

CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DA URBANIZAÇÃO E DA EDIFICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Auditoria ao Município de Sousel

Proc. n.º 2012/186/A5/1269

Relatório n.º 2084/2013



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 Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Sousel
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF para 2012.
ÂMBITO	Triénio 2010-2012
OBJETIVOS	<p>Objetivo geral ao nível da contratação pública (empreitadas e aquisições de bens e serviços): avaliar a regularidade, legalidade e boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, e como</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Verificar a legalidade e regularidade da despesa, bem como a adequação dos procedimentos pré-contratuais utilizados ao regime legal; <input type="checkbox"/> Verificar se, na formação e execução do contrato, foram assegurados os princípios da legalidade e regularidade da despesa, da transparência e da concorrência. <p>Objetivo geral na área do urbanismo: controlar a atuação do Município no domínio da urbanização e da edificação, tendo em conta, designadamente, a sua legalidade, e como</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Analisar a gestão urbanística, compreendendo, designadamente, o planeamento e a representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais; <input type="checkbox"/> Verificar a legalidade das operações de loteamento e dos licenciamentos de obras particulares; <input type="checkbox"/> Analisar o funcionamento dos Serviços de Fiscalização Municipal, compreendendo designadamente a análise da regularidade da instauração, instrução e decisões municipais nos processos de contraordenação em matéria de ilícitos urbanísticos.
METODOLOGIA	A metodologia utilizada correspondeu à delineada nos seguintes Guiões: Controlo das Empreitadas de Obras Públicas e de Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais, com recurso, em particular, às seguintes técnicas: análise documental, tratamento de dados contabilísticos e financeiros e realização de entrevistas.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, por e-mail, em 26/ago/2013.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Outubro 2012 – Agosto 2013

DIRECÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	Coordenação: CdE Anabela Bastos Execução: Inspetora Irene Queimado

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

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

PARECER:

À consideração do Sr. Inspeccor-Geral, com o meu acordo.

MÁRIO TAVARES DA SILVA
Subinspetor-geral
2013.12.27

Concordo.

No âmbito do controlo do urbanismo, destaca-se a existência de nulidades em 2 deliberações da CM e num despacho do PCM que serão objeto de encaminhamento para o TAF de Castelo Branco, atentas as suas competências.

Em matéria de empreitadas registaram-se diversas irregularidades, num montante de adjudicação que, no período auditado, ascende a M€ 7,3.

À consideração superior

IGF, 27 DEZ 2013

Ana Paula B. Salgueiro

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Concordo.

*À consideração de S. Ex.º o
Sr. Secretário de Estado
Adjunto e do Orçamento.*

IGF, 7/02/2014

P.º Inspetor-Geral

M. Isabel Castelão Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspetor-geral

1. Tendo em conta as evidências obtidas (Vide Anexos 1 a 40), a análise e a avaliação das mesmas (Cap. 2) e os resultados do procedimento de contraditório (Vide Anexo 41), os principais resultados desta auditoria, são, em síntese, os seguintes:

1.1. Em matéria de urbanismo, afigura-se relevante referir que o Município de Sousel não dispõe de Regulamento municipal de urbanização e de edificação aprovado pelos órgãos municipais.

Inexistência de Regulamento municipal de urbanização e edificação

1.2. O Município de Sousel não dispõe de sistema informático ou plataforma com as funcionalidades necessárias à tramitação desmaterializada dos procedimentos previstos no RJUE.

Inexistência de sistema informático ou plataforma que permita a tramitação desmaterializada dos procedimentos

1.3. As notificações e comunicações aos requerentes, no âmbito dos processos de obras particulares, não são efetuadas por correio eletrónico ou outro meio de transmissão eletrónica de dados, tal como previsto no RJUE.

Ausência de comunicação através de transmissão eletrónica de dados

1.4. No processo de obras n.º 11/2010 foi aprovado um índice de implantação (ii) de 0,66 que ultrapassa o índice de implantação (ii) previsto no PDMS, que é de 0,40, estando a deliberação do executivo municipal de 25/ago/2010, que aprovou o licenciamento da construção, ferida de invalidade, por nulidade, por violação da norma do art.º 35.º, n.º 1, al. a) do PDMS.

Nulidade da deliberação da CMS de 25/ago/2010

1.5. No processo de obras n.º 21/2010, a deliberação da Câmara Municipal de 25/out/2012 que licenciou a construção no Monte da Retorta, que se traduziu numa área de implantação de 1112,5 m², é nula, por violação do previsto no art.º 49.º n.º 4 alínea c) do Plano Diretor Municipal

Nulidade da deliberação de CMS de 25/out/2012

de Sousel, que estabelece como área máxima de pavimentos a edificar 500m².

- 1.6.** No **processo de obras n.º. 20/2011**, o licenciamento da piscina, aprovado em reunião da Câmara Municipal de Sousel, de 12/out/2011, é nulo por violação do art.º 42º n.ºs. 2 b) do Plano Diretor Municipal de Sousel, que determinava que a área máxima de implantação é de 500m², sendo que o projeto previa 1472,03m². O licenciamento do projeto fundamentou-se no facto de se tratar de uma unidade turística integrada em projeto turístico aprovado pelas entidades competentes (art.º 42.º n.º 3). No entanto, à data do licenciamento da piscina, não existia nenhuma unidade turística no terreno em causa.

O Presidente da Câmara **no exercício do contraditório**, vem informar que é sua intenção propor à câmara municipal, o reconhecimento da caducidade da aprovação da construção da piscina autorizada, tendo em conta que os respetivos pressupostos – utilização turística do edifício que apoiava – não foram concretizados.

