva, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, comportando, em particular, os seguintes **objetivos específicos**:

- a) **Objetivo 1:** Analisar os procedimentos pré-contratuais adotados e a execução dos contratos;
- b) **Objetivo 2:** Verificar os desvios na execução física (prazos e trabalhos) e financeira das empreitadas;
- c) **Objetivo 3:** Aferir o controlo físico dos trabalhos; e
- d) **Objetivo 4:** Analisar os custos médios unitários das empreitadas analisadas, por comparação com o histórico dos custos médios unitários de obras municipais do mesmo tipo.

O **segundo objetivo geral** consistiu em controlar os sistemas de compras públicas do Município, ao nível do cumprimento dos procedimentos legais aplicáveis e, sobretudo, das boas práticas em termos de poupanças, ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparéncia, através da consecução dos seguintes **objetivos específicos**:

- e) **Objetivo 5:** Identificação de bens e serviços em que, tendo em conta o seu objeto e as suas características, os respetivos preços sejam suscetíveis de comparação noutras municípios ou no catálogo de a provisão da Central de Compras do Estado;
- f) **Objetivo 6:** Avaliação do sistema de compras públicas instituído no Município, de modo a concluir se no processo de compras públicas são respeitadas as normas legais e as boas práticas, em termos de poupanças e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparéncia, bem como os prazos legais de pagamento; e
- g) **Objetivo 7:** Aferição da fiabilidade da informação contabilística que serve de base ao apuramento do prazo médio de pagamento a fornecedores;

Além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação:

- h) A apreciação do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com a contratação de empreitadas e a aquisição de bens e serviços;
- i) A análise das queixas existentes na IGF, conexas com o âmbito da ação.

1.3 ÂMBITO

1.3.1 FUNCIONAL

Esta auditoria incidiu sobre o Município de Castelo de Paiva (MCP), com especial destaque nos serviços que têm a seu cargo as empreitadas de obras públicas - Divisão de Obras Municipais e Ambiente (DOMA) - e a aquisição de bens e serviços - Divisão Financeira, Patrimonial e do Desenvolvimento (DFPD).

1.3.2 TEMPORAL

O período temporal abrangido pela ação reportou-se, genericamente, ao triénio 2009/2011 e ao primeiro semestre de 2012.

1.4 METODOLOGIA

O desenvolvimento desta ação obedeceu às fases e aos procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais¹ e no Guião para Controlo das Compras Públicas nas Autarquias Locais², designadamente:

1.4.1 FASES

A) A fase de planeamento que implicou, nomeadamente, os seguintes trabalhos:

- a) Levantamento e análise preliminar na autarquia, da informação relevante para a auditoria, nomeadamente, o universo de processos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços;
- b) Análise preliminar da estrutura orgânica dos serviços municipais e do sistema de controlo interno;
- c) Identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- d) Seleção das amostras, tendo em conta a materialidade, a análise de risco e os objetivos da ação;
- e) Elaboração do Plano da ação.

¹ A que se refere a Informação n.º1827/2010, da IGF, aprovada por despacho do Subinspetor-Geral de Finanças competente na matéria, de 21/mar/2011.

² A que se refere a Informação n.º1822/2009, aprovada por despacho do Subinspetor-Geral de Finanças competente na matéria, de 15/Abr/2010.

A amostra de empreitadas de obras públicas (EOPs) analisada (Cfr. **Anexo 1**) abrangeu 62% do valor total da despesa, realizada nos anos de 2009 a 2011 e no 1º semestre de 2012, e cerca de 20% do número total de adjudicações efetuadas, no mesmo período³, conforme se pode verificar nos quadros 1 e 2 seguintes:

Quadro 1 – Universo de adjudicações de EOPs – 2009 a 1º sem/2012

Procedimento	Ajuste direto		Concurso público		Total	
	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)
2009	23	650.020,81	0	0,00	23	650.020,81
2010	3	21.973,68	1	196.884,51	4	218.858,19
2011	12	85.364,48	1	93.464,70	13	178.829,18
2012 (1º sem)	1	3.000,00	0	0,00	1	3.000,00
TOTAL	39	760.358,97	2	290.349,21	41	1.050.708,18

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

Quadro 2 – Peso da amostra de EOPs no universo

Procedimento	Ajuste direto		Concurso público		Total	
	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)
Amostra	6	357.723,67	2	289.154,14	8	646.877,81
Universo	39	760.358,97	2	290.349,21	41	1.050.708,18
%	15,38%	47,05%	100,00%	99,59%	19,51%	61,57%

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

Segundo o tipo de procedimento pré-contratual utilizado, a amostra analisada abrangeu todos os concursos públicos (em número de 2) e cerca de 15% do total dos ajustes diretos, que precederam as adjudicações ocorridas no período em análise.

No que concerne às aquisições de bens e serviços (ABSs), a amostra selecionada (Cfr. **Anexo 2**) abrangeu os dois únicos procedimentos de concurso público ocorridos e cerca de 10% dos procedimentos de ajuste direto.

Os procedimentos de aquisição de bens e serviços analisados correspondem a cerca de 40% do valor total das adjudicações superiores a €5 000,00⁴ e cerca de 12% do número total das aquisições, conforme quadros seguintes:

³ No ano de 2012 (1º semestre) teve lugar um único procedimento de empreitada, tal como se verifica no quadro 1 (não incluído no quadro 2).

⁴ As quais exigem a realização de um procedimento, para além do ajuste direto de regime simplificado.

Quadro 3 – Universo de adjudicações de ABSs - 2009 a 1º sem/2012

Procedimento	Ajuste direto		Concurso público		Total	
	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)
2009	11	200.569,65			11	200.569,65
2010	19	262.330,33			19	262.330,33
2011	26	393.601,32	1	99.072,00	27	492.673,32
2012 (1º sem)	7	125.008,50	1	132.960,00	8	257.968,50
TOTAL	63	981.509,80	2	232.032,00	65	1.213.541,80

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços

Quadro 4 - Peso da amostra de ABSs no universo

Procedimento	Ajuste direto		Concurso público		Total	
	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)	Nº adjudic.	Valor s/ IVA (€)
Amostra	6	251.071,60	2	232.032,00	8	483.103,60
Universo	63	981.509,80	2	232.032,00	65	1.213.541,80
%	9,52%	25,58%	100,00%	100,00%	12,31%	39,81%

B) A fase de execução da ação obedeceu, com os adequados ajustamentos, ao programa de trabalho e à metodologia definidos nos guiões mencionados, com especial incidência nos seguintes aspetos:

- Analise do sistema de controlo interno instituído em matéria de empreitadas de obras públicas, por um lado, e de aquisição de bens e serviços, por outro;
- Realização de testes de conformidade e substantivos;
- Verificação da aplicação dos princípios da legalidade, da transparência e da concorrência na fase pré-contratual;
- Quantificação e análise dos trabalhos a mais e dos devidos a erros e omissões do projeto;
- Analise do cumprimento do prazo de execução das empreitadas e eventuais atrasos e o seu impacto financeiro na conta da empreitada, nomeadamente, em termos de revisões de preços;
- Evidência da fiscalização das obras;
- Controlo físico (por amostragem), dos trabalhos executados;
- Verificação da limitação legal ao convite a um mesmo empreiteiro, no âmbito do ajuste direto sem recurso a critérios materiais;
- Análise dos custos médios unitários das obras selecionadas e respetiva comparação com o histórico dos custos médios unitários (relativos aos anos

anteriores) dos vários tipos de obras municipais, realizadas no âmbito temporal abrangido pela auditoria.

- j) Análise do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas na área temática da auditoria;
- k) Análise e enquadramento das queixas conexas com o âmbito da ação;
- l) Elaboração do Projeto de Relatório.

1.4.2 CRITÉRIOS

Os principais critérios/referenciais tidos em conta no âmbito da ação, foram os seguintes:

- a) Quadro legal e contratual;
- b) Sistema de Controlo Interno;
- c) Boas práticas, e
- d) Histórico de custos das obras executadas e das aquisições efetuadas no Município.

1.4.3 TÉCNICAS

No desenvolvimento da ação utilizaram-se, basicamente, as seguintes técnicas:

- a) Análise documental, das peças procedimentais, contratos e anexos;
- b) Tratamento e análise dos dados contabilísticos e outra informação relevante, referentes aos procedimentos de contratação analisados;
- c) Validação dos aspetos ligados à fundamentação, decisão de contratar e execução física dos trabalhos;
- d) Realização de entrevistas informais.

1.5 CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação não se registaram constrangimentos, cumprindo salientar, positivamente, a colaboração prestada à equipa de auditores pelos autarcas e pelos serviços municipais.

1.6 CONTRADITÓRIO

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

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos constantes do documento integrado no presente relatório como **Anexo 31**.

Além disso, alguns itens específicos, em cumprimento do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/87, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, foram ainda objeto de contraditório pessoal dos respetivos responsáveis identificados – **Anexo 32**.

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

2 RESULTADOS DA AÇÃO

2.1 REPRESENTATIVIDADE DA DESPESA COM EOPs E ABSs NA DESPESA MUNICIPAL

O conjunto da despesa paga no triénio 2009/2011 relativa à contratação pública (aquisições de bens e serviços e empreitadas de obras públicas) rondou os M€11, correspondendo a cerca de 25% da despesa total do Município nesse período.

Analizada a evolução ao longo do triénio, verifica-se uma tendência decrescente entre os anos de 2009 e 2011, com particular ênfase na despesa com EOPs, cuja representatividade no cômputo da despesa de capital diminuiu de 7% no ano de 2009 para apenas 1% no ano de 2011. A esta evolução não será alheia a situação económico/financeira do Município, o qual esteve sujeito a um plano de saneamento financeiro⁵.

Quadro 5 – Peso da despesa com EOPs e ABSs - 2009/2011

Despesa Municipal	2009	2010	2011	Triénio
Despesa c/ EOPs	542.844,35	218.438,12	85.364,49	956.645,96
Despesa c/ ABSs	3.760.544,29	2.679.532,14	1.414.971,70	10.048.035,13
Despesa c/ EOPs + ABSs	4.303.389,64	3.100.970,26	2.100.336,19	11.081.515,14
Despesa c/ ABSs (>€5.000)	169.264,64	287.475,04	498.809,00	955.575,28
Despesa c/ EOPs + ABSs (>€5.000)	813.128,99	517.917,16	584.174,66	1.814.216,23
Despesa de capital	5.210.823,82	3.119.069,39	7.606.293,39	15.933.890,50
Despesa corrente	8.100.544,72	6.781.247,74	3.021.491,02	21.803.285,46
Despesa Total	13.311.368,54	9.890.307,13	10.627.756,81	43.739.134,01
(em euros)				
Peso da despesa com EOPs na despesa de capital	6,98%	7,59%	1,12%	4,81%
Peso da despesa com EOPs na despesa total	3,74%	2,33%	0,31%	2,19%
Peso da despesa com ABSs na despesa corrente	47,01%	43,34%	27,99%	42,31%
Peso da despesa com ABSs na despesa total	21,63%	23,00%	20,54%	22,92%
Peso da despesa com ABSs (>€5.000) na despesa com ABSs	4,50%	10,01%	14,61%	9,51%
Peso da despesa com ABSs (>€5.000) na despesa corrente	2,12%	4,24%	5,53%	4,01%
Peso da despesa com ABSs (>€5.000) na despesa total	0,98%	2,00%	3,08%	2,18%
Peso da despesa com EOPs e ABSs na despesa total	25,60%	31,35%	21,06%	25,16%
Peso da despesa com EOPs e ABSs (>€5.000) na despesa total	4,72%	5,23%	3,51%	4,38%

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da Despesa e listagens fornecidas pelos serviços.

⁵ Deverão sublinhar-se, em especial, fatores como o elevadíssimo peso da despesa com empréstimos de médio e longo prazo na despesa de capital e, por outro, a política municipal assumida no último mandato autárquico de privilegar, sempre que possível, a execução de obras por administração direta.

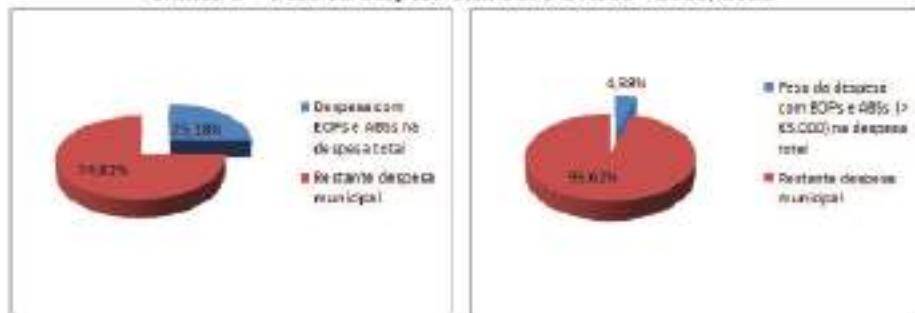
Deverá sublinhar-se, em particular, que o montante da despesa relativo a ABSs precedidas de um procedimento formal (acima dos €5.000), representou no triénio somente 10% do total da despesa com ABSs, significando que a autarquia se socorreu, neste período, fundamentalmente, de aquisições ao abrigo do regime simplificado – mediante simples apresentação de fatura.

A despesa com a totalidade das ABSs representou mais de 40% da despesa corrente do Município (42%), enquanto que as ABSs submetidas a prévio procedimento solene (>€5.000), representaram apenas 4% daquela despesa no conjunto dos três anos – 2009 a 2011.

Esta atuação, motivada em parte, tal como se referiu pelos constrangimentos de ordem financeira, não deixa de refletir a ausência de programação e planeamento das compras públicas sem os ganhos de escala inerentes à contratação por grosso e o prejuízo da concorrência efetiva entre potenciais fornecedores, em ambos os casos, em prejuízo dos cofres municipais.

Numa outra perspetiva, se contabilizado o montante da despesa contratualizada com EOPs e com ABSs de valor superior a €5.000, verifica-se que o seu peso na despesa total do Município naquele período foi apenas de 4,4%, enquanto a despesa total em EOPs e ABSs representou cerca de 25% da despesa total.

Gráfico 1 – Peso da despesa com EOPs e ABSs - 2009/2011



Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da despesa e listagens fornecidas pelos serviços.

2.2 PROCEDIMENTOS RELATIVOS À CONTRATAÇÃO PÚBLICA

2.2.1 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Com base nas deliberações camarárias e despachos de delegação de competências referentes ao atual e ao anterior mandato autárquico, verifica-se que não foi alargado o âmbito das competências do PCM relativamente ao limite da despesa⁶, mantendo-se nos limites legais de €150 000,00 (artº 18º, al. a), do DL nº 197/99, de 8/jun).

⁶ "As competências atribuídas pelo presente diploma as câmaras municipais (...) podem ser delegadas nos seus presidentes até 150 000 contos (...) – Or. artº 29º do DL nº 197/99, de 8/jun.

De acordo com a atual estrutura orgânica da Câmara Municipal de Castelo de Paiva⁷, a elaboração e acompanhamento dos procedimentos de lançamento, gestão e fiscalização de empreitadas (nas fases pré-contratual, de formação do contrato e na execução das obras) encontram-se confiados à Divisão de Obras Municipais e Ambiente (DOMA) e os procedimentos para aquisição de bens e serviços, à Divisão de Gestão Financeira, Patrimonial e do Desenvolvimento (DGFPD).

Nos processos de EOPs e ABSs analisados, os órgãos que tomaram a decisão de contratar (artº 36º, nº1 do CCP) - Câmara Municipal ou o respetivo Presidente -, eram, em todos os casos, detentores da competência para autorizar a despesa, ao abrigo do disposto no artigo 18º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8/jun⁸.

2.2.2 ASPETOS GERAIS DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Em resultado da análise dos procedimentos que integraram a amostra, evidenciaram-se vários aspetos, a saber:

- A autarquia recorre à publicitação e instrução dos procedimentos com vista à contratação na plataforma eletrónica, por norma, apenas nos procedimentos de concurso público.

A autarquia informou, entretanto, em sede de contraditório, que já está a promover os procedimentos de ajuste direto também na plataforma eletrónica.

- Apesar da contratação pública ter sido realizada, na sua grande maioria, com recurso ao procedimento de ajuste direto, não se identificou qualquer situação de ultrapassagem dos limites impostos pelo artº 113º do CCP;
- A Câmara Municipal de Castelo de Paiva (CMCP) recorreu à contratação com base em acordos quadro apenas duas vezes no último triénio, para os seguintes efeitos:
 - ✓ Aquisição de combustível rodoviário - Acordo Quadro celebrado no âmbito da Central de Compras do Estado - Ajuste direto 1/2010;
 - ✓ Aquisição de um Veículo Pesado de Mercadorias - Ajuste direto 16/2009.

Efetuado o comparativo entre os descontos obtidos sobre os preços de referência de venda ao público no primeiro procedimento referido (realizado ao abrigo de acordo quadro) e os mesmos descontos obtidos no resultado dos restantes procedimentos para aquisição de combustível, verificou-se não existirem grandes diferenças, sendo até, estes últimos, economicamente mais favoráveis para o Município.

⁷ Publicado no Diário da República, 2ª série, nº 304, de 30/mai/2011.

⁸ Artigo integrante do Regime Legal da Realização da Despesa, represtado pela Resolução da Assembleia da República nº 86/2011, de 11/abr, que revogou o Decreto-Lei nº 40/2011, de 22/mar, que fixava novos limites, tendo sido mantido expressamente em vigor pelo artº 14º, nº 1, alínea f) do CCP.

Relativamente ao segundo procedimento, em face da especificidade do bem adquirido, não foi possível avaliar comparativamente, do ponto de vista económico, a contratação/aquisição em causa.

Face ao que vem de se dizer, não parecem ser criticáveis as opções da autarquia neste particular, uma vez que vêm sendo adotadas as soluções que lhe permitem obter menores custos.

Em sede de contraditório, veio o Município referir que será adotado este tipo de procedimento sempre que justificável, através da contratação no âmbito de acordos quadro da ex-ANCP, atual Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP).

- d) Entre os fornecimentos, constata-se, tal como se referiu atrás, a opção relativamente pouco frequente pelo fornecimento por grosso ou cuja execução se prolonga por um período largo de tempo, mas ainda assim, observada nas aquisições em alguns processos, em particular, no que se refere a materiais de construção civil e combustíveis (cfr. a título de exemplo, proc^{as} nº P14/2009, P15/2009, C6/2011 ou P5/2011).

Este tipo de fornecimentos implica um planeamento mais rigoroso das compras e da gestão de stocks e apresenta vantagens, quer ao nível da estabilização de preços e dos próprios fornecimentos, quer no que concerne a ganhos de escala, devendo ser adotado sempre que se justificar.

Foi acatado o teor da recomendação do relatório de auditoria, informando o Município que esse procedimento será adotado sempre que se justifique.

- e) Não foram evidenciadas, em qualquer dos procedimentos analisados, quaisquer, critérios ou preocupações de ordem ecológica, nomeadamente, através da introdução de fatores, critérios ou especificações técnicas dos bens a adquirir, de natureza ambiental⁹.
- f) Nos processos visualizados não foi, em geral, devidamente fundamentada a realização da despesa pelo órgão com competência para a autorizar (artº 38º do CCP), mediante elaboração de informação sustentada por parte do serviço requisitante ou do serviço de aprovisionamento, onde fosse concentrada a justificação quanto à necessidade da sua realização, uma análise do custo-benefício da despesa, de acordo com critérios de economia, eficácia e eficiência, e identificado o nexo de causalidade entre a sua realização e as atribuições concretas dos órgãos e o interesse público a prosseguir.

⁹ A RCM nº 65/2007, de 7/mar, estabeleceu a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010 aplicável à Administração Central, mas com vantagens extensíveis à generalidade da AP no âmbito das compras públicas.

A autarquia, no contraditório apresentado acolhe positivamente a recomendação, alegando, ainda assim, que se encontravam criadas já antes da auditoria, fichas de informação onde constam como campos obrigatórios a fundamentação técnica da necessidade de contratar e a respetiva escolha do procedimento.

Reitera-se, quanto a este aspeto, a insuficiência do conteúdo das informações que sustentaram a abertura dos procedimentos analisados.

- g) Verificaram-se irregularidades também quanto à fundamentação da legalidade e regularidade financeira (cabimento orçamental nem sempre prévio à decisão de contratar) das EOPs e ABSs, do tipo de procedimento a adotar, bem como da escolha das entidades a convidar.

A escolha da entidades/fornecedores a convidar deve assentar, por regra, no conhecimento da autarquia, nomeadamente, na fiabilidade e confiança adquiridas em anteriores contratações, cabendo à entidade com competência para autorizar a realização da respetiva despesa, nos termos dos artigos 36º do CCP.

Quanto a este ponto, a CMCP afirmou, em sede de contraditório, que é dado cumprimento ao POCAL, não tendo sido assumida nem autorizada ou paga nenhuma despesa sem que estivesse inscrita em rubrica orçamental com dotação igual ou superior ao respetivo montante.

Acrescenta que a cabimentação foi assegurada no início dos procedimentos concursais, no mínimo antes do envio do convite, tendo sido também autorizada a realização da despesa, não podendo, por conseguinte, ser assacada aos titulares dos órgãos, qualquer responsabilidade.

Este aspeto será tratado adiante neste relatório nos pontos 2.3.4. e 2.4.2..

2.3 EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS (EOPs)

2.3.1 CARATERIZAÇÃO DAS EOPs

2.3.1.1 Peso financeiro

No triénio 2009/2011, o peso da despesa com EOPs foi de 4,81% do total das despesas de capital e de apenas 2,19 % da despesa total do município, conforme decorre da análise Quadro 5 atrás exposto.

2.3.1.2 Tipo de procedimento administrativo

O procedimento quase uniformemente adotado para a contratação de EOPs no período em análise foi o de ajuste direto em função do valor (artº 19º do CCP).

Num universo de 41 EOPs, apenas tiveram lugar 2 procedimentos de concurso público, respeitantes às empreitadas de "valorização do antigo edifício da cadeia - Centro de

Interpretação da Cultura Local" (Procº nº 16/2011) e de "Remodelação de arruamentos urbanos - Zona nascente - Rua António Sérgio - Sobrado" (Procº nº 3/2010).

Do total da despesa adjudicada (M€ 1,05), M€ 0,77 foram precedidos de ajuste direto e M€ 0,29 de concurso público, conforme evidenciado no quadro seguinte, o que corresponde, respetivamente, a 73% e 27% do universo adjudicado, sendo a média da despesa por adjudicação de m€ 20 no primeiro caso e de m€ 145 no segundo.

Quadro 6 – Adjudicações por tipo de procedimento – 2009 a 1º sem. 2012

Procedimento	Nº Adj.	%	Valor	%	Valor/Adj.
Ajuste direto	39	95,12%	€ 765.957,51	72,59%	€ 19.639,94
Concurso público	2	4,88%	€ 289.154,14	27,41%	€ 144.577,07
Total	41		€ 1.055.111,65		€ 25.734,43

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOMA;

A autarquia pronunciou-se quanto à prevalência de procedimentos de ajuste direto, referindo apenas que cabe, nos termos das regras do CCP, ao órgão com competência para autorizar a realização da despesa, assegurar todos os princípios da gestão pública, considerando que o Município se pautou sempre pelos princípios da transparência e da concorrência.