- 1.7.** No âmbito do **processo de obras n.º. 5/2010** foi aprovado um índice de implantação (ii) de 0,35 que ultrapassa o índice de implantação (ii) previsto no PDMS, que é de 0,25, estando o despacho proferido pelo Vice-Presidente da CMS, em 17/jun/2010, que licencia a construção, ferido de nulidade, por violação da norma do artº. 35.º, nº. 1, al. b) e 2 do PDMS.

- 1.8.** No âmbito do **Processo de obras n.º. 168/97**, verificámos que a requerente deixou caducar o licenciamento, por não ter requerido a emissão de alvará, sendo ilegais as obras que realizou sem

**Nulidade da
deliberação da CMS
de 12/out/2011**

**Nulidade do
despacho do
Presidente da CMS de
17/jun/2010**

qualquer licença, o que devia ter determinado, tempestivamente, o levantamento do auto de notícia e a instauração do correspondente processo de contraordenação.

Contudo a autarquia, **no exercício do contraditório** informou ter instaurado o competente processo contraordenacional, remetendo cópia da participação da fiscalização.

- 1.9.** No âmbito dos **processos de obras n.º 3/2011 e n.º 15/2011** foram realizadas obras sem licença, sem que a respetiva atuação tivesse determinado a instauração dos correspondentes processos de contraordenação, embora na sequência da auditoria, a autarquia, **no exercício do contraditório**, tenha informado que foram instaurados os competentes processos de contraordenação, remetendo cópia da participação da fiscalização.

- 1.10.** No âmbito das verificações incidentes sobre a contratação pública, verificámos que, no triénio 2010-2012, o peso da despesa com empreitadas de obras públicas neste Município foi de **74%** das despesas de capital e **29%** da despesa total.

- 1.11.** Do valor das empreitadas adjudicadas, 44% foram na sequência de concurso público e 56% por ajuste direto.

- 1.12.** Na empreitada de "Construção e Beneficiação de Equipamentos – Piscinas Descobertas de Sousel" não estavam preenchidos os requisitos legais para que a suspensão dos trabalhos, pelo empreiteiro, pudesse ser autorizada pela CMS.

Instauração de procedimento contraordenacional após a formulação da recomendação

Processos de contraordenação instaurados na sequência da recomendação da auditoria

Despesa com empreitadas de obras públicas: M€ 7,3

Distribuição das empreitadas por tipo de procedimento

A suspensão dos trabalhos na empreitada não cumpriu os normativos legais aplicáveis

- 1.13.** Todas as empreitadas, objeto da amostra, foram adjudicadas por valores abaixo do preço base, permitindo poupanças, atendendo a que o preço constituía um dos critérios determinantes de adjudicação.
- 1.14.** O Município de Sousel não dispõe de base de dados ou de outro sistema de informação que permita, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes e aferir da respetiva razoabilidade.
- 1.15.** No triénio 2010-2012, o peso da despesa com aquisição de bens e serviços neste Município foi de **31,18%** das despesas correntes e **19,10%** da despesa total.
- 1.16.** Nas aquisições de bens e serviços, objeto da amostra, 83,3% das adjudicações foram efetuadas por ajuste direto e 16,7% por concurso público.
- 1.17.** A aquisição dos projetos de especialidade do parque escolar de Sousel foi feita por €30 000,00, preço bastante inferior ao preço base, que era de € 90 000,00 ainda que o programa do procedimento estabelecesse como preço anormalmente baixo o que fosse 50%, ou mais, inferior ao preço base do procedimento.
- 1.18.** Ao nível do sistema de controlo interno, registaram-se algumas fragilidades, designadamente:
- ✓ Inexistência na DUAQ de manuais de

As adjudicações foram feitas abaixo do preço base

Não existe base de dados ou outro sistema de informação para comparar custos unitários de obras semelhantes

Despesa com aquisição de bens e serviços mC 156

O procedimento mais utilizado foi o ajuste direto

Não foi respeitado o programa do procedimento

Fragilidades do sistema de controlo interno

procedimentos sobre contratação pública bem como de norma de controlo interno das fases e procedimentos dos processos de empreitada;

- ✓ Inexistência de normas sobre organização dos processos administrativos e falta de numeração sequencial das folhas dos processos de empreitadas;
- ✓ A designação das mesmas pessoas para as comissões de abertura de concurso, de análise das propostas ou para os júris, em todos os procedimentos de concurso, quase não existindo rotação das mesmas, de procedimento para procedimento;

1.19. Desde a data da sua aprovação, 30/abr/2003, que o **Regulamento do Sistema de Controlo Interno** não foi objeto de qualquer modificação, encontrando-se, por conseguinte, desatualizado.

Falta de atualização do Regulamento do Sistema de Controlo Interno

1.20. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas foi aprovado em 5/mai/2010, mas ainda não foi sujeito a revisão.

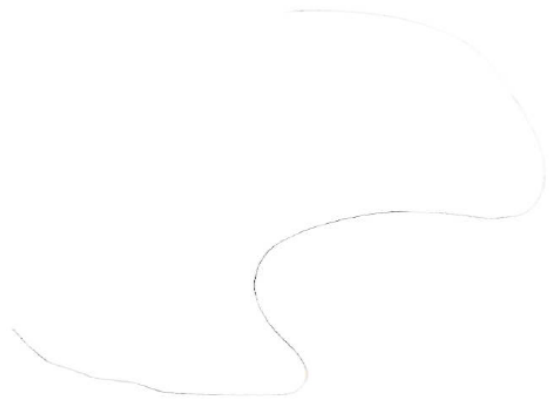
O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ainda não foi revisto

1.21. Do conjunto de conclusões e recomendações da IGF, a autarquia apenas não acolheu favoravelmente as recomendações que visam a declaração de nulidade dos atos administrativos praticados no âmbito dos processos de obras n.º 11/2010, 21/2010 e comunicação prévia n.º 5/2010, situações que serão objeto de participação autónoma ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	9
LISTA DE FIGURAS	10
1. INTRODUÇÃO	11
1.1. FUNDAMENTO	11
1.2. OBJETIVOS	11
1.3. ÂMBITO	12
1.3.1. FUNCIONAL	12
1.3.2. TEMPORAL	12
1.4. METODOLOGIA	12
1.4.1. FASES	12
1.4.2. CRITÉRIOS	13
1.4.3. TÉCNICAS	13
1.5. CONTRADITÓRIO	13
2. RESULTADOS DA AUDITORIA	15
2.1. GESTÃO URBANÍSTICA	15
2.1.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS	16
2.1.3. CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO URBANÍSTICA	17
2.1.4. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	42
2.1.5. TAXAS URBANÍSTICAS	43
2.2. EMPREITADAS	44
2.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	44
2.2.2. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	50
2.3. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	53
2.3.1. CARACTERIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	53
2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	58
2.4.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO	58
2.4.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	58
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	59

4. PROPOSTAS 66



LISTA DE FIGURAS

Quadro n.º 1	Instrumentos de Gestão Territorial aplicáveis ao Município de Sousel	15
Quadro n.º 2	Operações de loteamento urbano	17
Quadro n.º 3	Processos de obras particulares.....	18
Quadro n.º 4	Pedidos de comunicação prévia.....	35
Quadro n.º 5	Processos de contraordenação por infrações urbanísticas	43
Quadro n.º 6	Peso das Taxas urbanísticas na receita municipal	43
Quadro n.º 7	Receitas Municipais.....	44
Quadro n.º 8	Peso da despesa com empreitadas de obras públicas	45
Quadro n.º 9	Processos de obras públicas	45
Quadro n.º 10	Adjudicações por tipo de procedimento.....	46
Quadro n.º 11	Adjudicações por empreiteiro	47
Quadro n.º 12	Amostra das empreitadas de obras públicas.....	48
Quadro n.º 13	Estado das obras públicas objeto da amostra	48
Quadro n.º 14	Empreitadas de obras públicas adjudicadas por ajuste direto	51
Quadro n.º 15	Empreitadas de obras públicas adjudicadas por concurso público	52
Quadro n.º 16	Peso da despesa com fornecimento de bens e serviços.....	53
Quadro n.º 17	Processos de aquisição de bens e serviços.....	54
Quadro n.º 18	Adjudicações por tipo de fornecimento.....	54
Quadro n.º 19	Adjudicações por fornecedor.....	55
Quadro n.º 20	Amostra das aquisições de bens e serviços.....	55
Quadro n.º 21	Adjudicações por tipo de fornecimento.....	56
Quadro n.º 22	Ajustes diretos analisados.....	57

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Assembleia Municipal
CCDRA	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
CMS	Câmara Municipal de Sousel
CRPS	Conservatória do Registo Predial de Sousel
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DGOTDU	Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DOSU	Divisão de Obras e Serviços Urbanos
DUAQ	Divisão de Urbanismo, Ambiente e Qualidade
DR	Diário da República
ETI	Empreendimentos Turísticos Isolados
ICNB	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IPPAR	Instituto Português do Património Arquitectónico
PA	Plano de Atividades
PBHA	Plano de Bacia Hidrográfica do Alentejo
PDMS	Plano Diretor Municipal de Sousel
PROTA	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo
REN	Reserva Ecológica Nacional
RJUE	Regime Jurídico de Urbanização e Edificação
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
SAJCECOCC	Serviço de Apoio Jurídico, Contencioso, Execuções, Contraordenações e Controlo e Cobranças
TMU	Taxa Municipal de Urbanização

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades (PA) da Inspeção Geral de Finanças (IGF), superiormente aprovado, no âmbito do Controlo da Contratação Pública e da Urbanização e Edificação na Administração Local Autárquica – Lisboa e Sul.

1.2. OBJETIVOS

Para esta auditoria, definimos como **objetivo geral** ao nível da contratação pública (empreitadas e aquisições de bens e serviços): avaliar a regularidade, legalidade e boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.

- Como objetivos específicos, referem-se os seguintes:
 - a) **Objetivo 1:** Verificar a legalidade e regularidade da despesa, bem como a adequação dos procedimentos pré-contratuais utilizados ao regime legal;
 - b) **Objetivo 2:** verificar se, na formação e execução do contrato, foram assegurados os princípios da legalidade e regularidade da despesa, da transparência e da concorrência.

- Como objetivo específico ao nível das aquisições de bens e serviços, foi definido verificar se o processo de compras respeita as normas legais e as boas práticas, em termos de poupança e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência.

Para esta auditoria, foi também definido como **objetivo geral** na área do urbanismo – controlar a atuação do Município no domínio da urbanização e da edificação, tendo em conta, designadamente, a sua legalidade e como objetivos específicos:

- a) **Objetivo 1:** Analisar a gestão urbanística, compreendendo designadamente o planeamento e a representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais.
- b) **Objetivo 2:** Verificar a legalidade das operações de loteamento e dos licenciamentos de obras particulares.

- c) Objetivo 3:** Analisar o funcionamento dos serviços de fiscalização municipal, compreendendo designadamente a análise da regularidade da instauração, instrução e decisões municipais, nos processos de contraordenação em matéria de ilícitos urbanísticos.

Como objetivo geral desta auditoria incluímos também a análise do Sistema de Controlo Interno, em particular nas áreas objeto da auditoria.