Entre os processos integrados na amostra, o critério de adjudicação foi o do mais baixo preço nos procº 4/2009, 5/2009, 6/2009, 7/2009 e 8/2011 e o da proposta mais vantajosa nos procº 1/2009, 3/2010 e 16/2011, nestes últimos, através da conjugação dos fatores preço e prazo de execução.

Não tiveram lugar quaisquer procedimentos que incluíssem a **conceção**.

2.3.1.3 Distribuição por empreiteiro/adjudicatário

As adjudicações de empreitadas, a maioria das quais efetuadas na sequência de ajuste direto, foram concentradas em apenas dez empreiteiros, tendo os dois únicos procedimentos de concurso público sido adjudicados às firmas

e

Quadro 7 - Adjudicações por empreiteiro/adjudicatário - 2009 a 1º sem. 2012

Empreiteiro	Nº de adjudicações	%	Valor da despesa com as EOPs	%
	2	5%	€ 196.689,44	19,9%
	3	7%	€ 182.362,19	17,3%
	12	29%	€ 151.792,78	14,4%
	3	7%	€ 149.996,75	14,2%
	10	24%	€ 149.962,88	14,2%
	1	2%	€ 93.464,70	8,9%
	6	15%	€ 55.372,86	5,2%
	1	2%	€ 35.499,26	3,4%
	2	5%	€ 22.800,79	2,2%
	1	2%	€ 15.150,00	1,4%
Total	41	100%	€ 1.055.111,65	100,0%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOMA.

Dos 10 empreiteiros elencados no quadro supra, salienta-se que:

- ✓ A é a firma que possui o maior valor de obras adjudicadas (19%), embora com apenas 2 adjudicações (1 por ajuste direito e outra por concurso), seguida de perto pela Paviazeméis, com 17% do valor total de obras adjudicadas e apenas uma adjudicação, embora estas tenham sido efetuadas por ajuste direto;
- ✓ A e a apresentam o maior número de adjudicações, com 12 e 10, todas por ajuste direto, correspondendo a 14,4% e 14,2% do valor total das adjudicações, respetivamente.

Relativamente ao reduzido leque de adjudicatários, a autarquia referiu, no contraditório, que se trata de um aspeto relevante pelo que as respetivas recomendações serão tidas em linha de conta.

2.3.1.4 Distribuição por tipo de obra

Das obras municipais realizadas por empreitada no período em análise, constata-se que cerca de 88% das adjudicações se referem a trabalhos de construção, e/ou, essencialmente, de conservação e manutenção de vias rodoviárias, tais como estradas e caminhos municipais.

São essencialmente obras de pavimentação e/ou alargamento, complementadas, ou não, pela construção ou reforço das infraestruturas de saneamento, abastecimento de água e drenagem de águas pluviais, conforme se afera pelo quadro seguinte:

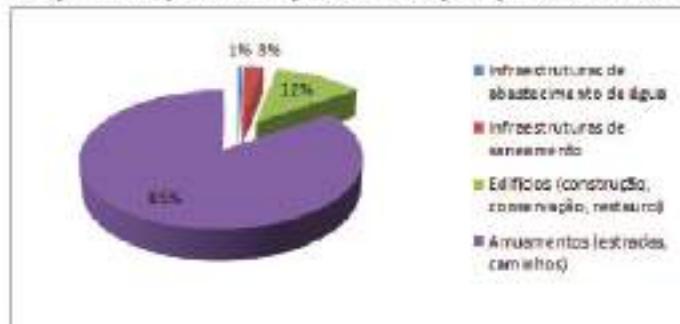
Quadro 8 – Adjudicações por tipo de obra – 2009 a 1º sem. 2012

Tipo de obra	Nº de adjudicações	%	Valor da despesa	%
Rede viária (construção, conservação, manutenção)	36	87,8%	€ 893.432,76	84,7%
Edificação (obras de construção/conservação)	2	4,9%	€ 118.063,06	12,3%
Infraestruturas saneamento	2	4,9%	€ 27.275,44	3,8%
Infraestruturas abastecimento de água	1	2,4%	€ 5.439,45	0,5%
Total	43	100%	€ 1.055.111,65	100%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOMA.

No que respeita à distribuição da despesa municipal com empreitadas, pelos vários tipos de obra, verifica-se que cerca de 85% dos gastos correspondem, efetivamente, a obras na rede viária, nomeadamente, obras de conservação e manutenção da pavimentação, ou alargamento, conforme resulta do gráfico seguinte:

Gráfico 2 – Distribuição da despesa municipal com EOPs por tipo de obra – 2009 a 1º sem. 2012



Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pela DOMA.

2.3.2 EXECUÇÃO FÍSICA

Relativamente à execução das obras concernentes aos processos analisados (amostra), constatou-se que (Cfr. Anexo 3):

- As obras encontravam-se, na sua totalidade, concluídas à data da auditoria (nov/2012);
- A execução de todas as obras, com exceção do procº 7/2009, apresentava desvios significativos relativamente ao prazo contratual estabelecido¹⁰, os quais se situavam entre 42% a 620% do prazo contratual (um mês a 17 meses em termos absolutos), sendo que as situações mais discrepantes eram as relativas aos procºs

¹⁰ O desvio calculado reporta-se à diferença entre os prazos contratuais, decorrentes do Plano de Trabalhos aprovado e as datas de consignação e receção provisória dos trabalhos. Em alguns dos procedimentos, a autarquia quis valorizar o fator "prazo" no critério de adjudicação (caso dos processos 1/2009 ou 16/2011), tendo-se ainda assim, verificado desvios na execução das obras de 96 dias e 38 dias, respetivamente.

4/2009 e 3/2010, com um atraso/desvio na execução da obra de 620% (186 dias) e 428% (514 dias)¹¹, respetivamente.

- c) Em duas das empreitadas, ocorreram situações de suspensão do prazo (Procº 7/2009 - Caminho entre Alveda/Escola de Folgoso - Raiva) e prorrogação do prazo (Procº 3/2010 - Remodelação de arruamentos urbanos - Zona nascente - Rua António Sérgio - Sobrado), embora o deferimento desta última tenha sido concedido, em nosso entender, sem fundamento legal¹².
- d) Em nenhuma das empreitadas o desvio, com exceção do procº 7/2009, de prazo se encontra totalmente justificado, seja através da aprovação de prorrogações de prazo ou da suspensão da execução da obra.
- e) Apesar destes atrasos, não foram aplicadas, pela autarquia, quaisquer penalidades nos termos contratualmente estabelecidos - artº 302º, al. b) do CCP - ou adotada qualquer das soluções previstas nos artºs 325º e 329º, em particular a resolução contratual com os fundamentos estabelecidos no artº 403º, todos do CCP.

Relativamente à execução física das empreitadas, a autarquia alegou, em sede de contraditório, que as obras foram, em geral, concluídas no prazo contratual tal como comprovam os respetivos livros de obra, apesar dos autos de receção provisória terem sido elaborados em data posterior, facto que em nada prejudica os interesses da autarquia já que o prazo de garantia da obra se inicia com este auto.

Quanto a este aspeto, sublinha-se que de acordo com o artº 394º do CCP a receção provisória deve ocorrer logo que a obra esteja concluída no todo ou em parte, atendendo ao prazo contratual, motivo pelo qual se considerou na auditoria a data da receção provisória para efeitos de prazo de execução.

2.3.3 EXECUÇÃO FINANCEIRA

No que tange à execução financeira dos contratos de empreitada de obras públicas analisados (Anexo 4), apurou-se que:

- a) Todas as 8 obras se encontravam integralmente pagas à data da auditoria¹³;
- b) Em 2 delas houve lugar ao cálculo e pagamento de revisão de preços;
- c) Em 3 das empreitadas (Procº nº 1/2009, 4/2009 e 3/2010), verificaram-se contratos adicionais de "trabalhos a mais", em todos os casos, de valor inferior aos limites legais previstos no artº 370º do CCP, com as sucessivas alterações;¹⁴

¹¹ O desvio em causa deve-se ao deferimento de prorrogação do prazo de execução, em nosso entender, sem fundamento legal, por não ser enquadrável nas únicas situações previstas no CCP que permitem a prorrogação de prazo: trabalhos a mais e erros e omissões (Cfr. artºs 371º e seguintes do CCP).

¹² Ver nota de rodapé anterior.

¹³ Descontado o valor da caução prestada nos termos do artº 88º, nº 3, do CCP.

O montante referente aos trabalhos adicionais adjudicados deduzidos dos trabalhos a menos, traduziu-se no aumento do preço final das duas primeiras empreitadas, em 4,84% e 4,83%, respetivamente.

No último caso (Procº nº 3/2010), o valor dos trabalhos a menos foi, inclusivamente, superior aos trabalhos adicionais adjudicados¹⁴.

- d) Os atrasos nos pagamentos das faturas, face ao prazo contratual, situam-se, em média, nos 249 dias, correspondendo a cerca de 810% daquele prazo. Registaram-se, porém, atrasos no pagamento de faturas superiores a 500 dias, correspondentes a mais de dez vezes o prazo contratual.

Quanto a esta matéria, a CMCP, no contraditório institucional, reconheceu uma incorreta integração e tratamento dos trabalhos adicionais em algumas situações, alegando as dificuldades decorrentes do reduzido número de trabalhadores do serviço e as constantes alterações legislativas.

A autarquia acrescenta que, não obstante os desvios quanto aos pagamentos, atualmente o prazo médio de pagamento do Município se situa nos 60 dias e era à data da auditoria, de 78 dias, facto que deveria ter sido sublinhado no relatório uma vez que traduz o esforço do Município no cumprimento das suas obrigações.

2.3.4 PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EOPs

Na análise efetuada aos processos de empreitada (2 concursos públicos e 6 ajustes diretos), evidenciaram-se os seguintes aspetos:

(ANEXOS 5 a 12)

- a) Os serviços organizam um processo administrativo para cada empreitada contendo todas as peças do procedimento, mesmo nos casos em que o procedimento decorre na plataforma eletrónica;
- b) Grande parte das adjudicações, independentemente do seu valor e da relevância das obras em causa, encontrava-se contemplada e foi cabimentada por referência a uma mesma rubrica comum e projeto/ação genérico/residual incluídos nos documentos previsionais do Município (Orçamento e Plano Plurianual de Investimentos) e não em rubricas e projetos devidamente desagregados.

¹⁴ Relativamente à empreitada nº 1/2009, não foi possível reconduzir os trabalhos adicionais a verdadeiros trabalhos a mais na aceção do artº 370º, mas antes a trabalhos decorrentes de erros e omissões do projeto, não detectados durante o período de formação do contrato. Faz à insuficiência dos elementos de solução de obra, nomeadamente, de projetos de execução, não é possível imputar, inequivocavelmente, a responsabilidade pela sua realização ao empreiteiro, nos termos previstos no artº 378º, nº3, ex vi, artº 61º do CCP. Na empreitada 4/2009, estes trabalhos configuraram, mesmo, obra nova.

¹⁵ Neste último processo, tendo-se registado uma prorrogação do prazo substancial e, em nosso entender, sem sustentação no atual regime legal, foi ainda pago o montante de €3 285,61 a título de revisão de preços. No entanto, efetuada a simulação do cálculo da revisão de preços em conjunto com os serviços, tendo por referência o plano de trabalhos inicial, verificou-se que a dita prorrogação não provocou o incremento do valor da revisão de preços, não causando prejuízo ao erário municipal.

Existe uma lista de "obras a realizar", a qual é, anualmente, anexa ao orçamento e PPI no sentido de se identificarem as obras que "caberiam" nas referidas rubricas e projetos genéricos.

Esta lista é excessiva e absolutamente desconforme com o valor da despesa prevista, indo muito para além desse valor, traduzindo-se numa mera declaração de intenções, contribuindo, ao invés, para a introdução da desconformidade e discricionariedade na realização da despesa.

Os instrumentos de gestão financeira devem reportar-se a uma previsão efetiva da despesa a realizar, decorrente de opções políticas de investimento, só assim podendo ser escrutinadas e aprovadas pela Assembleia Municipal.

Este procedimento, revela assim:

- ✓ Deficiente programação das opções e prioridades do investimento municipal;
- ✓ Elevada discricionariedade e falta de transparência na distribuição e concretização desse investimento;
- ✓ Desrespeito pelas regras de elaboração dos instrumentos de gestão financeira previstas no POCAL, aprovado pelo DL nº 54-A/99, de 22/fev, com as alterações sofridas (Cfr. Pontos 2.3.1. e 7.1), bem como pelas regras de execução orçamental da despesa previstas nos Pontos 2.3.3. e 2.3.4.2., alínea a), do mesmo POCAL¹⁵, constituindo a abertura dos vários procedimentos situações passíveis de configurar ilícitos de natureza financeira, ao abrigo do disposto no artº 65º, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26/ago, na redação em vigor.

No **contraditório** apresentado, a CMCP alegou que, por vezes, não são previsíveis nem quantificáveis as situações de necessidade de intervenções, tais como pavimentações ou outras o que determina, a par da insuficiência dos recursos humanos, a não identificação dos projetos e um cabal enquadramento em rubricas e projetos desagregados.

O PCM, por sua vez, no **contraditório pessoal**, referiu que a lei não estabelece qualquer estrutura para a elaboração do orçamento, nem para as GOPs, incluindo o Plano Pluriannual de Investimentos, para além da estrutura base a que deve obedecer a inscrição das despesas de investimento, nomeadamente, a constituição de projetos desdobrados em ações os quais integram programas e estes objetivos que correspondem às grandes áreas de intervenção autárquica e têm uma natureza meramente programática, alguns dos quais com caráter de

¹⁵ No processo de empreitada nº 3/2010, foi mesmo cabimentada a despesa com base na rubrica 7245-07010408 - Viação Rural, não correspondendo a obra, manifestamente, a qualquer intervenção do tipo previsto.

continuidade, como por exemplo, as obras de conservação e manutenção do património.

Face à imprevisibilidade dessas despesas, entende assim que a referida lista que acompanha o orçamento e o PPI é resultado de um exercício de prognose sobre quais as eventuais possibilidades de intervenção.

Acrescenta que, em nenhum caso, está posta em causa a prévia cabimentação das verbas, designadamente, no processo de empreitada nº 3/2010 cuja cabimentação na rubrica 07.01.04 – construções diversas, inclui nos termos do POCAL, as obras em causa na empreitada.

A cabimentação terá sido sempre efetuada, pelo menos em momento prévio ao envio do convite e nos casos em que não existisse informação inequivoca do cabimento, a decisão de contratar foi tomada na condição de existir esse cabimento, citando como exemplos os processos de aquisição nº 99/2010, P5/2012, P7/2012 e P20/2011, nos quais o despacho de abertura incluiu a ordem "envie-se à contabilidade para cabimentar", o que foi efetuado prontamente.

O PCM no mandato 2005/2009, notificado também para se pronunciar **pessoalmente**, referiu que a elaboração dos documentos previsionais é um ato de natureza única e exclusivamente da responsabilidade dos serviços, sendo o dever de informação dos técnicos.

Acrescenta que os pagamentos das empreitadas por ajuste direto que constavam da notificação da IGF foram todos posteriores ao seu mandato como PCM e tiveram, necessariamente, por base autos de medição elaborados e aprovados pelos serviços.

Em nosso entender, este procedimento não concretiza uma adequada identificação das necessidades e projetos de investimento nem uma hierarquização das prioridades políticas (conjunto de escolhas de investimento) face às receitas previsíveis, uma vez que o conjunto das intervenções relacionadas implicaria uma despesa muito superior àquela prevista em orçamento, pondo em causa, desta forma, para além da adequada classificação, a regra da especificação.

Assim, recomenda-se ao Município que altere o procedimento do sentido de o conformar com o entendimento da IGF, vertido no presente relatório.

- c) Constataram-se 3 situações em que o procedimento de cabimentação não ocorreu antes da abertura dos procedimentos, face à despesa estimada, ou, pelo menos, não existiam evidências desse facto, em violação da alínea d), do Ponto 2.3.4.2., do POCAL, aprovado pelo DL nº 54-A/99, de 22/fev, e do artº 39º, nº 6, da Lei nº 91/2011, de 20/ago, com as alterações sofridas – proc^{as} nº 4/2009, 5/2009 e

6/2009 (**Anexos 6, 7 e 8**), situação passível de configurar ilícito de natureza financeira, ao abrigo do disposto no artº 65º, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26/ago, na redação em vigor.

Quanto a este ponto, a CMCP defendeu mais uma vez no **contraditório** que é dado cumprimento ao POCAL, não tendo sido assumida nem autorizada ou paga nenhuma despesa sem que estivesse inscrita em rubrica orçamental com dotação igual ou superior ao respetivo montante.

Acrescenta que a cabimentação foi assegurada no início dos procedimentos concursais, no mínimo, antes do envio do convite, tendo sido também autorizada a realização da despesa, não podendo, por conseguinte ser assacada aos titulares dos órgãos, qualquer responsabilidade.

No **contraditório pessoal**, o anterior PCM, (PCM no mandato que terminou em out/2009) referiu que os procedimentos administrativos e contabilísticos competem aos serviços municipais e que durante os seus mandatos, as obras municipais foram sempre competência delegada no Vice-Presidente.

Acrescenta que os pagamentos das empreitadas em causa foram posteriores ao seu mandato como PCM.

Os **argumentos expendidos** pelo eventual responsável, não põe em causa os factos descritos, mantendo-se o enquadramento e as conclusões relativamente a esta matéria.

- d) Os recursos humanos afetos aos serviços técnicos da DOMA são relativamente escassos, sendo comum a participação dos mesmos técnicos na fase inicial (medidas, elaboração do projeto e caderno de encargos), na fase do procedimento pré-contratual (análise de propostas e elaboração do relatório) e na fiscalização das obras, em dissonância com o princípio da segregação de funções, com estatuição, nomeadamente, no Código de Procedimento Administrativo, artº 44º, alínea d);
- e) Na maioria dos processos de empreitada visionados, o caderno de encargos não foi da autoria nem teve a participação/supervisão de um técnico com habilitação no domínio da engenharia/construção civil¹⁷, pondo em causa a qualidade técnica dos elementos de solução da obra.

Neste particular, quanto à não desagregação de funções (alínea d)) bem como à falta de habilitação dos técnicos autores das peças procedimentais (alínea e)), a CMCP invocou novamente as dificuldades inerentes à escassez de recursos

¹⁷ Também os projetos (arquitetura e engenharia) referentes à empreitada de valorização do antigo edifício da cadeia (edifício classificado de valor concelhio), cujos trabalhos consistiram na remodelação total do interior do edifício, não foi subscrito por arquiteto tal como exige o regulamento do Plano de Urbanização da Vila de Castelo de Paiva.

humanos do Município impostas, nomeadamente, pela recente imposição legal de redução dos efetivos.

- f) Em grande parte dos processos, verificou-se a inexistência de projetos de execução (em particular, memória descritiva e/ou elementos desenhados) que servissem de base à realização das obras, ou quaisquer outros elementos de solução de obra previstos na Portaria nº 701-H/2008, de 29/jul e respetivo anexo, no artº 43º, nºs 1, 4, 5 e 6 do CCP, bem como a omissão de cláusulas de caráter técnico/outras, para além dos mapas de medições (de materiais e trabalhos a executar) - Procº nº 4/2009, 5/2009, 6/2009, 7/2009, e 8/2011 (**Anexos 6, 7, 8, 9 e 11**).

A sanção constante do nº 8, do artº 43º, do CCP ("O caderno de encargos é nulo"), dada a sua repercussão no universo das empreitadas da autarquia – obras já executadas e pagas (sendo, tanto quanto se apurou, um aspeto comum a grande parte dos processos de empreitada dos últimos anos), não nos parece uma solução razoável, sem prejuízo da recomendação veemente quanto à retificação futura deste aspeto.

Sublinhe-se, porém, que se registaram progressos nesta matéria, sendo a qualidade instrutória dos processos mais recentes, francamente melhor.

A autarquia alegou neste particular a diminuta dimensão das obras, de valor e complexidade reduzidas, facto que não justificaria a elaboração de um verdadeiro projeto de execução.

Relativamente a este aspeto, mantêm-se as considerações feitas. Sublinhe-se que a maioria das empreitadas analisadas se enquadra na categoria II ou superior, conforme previsto na Portaria nº 701-H/2008 e respetivo anexo.

- g) Embora os serviços recorram a bases de dados orçamentais disponíveis em sites nacionais, bem como aos preços de obras já executadas no passado recente, não existe um critério definido, nem uma base de dados própria para a fixação de preços base, com vista ao lançamento de novas empreitadas.

No contraditório institucional a CMCP informou que está já a desenvolver de forma sistematizada um histórico dos preços das obras, salvaguardando que a criação de uma base de dados específica não é obrigatória, ainda mais, tendo em conta os escassos recursos humanos da autarquia.

- h) Numa das empreitadas (Procº nº 1/2009 – **ANEXO 5**), as medições constantes dos ditos mapas e os respetivos orçamentos, não correspondem, em rigor, às medições efetuadas pela equipa inspetiva, face aos elementos cartográficos

disponibilizados pelos serviços, com a delimitação física da obra, constatando-se uma diferença de cerca de 30% em desfavor da autarquia¹⁰.

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

Este procedimento é absolutamente ilegal e violador das regras da concorrência e da transparência, exigíveis aos responsáveis camarários, sendo possível, ao mesmo tempo, de sanctionamento de natureza financeira uma vez que se traduziu no pagamento de trabalhos/obra não realizada efetivamente, num montante estimado de **€20 321,47 + IVA**¹¹, o qual constitui, para todos os efeitos, um pagamento indevido por não corresponder a uma efetiva contrapartida, situação passível de configurar ilícito de natureza financeira, ao abrigo do disposto no artº 59º, n.os 1 e 4, da Lei nº 98/97, de 26/ago, na redação em vigor.

A CMCP alegou no **contraditório** relativamente a esta alínea e em particular, quanto ao anexo 5 do relatório que o traçado e a geometria da via em causa são irregulares variando os declives no concelho entre 10% e 30%, pelo que não pode efetuar-se a sua medição simplesmente sobre uma planta, tal como efetuou a equipa de auditoria, sem serem levados em conta os declives da via.

Acrescenta que não se verificou qualquer inflacionamento do mapa de medições e que nunca os responsáveis camarários tiveram qualquer orientação para empolar qualquer medição de obra, atribuindo o conteúdo do relatório, neste particular, a uma falha de comunicação entre os auditores e os auditados.

O **anterior PCM**, (PCM no mandato que terminou em out/2009) referiu que as medições não são da competência dos executivos municipais os quais abrem os procedimentos com base nas medições efetuadas pelos técnicos e que a medição não pode ser efetuada com base em elementos cartográficos mas sim no local.

Afirma que nunca deu instruções ou orientações para aumentar áreas nas medições ou em qualquer outra situação.