Para além dos objetivos descritos, será também objeto da presente ação a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com a área do urbanismo e com a área das empreitadas e aquisições de bens e serviços, em cumprimento do Despacho n.º 9/2010 de 13/abr/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

1.3. ÂMBITO

1.3.1. FUNCIONAL

Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Sousel, com particular incidência na Divisão Administrativa e Financeira e na Divisão de Urbanismo, Ambiente e Qualidade.

1.3.2. TEMPORAL

O período temporal abrangido pela ação reporta-se, genericamente, ao biénio (2010/2011) e nos casos em que eventualmente se justifique, foram analisados processos relativos ao ano de 2012 até ao mês anterior ao do início da auditoria, que ocorreu em 31/out/2012.

1.4. METODOLOGIA

1.4.1. FASES

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases:

- a) A fase de planeamento**, que implicou as seguintes tarefas:

- Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a auditoria, nomeadamente o universo a auditar.
- Levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes.
- Seleção das amostras nas diferentes áreas objeto de auditoria.
- Realização de reuniões, com os eleitos locais e com os responsáveis das diversas áreas.
- Elaboração do plano de ação.

b) A execução da ação teve especial incidência nos seguintes aspetos:

- Verificação dos procedimentos administrativos ao nível da organização dos processos de obras, fases dos processos de licenciamento e prazos legais;
- Verificação da legalidade dos procedimentos pré-contratuais das aquisições de bens e serviços e das empreitadas;
- Verificação da legalidade das operações de loteamento e dos licenciamentos de obras através da realização de testes;
- Elaboração do projeto de relatório;
- Contraditório institucional;
- Elaboração do relatório final.

1.4.2. CRITÉRIOS

O principal critério/referência de análise a ter em conta no âmbito da presente ação será o quadro legal e regulamentar aplicável.

1.4.3. TÉCNICAS

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

- Recolha e análise documental;
- Análise de informação contabilística;
- Realização de entrevistas informais com os eleitos, dirigentes e técnicos;

1.5. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal dos órgãos do município, nos termos do art.º 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul e dos art.ºs 19.º e 20.º do

Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª série, de 12/abr, que o exerceu nos termos constantes do documento que integrámos no processo como Anexo 41, sob a designação "Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada".

Da análise desse documento ressalta a concordância do Presidente da Câmara com a generalidade das conclusões e recomendações formuladas neste relatório e que a implementação destas últimas já foi iniciada de acordo com as orientações, entretanto, transmitidas aos respetivos serviços, tendo remetido em alguns casos, as respetivas evidências.

Registam-se divergências de natureza técnica entre a entidade auditada e a IGF, quanto aos factos constantes dos itens 2.1.3.2.1., 2.1.3.2.2., 2.1.3.3.1.1. suscetíveis de gerar nulidades dos atos administrativos em análise, as quais serão detalhadamente apreciados nos pontos próprios do relatório, embora, de acordo com a análise da IGF, tendo em conta os resultados obtidos no âmbito do contraditório institucional, não se nos afigurem existir razões que justifiquem a alteração das posições assumidas pela IGF no projeto de relatório.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. GESTÃO URBANÍSTICA

2.1.1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

O Município de Sousel situa-se a norte do Alentejo Central, distrito de Portalegre, numa área de 279,924 Km² compondo-se de quatro freguesias, Cano, Casa Branca, Santo Amaro e Sousel.

O Município de Sousel encontra-se abrangido por seis instrumentos de gestão territorial, conforme relação disponibilizada no sítio da DGOTDU/SNIT, identificados no Quadro seguinte:

Quadro 1 – Instrumentos de Gestão Territorial aplicáveis ao Município de Sousel

Instrumento	Dinâmica	Publicação	DR.	Data
PDM	1ª Publicação	RCM 130/99	250 IS-B	26/10/1999
	1ª Alteração Regime Simplificado	DECL 104/2004	102 IIS	30/04/2004
	1ª Correção Material	Aviso 2251/2011	14 IIS	20/01/2001
	2ª Correção Material	Aviso 2532/2011	16 IIS	24/01/2001
	2ª Alteração por adaptação	Aviso 2649/2011	17 IIS	25/01/2011
	3ª Correção Material	Aviso 11781/2011	103 IIS	27/05/2011
PP	1ª Publicação	DECL 11-8-92	230 IIS	6/10/1992
	1ª Alteração de Pormenor	DECL 144/99	127 IIS	1/06/1999
	2ª Alteração Regime Simplificado	DECL 294/2000	212 IIS	13/09/2000
PROT – Alentejo - PROTA	1ª Publicação	RCM 53/2010	148 IS	2/08/2010
Plano de Bacia Hidrográfica (PBH) do Tejo	1ª Publicação	DR 18/2001	283 IS-B	7/12/2001
Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF) do Alentejo Central	1ª Publicação	DR 36/2007	65 IS	2/04/2007
Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF) do Alentejo Central	Suspensão Parcial	Port. 62/2011	23 IS	2/02/2011

Fonte: Sítio da DGOTDU/SNIT

2.1.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS

2.1.2.1. REGULAMENTO DO PDM

O Plano Diretor Municipal de Sousel (PDMS) foi ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/99, publicada no DR n.º 250 – Iª Série B, de 26/out/1999.

2.1.2.2. REGULAMENTO DE URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO

O Município de Sousel não dispõe de regulamento municipal de urbanização e edificação aprovado pelos respetivos órgãos municipais.

De acordo com informação prestada pela Chefe da DUAQ, em 4/jan/2013, os serviços da CMS estão a elaborar o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, que se encontra em fase de conclusão, não tendo, ainda, sido submetido a qualquer aprovação superior, sendo relevante referir que o RJUE remete a regulamentação de determinadas matérias para os regulamentos municipais de urbanização e edificação e que estas situações carecem de regulamentação complementar ou de execução, de molde a tornar aplicáveis determinados normativos legais do RJUE, o que torna muito pertinente a rápida elaboração/aprovação deste regulamento pelos responsáveis municipais.