Acrescenta também que o auto de receção provisória e a conta final foram posteriores ao final do seu mandato e que não efetuou qualquer pagamento

¹⁰ De acordo com as medições sumárias efetuadas pela equipa de auditoria sobre ortofotomapas constantes do processo, a extensão real da obra é de cerca de 770,00 m, enquanto que o valor constante do mapa de medições é igual a 1.000 m ([1.000,00 m - 770,00 m]/770,00 m = 30%).

¹¹ Se tivermos em conta a margem normalmente conferida pelos serviços, correspondente a 20% do valor do contrato (€67 738,24 + IVA), o prejuízo seria de pelo menos €13 347,65 + IVA. Porém, se considerarmos o diferencial por nós apurado nas medições (30%), tal prejuízo ascenderia a €20 321,47 + IVA.

destas empreitadas, os quais deveriam necessariamente sustentar-se em autos de medição, pelo que não lhe pode ser atribuída responsabilidade por qualquer pagamento indevido.

No **contraditório pessoal** apresentado pelo então Chefe de Divisão de Obras Municipais – _____ - é referido que a equipa de fiscalização era nomeada pelo PCM e exercia as suas funções com total autonomia e responsabilidade. Acrescenta que tendo pedido por e-mail esclarecimentos sobre os processo em causa aos atuais responsáveis da Divisão, não lhe foram facultados quaisquer elementos²⁰.

Atentos os **argumentos apresentados**, constata-se que nem a CMCP, nem os eventuais responsáveis notificados apresentaram, todavia, qualquer estudo ou medição rigorosa que pudesse contrariar ou pôr em causa a medição efetuada pela equipa de auditoria.

Não existiam, de resto, no processo de empreitada, quaisquer outros elementos, vg. estudo topográfico ou semelhante, que permitissem confirmar os dados constantes do mapa de medições, para além do citado ortofotomap.

Com respeito à medição efetuada sobre o mesmo ortofotomap, sublinha-se que se contabilizou todas as áreas indicadas pelo técnico que elaborou o mapa de medições, nomeadamente, tendo em conta o início e final da obra, bem como as referidas zonas de interseção nos entroncamentos, para além da verificação sumária do relevo da zona em deslocação pelo local da obra. Nenhum destes aspetos, designadamente a diferença de altimetria (declive do traçado) justifica a dimensão da discrepância registada - 30% do total.

Na empreitada em análise, a divergência entre a medição constante do mapa de medições - 1.000,00 m de comprimento da via - e a medição efetuada pela equipa de auditoria sobre o ortofotomap (com escala) - 770,00 m de comprimento -, traduziu-se num total de 230,00 m, equivalentes a 1.150,00 m² de área de intervenção²¹.

²⁰ Não obstante, apresentou também idênticos argumentos aos expendidos pela autarquia, especificando que ao medir-se apenas a planimetria (no ortofotomap) não associada ao perfil longitudinal, equivale a medir-se o cateto maior que será sempre inferior à hipotenusa, segundo o Teorema de Pitágoras.

²¹ A) Considerando uma largura média de 5 m.

B) Se tomássemos em linha de conta, como alega o ex Chefe de Divisão das Obras Municipais o Teorema de Pitágoras, aplicando-se no caso em análise a fórmula deste teorema matemático, obterímos para o Cateto Menor = $\sqrt{[Hipotenusa]^2 - [Cateto Maior]^2}$ | = $\sqrt{[1.000,00]^2 - [770,00]^2}$ = 638 m.

Isso implicava que, para que a medida real do percurso da via intervençionada (com declive) corresponesse a 1.000,00 m e simultaneamente medisse em projeção horizontal (em planta) 770,00 m, deveria então registar-se uma diferença/variação de altimetria ao longo desse percurso que ascenderia a 638 m, correspondente a uma **inclinação de 83%** o que é manifestamente descabido no caso em análise, cujo percurso não apresenta, aliás, diferenças altimétricas significativas.

Aliás, em termos de projeto de vias municipais, **inclinações superiores a 8%** já são totalmente desaconselháveis, pelo que o valor teórico apurado de 83% se torna absurdo [De acordo com quadro da Norma de Traçado, JNE, 1994, com velocidades base até 40Km/h, a inclinação longitudinal máxima é de 8%; inclinações superiores, só são admissíveis em situações muito particulares, nomeadamente: ruas com muito pouco tráfego, ruas sem tráfego de passagem e pontos singulares].

O valor estimado dos trabalhos não realizados efetivamente, considerando o valor proporcional ao valor total da adjudicação da empreitada, é assim, conforme já foi referido, de **€20 321,47 + IVA**.

Os factos descritos indiciam a prática de ilícitos de natureza financeira uma vez que deu origem a pagamentos indevidos (trabalhos não realizados efetivamente), sem prejuízo da própria responsabilidade civil (Cfr. artº 59º, nº1 e nº 4 da Lei nº 98/97, de 26/ago, com as alterações sofridas).

Tratando-se, tal como concluímos, de medições erradas, a eventual responsabilidade reparte-se pelos intervenientes no processo, desde logo os responsáveis técnicos pela elaboração das peças procedimentais que sustentaram o lançamento da empreitada, mas também, a montante, pelos responsáveis técnicos que procederam à aprovação dos autos de medição, em ambos os casos, o então Chefe da Divisão das Obras Municipais, o qual tinha um dever especial de informação nos termos do disposto no artº 71º, da Lei nº 169/99, de 18/set, bem como o então PCM o qual determinou a abertura do procedimento de contratação pública.

Já não nos parece sustentável imputar aos responsáveis camarários do mandato seguinte (2009/2013), idêntica responsabilidade, uma vez que se limitaram a autorizar o pagamento da empreitada de acordo com o contrato e autos de medição elaborados no anterior mandato, sendo razoável que não conhecessem nem devessem conhecer os erros em causa.

- i) As deficiências registadas ao nível dos projetos ou da decisão/opção quanto às obras a realizar, determinaram, em 2 casos da amostra, alterações aos projetos/cadernos de encargos e a prorrogação e/ou suspensão do respetivo prazo de execução - Procº nº 7/2009 e 3/2010 (**Anexos 9 e 10**);
- j) O objeto da empreitada nº 4/2009 (Ver **Anexo 6**) não tem correspondência com o objeto e valor total da intervenção realizada efetivamente, de forma continuada e pelo mesmo empreiteiro, uma vez que apenas cerca de metade foi executada pela autarquia (€35 947,02+IVA), sendo a parte restante assumida e adjudicada, (no montante de €35.000,00), pela Junta de Freguesia de Paraíso, com omissão da realização formal de qualquer procedimento para contratação, execução ou fiscalização.

Quanto a esta matéria, o **PCM no mandato 2005/2009, no exercício do contraditório pessoal** afirmou que é prática das freguesias do concelho promoverem obras, nomeadamente, de alargamento de caminhos municipais e não apenas vicinais, já que dispõem de disponibilidades financeiras que são em certas ocasiões superiores às do próprio Município, presumindo, no caso em

análise, que tal tenha sucedido para aproveitamento de sinergias, por via da presença de máquinas equipamentos no local.

Afirmou que ao técnico municipal designado por si diretor da fiscalização, cabia vigilar e verificar o cumprimento do projeto e suas alterações, do contrato, caderno de encargos e implementação da obra, bem como proceder às medições necessárias e verificar se foram infringidas quaisquer disposições do contrato, das leis e regulamentos.

Acrescentou ainda que a realização dos trabalhos a mais, cujo contrato foi celebrado em 31/dez/2009 não foi já por si autorizada, uma vez que cessou funções em 31/out/2009.

Alegou finalmente que a CM apenas contratualizou as obras que constavam do processo de empreitada (sendo pagas já no mandato autárquico que lhe sucedeu) e que não existiu qualquer protocolo com a JF de Paraíso, pelo que nunca autorizou a execução de qualquer obra para além da contratualizada, sendo portanto da responsabilidade daquela Freguesia os encargos com a obra não contratualizada pela CM.

Constatámos, de facto, que a intervenção em causa incluiu trabalhos em quantidade muito superior ao previsto no processo 4/2009, sendo a dimensão e despesa reais da obra realizada de cerca do dobro do aí previsto, tendo incluído, além disso, obras realizadas a título de trabalhos a mais, as quais configuravam na verdade, obra nova, estas últimas autorizadas pelo PCM no mandato 2005/2009²².

Compulsando o teor dos vários contraditórios produzidos, não parece sustentável, a convicção inicial da equipa de auditoria que considerava a intervenção em causa como um todo, fracionada em dois procedimentos, imputando-se aos responsáveis da CMCP a realização da totalidade das obras, ainda que com comparticipação financeira da JF do Paraíso, uma vez que a despesa por parte desta JF estava devidamente comprovada.

Com efeito, as obras realizadas, que extravasaram do objeto do processo 4/2009, terão sido adjudicadas pela JF do Paraíso, uma vez que não parece existir qualquer protocolo que sustente o contrário, apesar de estas terem decorrido de forma contínua e na mesma via municipal e realizadas pelo mesmo empreiteiro,

²² Para além dos trabalhos previstos na via municipal objeto da empreitada [uma extensão superior ao dobro do previsto no mapa de medições], foi ainda objeto de intervenção uma parte/traçado de uma via próxima, mas não integrante nem confluente com o traçado objeto da empreitada, nas imediações da capela de Sabariz, trabalhos que foram adjudicados como trabalhos a mais por despacho do então PCM de 2009.09.17 [contrato adicional outorgado em 2009.12.31] no valor de 1.736,13 + IVA.

Apurou-se, após visita ao local da obra e conforme as informações transmitidas pelo técnico responsável pela fiscalização, que se trata de trabalhos respeitantes a uma obra distinta (obra nova), não enquadrável no âmbito da empreitada, uma vez que são fisicamente distantes, ainda que, por falta de projeto de execução da empreitada inicial, não seja possível confirmar, com rigor, essa definição de "obra nova".

portanto com o conhecimento e até, eventualmente, a direção e fiscalização pelos serviços da CMCP.

Ainda assim, os factos apontam para a violação do regime legal em matéria de contratação pública por parte dos responsáveis da Junta de Freguesia do Paraíso, pondo em causa a concorrência e prejudicando os vários aspetos inerentes ao regime legal das empreitadas de obras públicas, nomeadamente, a adoção do procedimento formal legalmente exigível para formação do contrato bem como para a execução e fiscalização formal da execução da obra e a garantia de boa execução da mesma ou os procedimentos legalmente exigíveis em matéria de segurança e saúde.

Em resumo, o desrespeito pelas regras procedimentais respeitantes à formação do contrato, execução da empreitada e realização da despesa é possível de consubstanciar a prática da infração prevista no artº 65º, nº 1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26/ago, com as alterações sofridas, designadamente, por parte dos membros da Junta de Freguesia do Paraíso, que aprovaram a realização da despesa no montante de € 35.000,00.

- k) Por outro lado, nessa mesma empreitada (procº nº 4/2009 – **ANEXO 6**), verificou-se a aprovação da realização da despesa por parte dos membros da Junta de Freguesia do Paraíso, numa obra realizada no domínio público municipal (fora do âmbito de atribuições da Freguesia), sem que exista qualquer protocolo de delegação de competências para esse fim, em violação do princípio da especialidade (artº 82º da Lei nº 169/99, de 18/set, com as alterações sofridas), sendo esse facto, também ele, gerador da ilegalidade da respetiva despesa.

Relativamente a este assunto, pronunciaram-se no âmbito do **contraditório pessoal**, os então membros da Junta de Freguesia do Paraíso, :

, Presidente, , secretário e , tesoureiro, alegando, em sumá, que a JF sempre recorreu ao apoio da CM para realização de obras, sendo essa a única entidade autárquica com meios para o efeito, neste caso, através do responsável da fiscalização municipal, para análise de preços, medições e fiscalização da obra.

Alegaram também que não têm conhecimento que a via em causa conste do cadastro das vias municipais, já que em 1993 era um caminho vicinal e que, na realidade, adjudicaram uma empreitada distinta da adjudicada pela Câmara Municipal, aproveitando o facto de na zona se encontrarem máquinas e equipamentos de uma empresa de construção.

Analisado o teor da pronúncia apresentada pelos membros da JF do Paraíso, parece-nos que a mesma não pode ter acolhimento, uma vez que a via em causa,

pela sua localização e extensão (ligando vários aglomerados populacionais), pelas suas características de via pavimentada destinada ao trânsito automóvel nos dois sentidos, bem como por ter sido construída e intervencionada pela Câmara Municipal, tal como comprova a empreitada agora em análise, faz parte do domínio público municipal e apresenta, no percurso abrangido pelas obras aqui em análise, características de continuidade, não se podendo dizer que termina uma estrada municipal e começa um caminho vicinal.

Os caminhos vicinais, são, nos termos tradicionais da doutrina jurídica, caminhos de mero interesse rural e não se destinam regra geral ao trânsito automóvel, estando vocacionados para o trânsito rural, sendo por isso denominados habitualmente de "caminhos rurais".

Assim, independentemente de constar ou não formalmente do inventário e cadastro do património municipal nos termos do Ponto 12.1 do POCAL, aprovado pelo DL 54-A/99, de 22/fev, não temos qualquer dúvida quanto ao caráter municipal da via em causa²³.

O conteúdo do contraditório, nesta matéria, não colocou assim em causa o enquadramento e conclusões do presente relatório, as quais se mantêm.

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

Muito embora esta seja uma opção dos órgãos da autarquia assente na convicção de que se obtêm dessa forma, ganhos/poupança, não se recolheram evidências

²³ O Decreto-Lei nº 34/593, de 11 de Maio de 1945 estabelecia a classificação das estradas nacionais e municipais e fixava as respetivas características técnicas. Neste Plano, as vias rodoviárias foram classificadas em estradas nacionais (1^a, 2^a e 3^a classe), estradas municipais (artº. 59) e em caminhos públicos, podendo estes ser municipais e vicinais (artº. 1^a e 6º).

Os caminhos públicos caracterizavam-se como ligações de interesse secundário ou local, sendo municipais, destinar-se-iam ao trânsito automóvel, sendo caminhos vicinais destinar-se-iam a permitir o trânsito rural. Para efeitos daquele diploma, os primeiros ficavam a cargo das câmaras municipais e os caminhos vicinais a cargo das juntas de freguesia - artº. 7º, al. b) e c).

Este mesmo diploma determinava as características técnicas a que devia obedecer cada tipologia de via rodoviária, preceituando por exemplo para os caminhos vicinais que estes deveriam comportar uma largura mínima de plataforma de 2,50 metros.

O diploma foi expressamente revogado pelo Decreto-Lei nº 380/85, de 25 de Setembro, o qual veio consagrar o regime jurídico das comunicações públicas rodoviárias afetas à rede nacional e foi, por sua vez, revogado pelo Decreto-Lei nº 222/98, de 17 de Julho.

Face às dúvida quanto à vigência ou não do diploma, e porque a matéria dos caminhos vicinais se encontrava omisso nos diplomas revogatórios, por despacho de 2002-02-04, o então Secretário de Estado da Administração Local, foi entendido que: "Apesar do Decreto-Lei nº 34/593, de 11 de Maio de 1945 (cujo artigo 6º classificava os caminhos públicos em municipais e vicinais) ter sido expressamente revogado pelo D.L. nº 380/85, de 29/9, que aprovou o Plano Rodoviário Nacional (e que foi por sua vez revogado pelo D.L. nº 222/98, de 17 de Julho), resulta da aplicação do Decreto-Lei nº 42/271, de 31 de Maio de 1959, e do Decreto-Lei nº 45/552, de 30 de Janeiro de 1964, e através de um argumento "a contrario sensu", que deverão ser considerados vicinais, e portanto sob jurisdição das respetivas Juntas de Freguesia, todos os caminhos públicos que não forem classificados como municipais".

Esta constitui solução interpretativa uniforme em matéria de administração local, para efeitos do disposto no Despacho nº 6695/2000 (2^a série), de Sua Excelência o então Ministro Adjunto, publicado no Diário da República, II Série, Nº 74, de 20 de Março de 2000.

Assim, vem sendo entendido que apenas a administração dos caminhos vicinais é, de acordo com o Decreto-Lei nº 34/593, de 11 de Maio de 1945 (o qual estará ainda em vigor nesta matéria), da competência das juntas de freguesias - vide art. 7º, al. c), 4.º. Cfr. a matéria de atribuições e competências das freguesias quanto aos caminhos vicinais (Lei nº 158/99 e Decreto-Lei nº 168/99, artº. 34º, nº 1 al. e)), hoje parcialmente revogada pela Lei nº 75/2013, de 12/set.

de que esta prática seja financeiramente vantajosa para a autarquia, face à adjudicação das obras por inteiro.

Este aspeto foi verificado no âmbito da análise de denúncias, referentes, em concreto, às obras de alargamento e pavimentação na entrada da Vila de Castelo de Paiva, à pavimentação de um novo troço do caminho municipal junto aos fornos de carvão e à beneficiação de caminho em Bairros.

Para além disso, a prática reiterada deste tipo de procedimentos é, ao mesmo tempo, geradora de falta de transparência, acarretando irregularidades e ilegalidades nas fases de execução e fiscalização dos trabalhos e nos respetivos pagamentos.

A autarquia alegou em **contraditório** que tomou a opção pela realização de obras por administração direta tendo em conta a situação de debilidade económica da autarquia e atendendo a que a contratação de maquinaria constitui um contrato de locação de bens e não de empreitada.

Acrescenta que as situações em causa constituem exceção à regra e que nunca houve intenção de defraudar a lei, preterir formalidades ou subtrair os procedimentos a visto do Tribunal de Contas.

Os argumentos da autarquia não põem em causa as considerações produzidas sobre esta questão.

m) No procº nº 8/2011 (**Anexo 11**), apesar de resultar do caderno de encargos, da proposta vencedora e do contrato, o fornecimento pelo empreiteiro/adjudicatário da maioria dos materiais para a obra, verificou-se que parte desses materiais foi fornecida pela própria autarquia, não tendo dai resultado qualquer alteração do valor final efetivamente pago, repercutindo-se, consequentemente, no **prejuízo da autarquia em, pelo menos €839,00** e na consequente ilegalidade da despesa realizada.

Apenas em sede de **contraditório pessoal** foi apresentada pronúncia quanto a esta alínea.

O PCM referiu que não existiu neste caso intenção de defraudar o interesse público e que em face da informação técnica produzida no processo (com data de 10/nov/2011 e mapa de quantidades anexo) não lhe era possível concluir pela alteração do mapa de quantidades inicial.

Realçou que não foram pagos trabalhos não executados, acrescentando que, considerando ter havido erro no enquadramento e tratamento da situação, solicitou a elaboração de informação no sentido de ser pedida a restituição do valor de €839,00 ao adjudicatário da empreitada.

Porém, não foram apresentadas quaisquer evidências dessa medida nem da reposição de qualquer verba.

O Chefe da Divisão de Obras Municipais e Ambiente (DOMA),

, apresentou uma pronúncia de igual teor, tendo acrescentado que tinha sido nomeado coordenador da Divisão em 01/jun/2011, e que aquando da abertura do procedimento estava a inteirar-se dos procedimentos da Divisão, pelo que não verificava ponto por ponto as informações que lhe apresentavam, sendo normal assinar sem reservas os documentos numa base de confiança.

Acrescentou ainda que, no documento que assinou, não foi feita nenhuma referência à existência de um primeiro documento e que se tratava da alteração daquele.

Atentos os factos relatados e as pronúncias apresentadas em sede de contraditório, considera-se que aqueles são passíveis de configurar a prática de ilícitos financeiros previstos nos artº 59º, nºs 1 e 4 e 65º, nº1, alíneas b) e l) da Lei nº 98/97, de 26/ago, por parte do Chefe da Divisão de Obras Municipais e do Presidente da Câmara Municipal, autores da informação e despacho, respetivamente, que autorizaram a alteração contratual que viabilizou a execução da obra naqueles termos.

A presente matéria deverá assim ser comunicada ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, sendo al, eventualmente, apreciado o teor dos contraditórios apresentados no âmbito de ação a interpor nesse Tribunal.

- n) Os "trabalhos a mais" contratualizados em três das empreitadas analisadas, apesar de não ultrapassarem, por regra, 5% do valor da adjudicação, correspondem, na sua maioria, a situações de erros ou omissões ou ainda, de alteração dos "projetos" e mesmo a situações de obra nova não incluída no projeto inicial, não sendo suscetíveis de inscrever-se nos requisitos definidos no artº 370º do CCP, em particular, quanto à sua imprevisibilidade.

No **contraditório**, a CMCP reconheceu o deficiente enquadramento dos trabalhos adicionais em alguns casos, alegando mais uma vez a exiguidade dos recursos humanos do Município.

- o) A adjudicação de trabalhos a mais ocorreu, em várias empreitadas adjudicadas por ajuste direto, com base no artº 19º, alínea a) do CCP, contrariando o disposto no artº 370º, nº2, alínea a), a contrario, do mesmo código, na redação então em vigor;
- p) No âmbito ainda do mesmo procedimento de concurso público, não foi dado cumprimento ao disposto no artº 5º, nº 3, da Lei nº 8/2012, de 21/fev (introdução de nº de compromisso sequencial na ordem de compra, nota de

encomenda ou documento equivalente), tendo-se regularizado esta situação posteriormente, mediante introdução de adenda ao contrato de empreitada;

- q) No procedimento de formação do contrato através de ajuste direto, a autarquia tem optado, reiteradamente, pelo convite a uma só entidade²⁴, não recorrendo à possibilidade prevista no artº 114º do CCP (convite a mais do que uma entidade) no sentido de obter melhores condições contratuais, em prejuízo da concorrência e, eventualmente, do erário municipal.

Quanto a este item, **no contraditório**, alegou a autarquia que a lei facilita a possibilidade de convite a apenas uma entidade, salientando que o importante é que não seja defraudado o erário municipal, obtendo-se as melhores condições contratuais.

A posição camarária não deixa de ser contraditória, uma vez que as melhores condições contratuais só se obtêm perante um alargamento da concorrência, no caso, com o convite a mais do que uma entidade ou realização de um outro procedimento mais solene (por ex. concurso público).

Entende-se, assim, manter as observações efetuadas.

Verificaram-se diversas **outras deficiências, irregularidades e omissões** no âmbito dos procedimentos de formação dos contratos e na execução das empreitadas, designadamente:

- ✓ admissão de propostas sem que estas contivessem de forma expressa, "os termos do suprimento de cada um dos erros e omissões aceites..." – artº 61º, nº7, alínea a), do CCP – proc. 16/2011 (**Anexo 12**);
- ✓ admissão de propostas de preço anormalmente baixo sem a correspondente e cabal justificação por parte dos concorrentes e sem solicitação, por parte do adjudicante, de quaisquer esclarecimentos adicionais a esse respeito – artº 57º, nº1, alínea d), do CCP - procº nº 3/2010 e 16/2011²⁵ (**Anexos 10 e 12**);
- ✓ correção, por parte do júri, de erros das propostas, nomeadamente, quanto às quantidades de materiais/trabalhos e alteração do respetivo valor final, em prejuízo do princípio da estabilidade da proposta - procº nº 16/2011 (**Anexo 12**);
- ✓ autorização de prorrogações graciosas sem sustentação legal - procº nº 3/2010 (**Anexo 10**);
- ✓ aprovação de Planos de Segurança e Saúde indevidamente instruídos e desconformes com o respetivo regime legal (Decreto-Lei nº 273/2003, de 28/out)

²⁴ Em 5 dos 6 ajustes diretos analisados foi convidada apenas uma entidade.

²⁵ São apresentados, por norma em anexo às propostas, declarações justificativas de preço proposto de caráter sumário e genérico, sem nexo contribuindo para a justificação em concreto dos preços propostos.

e/ou desprovidos dos necessários termos de responsabilidade e documentos habitantes dos respetivos autores - procº nº 5/2009 e 3/2010 (**ANEXOS 7 e 10**);

- ✓ falta de evidência da abertura e preenchimento devido dos livros de obra e insuficiência dos demais registos de execução de obra que os substituam ou complementem (atas, memorandos, relatórios, etc.)²⁴, sendo estas deficiências/omissões desconformes com o estabelecido no artº 303º e ss do CCP quanto ao poder de fiscalização da entidade pública, em particular, com o artº 305º, nº 3 do mesmo código;
- ✓ falta de assinatura em diversas peças dos processos, tais como atas do júri, autos de medição, autos de receção provisória ou contas finais - procº nº 5/2009 e 7/2009 (**ANEXOS 7 e 9**);
- ✓ falta do Plano de Gestão de Resíduos de Construção e/ou não referência nos autos de receção provisória quanto à execução desse plano;
- ✓ não inclusão da revisão de preços na conta final da empreitada, conforme impõe o artº 400º, al. a), do CCP, embora com retificação posterior²⁵ - procº nº 7/2009 (**ANEXO 9**);
- ✓ Incumprimento dos prazos procedimentais, nomeadamente, para pronúncia da entidade contratante sobre os erros e omissões - artº 61º, nº 5 (procº nº 16/2011 - **ANEXO 12**), consignação das obras - artº 359º, nº 1 - e prestação de caução - artº 90º, nº 1 (procº 3/2010 - **ANEXO 10**), todos do CCP.

No **contraditório**, a CMCP pronunciou-se especificamente quanto às irregularidades constantes destes itens, nomeadamente, alegando que de acordo com a jurisprudência e doutrina do Tribunal de Contas não é exigido que o suprimento dos erros e omissões conste de lista separada (artº 61º, nº 7 do CCP) tal como se referiu no projeto de relatório para o processo de EOP 3/2010, bastando que os mesmos constem da proposta apresentada.

Alega também que as regras quanto ao preço anormalmente baixo constavam dos processos e que é ao júri do concurso que cabe avaliar a justificação ou fundamentação do preço proposto anormalmente baixo, sendo que, só em caso de dúvidas pode aquele solicitar elementos complementares.

Alega ainda, quanto à correção de erros das propostas, que não se tratava de elementos essenciais que inviabilizassem a análise comparativa das propostas apresentadas, nem interferiam na execução do contrato, cabendo ao júri decidir pela sua correção oficiosa.

²⁴ Elementos destinados a comprovar eventuais factos, circunstâncias ou agravamentos relevantes, ordens, diretrizes ou instruções emanadas pelo dono de obra ao abrigo do poder de direção e o respetivo conhecimento/posição da direção de obra e do empreiteiro ou ainda, esclarecimentos no âmbito da assistência técnica do autor do projeto, situações que tenham, eventualmente, dado lugar a alterações em obra, à suspensão ou alteração do plano de trabalhos.

²⁵ Acabou por ser incluída em nova conta final, em 11/set/2012.

Em qualquer destes três casos, entendeu a CMCP não assistir qualquer razão às recomendações efetuadas no projeto de relatório.

Acrescentou ainda que, para algumas das obras, bastaria a elaboração de fichas de segurança e que após o último trimestre de 2011 os processos passaram a ser instruídos com Plano de Segurança e Saúde.

Relativamente a estas questões oferece-se-nos dizer o seguinte:

- ✓ No processo nº 16/2011, foram efetivamente aceites propostas nas quais não se encontravam expressa e inequivocamente identificados os termos de suprimento dos erros e omissões²⁸, a par do respetivo valor incorporado no preço ou preços indicados na proposta, nos termos previstos no artº 61º, nº7, do CCP e do artº 146, nº2, al. j), na redação então em vigor;
- ✓ Não obstante se tratar de um juízo de avaliação discricionária por parte do júri de concurso, reitera-se também que nos processos de empreitada nºs 3/2010 e 16/2011, apesar de ter sido realizado o contraditório previsto no nº 3, do artº 71º, do CCP relativamente às propostas de preço anormalmente baixo, foram estas admitidas sem que os justificativos se enquadrassem nos previstos no nº 4 do mesmo artigo, conforme legalmente exigido.
- ✓ Mantém-se, apesar dos argumentos invocados pela CMCP, as restantes observações supra, nomeadamente quanto às deficiências dos Planos de Segurança e Saúde em fase de projeto (Decreto-Lei nº 273/2003, de 28/out.), com repercussões na posterior adaptação em obra e respetiva aplicação.

No demais, a autarquia alegou, em suma e mais uma vez, a insuficiência de recursos humanos que permitam fazer face às inúmeras competências e atribuições do Município e às constantes alterações legislativas nesta matéria, acrescentando estarem a ser corrigidas as irregularidades apontadas.

2.3.5 CUSTOS DAS OBRAS PÚBLICAS

2.3.5.1 Custos médios unitários das obras incluídas na amostra

A análise dos 8 processos de EOPs referentes à amostra, (2 concursos públicos e 6 ajustes diretos), permitiu obter os custos unitários por obra descritos no quadro que se segue:

²⁸ Não necessariamente em separado como se referiu inicialmente no projeto de relatório, cabendo nesse particular razão à autarquia.

Quadro 9 - Custos Unitários das EOPs incluídas na amostra

Fonte: Processos das EOPs da amareira, fumigação pelo autorização

Quanto a este aspecto, constatou-se que:

- a) A autarquia não dispõe de qualquer base de dados que permita estabelecer a evolução dos custos das obras municipais ou o cálculo de custos/preços unitários por empreitada ou por tipo de trabalhos/materiais;
 - b) Muito embora os serviços, tanto quanto fomos informados, recorram a bases de dados gerais em matéria de orçamentação (www.orçamentos.eu), aos referenciais dos preços praticados no concelho ou na região e aos preços de anteriores adjudicações de obras municipais, não se recolheram evidências de um tratamento sistematizado e objetivo de quaisquer dados que sirvam de indicadores para os lançamentos de novas EOPs.

2.3.5.2 Custos médios unitários de obras municipais (2007/2008)

Selecionou-se um conjunto de empreitadas do mesmo tipo das incluídas na amostra, adjudicadas nos anos anteriores ao triénio em análise (em concreto, nos anos de 2007 e 2008), no sentido de verificar, comparativamente, sob o ponto de vista económico, os valores de adjudicação das empreitadas analisadas.

Obtiveram-se alguns preços médios unitários (contantes do quadro infra), bem como outros valores de referência, os quais permitem estabelecer o sentido da evolução dos preços unitários (Cfr. Anexo 13).

Quadro 10 - Custos médios unitários de empreitadas c/ o mesmo tipo de trabalhos da amostra - 2007/2008

Empreitadas por tipos de trabalhos mais relevantes	Preços médios unitários p/m ²
Pavimentação	€ 10,63
Pavimentação + águas pluviais + infraestruturas de abastecimento de água + saneamento	€ 27,34
Pavimentação c/escarificação e corte de terrenos	€ 13,56
Obras de arte - edificação	€ 527,23

Fonte: Dados fornecidos pela DOPA.

Extraíram-se ainda da mesma amostra recolhida das adjudicações dos anos de 2007 e 2008, preços/custos médios por tipo de trabalhos e/ou materiais chave, mais frequentes nas obras municipais analisadas (referentes ao triénio 2009/2012), constantes do **Anexo 14**, sintetizados no quadro que se segue:

Quadro 11 - Custo médio unitário de alguns dos trabalhos mais frequentes - 2007/2008

Trabalhos/materiais	Unidade de medida	Preço unitário
Redes viárias - montagem e desmontagem de estaleiro	unidade	€ 933,31
Redes viárias - escavação	m ³	€ 3,65
Redes viárias - aterro	m ³	€ 3,06
Redes viárias - transporte de produtos a vazadouro	m ³	€ 2,36
Redes viárias - regularização de perfil longitudinal	m ²	€ 1,89
Redes viárias - aplicação de tout-venant	m ²	€ 3,57
Redes viárias - rega de coleagem	m ²	€ 0,62
Redes Viárias - aplicação de tapete betuminoso	m ²	€ 7,80

Fonte: Dados fornecidos pela DOPA.

Estes indicadores referentes aos anos anteriores ao período em análise, permitiram-nos concluir que:

- Os preços médios unitários referentes a três das empreitadas analisadas, 1/2009, 4/2009 e 8/2011, não sofreram alterações significativas relativamente aos preços médios verificados em empreitadas do mesmo tipo em anos anteriores;
- A empreitada nº 6/2009 (Paviazeméis, Lda) foi adjudicada por um preço médio unitário substancialmente superior (€34,85/m²) ao preço médio praticado nos anos anteriores (mais do dobro) - entre €10,63/m² e €27,34/m²²⁹.

²⁹ Que será ligeiramente superior ao da Pavimentação - €10,63/m², mas necessariamente muito inferior ao de (Pavimentação + águas pluviais + infraestruturas de abastecimento de água + saneamento) - € 27,34/m².

Esta diferença foi justificada por um dos técnicos da DOMA, autor do orçamento e coadjuvante da fiscalização, como sendo devida à dupla pavimentação da via (aplicação de duas regas de colagem/impregnação e duas camadas de tapete de 5,00 cm cada), necessária face à previsão de circulação de veículos pesados.

No entanto, apesar dos esclarecimentos prestados e analisado, comparativamente, o preço unitário relativo aos trabalhos de "regas de colagem/impregnação" e "aplicação de tapete betuminoso", constantes do orçamento e proposta vencedora no processo em causa (regas: €2,00 e aplicação de camadas de tapete: €7,50 e €11,00, respetivamente) por comparação com os preços médios unitários desses trabalhos, praticados nos anos anteriores - €0,62 e €7,80, constata-se que estes se encontram bastante inflacionados.

- c) As empreitadas nºs 7/2009 e 3/2010, apresentaram também preços médios unitários consideravelmente superiores (€28,83/m²³⁴ e €37,64/m²) à média registada nos anos anteriores em obras semelhantes (entre €10,63/m² e €27,34/m²³⁵).

A última (3/2010), corresponde a cerca de 38% de acréscimo³², relativamente ao preço médio unitário praticado nos anos de 2007 e 2008 para o mesmo tipo de trabalhos.

- d) Face à especificidade da obra realizada no âmbito da empreitada 16/2011 não se obtiveram elementos passíveis de estabelecer uma comparação, com anteriores obras do mesmo tipo.

Quanto a esta matéria, no **contraditório institucional** produzido a CMCP referiu, mais uma vez, que está já a desenvolver de forma sistematizada um histórico dos preços das obras, salvaguardando que a criação de uma base de dados específica não é obrigatória, mais ainda, tendo em conta os escassos recursos humanos da autarquia.

2.4 AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS (ABSs)

2.4.1 CARATERIZAÇÃO DAS ABSs superiores a €5 000

2.4.1.1 Peso financeiro

No triénio 2009/2011, o peso da despesa com ABSs foi de 4,01% do total das despesas correntes e de apenas 2,18 % da despesa total do município, conforme decorre da análise Quadro 5 atrás exposto.

³² Apesar da empreitada nº 7/2009 incluir a execução de passeios, estes têm um peso pouco significativo no preço total da empreitada (9%), não sendo suficiente para justificar a divergência assinalada, quando comparada com os preços médios de empreitadas semelhantes adjudicadas em 2007/2008, até porque esta empreitada não inclui trabalhos de saneamento - Ver comparativamente Quadro 9.

³³ Não foi considerado para o valor médio das empreitadas adjudicadas em 2007 e 2008 o item sinalização, presente nas empreitadas analisadas, sendo, no entanto, o seu peso (2%) residual.

³⁴ (37,64-27,34)/27,34 = 38%.

2.4.1.2 Tipo de procedimento administrativo

O procedimento praticamente uniforme para a contratação pelo Município de bens e serviços no triénio em análise (2009 a 2011 e 1º sem. de 2012) foi o ajuste direto com base na alínea a) do nº 1 do artº 20º do CCP (em função do valor), no total de 63 procedimentos, correspondentes a cerca de 96% das adjudicações.

Tiveram lugar apenas dois procedimentos de concurso público, respeitantes à aquisição de combustíveis a granel, através de fornecimentos contínuos por períodos de cerca de um ano.

A média da despesa por adjudicação foi de m€ 15,6 nos ajustes diretos e de m€ 116 nos concursos públicos, conforme quadro que se segue.

Quadro 12 – Adjudicações por tipo de procedimento – 2009 a 1º sem. 2012

Procedimento	Nº Adj.	%	Valor	%	Valor/Adj.
Ajuste direto	63	96,92%	€ 981.509,78	80,88%	€ 15.579,52
Concurso público	2	3,08%	€ 232.032,00	19,12%	€ 116.016,00
Total	65		€ 1.213.541,78		€ 18.669,87

Fonte: Listagem de aquisições de bens e serviços, fornecida pela DOMA.

2.4.1.3 Distribuição por adjudicatário

As adjudicações de aquisições de bens e serviços, a maioria das quais efetuadas na sequência de ajuste direto foram distribuídas por um grande número de adjudicatários, conforme se pode verificar no Anexo 15.

Dos 46 adjudicatários elencados nesse anexo, salienta-se que:

- ✓ A é a firma que possui o maior valor de bens adjudicados (19,1%), embora com apenas 2 adjudicações por concurso público, sendo que todas as restantes apresentam valores de adjudicação inferiores a 5%;
- ✓ A título de exemplo, a foi a firma que celebrou o maior número de contratos de aquisição de bens e serviços, com apenas 4 no total do período analisado, todas por ajuste direto, correspondendo a somente 2,5% do valor total das adjudicações.

No **contraditório**, a autarquia referiu mais uma vez que, nos termos das regras do CCP, cabe ao órgão com competência para autorizar a realização da despesa, assegurar todos os princípios da gestão pública, nomeadamente, a economia, eficiência e eficácia na contratação pública, considerando que o Município se pautou sempre pelos princípios da transparéncia, da concorrência e da legalidade.

2.4.1.4 Tipo de bens e serviços

O universo das aquisições de bens e serviços superiores a €5 000,00 (fora do procedimento de ajuste direto simplificado) distribuiu-se, no período 2009/1º sem. 2012,

conforme o gráfico que se segue, centrando-se a grande fatia, na aquisição de combustível rodoviário (26%), estudos, projetos, assistência técnica e outros (23%) e ainda de materiais e pequenos equipamentos (21%), somando 70% do total da despesa.

Gráfico 3 – Distribuição da despesa com ABSs – 2009 a 1º sem. 2012



2.4.2 PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS ABSs

Os procedimentos com vista à formação de contratos de ABSs analisados (2 concursos públicos e 6 ajustes diretos) obedeceram, de uma forma geral, às determinações legais previstas no CCP, nomeadamente:

(Anexos 16 a 24)

- ✓ Foi respeitada a competência para contratar e realizar a despesa, cabimentação das verbas, elaboração e aprovação de caderno de encargos e do convite ou programa de concurso, designação do júri, análise das propostas e procedimento de audiência prévia dos concorrentes, adjudicação, notificação e aceitação da minuta do contrato, bem como a outorga do contrato definitivo;
- ✓ Foi igualmente determinada, nos termos legais e de acordo com os cadernos de encargos e programas de concurso, a apresentação pelos adjudicatários dos documentos de habilitação, a caução e a publicitação dos procedimentos/contratos no Portal dos Contratos Públicos;
- ✓ Os prazos de pagamento contratualmente estabelecidos nas aquisições de bens e serviços (após apresentação das faturas) foram cumpridos apenas em metade (4) dos casos analisados (se considerada a média dos prazos de pagamento relativa a cada aquisição), registando-se os maiores desvios (superiores em termos médios, a 85% e 35%, relativamente ao prazo de contratual) na execução do contrato respeitante à aquisição de equipamento de impressão/cópia (procº nº 20/2011) e

às ações de formação profissional direcionadas aos trabalhadores do Município cujo prestador foi a INVENT³³ (**Anexo 17**).

Verificaram-se algumas insuficiências nos procedimentos de formação dos contratos de ABSs analisados, a saber:

- Inexistência de evidências em 2 processos de aquisição por ajuste direto, de informação de suporte à tomada de decisão de contratar, nomeadamente, onde fosse patente a necessidade da prestação do serviço, a indicação de um preço de referência do mercado, os conteúdos pretendidos e a lista de fornecedores a convidar - **Anexo 17**; procº nº 9/2010 (**Anexo 18**).
- Em metade dos procedimentos de ajuste direto visionados, a autarquia optou pelo convite a uma só entidade, não recorrendo à possibilidade prevista no artº 114º do CCP - convite a mais do que uma entidade - no sentido de obter melhores condições contratuais, em prejuízo da concorrência e, eventualmente, do erário municipal - **Anexo 17**; procº nº 14/2009 e 24/2011 (**Anexos 19 e 20**).
- Casos em que a cabimentação não ocorreu como deveria, antes ou em simultâneo à abertura dos procedimentos e em face da estimativa da despesa, ou em que não existiam evidências desse facto, em violação da alínea d), do Ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo DL nº 54-A/99, de 22/fev, e do artº 39º, nº6 da Lei nº 91/2001, de 20/ago com as alterações subsequentes, situação passível de configurar ilícito de natureza financeira, ao abrigo do disposto no artº 65º, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26/ago, na redação em vigor.

Este aspecto verificou-se, nomeadamente, nos processos: Aquisição de serviços desenvolvimento de ações de formação profissional (**Anexo 17**); procº nº 9/2010 (**Anexo 18**); procº nº 5/2012 (**Anexo 21**); procº nº 7/2012 (**Anexo 23**); procº 20/2011 (**Anexo 24**).

Quanto a este ponto, a CMCP refere mais uma vez no **contraditório** produzido que são cumpridas as normas do POCAL, não tendo sido assumida nem autorizada ou paga nenhuma despesa sem que estivesse inscrita em rubrica orçamental, com dotação igual ou superior ao respetivo montante.

Acrescenta que a cabimentação foi assegurada no início dos procedimentos concursais, no mínimo antes do envio do convite, tendo sido também autorizada a realização da despesa, não podendo, por conseguinte, ser assacada aos titulares dos órgãos, qualquer responsabilidade.

Por sua vez o **PCM no mandato de 2005/2009** referiu, no exercício do **contraditório pessoal**, que o procedimento habitual previa a cabimentação prévia ao despacho de abertura dos procedimentos e que, se neste caso não

³³ Associação para a competitividade e para a Inovação na Gestão

aconteceu assim, não seria sua função executar as tarefas administrativas, encontrando-se atribuídas a uma técnica superior de economia, hoje chefe da Divisão Administrativa e Financeira.

Afirma que os procedimentos de informação de cabimentação e posterior abertura dos procedimentos cabem nos termos da lei aos serviços.

Afirma finalmente que o desfasamento de 1, 2 ou 8 dias entre as aberturas dos procedimentos e as cabimentações iniciais eram prática comum até à entrada em vigor da Lei dos Compromissos.

Quanto a esta matéria mantém-se as conclusões produzidas no projeto de relatório.

- d) Nos procedimentos com vista à contratação de combustível rodoviário a granel (procº nº P-14/2009, C-6/2011 e P-7/2012) – **Anexos 19, 22 e 23**, o critério de adjudicação (o mais baixo preço, equiparado ao maior desconto por litro, face ao preço de referência) não foi estabelecido de forma clara e objetiva, ou devidamente desdobrado com vista à obtenção do melhor resultado económico, atenta a especificidade dos fornecimentos em causa.

No **contraditório**, a autarquia afirma quanto a este particular que não seria viável outro critério senão o desconto unitário por/litro sobre o preço de venda ao público, critério que é seguido mesmo pela ANCP, não sendo tão pouco exequível a sua complementaridade com um outro critério tal como prazos de pagamento, tendo em conta a difícil situação financeira do Município.

Relativamente a este aspeto, **reiteramos** que o critério do mais baixo preço tendo por referência o desconto unitário sobre o preço de venda ao público não garante, notoriamente, a obtenção do resultado mais vantajoso para a autarquia atendendo a que os preços de referência de venda ao público, ainda que reportados à mesma data, divergem entre os vários fornecedores.

Essas diferenças assumem, por norma, proporções relevantes suscetíveis de comprometer, nestes casos, o fornecimento economicamente mais vantajoso, sucedendo-se, além do mais, no tempo, com oscilações durante todo o período de execução do contrato.

Entendemos assim que, face a estas especificidades do mercado de abastecimento, dever-se-á procurar estabelecer um critério que permita atenuar ou afastar os efeitos perniciosos destas circunstâncias de mercado, utilizando-se o critério da proposta mais vantajosa mediante a conjugação de mais do que um fator de avaliação das propostas, como por exemplo: o menor preço de venda ao público numa determinada data, complementado com o maior desconto unitário

sobre esse preço em termos relativos, Isto é, não um desconto unitário bruto, mas um desconto em termos percentuais sobre o preço de venda ao público.

Constataram-se ainda deficiências em matéria de gestão de stocks de armazém, nomeadamente, no que concerne aos registo de requisição/saída dos materiais, a saber:

- Muito embora exista já em aplicação um sistema de contabilidade de custos/sistema informático de aprovisionamento/existências, **não existem dados/registos atualizados dos materiais** efetivamente aplicados em determinada obra (realizada por administração direta) e dos respetivos custos³⁴;
- Inexistem**, na prática, **mecanismos** formalmente instituídos de articulação entre a contabilidade e o armazém, que permitam um **controlo contínuo das requisições, aquisições, contratos, afetações, transferências, avarias, reparações, utilizações e modificações verificadas em armazém**;
- Efetuada uma breve análise dos registo referentes à aplicação de materiais em obras municipais realizadas por administração direta, constatou-se que estes são requisitados, por norma, verbalmente, **Inexistindo qualquer evidência documental de quem ordena a saída dos materiais** ou de que órgão/responsável resultou a decisão de realização de determinada obra ou reparação e a respetiva fundamentação/causa que lhe deu origem³⁵;
- Não existe** em todo o triénio em análise, qualquer **guias de devolução/estorno ao armazém** de materiais sobrantes não aplicados em obra. Este facto confirma a ausência de um efetivo controlo formal das entradas e saídas de materiais do armazém e carece de rápida correção.

A CMCP em sede de contraditório aceitou sem reservas as recomendações do projeto de relatório sobre esta matéria, informando que se encontra em elaboração um documento interno sobre esta matéria.

2.5 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.5.1 REGULAMENTO DE CONTROLO INTERNO

A autarquia dispõe de um Regulamento de Controlo Interno (RCI), aprovado por deliberação camarária de 19/abr/2002, em cumprimento do Ponto 2.9.3. do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22/fev.