(Anexo 1)

2.1.2.3. REGULAMENTO DE TAXAS

As relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais foram objeto de uma importante alteração de regime protagonizado pela publicação da Lei n.º 53-E/2006, de 29/dez.¹, cujo artigo 17.º impõe a adequação dos regulamentos municipais, com vista a assegurar a compatibilidade dos mesmos com o referido diploma.

Tendo em vista dar cumprimento ao normativo referido supra, foi publicado no D.R., 2ª Série, de 23/nov/2009, o regulamento e tabela de taxas municipais, que posteriormente foi aprovado em sessão de 26/fev/2010, e que veio a ser alterado em 2010, conforme publicação inserta no DR, 2ª. Série, n.º. 229, de 25/nov/2010, vindo a Tabela de Taxas a ser atualizada em 2012.

¹ Diploma que aprovou o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA)

Analisado o Regulamento constatou-se que o mesmo contém as indicações constantes do n.º 2 do art.º8 do RGTAL.², bem com o previsto no n.º 5 do art. 116.º do RJUE, que estabelece que os projetos de regulamento municipal da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas devem ser acompanhados da fundamentação do cálculo das taxas previstas, tendo em conta, designadamente, o programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais.

2.1.3. CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO URBANÍSTICA

2.1.3.1. DOS LOTEAMENTOS

O universo dos pedidos de licenciamento de operações de loteamento, no período temporal, objeto da ação, encontra-se vertido no Quadro seguinte:

Quadro 2- Operações de loteamento urbano

Operações de loteamento urbano		
Anos	Iniciativa particular	Iniciativa camarária
2010	0	1
2011	1*	1
Total	1	2

*Alteração ao alvará n.º. 1/2002

Fonte: Sistema de Processos de obras - Programa da CMS

² N.º 2 a) A indicação da base de incidência objetiva e subjetiva;
b) O valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar;
c) A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local;
d) As isenções e sua fundamentação;
e) O modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas;
f) A admissibilidade do pagamento em prestações.

No ano de 2010, ocorreu a aprovação de **uma** operação de loteamento urbano de iniciativa **municipal** - por deliberação da CMS de 12/mai/2010 referente aos procedimentos praticados obedeceram aos normativos legais aplicáveis.

No ano de 2011, ocorreu **uma** alteração ao polígono de implantação do loteamento urbano n.º. 1/2002, de iniciativa **particular**, situado em Sousel, consubstanciando o 1.º Aditamento, datado de 6/set/2011, situação que, também, deu cumprimento ao quadro legal e regulamentar aplicável.

(Anexo 2)

2.1.3.2. DAS OBRAS PARTICULARES

O universo dos pedidos de **licenciamento** de obras particulares, no período temporal, objeto da ação, encontra-se vertido no Quadro seguinte:

Quadro 3 – Processos de Obras Particulares

Obras Particulares	
Anos	Número
2010	22
2011	25
Total	47

Fonte: Sistema de Processos de obras - Programa da CMS

Foram selecionados 10 processos de pedidos de licenciamento de obras particulares, para análise, os quais representam cerca de 20% do universo.

Analizados os processos, salienta-se o facto de se encontrarem devidamente numerados e rubricados e de os respetivos procedimentos serem acompanhados por um gestor de procedimento, conforme estabelece o n.º 3 do art.º 8.º do RJUE.

O Município de Sousel não dispõe, porém, de sistema informático ou plataforma com as funcionalidades necessárias à tramitação desmaterializada dos procedimentos previstos

no RJUE, incluindo as previstas no art.º 8.º-A do RJUE³, e ponto 1 do art.º 4.º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3/mar.

Por outro lado, as notificações e comunicações aos requerentes no âmbito dos processos de obras particulares não vêm sendo efetuadas por correio eletrónico ou outro meio de transmissão eletrónica de dados, tal como prevê a 1ª parte do art.º 121.º do RJUE. Vêm os serviços da Câmara Municipal de Sousel recorrendo à prática da notificação e comunicação aos requerentes, por via postal, sem demonstrar a impossibilidade ou a inadequação da transmissão eletrónica de dados.

Ora, sempre que o requerente indique, no momento do início do procedimento, ou, no decurso do mesmo, o seu endereço de correio eletrónico, é para esse endereço que devem ser enviadas as notificações e comunicações.

Só nos casos em que essa forma de notificação se mostre impossível ou inadequada⁴, se deve recorrer supletivamente, ao regime de notificações previsto no art.º 70.º Do CPA.

O Presidente da Câmara Municipal, **no exercício do contraditório**, informa que é materialmente impossível a implementação do sistema informático com vista à desmaterialização dos procedimentos urbanísticos, devido à inexistência de suporte informático compatível com essas aplicações.

Ainda, assim, informa que irá implementar a notificação informática ou eletrónica aos particulares requerentes, o que poderá fazer através da aquisição do suporte informático necessário à implementação do sistema de desmaterialização dos procedimentos urbanísticos.

Verificou-se que o número de processos não corresponde, automaticamente, a idêntico número de pedidos autónomos de licenciamento, em virtude de o município seguir a prática de abrir novo processo, relativamente ao mesmo requerente e local da obra, designadamente, na sequência de rejeição e posterior reformulação dos pedidos. Foi o caso do pedido de licenciamento de remodelação de monte existente

requerido pela

cujo pedido consubstanciou os **Processos n.ºs. 13/2010 e 21/2010**. O 1º pedido que consubstanciou o **Proc. n.º 13/2010**, foi rejeitado liminarmente, na fase de

³ Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo D.L. n.º 555/99, de 16/dez, alterado pelo D.L. n.º 177/2001 de 4/jun; pela Lei n.º 60/2007, de 4/set, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30/mar.