³⁴ De acordo com as informações dos serviços, a contabilidade de custos não se encontra implementada na sua totalidade, pelo que ainda não é possível obter o apuramento do custo por funções. Não obstante, no âmbito do custo das obras realizadas por administração direta, será já possível efetuar a imputação do custo de mão-de-obra, material e equipamento utilizados.

³⁵ As requisições/registos de saída de materiais do armazém analisadas foram elaboradas, por norma, pelo próprio fidalgo de armazém e encontravam-se assinadas apenas pelo motorista ou responsável pelo transporte.

Na medida em que o RCI nada refere sobre EOPs, a análise refere-se, especialmente, ao conteúdo referente às compras públicas (ABSs), constatando-se que:

- a) O Regulamento se encontra absolutamente desatualizado face à atual estrutura orgânica dos serviços municipais, prejudicando, consequentemente, em grande medida, a sua aplicabilidade;
- b) Apenas a competência em matéria da realização dos procedimentos para realização de despesa com ABS se encontrava atribuída a duas secções (não existentes na atual orgânica da CM), não se encontrando contemplados grande parte dos procedimentos de realização da despesa, como por exemplo, as EOPs, as quais careciam de despacho do PCM a definir a unidade orgânica responsável pela tramitação;
- c) O RCI não define suficientemente circuitos e procedimentos concretos de controlo e verificação quanto à realização da despesa e contratação pública, nem competências e responsabilidades específicas, referindo-se apenas, de forma pouco estruturada, aos procedimentos de cabimentação e compromisso, emissão de requisições externas, conferência de faturas e guias de remessa e emissão de ordens de pagamento. Com efeito, a título de exemplo:
 - ✓ Não são definidas check-lists quanto aos procedimentos de contratação pública e,
 - ✓ São definidas apenas normas genéricas sobre a organização dos procedimentos administrativos.
- d) A grande maioria dos procedimentos previstos, como os de reconciliação entre contas correntes dos fornecedores e da autarquia e de inventariação das existências em armazém, encontram-se, igualmente, atribuídos a unidades já não existentes na orgânica da CM.

A CMCP em sede de **contradictório** aceitou, também sem reservas, as recomendações do projeto de relatório sobre esta matéria, informando que se encontra em elaboração em fase de revisão o RCI.

2.5.2 FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA

No sentido de testar a fiabilidade da informação contabilística no âmbito da contratação pública, procedeu-se à circularização da dívida de terceiros num dos anos do triénio analisado (2011), tendo-se selecionado seis de entre os fornecedores com maior volume de contratação com o Município, neste ano, a saber:

- ✓
- ✓
- ✓

- ✓
- ✓
- ✓

Foram remetidos, em tempo útil, extratos de conta-corrente com a autarquia, pelas seguintes empresas:

- ✓
- ✓
- ✓

Uma vez reconciliadas estas contas com os extratos de movimentos de terceiros da autarquia, bem como com as listagens de faturas relativas ao mesmo período, verificou-se que:

- a) Quanto a duas das empresas (), se verificava uma paridade entre os saldos finais das contas correntes da autarquia e os dos fornecedores.
- b) Numa das empresas (), existiam alguns erros no lançamento dos movimentos nos extratos das contas correntes da autarquia, registando-se, em concreto, erro num dos lançamentos (um dos créditos dizia respeito a um outro fornecedor).
- c) Relativamente a este mesmo fornecedor, verificaram-se pequenas diferenças entre os saldos apresentados na conta corrente da empresa e os saldos da autarquia, respeitantes ao ano de 2011, resultantes, segundo o que se apurou, da conferência e registo de faturas dos anos de 2010 (fatura nº 194/2010) e 2011 (fatura nº 1032/2011) após o final dos anos/fecho de contas.
- d) A análise dos documentos financeiros da autarquia evidenciou, ainda, neste âmbito específico, a não desagregação no balancete analítico de terceiros, de contas de fornecedores de imobilizado respeitantes a faturas em receção e conferência, aspeto que deverá ser corrigido para futuro.

No **contraditório**, a autarquia alegou dificuldades na verificação de todas as contas de fornecedores decorrentes do volume da dívida em 2009 e 2010, a qual se foi alterando em 2011 e 2012, com introdução de novos procedimentos de receção e conferência de faturas e com o estabelecimento de um plano de pagamentos.

Informou ainda que foi solicitada à MEDIDATA a criação de uma nova conta de fornecedores de imobilizado, respeitante a faturas em receção e conferência.

2.6 OUTRAS MATÉRIAS

2.6.1 Exposição/denúncia sobre alegadas ilegalidades no processo de alteração do Plano de Urbanização da Vila de Castelo de Paiva (PUVCP)

(ANEXO 25)

2.6.1.1 Âmbito da denúncia

O objeto da denúncia, tratado na informação nº 2012/184 da IGF (Proc. nº 2012/179/M6/864), refere-se, no essencial, a alegadas ilegalidades ocorridas no processo de alteração do PUVCP, ratificado pela RCM nº 100/2006, de 13/jul e publicado no DR, 1ª série, de 10/ago/2006.

Este processo de alteração ao PU implicaria benefícios e vantagens ilegítimas, nomeadamente, viabilizando o licenciamento de processos urbanísticos e conferindo capacidade construtiva a terrenos de alguns particulares concretamente identificados, a saber:

(ex-PCM e "proprietário" desta

empresa), que decorreriam de alterações específicas a introduzir no regulamento e nas Cartas de Zonamento e de Condicionantes do referido PU.

São ainda identificados outros alegados beneficiários ou "testas de ferro" de , designadamente um irmão deste,

;

2.6.1.2 Elementos apurados

A implementação do processo de alteração ao PUVCP foi aprovada por deliberação camarária de 24/nov/2011.

A decisão camarária que deu inicio ao procedimento de alteração teve lugar em deliberação camarária de 9/fev/2012, tendo decorrido o periodo de participação, nos quinze dias seguintes à publicitação do aviso dessa deliberação no DR (27/fev/2012) – cfr. artºs 74º e 77º, nº 2, do RJIGT.

Os fundamentos base invocados para a dita alteração (termos de referência) foram, em resumo:

- ✓ A clarificação e retificação dos artigos ambíguos e/ou incongruentes do regulamento do PU em vigor;
- ✓ A atualização e compatibilização da cartografia com as condicionantes territoriais abrangidas pelo plano;
- ✓ A redefinição da estrutura e do zonamento do PU, adequando-os à evolução socioeconómica do concelho.

Os trabalhos técnicos (elaboração material) foram confiados a uma equipa mista, composta por um Engenheiro (Chefe da DPUH), um Arquitecto (técnico superior) e um Jurista (Chefe da DOMA).

Nos termos da reunião de conferência de serviços da CCDRN, realizada em 13/dez/2012, no âmbito do processo de alteração, ao abrigo do disposto no artº 75º-C, nº 3, do RJIGT, foi dado parecer negativo à proposta de alteração aprovada pela Câmara Municipal (despacho da Direção Regional do Ordenamento do Território (DROT) de 13/dez/2012), fundamentado nos pareceres das diversas entidades, a saber:

- ✓ Agência Portuguesa do Ambiente (APA, IP; ex-ARH Norte): parecer favorável condicionado na alteração N2, à manutenção da linha de água a jusante da estrada que atravessa;
- ✓ Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) e Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte (DRAP-N): pareceres desfavoráveis;
- ✓ Estradas de Portugal, S.A. (EP - S.A.): parecer favorável condicionado.

O processo de alteração do PU, após a conclusão da auditoria na CMCP, veio a seguir os demais procedimentos previstos nos artigos seguintes do mesmo diploma, nomeadamente, concertação, discussão pública, por força do disposto no artº 96º do mesmo diploma.

Entretanto, foram aprovadas e publicadas as ditas alterações ao PUVCP, no DR 2.ª série Nº 173, de 9/set/2013, em conformidade com a proposta camarária analisada no presente relatório.

Por outro lado, a maioria dos processos de licenciamento urbanístico conexos com a matéria denunciada não se encontra concluída, inexistindo, salvo uma única exceção, atos administrativos cuja validade possa ser suscitada.

No que respeita às várias situações denunciadas, os elementos recolhidos permitem-nos constatar que:

- a) A alteração ao PUVCP identificada no relatório de propostas de alteração sob a referência 2.C. (alteração de uma via de distribuição local prevista para a zona) foi requerida por _____ em pedido dirigido ao PCM com data de 14/nov/2011, antes de iniciado o procedimento de alteração ao PU.

Encontra-se fundamentada no mesmo relatório, em razão da existência dos troços já construídos e articulados com as restantes vias da envolvente, em respeito pelas lógicas urbanas implementadas, estruturantes e localmente já reconhecidas, permitindo um desenvolvimento mais (infra) estruturado e articulado da Zona Mista a9, numa área já visivelmente consolidada.

Porém, associada a esta alteração, e sem qualquer fundamentação expressa na proposta (de alteração), é simultaneamente modificado o uso previsto do solo

naquela zona, numa área de 2 956,29 m², a qual coincide, pelo menos em parte, com o prédio rústico com 10 905,00 m², descrito na CRP sob o nº 00820/970403 em nome de **para o qual esta solicitou a aprovação de um pedido de informação prévia, relativo a uma operação de loteamento destinado à construção de edifícios de habitação multifamiliar e comércio.**

Essa área (2 956,29 m²) deixará de ser classificada com Zona Verde de Recreio e Lazer sem qualquer viabilidade ou capacidade construtiva, para constituir Zona Mista - a9 - Expansão, com um índice máximo de construção de 1,5 m²/m².

Refº da alteração	Área	Antes		Após	
		Qualificação	Ind. Ocup.	Qualificação	Ind. Ocup.
2.C.	2 956,29 m ²	Zona Verde de Recreio e Lazer	0 m ² /m ²	Zona Mista - a9 - Expansão	1,5 m ² /m ²

- b) Associada às modificações anteriores, a alteração identificada no dito relatório sob a referência 2.N.1 - Supressão parcial de uma linha de água representada na atual Planta de Condicionantes do PU, elimina a respetiva servidão do domínio hídrico (artº 10º do Regulamento do PUVCP) a qual incide, entre vários outros, sobre o dito prédio e implica também a alteração da qualificação do uso do solo com a inerente viabilidade construtiva, numa área de, aproximadamente, metade da anterior (cerca de 1.500 m²).

Refº da alteração	Área	Antes		Após	
		Qualificação	Ind. Ocup.	Qualificação	Ind. Ocup.
2.N.1	(+ ou -) 1 500 m ²	Servidão do domínio hídrico	0 m ² /m ²	Zona Mista - a9 - Expansão	1,5 m ² /m ²

- c) A alteração identificada no relatório de propostas de alteração ao PUVCP sob a referência 2.N.3 (Supressão parcial de uma linha de água representada na atual Planta de Condicionantes do PU) foi requerida por **em 29/nov/2011.**

Esta alteração elimina a respetiva servidão do domínio hídrico (artº 10º do PUVCP) a qual incide, entre vários outros prédios, sobre o prédio descrito na CRP sob o nº 399/19921110 em nome da mesma firma, para o qual esta requereu o licenciamento de um edifício de habitação multifamiliar, cuja implantação (edifício/muros/logradouros) é abrangida pela servidão.

Refª da alteração	Área	Antes		Após	
		Qualificação	Ind. Ocup.	Qualificação	Ind. Ocup.
2.N.3	180 m ² ²⁸	Serviço do domínio hídrico	0 m ² /m ²	Zona Mista - a5 - Consolidação	1,5 m ² /m ²

- d) A mesma operação urbanística, na versão constante do último aditamento apresentado na CM, beneficiará ainda da alteração à redação do artº 35º do Regulamento do PU e da correção do traçado da linha elétrica (alta ou média tensão) em conformidade com a informação e cadastro da Rede Elétrica Nacional.
- e) As alterações do texto do artº 39º do Regulamento do PUVCP, ao estabelecerem, nomeadamente, que o uso dos pisos de cave para habitação, comércio e serviços, desde que cumpridos os requisitos de habitabilidade, não contam para efeitos de contabilização do número máximo de pisos admissível, com vista à harmonização com o já estabelecido na alínea q), do Anexo I, ao Relatório do PU, enquadra-se nas competências planificadoras da CM e, poderá possibilitar a eventual legalização da construção do edifício licenciado no âmbito do processo camarário nº 101/96.

As mesmas alterações possibilitarão ainda a utilização da fração A (cave) do mesmo edifício como espaço para comércio, desde que seja dado cumprimento à previsão dos lugares de estacionamento exigíveis, sem prejuízo do referido quanto à ilegalidade das obras de aterro realizadas a tardoz do edifício, as quais são violadoras do regime jurídico da RAN.

Esse espaço (fração), tanto quanto se apurou, foi vendido por com vista à instalação do estabelecimento .

- f) Estas mesmas alterações ao artº 39º poderão, finalmente, contribuir para uma eventual legalização do edifício designado "Marmoiral", em nome de , não sendo, neste caso, condição determinante para a legalização do edificado, uma vez que estão em causa, ainda assim, vários outros aspetos de ordem urbanística.
- g) A alteração descrita ao artº 39º do Regulamento do PU, contribuirá ainda para o eventual licenciamento do edifício projetado no âmbito do processo de licenciamento nº 15/07, em que é requerente , relativo à construção de um edifício multifamiliar em dois prédios contíguos, descritos na CRP sob os nºs 00221/031188 e 00222/031188.

Neste caso, a alteração deste artigo, conjugada com as alterações ao artigo 35º (Implantação das construções) nº 3 (afastamentos) e 4 (exceções), com

²⁸ Medida aproximada efectuada no "Google Earth" sobre o prédio descrito na CRP sob o nº 399/19921110 em nome de

aplicabilidade à operação urbanística em apreciação, poderão contribuir de forma mais determinante para o eventual licenciamento da operação urbanística em causa, ou outra semelhante, ou com alterações ao projeto de arquitetura apresentado.

- h) A alteração ao PUVCP, identificada sob o nº 2.H (Ajustamento da Zona Habitacional de Baixa Densidade - C4), vem alargar a zona habitacional de baixa densidade apenas numa pequena extensão do lado norte da Rua Dom Brites de Arrochela, já ocupada pela implantação de dois edifícios anterior à aprovação do PU, encontrando-se, ao que se apurou, reunidos os pressupostos da alteração.
- i) A alteração ao PUVCP com a referência 2.J. - Ajustamento dos limites das Zonas de Ocupação Urbana a5 (Zona Mista) e S2 (destinada ao Centro de Saúde de Castelo de Paiva) -, foi requerida por _____ em 29/nov/2011 e traduziu-se no aumento da área qualificada como Zona Mista UA - Zona de Ocupação Urbana a5 - com índice de construção de 1,5 m²/m² - o qual passou a coincidir, precisamente, com os limites do seu terreno.

A fundamentação que sustentou a alteração aponta para a coerência dos limites da zona de ocupação urbana mas, na realidade, este limite foi ajustado apenas pelo perímetro cadastral do prédio em causa, não estando suficientemente suportada, do ponto de vista urbanístico e do interesse público, uma vez que a delimitação das zonas urbanas se centra, por norma, em critérios de natureza urbanística geral tais como distanciamentos relativamente às vias de acesso ou características específicas do relevo e do solo, e não apenas em razões cadastrais.

Refº da alteração	Área	Antes		Após	
		Qualificação	Ind. Ocup.	Qualificação	Ind. Ocup.
2.J.	600 m ² ¹¹	Zona agrícola	0 m ² /m ²	Zona Mista - a5 - Consolidação	1,5 m ² /m ²

- j) A alteração ao PUVCP, identificada no relatório de propostas sob o nº 2.D. (Alteração da localização da Zona CR3, destinada à expansão do cemitério), qualificada como Zona Verde de Recreio e Lazer, para passar a ser qualificada como Zona de Equipamento, abrange cerca de 11.337 m² e implicará a reformulação dos limites da Zona Habitacional de Transição - d1 - que passará a abranger parte da anterior Zona Verde, encontrando-se a proposta devidamente fundamentada, em termos urbanísticos.

No que respeita a esta matéria, não foi possível recolher outros elementos que permitissem apurar se a área que passará a ser qualificada como Zona de Equipamento, em detrimento da anterior qualificação (Zona Verde de Recreio e

¹¹ Medida aproximada efectuada no "Google Earth" sobre o prédio de propriedade da Zona urbana, comum às propriedades contíguas (cerca de 55 m).

na parte que excede a distância uniforme à via

Lazer), coincide ou não com prédios privados da propriedade ou do seu irmão, tal como denunciado.

2.6.1.3 Análise

A análise da matéria supra, obedeceu ao único propósito de tentar evidenciar, de forma o mais objetiva possível, os aspetos constantes do relatório de proposta de alteração do PUVCP, a qual veio a ser efetivamente aprovada, que poderão ter influência no licenciamento dos processos mencionados ou traduzir-se em vantagens particulares, nomeadamente, de natureza económica, decorrentes da valorização, constituição ou aumento da capacidade construtiva dos prédios identificados na denúncia.

Cumpre, em primeiro lugar, referir que a CM tem competência legal para promover a alteração ao PU, na maioria das situações denunciadas, com caráter discricionário, desde que orientada por princípios de interesse público³⁸, de natureza urbanística, e desde que não conflituem com Planos eficazes de ordem superior ou interesses vertidos nos regimes legais de âmbito nacional, como as restrições decorrentes da Reserva Ecológica Nacional (Cfr. artº 74º e ss. do RJGT)³⁹.

A apreciação desta matéria implica, também, uma distinção entre os diferentes graus de concretização das regras urbanísticas, decorrentes das alterações propostas ao PU.

Por um lado, as alterações ao Regulamento do PU, as quais se aplicam de forma geral e abstrata para todas as situações presentes e futuras subsumíveis à nova redação e, por outro lado, as alterações às Plantas de Zonamento e de Condicionantes, as quais incidem especificamente sobre uma determinada área e, consequentemente, sobre um ou vários prédios em concreto, localizados numa mesma zona.

Acresce que, apesar das alterações ao PU poderem, por si só, não viabilizar, decisivamente, os projetos concretos de obras de construção referidos e em curso na CMCP (até ao momento, indeferidos ou com intenção de indeferimento), podem, porém, traduzir-se na viabilização de operações urbanísticas distintas, mas com idêntica ou superior área de construção, ou na valorização dos prédios, refletindo-se, dessa forma, em vantagens patrimoniais para os proprietários e promotores, neste caso, para os particulares e empresa visados pela denúncia.

Cumpre ainda realçar que a maioria das alterações ao PUVCP encontra, genericamente, sustentação nos termos de referência definidos pela CM, os quais enquadram o âmbito e os fundamentos da elaboração do processo de alteração do PU - e são, em geral, congruentes com os mesmos, prosseguindo, em abstrato, interesses públicos com expressão territorial tais como o bem-estar das populações, a qualidade de vida, o

³⁸ Dr. deveres, princípios e objetivos do ordenamento do território e urbanismo, expressos, designadamente, na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Dr. artº 3º a 6º da Lei 48/98, de 11.ago. com as alterações previstas) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Dr. artº 8º, do DL 380/99, de 22.set com as alterações subsequentes).

³⁹ Em algumas situações é exigível parecer das entidades da Administração Central com tutela sobre essas áreas.

desenvolvimento socioeconómico, ou mesmo, a regularização de situações urbanísticas ilegais.

A apresentação de vários requerimentos em momento anterior ao período de participação preventiva previsto no artigo 77º, nº2, do RJIGT, antes mesmo da primeira reunião camarária onde foi deliberado o início do procedimento administrativo tendente à alteração do PU e à publicitação dessa decisão, associada ao facto do objeto de alguns desses requerimentos coincidir, em absoluto, com as propostas concretas formuladas de raiz pela CMCP, indica que, em algumas das alterações propostas, terão pelo menos, coexistido razões e interesses de natureza pública, mas também privada.

Allás, a fundamentação apresentada ou, simplesmente, a falta dela, evidenciam, em alguns casos, a prossecução, no essencial, de interesses particulares, com repercussões na viabilidade e capacidade construtiva dos prédios abrangidos e não de razões de natureza estritamente urbanística, sendo certo que a oportunidade e a necessidade das alterações é da exclusiva iniciativa pública municipal, nos termos do disposto no artº 74º do RJIGT⁴⁰.

Por outro lado, a denúncia/exposição apresentada na IGF contém, desde logo, alegados factos que extrapolam do domínio de atuação dos órgãos e agentes camarários e que, por si só, indiciam a eventual prática de ilícitos criminais, conexos com o processo de alteração ao PUVCP.

Não sendo possível confirmar esses aspectos, muitos dos quais caem fora do âmbito de competências da IGF, estes não foram, contudo, afastados com base nos elementos descritos, apurados em sede de auditoria, e não põem em causa o seu conteúdo, nomeadamente, quanto aos possíveis e previsíveis benefícios dos visados, em particular, da firma

Em particular nas situações mencionadas e quantificadas no quadro seguinte, os interesses privados (que coincidirão na esfera dos visados) parecem ter-se sobreposto ao interesse público de natureza puramente urbanística:

⁴⁰ O importante, na opinião de Fernanda Paula Oliveira, in RJIGT – Comentado, será "... averiguar e confirmar se o interesse geral foi o fator determinante da decisão ou se a prossecução destes apenas foi o resultado da satisfação de um interesse privado também servido pela ação planificadora". Acrescenta ainda a mesma autora que: "...havendo um interesse público que possa justificar a ação municipal, não se poderá falar em "desvio de poder" se o plano satisfizer também interesses privados, da mesma forma que dele não se pode falar simplesmente porque o plano prejudica um particular (i.e. impedindo a construção numa área onde, até a elaboração do plano, era possível construir)".

Refº da alteração	Área	Antes		Após		
		Qualificação	Ind. Ocup.	Qualificação	Ind. Ocup.	Capacidade construtiva
2.C.	2.956,29 m ²	Zona Verde de Recreio e Lazer	0 m ² /m ²	Zona Mista - a9 - Expansão	1,5 m ² /m ²	4.434 m ²
2.N.1	(+ ou -) 1.500 m ²	Servidão do domínio hídrico	0 m ² /m ²	Zona Mista - a9 - Expansão	1,5 m ² /m ²	2.250 m ²
2.N.3	180 m ²	Servidão do domínio hídrico	0 m ² /m ²	Zona Mista - a5 - Consolidação	1,5 m ² /m ²	270 m ²
2.J.	600 m ²	Zona agrícola	0 m ² /m ²	Zona Mista - a5 - Consolidação	1,5 m ² /m ²	900 m ²
Total	5.236,29 m²					7.854 m²

Estas alterações, nas 4 situações descritas, resultaram num aumento da capacidade construtiva dos terrenos dos visados, ou relativamente aos quais teriam alegadamente interesses concretos, no total estimado de 7.854 m² de área de construção.

Relativamente a esta matéria, a CMCP não se pronunciou em sede de **contraditório institucional**.

Contudo, e apesar da mesma não constar da notificação efetuada ao PCM em sede de **contraditório pessoal**, este referiu que a alteração ao PUVCP foi precedida de informação técnica e obedeceu aos pressupostos, preceitos e formalidades legais, tendo sido elaborada por uma equipa técnica constituída para esse efeito, além de ter sido acompanhada pelas entidades oficiais competentes, incluindo a CCDR-N, que aprovaram as soluções propostas.