⁴ cfr 2ª. Parte do art.º 121.º do RJUE.

saneamento do processo, vindo o requerente a reformular o pedido, o que deu origem a novo processo – o **Proc. n.º 21/2010**. Foi, também, o caso dos **Procs n.ºs. 1/2011 e 10/2011**, o primeiro rejeitado liminarmente e o segundo que deu origem a reformulação do pedido.

2.1.3.2.1. Por outro lado, verificou-se a existência de situações em que o interessado requereu o procedimento na modalidade de comunicação prévia, aplicável, para os casos mais simples, constatando-se no decurso do processo, tratar-se de um procedimento que deve seguir a modalidade de licença, prevista no n.º. 2 do art.º. 4º do RJUE.

Foi o caso do **Proc. n.º 11/2010**, em que o requerente pretendeu demolir um edifício destinado a habitação e reconstruir outro para o mesmo fim.

Da análise do referido processo constatou-se ainda que:

Se tratou de um pedido de demolição de um edifício destinado a habitação, sito
, em espaço urbano consolidado, com a área coberta de
80 m² e descoberta de 114 m², num total de 194 m² e construção de outro edifício para
o mesmo fim.

De acordo com a memória descritiva e justificativa, o projeto de arquitetura previa uma área de implantação de **129m²** para um terreno de **194 m²**.

O pedido foi objeto de parecer técnico proferido em 19/ago/2010, por uma arquiteta da Divisão de Urbanismo, Ambiente e Qualidade, que conclui pelo deferimento do mesmo, tendo sido aprovado o licenciamento, por deliberação de câmara de 25/ago/2010.

(Anexo 3)

Ora, de acordo com o previsto no art.º. 35º. n.º. 1, al. a) do PDMS, o índice de implantação máximo permitido para a classe de espaço em apreço é de **0,40**, tendo sido aprovado, por deliberação do executivo municipal de 25/ago/2010, um índice de implantação (ii) de **0,66** (129m²:194m²), correspondente ao quociente entre a área de implantação e a área total do terreno que serve de base à operação, na definição constante do n.º. 3 do art.º. 6º do PDMS.

Desta forma foi ultrapassado o índice de implantação previsto pelo regulamento do PDM para aquela área.

Está assim ferida de invalidade, por nulidade (cfr art.º 68, alínea a) do RJUE), a deliberação de câmara de 25/ago/2010, que aprovou o licenciamento da construção, em conformidade com o parecer técnico, sendo nulos todos os atos praticados posteriormente.

O Presidente da Câmara Municipal, **no exercício do contraditório**, refere, relativamente a este processo, que foi tomada em conta a previsão do art.º. 34.º, n.º. 5 do PDMS, o que permite que as edificações a licenciar fiquem determinadas pelas características da envolvente, não se justificando, por isso, qualquer medida corretiva.

Reapreciada a matéria, parece-nos de manter a conclusão constante do projeto de relatório, não se concordando com a interpretação, porquanto o respeito /consonância com as características dos edifícios vizinhos e ou envolventes não prejudica nem isenta do cumprimento dos índices urbanísticos fixados no art.º 35.º, n.º. 1, al b) do PDMS para essa classe de espaço.

Com base no que antecede, mantemos a conclusão de que a deliberação de câmara de 25/ago/2010 é nula por violação de PDMS.

2.1.3.2.2. O **Proc. N.º. 21/2010** - refere-se a um pedido de licenciamento de duas edificações novas e de remodelação de toda a construção existente. O pedido formulado no âmbito deste processo teve como antecedentes dois outros:

2.1.3.2.2.1. O **Proc. N.º. 168/97** que foi objeto de licenciamento por deliberação da CMS de **28/jul/1998**, mas cujo requerente não solicitou o alvará de licença de construção no prazo de 1 ano, operando-se a caducidade do licenciamento.

(Anexo 4)

2.1.3.2.2.2. No âmbito do **Proc. n.º. 11/2008**, o requerente apresentou em **29/fev/2008** um pedido de licenciamento de construção de 2 edifícios novos e remodelação da construção edificada. De acordo com a certidão da CRP de Sousel, emitida em 13/nov/2007, o prédio onde iriam ser edificadas as construções

, como prédio misto, com uma área aproximada de **2.542.750m2**, constituído por uma parte rústica e uma parte urbana , com uma área de **580 m2**.

(Anexo 5)

2.1.3.2.2.3. Em parecer da Divisão de Urbanismo, Ambiente e Qualidade, de **20/mar/2008**, foi informado em síntese que:

- De acordo com o PDM, o prédio encontra-se fora do perímetro urbano e insere-se em "Espaços Agrícolas – Outras Áreas Agrícolas" onde a área de edificação permitida é de **500m²**, quando o projeto prevê uma área de **1500m²**;
- O prédio onde se pretende intervir foi sujeito em 1997 a um processo de licenciamento (proc.º 168/97), o qual não foi concluído, ou seja, houve aprovação do projeto de arquitetura e das especialidades, mas não foi emitido qualquer alvará de licença de construção. As obras foram executadas à revelia da autarquia;
- Verifica-se que o projeto apresentado não tem enquadramento legal, nomeadamente no que diz respeito à área da edificação bem como da cêrcea;
- *"O técnico autor do projeto refere que a área edificada que existe hoje é a existente há muito tempo, sendo considerada como tal no projeto de 1997, no entanto registada na CRP apenas consta uma habitação com 588m²"*
- Deverá ser solicitado ao Serviço Jurídico parecer sobre a eventual legalidade do processo de obras n.º 168/97.