A mesma alteração, alegou, foi determinada exclusivamente por razões de interesse público, decorrentes de opções de planeamento, sendo nesse contexto irrelevante saber se algum privado viria a obter benefícios por via disso, nomeadamente, pela viabilização de operações urbanísticas ou pela valorização de imóveis.

Considera assim destituídas de objetividade e puramente especulativas, infundadas e injustas as insinuações vertidas no projeto de relatório a propósito desta matéria, bem como a propósito da venda em hasta pública de um terreno do Município.

Sem prejuízo do que acabou de ser exposto, a apreciação dos processos urbanísticos conexos com a alteração do PUVCP conduziu ainda à deteção de outras ilegalidades, a saber:

- ✓ A atuação do PCM, face à constatação da ocupação ilegal da Freguesia "Bela Vista" e após ser conferido um prazo razoável para a cessação da utilização do espaço, utilização essa inviável face às normas urbanísticas então em vigor, conforme pareceres técnicos dos serviços, é violadora dos deveres inerentes à defesa da legalidade urbanística e do interesse público, imposta pelo artº 10º, nº1 do RJUE (Cfr. **ANEXO 25**).

Porém, uma vez que estava em curso um processo de legalização (Proc. 202/2011), deveria a Câmara Municipal, demonstrar a viabilidade da utilização da fração A como comércio face às normas do PUVCP, com as alterações de 9/set/2013, juntando cópias das informações técnicas e do despacho final que incidiram sobre o processo em causa.

No **contraditório institucional** o Município afirmou estar em condições de demonstrar a viabilidade de utilização da mesma fração A como comércio, juntando a esse respeito uma cópia de certidão emitida pela Chefe da Divisão do Urbanismo, com data de 10/jan/2014, na qual certifica que "a recente alteração ao Plano de Urbanização da Vila de Castelo de Paiva, no nº 3 do artigo 39º do seu regulamento, permite o uso de comércio na fração A do edifício constituído em propriedade horizontal." Considera ainda que não foram violados os deveres inerentes à defesa da legalidade urbanística.

Dado que a CMCP, ao contrário do instado por esta IGF no projeto de relatório, não demonstrou a legalização da uso da fração como comércio à luz das normas do PUVCP, através da junção da autorização de utilização e das informações técnicas e despacho final que a sustentaram, **mantém-se a situação de ilegalidade urbanística**.

- ✓ O aterro verificado a tardoz do mesmo edifício, sem obtenção prévia do parecer positivo por parte da Entidade Regional da RAN, é violador do regime legal da Reserva Agrícola Nacional, vertido no DL nº 73/2009, de 31/mar (artº 21º, alíneas a) e d)), constituindo Infração contraordenacional, nos termos do disposto no artº 39º, nº1, a) do mesmo diploma.

2.6.2 Processo Administrativo 10600-11/2011 - Exposição/denúncia sobre alegada corrupção nos serviços do urbanismo

A exposição entrada na Ex-IGAL em 2/dez/2011, registada sob o nº 5692/2011, dá conta de um alegado esquema montado entre o Vereador , com competências delegadas em matéria de urbanismo, o Sr. , empreiteiro, e o Sr. , gestor bancário reformado.

As alegadas ilegalidades passariam, entre outras, pelo fornecimento, por parte do Vereador, dos contactos dos requerentes nos processos de licenciamento urbanístico ao empreiteiro e ao gestor bancário, que assim ofereceriam os seus serviços para a realização da obra e respetivo financiamento e implicaria comissões distribuídas pelos três, as quais teriam financiado parte da campanha eleitoral do nas últimas eleições.

Não foi possível, quanto a esta matéria, obter quaisquer elementos que pudessem confirmar as alegadas ilegalidades.

(ANEXO 26)

2.6.3 Processo Administrativo nº 10600-12/2011 - Exposição/denúncia sobre alegadas ilegalidades cometidas pelo vice-Presidente da CMCP

A exposição entrada na Ex-IGAL em 15/dez/2011, registada sob o nº 5945/2011, dá conta de que o Vice-presidente da CM, , tem procurado que o executivo contrate bandas musicais e outros bens e serviços ao seu filho,

É alegado favorecimento ilegal e precedência nos pagamentos a este fornecedor em detrimento dos demais credores da CM e, finalmente, que o Vice-Presidente terá deferido licenças para festas onde o seu filho e o respetivo conjunto musical eram os principais beneficiários.

Apesar de se terem verificado algumas irregularidades nos procedimentos de realização da despesa, referentes às prestações de serviços com este fornecedor, os elementos recolhidos não permitem sustentar a prática de outros ilícitos, designadamente, decorrentes do impedimento do Vice-Presidente da CMCPV ou favorecimento ilegal dos fornecedores em causa.

(ANEXO 27)

2.6.4 Processo Administrativo nº 10600-2/2012 - Exposição/denúncia sobre a construção de estrada em Bairros junto aos fornos de carvão

A exposição entrada na Ex-IGAL em 30/mar/2012, registada sob o nº 1693/2012, dá conta de um acordo entre o atual PCM, , e um município, , para construirem uma nova estrada em Bairros, junto aos fornos de carvão, em terrenos da propriedade deste último.

O dito acordo teria atribuído ao privado o pagamento das terraplanagens e a preparação do terreno e à CM, o "tout venant", a brita e o alcatrão.

(ANEXO 28)

São apontadas as seguintes irregularidades/ilegalidades:

- ✓ A obra não estaria prevista no plano de atividades e orçamento da autarquia;
- ✓ Não teria sido objeto de qualquer deliberação pelos órgãos municipais;
- ✓ A obra estaria implantada em terreno privado;
- ✓ Os fornos que se localizam e funcionam no dito terreno, estariam ilegais, nunca tendo sido licenciados;
- ✓ A nova estrada estaria implantada em solos classificados como área de Reserva Ecológica Nacional (REN);
- ✓ Os dinheiros públicos estariam a ser usados para fins e objetivos privados.

Relativamente à matéria apurou-se, entre outros aspetos, com interesse para a presente análise, que a referida estrada no lugar de Bairros, se refere a um pequeno desvio do troço da estrada existente executado a expensas do particular, o qual passará a

contornar os prédios onde se encontra instalada e em funcionamento uma unidade fabril de produção de carvão vegetal, atualmente dividida por essa via, através de desafetação do domínio público e subsequente permuta, já aprovadas pela CM e AM.

Sobre este assunto, os serviços da DPUH na sequência da fiscalização ao local suscitada pela equipa de auditoria, concluíram que:

- A atividade de fabricação de carvão (vegetal e animal) e produtos associados enquadra-se na atividade Industrial – CAE 20142, não se encontrando licenciada;
- De acordo com os indicadores disponíveis, nomeadamente, a potência térmica emitida (superior, no entender dos serviços, a 8,106 kJ/h), a utilização da unidade industrial em causa enquadra-se no tipo 2, sendo a entidade licenciadora o Ministério da Economia, havendo necessidade, no âmbito do respetivo licenciamento, de avaliação de impacto ambiental, com intervenção da CCDRN;
- A Indústria em causa localiza-se em área classificada na planta de ordenamento do PDM, como espaço florestal, sujeito ao regime previsto no artº 41º do respetivo regulamento, publicado no DR, 1ª série-B, nº 163, de 17/jul/1995, não estando aí prevista a ocupação em causa.

Allás, para as atividades/operações aí permitidas, são exigidos requisitos e condições acrescidas, nomeadamente, a verificação e adoção de medidas de segurança face ao risco de incêndio na floresta, exigência que também decorre do DL nº 124/2006, de 28/jun;

- O licenciamento da indústria em causa não é viável face ao PDM**, o qual, todavia, deveria ter acautelado, à data da sua elaboração, a existência de alguns dos fornos.

Em face desta apreciação, foi proposta a notificação dos proprietários para que requeressem o licenciamento dos edifícios e da utilização dos espaços, não tendo sido, no decurso da auditoria, encetada qualquer outra diligência, nomeadamente, tendente à legalização das situações fiscalizadas ou à adoção das competentes medidas de tutela.

A situação em apreço impõe a adoção, por parte da autarquia, das competentes medidas de tutela da legalidade urbanística, sem embargo de outras medidas cautelares a encetar pela entidade coordenadora (Delegação Regional do Ministério da Economia) e pela CCDRN, ao abrigo do artº 54º, do DL nº 209/2008, de 29/out, ex vi, artº 9º, nº2, 19º e 33º e ss. do mesmo diploma.

Questiona-se, por fim, a própria fundamentação da CM e da AM, para a desafetação do domínio público municipal e permuta das áreas em causa, as quais se traduzem na

alteração do traçado da estrada municipal em causa, face à dificuldade em identificar o interesse público subjacente aos atos administrativos que viabilizaram esta solução⁴¹.

Os atos em causa, independentemente de não se ter verificado prejuízo para o erário público, enfermam, consequentemente, do **vício de falta de fundamentação ou mesmo desvio de poder, geradores da sua anulabilidade**, atos já não sindicáveis no presente momento⁴².

Na pronúncia apresentada em sede de **contraditório**, a CMCP limita-se a afirmar, em suma, que a unidade industrial se encontra em funcionamento desde 1980 e que tem um impacto socioeconómico positivo no concelho, dando, nomeadamente, emprego direto a 10 pessoas. Considera também que não existiu prejuízo para o erário público nas operações aprovadas.

Informa finalmente que vai promover o apoio aos proprietários da Indústria no sentido da sua legalização junto de entidades licenciadoras da atividade em causa, de forma a minimizar o impacto na sua laboração e nos trabalhadores.

Constata-se, a este propósito, que os responsáveis autárquicos não manifestaram qualquer intenção de adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística a que estavam obrigados face à total clandestinidade do funcionamento da unidade industrial e de todas as edificações que a compõem, bem como à inviabilidade do respetivo licenciamento urbanístico em face do PDM em vigor, assumindo, ao invés, a defesa de uma situação de ilícito urbanístico, conduta totalmente contrária às suas competências e deveres específicos nesta matéria.

Sugere-se pois a comunicação desta matéria ao Ministério da Economia e à CCDR Norte, entidades com competência quanto ao licenciamento e fiscalização da atividade industrial em causa.

2.6.5 Exposição dos Vereadores do - Exposição/denúncia sobre alegadas ilegalidades cometidas nas obras municipais e outras conexas com as matérias analisadas na auditoria

(Anexo 29)

Na citada exposição são denunciadas situações relacionadas com o âmbito da auditoria (contratação pública e outras matérias), a saber:

- ✓ No processo de alienação por hasta pública de um prédio urbano (artigo 1232), questiona-se a avaliação do mesmo por técnico não habilitado e a oportunidade

⁴¹ Com efeito, as alterações em causa, decorrentes da união dos prédios onde se encontram implantados os edifícios afetos à unidade industrial e da criação, ao mesmo tempo, de uma acessibilidade para o prédio vizinho, beneficiam única e exclusivamente os particulares acima identificados, os quais, mantiveram, até ao presente, uma prática edificatória clandestina, bem como a exploração de uma unidade industrial não licenciada e em local não admissível, que inclusive, de acordo com o PDM, acarreta riscos ambientais (v.g. de incêndio), inexistindo, portanto, evidência de qualquer interesse público.

⁴² Por força do decurso do prazo legal de impugnação dos atos (1 ano).

do negócio, num momento em que se está a preparar a alteração do Plano de Urbanização, atendendo a que o adquirente é único arrematante foi a ;

- ✓ Realização de obras de alargamento e pavimentação da via na entrada da Vila, em terrenos privados e sem que tivesse existido nenhuma negociação para a aquisição dos mesmos;
- ✓ Realização de obras no rés-do-chão do edifício da antiga cadeia, após ter sido realizado concurso público, com financiamento do PRODER, para a beneficiação do mesmo edifício.

2.6.5.1 Alienação do imóvel

A alienação do dito prédio urbano foi realizada ao abrigo das competências próprias da CM (artº 64º, nº 1, alínea f) da Lei nº 169/99, de 18/set, com as alterações sofridas), designadamente quanto à opção e oportunidade da alienação do imóvel, tendo o procedimento de hasta pública obedecido aos requisitos legais exigíveis, nomeadamente a aprovação de regulamento, publicitação e praça/arrematação.

Relativamente à avaliação do terreno para efeitos da alienação (por €72 000), considera-se que a mesma não se encontra assente em critérios objetivos, sendo também substancial e, incompreensivelmente inferior, àquela realizada há 5 anos atrás - €255 620 (menos de 1/3).

Analiso o relatório/informação de avaliação, verifica-se que, apesar de se ter feito o enquadramento do prédio no zonamento do PUVCP, através da obtenção da respetiva capacidade construtiva, não se utilizaram esses valores, de forma lógica e consequente para obter o valor do terreno, não se fazendo refletir as práticas habitualmente usadas nas avaliações de prédios urbanos, nomeadamente, as previstas no cap. IV do regulamento n.º 8/2002 da CMVM, que disciplina a avaliação de imóveis de Fundos de Investimento Imobiliário⁴³.

Em suma, na presente avaliação, aprovada pela CM, o valor do m² do terreno foi obtido, não com estes métodos e pressupostos, mas com base numa suposta e simples consulta

⁴³ Parece-nos pertinente tecer as seguintes observações à avaliação efectuada pela autarquia local:

- ✓ Não foi realizada por técnico habilitado para o efeito, com formação específica ou, sequer, experiência demonstrada na área da avaliação imobiliária;
- ✓ Não identifica completa e rigorosamente o imóvel objeto da avaliação, nomeadamente no que respeita à sua descrição na matriz fiscal;
- ✓ Não faz a análise do mercado imobiliário na envolvente do imóvel em causa, designadamente em termos de inserção geográfica no concelho e cidade de Castelo de Paiva e da existência de infraestruturas/equipamentos circundantes (Ex: Hospital, escola e estádio de futebol) que possam influenciar significativamente o seu valor;
- ✓ Não foi utilizado qualquer dos 3 métodos tradicionais de avaliação (o comparativo, do custo ou do rendimento) quando devia recorrer-se, pelo menos, a dois deles;
- ✓ Não faz qualquer menção concreta de eventuais transações ou propostas eletivas de aquisição utilizadas na avaliação, relativas a imóveis com idênticas características, revelando a inexistência de qualquer trabalho grévio de prospeção na zona envolvente ao imóvel em causa.

aos agentes imobiliários do concelho, apesar de não existir no processo qualquer evidência da mesma, resultando assim, num valor subjetivo e infundado.

Face ao exposto, esta alienação traduziu-se objetivamente num **prejuízo para o erário/património municipal, com o valor máximo de €183 260**, e, consequentemente, num benefício indevido de igual montante concedido ao particular adquirente -

Quanto a esta questão foi apresentado **contraditório institucional e pessoal de idêntico teor**, por parte do PCM e dos vereadores
e , cujo conteúdo se dá aqui por reproduzido.

Nestes contraditórios refere-se que na hasta pública de 2012 foi tido em conta o resultado negativo das anteriores hastas públicas de 2007, ambas desertas, bem como a evolução entretanto registada do mercado do imobiliário.

Alega-se ainda que, por força das obras de urbanização efetuadas entretanto no local, nomeadamente com a criação de lugares de estacionamento, a área do terreno resultou diminuída, sendo efetivamente de 1.583,30 m².

Acrescenta-se que foi amplamente publicitado o dito processo de alienação e cumpriu as demais regras legais e que, face à situação de debilidade financeira do Município, era um dever a alienação de património não necessário.

Refere-se finalmente que as avaliações imobiliárias efetuadas pelo funcionário em causa sempre se pautaram pelas boas práticas e critérios adequados, não enfermando a dita avaliação de qualquer vício, irregularidade ou falta de fundamentação, alegando ainda de resto, a exiguidade dos recursos humanos da autarquia.

Conclui, referindo que não existiu qualquer prejuízo para o erário do município, nem benefício indevido para o adquirente.

Relativamente a esta matéria, considera-se que que a pronúncia em causa não põe em causa o enquadramento nem as conclusões vertidas no projeto de relatório, mantendo-se estes nos precisos termos.

Mantém-se, portanto, que esta alienação se traduziu objetivamente num prejuízo para o erário/património municipal, com o valor máximo de €183.260, e, consequentemente, num benefício indevido de igual montante concedido ao particular adquirente -

Assim, em nosso entender, justifica-se a comunicação desta matéria ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas com vista ao apuramento de eventual responsabilidade financeira decorrente da não arrecadação de receita devida por parte do Município, nos termos do artºs 60º e 65º, nº 1, alínea a) e I), da Lei nº 98/97, de 26/ago, com as

alterações sofridas, por parte dos membros da CM que aprovaram a alienação do citado prédio naquelas condições.

2.6.5.2 Obras de alargamento da via na entrada da Vila de Castelo de Paiva

Com respeito às obras de alargamento e pavimentação da via na entrada da Vila, em terrenos privados e sem que tivesse existido nenhuma negociação para a aquisição dos mesmos, importa realçar os seguintes aspetos:

- a) As obras em causa encontram-se materialmente realizadas, tendo decorrido no período do verão de 2010;
- b) Trata-se de obras de alargamento e pavimentação na Rua José de Arrochela, em Portela/Ralva, à entrada da Vila de Castelo de Paiva, envolvendo aterro;
- c) De acordo com os dados obtidos, a obra em causa teve intervenção de pessoal e materiais da CM (por administração direta), bem como de máquinas e materiais aplicados por um empreiteiro/construtor, nomeadamente quanto à pavimentação, em virtude do Município não dispor dos equipamentos apropriados;
- d) Os serviços e bens foram faturados e pagos;
- e) Tanto quanto se apurou, existe um acordo informal de cedência dos terrenos abrangidos pelas obras, por parte do proprietário particular, não tendo sido ainda acordado com a Câmara Municipal o montante da aquisição e a aquisição formal dos mesmos;
- f) A área intervenção localiza-se em espaço urbano, de acordo com o PUVCP.

As obras em causa, de alargamento e pavimentação da estrada na entrada da Vila de Castelo de Paiva, tal como evidenciam os documentos financeiros analisados, configuram aquele que seria o objeto normal de uma empreitada de obras públicas, tendo, contudo, sido realizadas com recurso a vários procedimentos de ajuste direto simplificado com vista à aquisição de serviços (aluguer de máquinas e respetivos operadores) e fornecimento de materiais.

Este procedimento é, face à lei, completamente desadequado, tendo-se traduzido, nomeadamente:

- a) no fracionamento da despesa em violação do princípio estabelecido no artº 16º, do DL nº 197/99, de 8/jun;
- b) na utilização de procedimento desadequado, com vista à formação do contrato, face ao regime legal;
- c) no consequente prejuízo da garantia de boa execução da obra, em resultado da intervenção concomitante dos serviços camarários por administração direta e no fornecimento de alguns materiais;

- d) na não exigência de eventual caução;
- e) na ausência de fiscalização formal da obra;
- f) na omissão dos necessários procedimentos respeitantes à segurança e saúde durante os trabalhos (DL nº 273/2003, de 29/out);
- g) na omissão do procedimento de comprovação da habilitação legal do adjudicatário.

As ditas obras deveriam ainda ter sido precedidas de documento formal ou procedimento administrativo, que garantisse ao Município a propriedade da área de intervenção da obra ou outro direito real sobre a mesma, que legitimasse a intervenção através da execução de obras públicas – imposto também pelo CCP, arts. 351º e 352º.

No âmbito do **contraditório institucional e pessoal de idêntico teor**, o PCM veio referir que se tratou de uma intervenção urgente realizada na convicção de que, face à situação de debilidade financeira do Município, se estaria perante a opção mais correta e economicamente mais vantajosa.

Acrescentou que, não tendo o Município capacidade para a execução de todos os trabalhos por administração direta, se optou por recorrer à contratação de máquinas necessárias à execução dos trabalhos, nomeadamente ao assentamento do tout-venant, tendo sido também afetados trabalhadores e materiais do Município.

Nestes termos, considera que a obra foi efetuada por administração direta, não havendo lugar a prestação de caução, normas e procedimentos de segurança e saúde em obra⁴⁴ e gestão de resíduos, nos moldes de uma empreitada de obras públicas.

Alega ainda que é legalmente admissível a realização de obra pública em terrenos privados, desde que a administração esteja na posse administrativa dos terrenos a expropriar, e que a cedência de parcelas de terreno ao domínio público é válida ainda que não tenha havido escritura pública, referindo ter a autarquia agido de boa-fé uma vez que teve a autorização do proprietário.

Considerados os **argumentos explanados pelo PCM**, parece-nos que estes, na sua maioria, **carecem de sustentação**.

Com efeito, a autarquia não tinha meios suficientes, tal como reconheceu o PCM, para realizar a obra em causa tendo que recorrer a meios exteriores, obra esta enquadrável no conceito tradicional de obra pública, exequível através de uma empreitada de obras públicas, pelo que não pode, em rigor, considerar-se uma realização por administração direta, apesar desta ter decorrido sob a orientação e direção da autarquia.

⁴⁴ Nos termos do regime legal aplicável os procedimentos de segurança e saúde em obra são também obrigatórios nas obras executadas por administração direta.

Ao invés, a autarquia promoveu contratações de serviços a par da utilização de meios humanos e materiais próprios para a execução das diferentes fases da obra.

Por outro lado, não foi desencadeado qualquer procedimento tendente à expropriação dos terrenos em causa, nem estes foram adquiridos no âmbito de acordo prévio em processo de expropriação, não possuindo a CM legitimidade para a realização da obra.

Tão pouco parece ter havido qualquer cedência formal dos terrenos por parte do proprietário, já que os termos da autorização preveem, ao que se conhece, a sua negociação futura.

Os factos descritos são passíveis de configurar a prática de ilícitos financeiros previstos no artº 65º, nº1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26/ago.

2.6.5.3 Obras no edifício da antiga cadeia

Relativamente à realização de obras no rés-do-chão do edifício da antiga cadeia, após ter sido realizado concurso público, com financiamento do PRODER, para a beneficiação do mesmo edifício, importa salientar os seguintes aspetos:

- A intervenção ao nível do 1º piso do edifício da antiga cadeia – Valorização do Antigo Edifício da Cadeia com vista à criação do Centro de Interpretação de Cultura Local – foi realizada no âmbito de empreitada (procº nº 16/2011 – Concurso Público, adjudicado a , por €93 464,70+IVA), a qual se incluiu na amostra da auditoria (Ver. Anexo 12);
- As obras foram financiadas pelo Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) – “Dinamização das Zonas Rurais”, tendo sido incluídas na Medida “Melhoria da Qualidade de Vida” e na Ação “Conservação e valorização do Património Rural”;
- De acordo com o contrato de financiamento, o valor total do investimento seria de €190 748,75, para um valor de investimento elegível de €159 990,00. A comparticipação total (comunitária e nacional) seria de €95 994,00 e a participação do beneficiário (Município), de €94 754,75;
- O valor da candidatura (€190 748,75) foi obtido mediante orçamento realizado pela autarquia e encontrava-se próximo do limite máximo para a Medida em causa;
- Encontravam-se em curso, à data da auditoria, obras de requalificação do rés-do-chão do mesmo edifício, com vista à instalação do Posto de Turismo, adjudicadas por ajuste direto à mesma empresa (ajuste direto adjudicado em 12/out/2012) no valor de €10 584,50 (obras essa não incluídas no programa de financiamento).