(Anexo 6)

Em **13/mai/2008**, foi elaborado parecer pelo Consultor jurídico que afirma em resumo que:

- ✓ Apesar de ter caducado o licenciamento no âmbito do **proc.º 168/97**, a requerente realizou as obras, sem qualquer licença, incorrendo assim, numa situação de obras ilegais porque realizadas sem licenciamento;
- ✓ Agora a requerente através do **proc.º 11/2008**, pretende proceder a alterações nas obras que realizou sem licença, partindo do pressuposto que as mesmas estarão em conformidade com a lei, o que não acontece;
- ✓ O enquadramento jurídico, o PDM entretanto aprovado⁵, não permitia à data, a realização das obras tal como foram executadas ainda que sem licenciamento;
- ✓ Nos termos do art.º 49.º do PDM, a área de edificação máxima permitida, para o local em causa – outras áreas agrícolas – é de 500m², sendo certo que o projeto em fase de licenciamento prevê uma área superior, cerca de 1500m²;
- ✓ A área adstrita à habitação existente, na CRP é de 588m²;

⁵ Entrou em vigor a 26/out/1999.

- ✓ Não é permitida uma área de construção superior a 500m².

(Anexo 7)

O referido parecer foi objeto de despacho do Vice-Presidente em **19/mai/2008** e notificado ao requerente em **21/mai/2008**.

Em **14/mai/2009** o requerente vem solicitar uma prorrogação de 90 dias para entrega dos elementos e documentação justificativos de que as construções objeto de remodelação a que se refere o projeto, existiam já anteriormente, com as áreas constantes do mesmo.

Posteriormente, o requerente apresentou duas cadernetas prediais onde consta uma área de construção muito superior, e também uma planta de cadastro onde é possível verificar a existência das construções àquela data. De acordo com as referidas cadernetas, o prédio rústico foi inscrito na matriz, no ano de 1958.

(Anexo 8)

Em **27/ago/2009** foi elaborada uma informação pela Divisão de Urbanismo, onde se refere que o requerente deverá proceder à atualização do registo na Conservatória do Registo Predial, salientando-se que só será permitida a área considerada como existente à data do primeiro processo de obras e que corresponda com os elementos agora apresentados. Esta informação foi objeto de despacho do Vice-Presidente da CMS de 28/ago/2009 e notificado ao requerente por ofício de **2/set/2009**.

(Anexo 9)

Em **27/mai/2010**, a requerente vem apresentar uma certidão da CRP de Sousel sobre o prédio em questão onde consta que a área coberta é de **2184m²**.

Na sequência disso, em **15/jun/2010**, a Divisão de Urbanismo, Ambiente e Qualidade, elaborou uma informação na qual é referido em síntese que:

- ✓ o requerente apresentou uma certidão de teor com a área coberta existente registada, no entanto o referido processo encontra-se caducado, pelo que aquele deverá apresentar novo pedido;
- ✓ Não obstante o requerente tenha procedido ao registo da totalidade da área coberta existente, só será permitida a área considerada como existente à data do

primeiro processo de obras e que corresponda aos elementos apresentados anteriormente.

Esta informação foi objeto de despacho de concordância da Chefe de Divisão de Urbanismo, Ambiente e Qualidade, em 16/jun/2010 e notificado à requerente por ofício de 17/jun/2010.

(Anexo 10)

2.1.3.2.2.4. No âmbito do **Proc. N.º. 21/2010**, o requerente apresenta em **23/nov/2010**, novo projeto, para licenciamento de uma construção de duas edificações novas bem como a remodelação de toda a construção edificada.

(Anexo 11)

Em informação de **17/mar/2011**, o requerente foi informado que deveria fazer prova que a construção foi executada antes da entrada em vigor do PDM de Sousel, através de meio adequado, nomeadamente ortofotomapa com data anterior a Outubro de 1999 devidamente autenticado pela entidade emissora ou por prova judicial.

(Anexo 12)

Em resposta, o requerente apresenta caderneta predial e certidão de teor com as áreas atualizadas, no entanto foi considerado pelos serviços da autarquia que as mesmas não faziam prova da pré-existência, uma vez que o projeto apresentado em 1997, considerava a ampliação do edifício, sendo a área de construção e implantação agora existente resultado da obra executada à data, sem o respetivo alvará de obras de construção.

(Anexo 12)

Por ofício de **15/jul/2011**, o requerente é informado que na cobertura fotográfica do Instituto Geográfico do Exército, a carta n.º 396, onde se julga localizar o prédio do requerente, existe uma fotografia de 1998, sugerindo-se que o requerente verificasse se nessa data a obra já se encontrava executada, fazendo dessa forma a prova necessária da existência da mesma em data anterior à publicação do PDM.

Na sequência deste ofício, o requerente apresenta fotografia aérea do ano de 1998, autenticada pelo Instituto Geográfico do Exército.

Por informação de **25/jan/2012** da arquiteta da Divisão de Urbanismo, é afirmado que;

- ✓ Na fotografia aérea apresentada pelo requerente, é possível verificar a existência da totalidade das construções, considerando-se dessa forma a pré-existência da mesma à data da publicação do PDM de Sousel;
- ✓ O requerente instruiu o pedido de licença, no sentido de "legalizar" as alterações executadas em tempo, apresentando para o efeito projeto de arquitetura. Não se encontrando prevista na lei a forma de "legalização", estas edificações estão sujeitas ao cumprimento de todas as normas legais e regulamentares em vigor à data da entrada do processo de regularização;
- ✓ Após esclarecida a situação, julga-se não existirem inconvenientes no deferimento do projeto de arquitetura.