Relativamente a estas obras de conservação e requalificação do antigo edifício da cadeia, considera-se criticável o processo de candidatura bem como a sua adjudicação.

Desde logo, a divisão da adjudicação em duas empreitadas, atenta a ligação material e física do respetivo objeto (trata-se, em suma, do mesmo edifício), ao nível do projeto e mesmo ao nível temporal da execução das obras (as quais foram, praticamente, consecutivas), traduziu-se no fracionamento ilegal da despesa em violação do disposto no artº 16º do DL nº 197/99, de 8/jun.

O processo de concurso público enfermou ainda de várias outras irregularidades e ilegalidades (Cfr. **Anexo 12**).

Por outro lado, as condicionantes e as opções camarárias no próprio processo de financiamento/candidatura ao PRODER, cujo limite de financiamento para a Medida em causa, praticamente coincidiu com o orçamento da primeira empreitada, revelam sobreorcamentação da obra (recorda-se que a empreitada do 1º piso do edifício foi adjudicada por um valor anormalmente baixo – inferior em mais de 40% relativamente ao preço base) e falta de otimização/racionalização dos recursos, traduzida no desaproveitamento da fatia financiada, pondo em causa, de forma negligente, o montante potencial de receitas comparticipadas e o financiamento para todo o edifício⁴⁵.

Quanto a esta questão, o PCM no âmbito quer do **contraditório institucional** quer do **contraditório pessoal**, referiu o Município apresentou uma candidatura ao PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural – Subprograma 3, Medidas 3.1. e 3.2. com vista ao financiamento da criação de um Centro de Interpretação da Cultura Local, sendo o investimento total de apoio de €190.748,75 (s/ IVA) sendo elegível a totalidade com comparticipação do PRODER de 60%.

Face ao preço base €181.976,00 (+ IVA) optou a autarquia por um procedimento de concurso público.

Acrescenta que as ditas obras se confinaram ao 1º andar do edifício, pelo que considera que não existe qualquer relação entre esta empreitada e o ajuste direto lançado em 2012 para obras no rés-do-chão (Posto de Turismo), não existindo qualquer fracionamento da despesa. Estas últimas obras (no rés-do-chão) não se enquadravam no objeto do projeto e da candidatura, pelo que considera não poder ser incluída a despesa na mesma, sob pena de ilegalidade, considerando que não foram cometidos quaisquer ilícitos de natureza financeira.

Analizados os elementos recolhidos e o contraditório camarário, considera-se criticável todo o processo de candidatura bem como a adjudicação das obras de conservação e requalificação do antigo edifício da cadeia.

Desde logo, conforme foi atrás referido, a divisão da adjudicação em duas empreitadas traduziu-se no fracionamento da despesa, uma vez que se trata do mesmo edifício, do

⁴⁵ A soma dos valores de ambas as adjudicações, é muito inferior ao valor do orçamento relativo à 1ª empreitada.

qual foram mantidas apenas as paredes exteriores e mestras, tendo sido, inclusivamente, totalmente construída a laje que separa o rés-do-chão do andar.

Não obstante, atendendo ao facto do primeiro procedimento ter sido um concurso público, o dito fracionamento da despesa não se traduziu na omissão da adoção do procedimento legalmente exigível, em prejuízo da concorrência, não sendo passível de gerar a invalidade do procedimento e a eventual responsabilidade financeira dos responsáveis.

Sendo um único edifício antigo e atenta a óbvia inseparabilidade das obras em causa, a candidatura ao PRODER deveria, em todo o caso, ter abrangido todo o edifício.

Recomenda-se, portanto, que, futuramente, seja dado o devido cumprimento às normas referentes ao procedimento para formação dos contratos de EOPs e assegurada a otimização da gestão dos processos de candidatura a financiamento comunitário.

2.6.6 Processo Administrativo nº 10600-13/2011 - Ilegalidades nas obras municipais de Castelo de Paiva

A exposição constante deste processo refere-se a alegadas ilegalidades na realização da obra de pavimentação do caminho denominado "Arruamento sul do Bairro Social da Póvoa".

A CM, pela mão do Vice-Presidente, teria alegadamente fornecido materiais para a obra em causa, à margem do contrato de empreitada celebrado, em prejuízo dos cofres da autarquia.

Esta matéria refere-se ao procº nº 8/2011, o qual foi incluído na amostra de EOPs, encontrando-se tratada no Anexo 11 deste relatório.

2.6.7 Exposição rececionada na IGF sob o nº 6482/2012 – Ilegalidades nas obras municipais de Castelo de Paiva

A exposição entrada na IGF em 25/out/2012, registada sob o nº 6482/2012, dá conta da execução de obras públicas na CMCPV, tais como construções novas de arruamentos e caminhos municipais, sem o mínimo respeito pelas normas legais e regulamentares, nomeadamente, sem qualquer procedimento prévio, sem que estas estejam previstas nos instrumentos previsionais de Município e, encapotadas, em muitos casos, como meras aquisições de bens (materiais) e serviços, as quais não têm concreta correspondência com as obras efetivamente executadas.

Apontam como exemplo a obra de alargamento e pavimentação do caminho do Lameirão-Fornos, em que parte da extensão executada serve apenas uma casa particular, ou a pavimentação do caminho atrás da padaria em Oliveira do Arda-Raiva, a qual envolveu dezenas de milhares de euros em aquisição de materiais e aluguer de

máquinas, envolvendo a construção de muros de suporte às propriedades adjacentes e, por último, a execução da obra denominada "arruamento Póvoa II".

Na exposição alegam-se ainda irregularidades no subsídio mensal atribuído à *[redacted]*, encapotado numa aquisição de serviços de publicidade e que se destina a pagar o ordenado de um jornalista.

(ANEXO 30)

Relativamente a estas matérias, e após análise dos procedimentos administrativos com elas conexos, não se apuraram ilegalidades que possam por em causa a validade de atos administrativos ou indicar a prática de ilícitos ou a imputação de responsabilidades aos autarcas ou funcionários da CMCP, para além das irregularidades já verificadas em matéria de elaboração e execução dos orçamentos municipais.

2.7 PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

No âmbito específico em que a ação incidiu - Contratação pública - foram identificadas as seguintes situações de risco de corrupção e infrações conexas, que se consideram relevantes:

- ✓ Realização de obras por administração direta sem controlo na aquisição de materiais, na entrada e saída de armazéns e sem articulação com a contabilidade municipal;
- ✓ Realização de obras por administração direta sem fiscalização municipal, em prejuízo da boa execução da obra;
- ✓ Realização de obras municipais sem projeto de execução, em prejuízo da boa execução e da qualidade final da obra;
- ✓ Realização de obras municipais através do recurso sistemático a ajustes diretos para aquisição de matérias e serviços, omitindo o procedimento legalmente aplicável (de empreitadas de obras públicas), potenciando situações de fracionamento ilegal da despesa.

3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<i>Quanto à contratação pública em geral</i>		
1. A despesa com contratação pública representou, no triénio em análise (excluído o 1º semestre de 2012) 25,2% do total da despesa municipal , distribuindo-se em 2,2%, referente às empreitadas	Item 2.1.	Nada a recomendar.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
de obras públicas (EOPs) e 23%, referente às aquisições de bens e serviços (ABSs).		
2. A despesa contratualizada com EOPs representou ainda, no mesmo período, 4,8% do total da despesa de capital (tríenio 2009/2011).	Item 2.1.	Nada a recomendar.
3. A despesa com ABSs representou, por sua vez, 42,2% da despesa corrente, no mesmo triénio. No entanto, a despesa com ABSs precedidas de procedimento formal (acima de €5 000) representou apenas 10% do valor total da despesa com ABSs.	Item 2.1.	Nada a recomendar.
4. A autarquia apenas recorre à publicitação e instrução dos procedimentos de contratação na plataforma eletrónica, nos procedimentos de concurso público, tendo informado, entretanto no contraditório que os ajustes diretos passaram a ser tramitados também na plataforma.	Item 2.2.2.	A. Atentas as vantagens ao nível da integridade, segurança e confidencialidade, considera-se correta a extensão da utilização da plataforma a todos os procedimentos de contratação pública, incluindo os ajustes diretos.
5. A autarquia recorreu apenas duas vezes à contratação com base em acordos quadro no último triénio, não se tendo, contudo, evidenciado, diferenças significativas entre as condições de compra obtidas através desses procedimentos e os dos procedimentos normais.	Item 2.2.2.	B. Ponderação da contratação nos casos em que seja viável o recurso à contratação através de acordos quadro - arts. 257º e ss. do CCP, face às garantias e vantagens conferidas por esta modalidade.
6. Entre os fornecimentos, constata-se a opção relativamente pouco frequente pelo fornecimento por grosso ou prolongado no tempo.	Item 2.2.2.	C. Recurso ao fornecimento por grosso, através de um adequado planeamento das compras e da gestão de stocks, com vista à estabilização de preços, dos próprios fornecimentos e à obtenção de ganhos de escala.
7. É, em geral, insuficientemente fundamentada a realização da despesa pelo órgão com competência para a autorizar - artº 38º do CCP.	Item 2.2.2.	D. Elaboração de informação sustentada por parte do serviço requisitante ou do serviço de apropriação, onde seja concentrada a justificação quanto à necessidade da sua realização, uma análise do custo-benefício e de acordo com critérios de economia eficácia e eficiência, identificado o nexo de causalidade entre a sua realização e as atribuições concretas dos órgãos e o interesse público a prosseguir.
8. Verificaram-se insuficiências também quanto à fundamentação da legalidade e regularidade financeira (prévio cabimento orgamental) das EOPs e ABSs, bem como do tipo de procedimento a	Item 2.2.2.	E. Cumprimento cabal, nomeadamente, ao Ponto 2.3.4.2. alínea á) e ss. do POCAF na execução dos Instrumentos de Gestão Financeira/realização da despesa.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
adotar e, ainda, da escolha das entidades a convidar.		
Relativamente às empreitadas de obras públicas		
9. O procedimento quase uniformemente adotado para a contratação das EOPs no período em análise (39 num universo de 41) foi o de ajuste direto em função do valor (artº 19º do CCP), tendo tido lugar apenas dois procedimentos de concurso público, no triénio em análise.	Item 2.3.1.2.	F. Adoção, sempre que possível, do procedimento mais abrangente em termos de concorrência.
10. As 41 adjudicações, no valor total de M€1,06 foram repartidas por uma dezena de empresas/empreiteiros, dos quais a reúne o maior valor adjudicado - 19%, correspondente a m€200 -, enquanto a obteve o maior número de adjudicações - 29%, correspondente a 12 adjudicações.	Item 2.3.1.3.	G. Alargamento, tanto quanto possível, do leque de entidades convidadas e co-contratantes, nomeadamente nos procedimentos de ajuste direto.
11. Cerca de 88% das obras municipais realizadas por empreitada no triénio 2009/2011 e 1º sem. de 2012, correspondentes a 85% da despesa municipal com empreitadas, referem-se a trabalhos de construção, e/ou, essencialmente, de conservação e manutenção de vias rodoviárias.	Item 2.3.1.4.	Nada a recomendar.
12. 7 das 8 empreitadas analisadas, apresentaram desvios significativos na sua execução, compreendidos entre 42% e 620% do prazo contratual estabelecido (entre 1 e 17 meses), em nenhum caso totalmente justificados e sem que tenham sido aplicadas quaisquer penalidades em razão desses atrasos. No contraditório a autarquia alegou que os autos de receção provisória foram elaborados muito posteriormente à conclusão efetiva das obras. Contudo, por força do artº 394º, nº 1, do CCP, a receção deve acontecer logo que concluídas as obras, marcando o final do prazo de execução da obra.	Item 2.3.2.	H. Introdução de regras mais rigorosas de controlo da execução das empreitadas, recorrendo, sempre que justificado, às prerrogativas legais de salvaguarda do interesse público, nomeadamente, as previstas no artº 302º e ss. e, em especial, no artº 329º, ambos do CCP e cumprimento cabal das normas relativas à receção das obras.
13. Em duas das empreitadas analisadas, ocorreram situações de prorrogação ou suspensão do prazo contratual de execução, no primeiro caso, sem sustentação legal.	Item 2.3.2.	I. Cumprimento das regras de execução dos contratos de empreitada de obras públicas, estabelecendo, concomitantemente, o enquadramento e fundamentação sustentada das situações de suspensão ou prorrogação.
14. No que tange à execução financeira, todas as empreitadas analisadas se encontravam pagas à	Item	Nada a recomendar.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
data da auditoria, tendo-se registado duas situações de cálculo e pagamento de revisão de preços.	2.3.3.	
15. Em 3 das empreitadas (Processos 1/2009, 4/2009 e 3/2010), verificaram-se contratos adicionais de "trabalhos a mais", em todos os casos, de valor inferior aos limites legais previstos no artº 370º do CCP, com as sucessivas alterações.	Item 2.3.3.	J. Enquadramento correto dos trabalhos não previstos no contrato, integrando-os de forma devidamente fundamentada como trabalhos a mais (de natureza imprevista) ou trabalhos decorrentes de erros e/ou omissões do projeto e neste caso, estabelecendo de forma sustentada a imputação da responsabilidade da sua execução ao Município (dono de obra) ou ao empreiteiro (adjudicatário) de acordo com as normas estabelecidas nos artigos 370º e ss. e 376º e ss. do CCP.
16. O valor dos trabalhos adicionais, deduzidos dos trabalhos a menos, traduziu-se no aumento do preço final das duas primeiras empreitadas, ambas de 4,8%, sendo que num dos casos, o valor dos trabalhos a menos foi, inclusivamente, superior aos trabalhos adicionais adjudicados.	Item 2.3.3.	
17. Os atrasos nos pagamentos das faturas face ao prazo contratual, no período em análise, situaram-se, em média, nos 249 dias, correspondendo a cerca de 810% daquele prazo. Registaram-se, porém, atrasos no pagamento de faturas superiores a 500 dias, correspondentes a mais de dez vezes o prazo contratual.	Item 2.3.3.	K. Prossecução de objetivos de redução dos prazos de pagamento, de forma dar cumprimento aos prazos legais e contratuais.
18. Grande parte das adjudicações, foi cabimentada por referência a uma mesma rubrica comum e projeto (ação) genérico e/ou residual, incluídos nos documentos previsionais do Município (Orçamento e Plano Pluriannual de Investimentos) os quais foram aprovados em simultâneo com listagens praticamente exaustivas de todas as hipotéticas obras a realizar no concelho, em quantidade e valor muito superiores ao valor orçamentado, e não em rubricas e projetos devidamente desagregados, revelando: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Deficiente programação das opções e prioridades do investimento municipal; ✓ Elevada discricionariedade e falta de transparéncia na distribuição e concretização desse investimento; ✓ Desrespeito pelas regras de elaboração dos instrumentos de gestão financeira previstas no POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22/fev, com as alterações sofridas, bem como pelas regras de execução orçamental da despesa previstas nos Pontos 2.3.3. 2.3.4.2. alínea a) do mesmo POCAL. 	Item 2.3.4.	L. Cumprimento das regras de elaboração dos instrumentos de gestão financeira previstas no POCAL; M. Prossecução dos princípios de execução orçamental da despesa previstas nos Pontos 2.3.3. e 2.3.4.2. alínea a) do mesmo POCAL; N. Que o Município altere o procedimento do sentido de o conformar com o entendimento da IGF, vertido no presente relatório.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
19. Em 3 dos 8 processos de empreitada analisados, a cabimentação não ocorreu como deveria, antes ou em simultâneo à abertura dos procedimentos e em face da estimativa da despesa, ou não existiam evidências desse facto - processos 4/2009, 5/2009 e 6/2009, situação passível de gerar responsabilidade financeira dos responsáveis.	Item 2.3.4.	O. Cumprimento rigoroso à alínea d) do Ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22/fev, com as alterações sofridas.
20. Na maioria dos casos, a elaboração do caderno de encargos não foi da autoria nem teve a participação/supervisão de um técnico com habilitação no domínio da engenharia/construção civil.	Item 2.3.4.	P. O caderno de encargos, nos termos do estabelecido no artº 43º do CCP deve ser integrado pelos elementos de solução de obra, designadamente programa e projeto de execução, os quais devem ser elaborados por trabalhador técnico e legalmente habilitado.
21. Verificou-se em grande parte dos processos, a inexistência de projetos de execução e outros elementos de solução de obra, para além do mapa de medições/quantidades, bem como a omissão de cláusulas de caráter técnico no caderno de encargos. Registaram-se, contudo, progressos nesta matéria no período mais recente, tendo invocado a autarquia em contraditório a exiguidade dos recursos humanos disponíveis.	Item 2.3.4.	Q. Apesar dos progressos registados, deverá ser prosseguida a correta planificação das obras municipais, mediante elaboração de cadernos de encargos/projetos de execução contendo os elementos de solução de obra adequados e previstos legalmente, nos termos previstos nos arts. 42º e ss. do CCP.
22. No Processo de empreitada nº 1/2009, as medições constantes dos ditos mapas e os respetivos orçamentos, excedem as medições por nós efetuadas nos elementos cartográficos disponibilizados, num total de 30% em desfavor da autarquia (correspondentes a €20.321,47 indevidamente pagos), alegadamente por ser concedida, habitualmente, pelos técnicos municipais, uma margem de 20% nas quantidades com vista a evitar a ocorrência de trabalhos a mais. Esta prática, além de inflacionar os preços das empreitadas, é absolutamente ilegal e violadora das regras da concorrência e da transparência. No caso concreto, e em função do não acolhimento das pronúnrias apresentadas em sede de contraditório pessoal, é passível de sancionamento de natureza financeira, ao abrigo do disposto no artº 59º, nº 1 e 4, da Lei nº 98/97, de 26/ago, com as alterações sofridas, do responsável técnico pela elaboração das medições e restantes elementos do projeto e pela medição durante a execução da obra, bem como pelo então PCM, que adjudicou e validou	Item 2.3.4.	R. Elaboração rigorosa das medições e orçamentos das EOPs.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
esses elementos.		
23. O contrato de empreitada celebrado no âmbito do Processo 4/2009 não tem correspondência com o valor real/efetivo da adjudicação, com os pagamentos realizados ao empreiteiro.		
24. A verdadeira dimensão e quantidade dos trabalhos realizados e materiais excede em cerca do dobro dos constantes do mapa de medições e do caderno de encargos, sendo a despesa real da obra realizada, de cerca do dobro do previsto no procedimento.		
25. Em face dos elementos recolhidos e das pronúnícias do Município, do PCM no mandato de 2005/2009, do então Chefe de Divisão das Obras Municipais e dos membros da JF do Paraíso, ter-se-ão registado adjudicações de duas empreitadas distintas, a cargo da CMCP e da JF do Paraíso, tendo os trabalhos decorrido de forma continuada e na mesma via municipal.	Item 2.3.4.	5. Que as autarquias (CM e JF) promovam a execução de obras públicas, no âmbito das suas competências, ou, mediante protocolos de delegação de competências previamente celebrados e em obediência às regras da contratação pública.
No caso da Junta de Freguesia, no entanto, a empreitada, no montante de € 35.000,00, decorreu sem obediência a qualquer procedimento prévio, contrato formal, caução, fiscalização etc e sendo a obra, realizada no domínio público municipal (fora do âmbito de atribuições da Freguesia), em violação do princípio da especialidade, sendo esses factos geradores da ilegalidade da respetiva despesa.		
26. Estas práticas violam as regras essenciais em matéria de contratação pública e concorrência, prejudicando os vários aspetos inerentes ao regime legal das empreitadas de obras públicas, sendo passíveis de consubstanciar a infração prevista no artº 65º, nº 1, alínea b) da Lei nº 96/97, de 26/ago por parte dos então membros da Junta de Freguesia do Paraíso.		
27. Verificaram-se situações em que a autarquia, por administração direta, a par da contratação externa de bens e serviços, executou parte dos trabalhos de uma mesma obra a par dos trabalhos executados por empreitada, repercutindo-se esse facto no prejuízo da garantia futura de boa execução da obra;	Item 2.3.4.	7. Contratualização da execução integral das obras por empreitada ou, existindo meios na própria autarquia, optando pela sua realização por administração direta.
28. A prática reiterada deste tipo de procedimentos é,		

Conclusões	Item Refat.	Recomendações
ao mesmo tempo, geradora de falta de transparéncia, potenciando irregularidades e ilegalidades no que concerne à execução e fiscalização dos trabalhos e respetivo pagamento.		
29. No processo de empreitada nº 8/2011, apesar de resultar do caderno de encargos, da proposta vencedora e do contrato, o fornecimento pelo empreiteiro/adjudicatário da maioria dos materiais para a obra, verificou-se que parte desses materiais foi fornecida pela própria autarquia, não tendo tal resultado qualquer alteração do valor final efetivamente pago, repercutindo-se, consequentemente, no prejuízo da autarquia e na ilegalidade da despesa realizada, num montante calculado de pelo menos €839,00;	Item 2.3.4.	U. Que a autarquia cumpra rigorosamente os contratos de empreitadas de obras públicas, promovendo eventuais alterações nos termos legais.
30. Os factos descritos são passíveis de configurar a prática de ilícitos financeiros previstos no artº 65º, nº1, al. b) e 59º nº1 da Lei nº 98/97, de 26/ago, por parte do Chefe da DOM e do PCM, autores da informação e despacho que autorizaram a alteração contratual que viabilizou a execução e o pagamento da obra naqueles termos.		
31. Os "trabalhos a mais" contratualizados em três das empreitadas analisadas, apesar de não ultrapassarem, por regra, 5% do valor da adjudicação, correspondem na sua maioria, a situações de erros ou omissões ou, ainda, de alteração dos "projetos" e mesmo, num dos casos (Procº 4/2009), a "obra nova", não suscetíveis de inscrever-se na previsão do artº 370º do CCP;	Item 2.3.4.	V. Correção da identificação e integração dos trabalhos adicionais bem como da responsabilidade pela execução da empreitada.
32. A adjudicação destes trabalhos ocorreu, em várias empreitadas adjudicadas por ajuste direto com base no artº 19º, alínea a) do CCP, contrariando o disposto no artº 370º, nº2, alínea a) do mesmo código, na redação então em vigor.		W. Cumprimento rigoroso das regras que permitem a adjudicação de trabalhos a mais no CCP;
33. No procedimento de formação do contrato de ajuste direto, a autarquia tem optado reiteradamente pelo convite a uma só entidade.	Item 2.3.4.	X. Recurso à possibilidade prevista no artº 114º do CCP - convite a mais do que uma entidade - no sentido de obter melhores condições contratuais, em prejuízo da concorrência e, eventualmente, do erário municipal.
34. Verificaram-se diversas deficiências, irregularidades e omissões no âmbito dos procedimentos para formação dos contratos e na execução das empreitadas, tais como:	Item 2.3.4.	Y. Cumprimento das normas referentes ao procedimento para formação dos contratos e à fiscalização e execução dos contratos de EOPs.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<ul style="list-style-type: none"> ✓ admissão de propostas sem que estas contivessem de forma expressa os termos do suprimento de cada um dos erros e omissões aceites; ✓ admissão de propostas de preço anormalmente baixo sem a correspondente e cabal justificação por parte dos autores e do adjudicante; ✓ correção pelo júri de erros das propostas, nomeadamente, quanto às quantidades de materiais/trabalhos e alteração do respetivo valor final; ✓ autorização de "prorrogação graciosa" sem sustentação legal; ✓ ausência e/ou aprovação de Planos de Segurança e Saúde Irregulares; ✓ ausência dos livros de obra nos processos; ✓ falta de assinaturas em diversas peças dos processos; ✓ omissão do Plano de Gestão de Resíduos de Construção; ✓ incumprimento de prazos processuais.; 		
35. A autarquia não dispõe de qualquer base de dados que permita obter e calcular os custos unitários dos trabalhos e materiais e que sirvam de indicadores para o lançamento de novas empreitadas, encontrando-se este aspeto, segundo a informação da autarquia, em vias de resolução.	Item 2.3.5.	<p>2. Tratamento de dados referentes aos custos das empreitadas lançadas num passado recente e a sua atualização, de forma a servirem de sustentação para a elaboração de futuros orçamentos.</p>
36. Das 8 empreitadas analisadas, constatou-se que 3 (6/2009, 7/2009 e 3/2010) apresentaram preços médios unitários consideravelmente superiores (38% a 100%) quando comparados com empreitadas do mesmo tipo realizadas nos anos anteriores, sem que as respetivas discrepâncias se encontrassem completamente justificadas.	Item 2.3.5.2.	<p>AA. Deverão ser elaborados os orçamentos e cadernos de encargos com o necessário rigor e sustentação em preços de mercado e anteriores obras realizadas, de forma a obter as soluções mais vantajosas para o Município.</p>
Relativamente às aquisições de bens e serviços		
37. A despesa com ABSs precedidas de procedimento solene, ou seja, de valor superior a €5.000 (um total de M€1,2), representou no triénio 2009/2011, 4% da despesa corrente e 2% da despesa total do Município correspondendo, todavia, a apenas 10% do total da despesa com ABSs.	Item 2.4.1.1. e 2.4.1.2.	
38. Das 65 adjudicações ocorridas na sequência de procedimento formal, apenas 2 (cerca de 4%) foram precedidas de concurso público, sendo as		<p>BB. Deverá ser adotado, sempre que possível, o procedimento mais abrangente em termos de concorrência.</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
restantes de ajuste direto (96%), correspondendo as primeiras a 19% da despesa e as segundas a 81%.		
39. As adjudicações distribuíram-se por 46 adjudicatários, sendo que a maior fatia da despesa, bem como o maior valor de adjudicação se refere à aquisição de combustível rodoviário (cerca de 19,1% do total) à firma	Item 2.4.1.3.	<i>Nada a recomendar</i>
40. Os prazos de pagamento estabelecidos contratualmente apenas foram cumpridos em 4 dos 8 processos analisados, registando-se os maiores desvios (superiores a 85% e 35%) no processo P20/2011 (Anexo 24) e no contrato respeitante às ações de formação profissional (Prestador:) – Anexo 17, respetivamente.	Item 2.4.2.	<i>CC. Prossecução dos objetivos de redução dos prazos de pagamento, de forma dar cumprimento aos prazos legais e contratuais</i>
41. Na análise dos procedimentos com vista à formação de contratos de ABSs (dois concursos públicos e seis ajustes diretos) registaram-se situações em que a cabimentação não ocorreu antes ou em simultâneo à abertura do procedimento (Anexos 17, 18, 21, 23 e 24), situações passíveis de configurar déficit financeiro por parte dos responsáveis envolvidos.	Item 2.4.2.	<i>DD. Prossecução dos princípios de execução orçamental da despesa previstos nos Pontos 2.3.3, 2.3.4.2, alínea a) do POCAL</i>
42. Registaram-se, igualmente, 3 situações em que os critérios de adjudicação não foram enunciados da forma mais adequada, com vista à obtenção do melhor resultado económico, atenta a especificidade dos fornecimentos em causa (aquisição de combustível – Procs. 19, 22 e 23).	Item 2.4.2.	<i>EE. Deverá optar-se pelos critérios de adjudicação mais adequados, em função do tipo de bens a adquirir, com vista à obtenção do melhor resultado económico.</i>
43. Constataram-se deficiências em matéria de gestão de stocks de armazém, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ausência de dados atualizados dos materiais efetivamente aplicados nas obras realizadas por administração direta e dos respetivos custos; ✓ Inexistem, na prática, mecanismos formalmente instituídos de articulação entre a contabilidade e o armazém; ✓ Não existe evidência documental de quem ordena a saída dos materiais aplicados nas obras realizadas por administração direta ou de qual o órgão/responsável que decidiu a realização da obra e a respetiva 	Item 2.4.2.	<i>FF. Correção das deficiências e irregularidades apontadas.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
fundamentação/causa:		
44. O Regulamento de Controlo Interno da CMCPV encontra-se desactualizado face à atual estrutura orgânica dos serviços municipais.		GG. Aprovação de normas de controlo interno dando cumprimento ao disposto na Ponta 2.9.1. do POCAL, relativamente ao estabelecimento de circuitos e competências, nomeadamente em matéria de contratação pública e controlo de existências em armazém.
45. O RCI não institui também dispositivos reguladores de grande parte dos procedimentos de realização da despesa, nem define suficientemente circuitos e procedimentos concretos de controlo e verificação da realização da despesa e contratação pública.	Item 2.5.1.	
46. Verificaram-se alguns erros pontuais no lançamento dos movimentos das contas correntes/fornecedor dos anos de 2010 e 2011. (Relativas a e pequenas diferenças (€627 e €250) entre os saldos das contas da autarquia e do mesmo fornecedor, nesses mesmos anos.	Item 2.5.2.	
47. Os documentos financeiros da autarquia evidenciaram ainda, a não desagregação no balanço analítico de terceiros, de contas de fornecedores de imobilizado respeitantes a faturas em receção e conferência, tendo a autarquia informado, ter já solicitado à a correcção desta última irregularidade.	Item 2.5.2.	HH. Correção dos erros e desconformidades apontados.
Quanto às matérias constantes da informação nº 2012/1484 -Procº 2012/179/MG/864		
48. A denúncia refere-se a alegadas ilegalidades no processo de alteração do PUVCP, o qual implicaria benefícios ilegítimos e vantagens, nomeadamente, viabilizando o licenciamento de operações urbanísticas e conferindo capacidade construtiva a terrenos de alguns particulares ai identificados, entre outros, a (ex - PCM e "proprietário" desta empresa);		II. Que na elaboração/alteração de PMOTs, a autarquia se oriente estritamente por princípios de interesse público, em conformidade com os fins, deveres, princípios e objetivos do ordenamento do território e urbanismo, expressos, designadamente, na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Cfr. artº 3º a 6º da Lei 48/98, de 11 /ago, com as alterações previstas) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Cfr. artº 8º, do DL 380/99, de 22/set com as alterações subsequentes).
49. As alterações aprovadas ao PUVCP coincidem em grande parte com os pedidos apresentados pelos particulares antes sequer do inicio do processo de alteração;	Item 2.6.1.	
50. Apesar destas alterações não viabilizarem, por si só, os projetos concretos de obras de construção em curso (até ao momento, indeferidos ou com intenção de indeferimento), traduziram-se, contudo, na possibilidade de viabilização de operações urbanísticas com idêntica ou superior área de construção, ou ainda, na constituição ou aumento da capacidade edificatória ou alteração de uso e consequente valorização dos prédios, com vantagens patrimoniais para os proprietários e		

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>promotores, neste caso, aos particulares e empresa visados pela denúncia.</p> <p>51. O conjunto de 4 das alterações introduzidas ao PUVCP (alterações com as referências 2.C, 2.N.1., 2.N.3 e 2.I.) traduziu-se num aumento da capacidade construtiva total dos prédios abrangidos, estimado em 7.854 m².</p> <p>52. Em algumas das situações (nomeadamente, nos casos das alterações com as referências 2.C e 2.I.), a falta de fundamentação ou a fundamentação apresentada indica a prossecução, no essencial, de interesses particulares, com repercussões na viabilidade e capacidade construtiva dos prédios abrangidos.</p>		
<p>53. A atuação do PCM face à constatação da ocupação ilegal da Fazão A do Edifício "Bela Vista", permitindo o prolongamento dessa ocupação sem adotar as competentes medidas de tutela da legalidade urbanística, é censurável e violadora dos deveres inerentes à defesa da legalidade urbanística e do interesse público, imposta pelo artº 109º, nº1 do RJUE.</p> <p>Na pronúncia apresentada, o PCM juntou apenas uma certidão dos serviços na qual é afirmado que as alterações ao PUVCP são suscetíveis de viabilizar a regularização da situação, não tendo, contudo, e apesar de instados para o efeito, sido apresentadas evidências da sua legalização.</p>	Item 2.6.1.	<p>II. Que o PCM aplique oportuna e tempestivamente as medidas de tutela da legalidade urbanística devidas.</p>
<p>54. O aterro verificado a tardoz do mesmo edifício, em área de RAN, é violador do regime legal que tutela esta reserva, constituindo infração contraordenacional nos termos do disposto no artº 39º, nº1, a) do DL 73/2009.</p>	Item 2.6.1.	<p>KK. Que seja respeitado escrupulosamente o regime da RAN.</p>
Quanto à matéria constante do PA nº 10600-11/2011		
<p>55. Não foi possível recolher elementos que sustentassem as denúncias constantes da exposição registada sob o nº 5692/2011, onde se dá conta de alegadas ilegalidades perpetradas pelo Vereador [REDACTED], com competências delegadas em matéria de urbanismo, e dois particulares - um empreiteiro e um gestor bancário reformado.</p>	Item 2.6.2.	<p>Nada a recomendar</p>
Quanto à matéria constante do PA nº 10600 - 12/2011		
<p>56. Não foi possível comprovar a prática dos ilícitos denunciados na exposição registada sob o nº</p>	Item 2.6.3.	<p>Nada a recomendar</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
5945/2011, onde se dá conta de alegado favorecimento e intervenção do Vice-presidente da CM, _____, na contratação de bandas musicais, propriedade do seu filho, apesar de se terem verificado algumas irregularidades nos procedimentos de realização da despesa referentes à contratação e pagamento desses serviços.		
Quanto à matéria constante do PA nº 10600 - Z/2012		
57. A exposição registada sob o nº 1693/2012, dá conta de um acordo entre o atual PCM e um particular para a construção de um novo troço de uma estrada municipal em Bairros, em terrenos da propriedade deste último, o qual passaria pelo pagamento, pelo privado, das terraplanagens e da preparação do terreno e, pela Câmara Municipal, do "tout venant", brita e alcatrão, alegando-se várias ilegalidades, tais como a não previsão da obra no plano de atividades e orçamento da autarquia, a sua realização em terreno privado, a ilegalidade do funcionamento da Indústria a operar nesse local e a violação de área de REN.	Item 2.6.4.	<i>Nada a recomendar</i>
58. A obra em causa insere-se em área classificada no PDM como área florestal e foi integralmente financiada pelo particular com exceção da pavimentação em massa betuminosa, cujos trabalhos deverão inserir-se no âmbito da empreitada municipal de repavimentação do caminho em causa.	Item 2.6.4.	<i>Nada a recomendar</i>
59. A CMCPV e a AMCPV aprovaram a desafetação do domínio público municipal do troço do caminho em causa, encontrando-se, em curso o procedimento de formalização do contrato de permuta entre o Município e o particular, relativa às áreas do antigo e do novo traçados.		
60. Questiona-se, porém, a fundamentação dessa desafetação, face à dificuldade em identificar o interesse público subjacente aos atos administrativos que viabilizaram esta solução, face à ilegalidade de funcionamento da Indústria ali instalada;	Item 2.6.4.	<i>Nada a recomendar</i>
61. Contudo, por força do decurso do tempo, estes atos já não são sindicáveis no presente, impedindo a sua anulabilidade, por vício de falta de fundamentação ou mesmo desvio de poder.		
62. Com efeito, a unidade industrial de produção de	Item	<i>11. Adoção, por parte da autarquia, das</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>carvão vegetal em funcionamento no local desde 1980, não está licenciada, enquadrando-se nas indústrias de Tipo 2, previstas no REAI - CAE 2014B e possui, presumivelmente, potência térmica superior a 8,105kj/h, sendo a entidade licenciadora o Ministério da Economia, carecendo de avaliação de impacto ambiental, com intervenção da CCDRN,</p>	2.6.4.	<p>competentes medidas de tutela da legalidade urbanística, sem embargo de outras medidas cautelares a encetar pela entidade coordenadora - Delegação Regional do Ministério da Economia - e pela CCDRN, ao abrigo do artº 54º, do DL nº 209/2008, de 29/out, ex vi, artº 9º, nº2, 19º e 33º e ss. do mesmo diploma.</p>
<p>63. A maioria das edificações e construções onde se encontra instalada a unidade industrial não se encontra, também, licenciada, sendo que, face ao PDM, a ocupação em causa não é admissível naquele espaço.</p> <p>64. O PCM, em sede de contraditório institucional, limitou-se a afirmar que a unidade industrial tem um impacto socioeconómico positivo no concelho e que vai promover o apoio aos proprietários da indústria no sentido da sua legalização junto de entidades licenciadoras da atividade em causa, de forma a minimizar o impacto na sua laboração e nos trabalhadores.</p> <p>65. Não manifestou intenção de adoção de qualquer das medidas de tutela da legalidade urbanística a que estava obrigado face à total clandestinidade do funcionamento da unidade industrial e de todas as edificações que a compõem, bem como à inviabilidade do respetivo licenciamento urbanístico em face do PDM em vigor, conduta totalmente contrária às suas competências e deveres específicos nesta matéria.</p>	Item 2.6.4.	
<p>Quanto à matéria constante da exposição endereçada pelos Vereadores do PSD</p>		
<p>66. Na exposição são denunciadas várias ilegalidades, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ No processo de alienação por hasta pública de um prédio urbano (artigo 1232), questiona-se a avaliação do mesmo por técnico não habilitado e a oportunidade do negócio num momento em que se está a preparar a alteração do PU, entendendo a que o adquirente é único arrematante foi a ; ✓ Realização de obras de alargamento e pavimentação da via na entrada da Vila, em terrenos privados e sem que tivesse existido nenhuma negociação para a aquisição dos mesmos; ✓ Realização de obras no rés-do-chão do edifício da antiga cadeia, após ter sido realizado 	Item 2.6.5.	<p>Nada a recomendar</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
concurso público, com financiamento do PRODER, para a beneficiação do mesmo edifício.		
67. A adjudicação da alienação do prédio urbano descrito na CRP sob o nº 148/19750623 (deliberação da CM de 25/out/2012) foi feita ao abrigo das competências próprias e precedida do competente procedimento de hasta pública. 68. A avaliação que antecedeu a hasta pública de 2012 não foi realizada de acordo com as práticas e critérios habitualmente utilizados nas avaliações dos prédios urbanos, resultando num valor subjetivo e infundado. 69. O preço base de licitação decorrente da avaliação do imóvel - €72.000 - foi manifestamente inferior ao preço base de licitação do mesmo prédio estipulado em duas anteriores hastas públicas ocorridas em 2007 - €255.620 (valor determinado em 2006 para efeito do CIMI), tendo-se traduzido num prejuízo para o erário/património municipal equivalente ao benefício indevido obtido pelo particular adquirente, no montante máximo de €183.260, situação passível de gerar responsabilidade financeira dos responsáveis envolvidos (artº 65º, nº 1, alínea a) da Lei 98/97, com a redação atual). 70. Não colheram os argumentos invocados pela autarquia, quanto a esta matéria, em que defendia, nomeadamente, a correção da avaliação efetuada pelos serviços e as circunstâncias de mercado e da situação financeira do Município que teriam estado na origem da alienação em causa.	Item 2.6.5.1.	<i>AN. Que, de futuro, as avaliações de prédios urbanos sejam realizadas por perito credenciado, que assegure a utilização de boas práticas e de critérios adequados de avaliação imobiliária, com vista a salvaguardar o património da autarquia.</i>
71. As obras de alargamento e pavimentação na entrada da Vila de Castelo de Paiva não foram precedidas da formalização da transferência da propriedade ou de direito real menor que legitimasse a intervenção camarária, sendo este aspeto gerador da ilegalidade da despesa efetuada. 72. Para além disso, as obras em causa, as quais configuram o objeto normal de uma empreitada de obras públicas, foram, no entanto, realizadas por administração direta e, sobretudo, com recurso a vários procedimentos de ajuste direto simplificado com vista à aquisição de bens (materiais) e serviços (aluguer de máquinas com operador), traduzindo-se, nomeadamente, no fracionamento	Item 2.6.5.2.	<i>AN. Que, de futuro, a autarquia garanta previamente a titularidade dos direitos reais sobre o prédio a intervençinar e dê cumprimento ao regime legal vigente na contratação e execução das empreitadas de obras públicas.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
illegal da despesa e no prejuízo da garantia de boa execução. 73. Estes factos são passíveis de configurar a prática de ilícitos financeiros previstos no artº 65º, nº1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26/ago.		
74. A obra de valorização do antigo "edifício da cadeia" foi realizada com recurso a 2 procedimentos de empreitada adjudicados ao mesmo empreiteiro (1 concurso público e um ajuste direto), traduzindo-se no fracionamento illegal da despesa e em falta de otimização/racionalização na gestão do processo de candidatura/financiamento pelo PRODER, decorrente do desaproveitamento da verba potencialmente comparticipada (a qual só abrangeu uma das empreitadas). 75. Estes factos são passíveis de configurar a prática de ilícitos financeiros previstos no artº 65º, nº1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26/ago.	Item 2.6.5.3.	00. Cumprimento das normas referentes ao procedimento para formação dos contratos de EOPs e otimização da gestão dos processos de candidatura a financiamento comunitário.
Quanto à matéria constante da exposição registada sob o nº 6482/2012		
76. Não se apuraram elementos que permitam conduzir às alegadas ilegalidades no que se refere às obras de alargamento e pavimentação do caminho do Lameirão-Fornos, pavimentação do caminho atrás da padaria em Oliveira do Ardo-Raiva e o "arruamento Póvoa II", objeto da exposição à IGF registada sob o nº 6482/2012.	Item 2.6.7.	Nada a recomendar
Quanto ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas		
77. No âmbito específico em que a ação Incidiu-Contratação pública - foram identificadas as seguintes situações de risco de corrupção e infrações conexas, que se consideram relevantes: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Realização de obras por administração direta sem controlo na aquisição de materiais, na entrada e saída de armazéns e sem articulação com a contabilidade municipal; ✓ Realização de obras por administração direta sem fiscalização municipal, em prejuízo da boa execução da obra; ✓ Realização de obras municipais sem projeto de execução, em prejuízo da boa execução e da qualidade final da obra; ✓ Realização de obras municipais através do recurso sistemático a ajustes diretos para 	Item 2.7.	pp. Implementar mecanismos de verificação e controlo da execução de obras por administração direta, das entradas e saídas de armazém, da correta instrução dos cadernos de encargos e projetos de execução de obras municipais e da adoção do tipo de procedimento adequado para contratação de empreitadas e aquisições de bens e serviços.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
aquisição de matérias e serviços, omitindo o procedimento legalmente aplicável (de empreitadas de obras públicas), potenciando situações de fracionamento ilegal da despesa.		

4 PROPOSTA

Atento todo o exposto, propomos:

- 4.1 A remessa deste Relatório e dos respetivos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Castelo de Paiva com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea q), do n.º 2 do art. 68º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro; e
- 4.2 Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste Relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique;
- 4.3 Que se comunique ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, com vista à eventual interposição da competente ação de responsabilidade financeira, a matéria constante dos pontos: 2.3.4, alínea c) e anexos 6,7 e 8; 2.3.4., alínea h) e anexo 5; 2.3.4. alíneas j) e k) e anexo 6; 2.3.4. alínea m) e anexo 11; 2.4.2., alínea c) e anexos 17, 18, 21, 23 e 24; 2.6.5.1 e anexo 29; 2.6.5.2. e anexo 29 e 2.6.5.3, e anexo 12.
- 4.4. Que se comunique à CCDRN e à Delegação Regional Norte do Ministério da Economia a matéria constante do ponto 2.6.4 e anexo 28;
- 4.5. Que se comunique a matéria constante do ponto 2.6.1., al. e) e anexo 25 (ponto 3) à Entidade Regional da Reserva Agrícola Nacional;

A Equipa,

Assinado por: **MANUELA FERNANDA DA ROCHA GARRIDO**
Num. de Identificação Civil: B1080524699
Data: 2014/10/21 23:37:33 GMT Daylight Time
Localização: Inspetora de Finanças Diretora



LISTA DE ANEXOS

- 1 Amostra das EOPs
- 2 Amostra das Aquisições de Bens e Serviços
- 3 Execução Física das Empreitadas
- 4 Execução Financeira das Empreitadas
- 5 Ficha resumo da EOP – Procº 1/2009
- 6 Ficha resumo da EOP – Procº 4/2009
- 7 Ficha resumo da EOP – Procº 5/2009
- 8 Ficha resumo da EOP – Procº 6/2009
- 9 Ficha resumo da EOP – Procº 7/2009
- 10 Ficha resumo da EOP – Procº 3/2010
- 11 Ficha resumo da EOP – Procº 8/2011
- 12 Ficha resumo da EOP – Procº 16/2011
- 13 Preços Unitários de Referência
- 14 Trabalhos e materiais – Preços Unitários de Referência
- 15 Distribuição das ABSs por adjudicatários
- 16 Execução Financeira dos Contratos de Prestação de Bens e Serviços
- 17 Ficha resumo do Processo de Aquisição de Bens e Serviços de Desenvolvimento de Ações de Formação Profissional
- 18 Ficha resumo da ABS – Procº P9/2010
- 19 Ficha resumo da ABS – Procº 14/2009
- 20 Ficha resumo da ABS – Procº 24/2011
- 21 Ficha resumo da ABS – Procº 5/2012
- 22 Ficha resumo da ABS – Procº 6/2011
- 23 Ficha resumo da ABS – Procº 7/2012
- 24 Ficha resumo da ABS – Procº 20/2011
- 25 Análise de denúncia (Inf. IGF nº 2012/1484 – Procº 2012/179/M6/864)
- 26 Processo Administrativo nº 10600-11/2011
- 27 Processo Administrativo nº 10600-12/2011
- 28 Processo Administrativo nº 10600-2/2012
- 29 Exposição dos vereadores do PSD (conexa com matérias analisadas)
- 30 Exposição registada com o nº 6482/2012
- 31 Contraditório institucional – resposta da entidade auditada
- 32 Contraditórios pessoais – resposta dos eventuais responsáveis
- 33 Quadro de eventuais responsabilidades financeiras
- 34 Relações dos responsáveis da gerência da CM de Castelo de Paiva referentes aos anos 2010, 2011 e 2012