(Anexo 13)

Esta informação foi objeto de despacho favorável da Chefe de Divisão de Urbanismo, Ambiente e Qualidade, em **27/jan/2012** e após a apresentação dos elementos em falta, e análise dos mesmos por informação de **28/fev/2012**, o projeto de arquitetura foi aprovado por deliberação de câmara de **14/mar/2012**.

(Anexo 13)

A apreciação dos projetos de especialidades foi objeto de informação proferida por uma arquiteta da DUAQ, em **9/out/2012**, na qual refere em síntese que:

- ✓ A requerente, relativamente ao abastecimento de água, apenas juntou título de autorização de utilização de recursos hídricos, apresentando como finalidade a rega e não o consumo humano. Por outro lado, no que respeita aos esgotos/fossa, apresentou a requerente apenas requerimento à ARH do Tejo, para rejeição de águas residuais, faltando apresentar o título de utilização de recursos hídricos.
- ✓ Ainda assim, considera que a falta de elementos não constitui motivo impeditivo de deferimento dos projetos de especialidades, propondo que o requerente faça prova desses elementos ou apresente uma solução alternativa até ao pedido de autorização de utilização, concluindo que os projetos merecem deferimento, devendo as condicionantes constar do alvará de obras de construção.

(Anexo 14)

O citado parecer mereceu concordância da Chefe de DUAQ, que, em **11/out/2012** propõe o deferimento das especialidades, devendo as condicionantes constar do alvará de construção, vindo os **projetos a ser aprovados, em reunião da CMS de 25/out/2012.**

(Anexo 14-A)

Solicitados esclarecimentos à autarquia, foi elaborado uma informação técnica pela DUAQ, em 20/dez/2012, na qual é referido em síntese que:

- O técnico autor do projeto de arquitetura (proc.º 21/2010) esclareceu que o projeto apresentado corresponde efetivamente à área de construção existente em 1997 porque, embora o alvará de obras de construção não tenha sido emitido, a área de construção admitida e aprovada pelo processo de obras n.º 168/1997 foi naquela data construída;
- Considerando que o PDM estabelece as principais regras a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação do solo a partir de 26/out/1999, não poderá aplicar-se a construções efetuadas em datas anteriores, desde que devidamente comprovadas;
- O requerente apresenta fotografia aérea do ano de 1998, autenticada pelo Instituto Geográfico do Exército, onde é possível verificar a existência da totalidade das construções aprovadas, considerando-se dessa forma a pré existência das mesmas à data da publicação do PDM de Sousel;
- O requerente apresenta projeto de arquitetura retirando a área nova a construir, contemplando apenas a aprovada anteriormente no sentido de "legalizar" a construção existente.

(Anexo 15)

2.1.3.2.2.5. Análise

Da análise dos 3 processos de obras referidos supra, verifica-se que:

- ✓ O licenciamento no âmbito do **proc.º 168/97**, caducou porque não foi solicitado o alvará de licença de construção;
- ✓ O **proc.º de obras n.º 11/2008** caducou, conforme informação de 16/jun/2010;
- ✓ No âmbito do **Proc. n.º 21/2010**, o interessado requereu o licenciamento de duas edificações novas e a remodelação de toda a construção existente. O prédio sobre o qual se pretende realizar a operação urbanística, é um prédio misto

constituído por uma parte rústica e uma parte urbana. A parte rústica⁶ foi inscrita na matriz no ano de 1958, desconhecendo-se quando foi inscrita, na matriz, a parte urbana.

A parte **urbana** denominada _____ situa-se **fora do perímetro urbano**.

Ora o REGEU, na versão do D.L n.º. 38382, de 7/ago/1951, obrigava, no seu art.º. 1.º, al. a), ao licenciamento de todas as obras de construção civil, **dentro do perímetro urbano**.

Admitindo-se que a parte urbana do prédio – a construção de 580 m2 - tenha sido inscrita na matriz, na mesma data em que foi inscrita a parte rústica, isto é, em **1958**, e não tendo ficado demonstrado ter existido deliberação municipal a tornar extensiva a obrigação de licenciamento ao local onde se situa o prédio em apreço⁷, a construção de 580m2 não estava sujeita a licenciamento municipal, por se situar fora do perímetro urbano de Sousel.

Situação diferente, resulta da **construção erigida**, _____, **para além dos 580 m2**.

Com efeito, tendo a _____, deixado caducar o pedido de licenciamento formulado no âmbito do **Proc n.º. 168/97**, a área de pavimentos tinha que se confinar aos 580 m2 existentes, em virtude de o prédio se situar em Espaço Agrícola - outras áreas agrícolas, aplicando-se o previsto no art.º. 49.º. do PDM de Sousel, que estabelece, entre outros condicionamentos, que a área de pavimentos a edificar se deve confinar a **500m2**⁸.

As construções edificadas, pela requerente, para além dos 580 m2, estavam sujeitas a licenciamento, só podendo a sua execução ocorrer mediante a emissão do respetivo alvará de licença de construção.⁹.

⁶ De acordo com a certidão da caderneta predial, emitida pelo Serviço de Finanças de Sousel, o prédio **rústico**, denominado _____ foi inscrito no artigo _____.

⁷ cfr. art.º. 1.º., al b) do REGEU, na versão citada

⁸ cfr. al. c) do n.º. 2 do citado art.º. do PDM Sousel

⁹ cfr. art.ºs. 1.º., n.º. 1, al. a) 17.º, 17.º-A, 20.º e 21.º. na redação do D.L. n.º. 445/91, de 20/nov, com as alterações introduzidas pela Lei n.º. 29/92, de 5/set e D.L. n.º. 250/94, de 15/out, diplomas aplicáveis à data da formulação do pedido de licenciamento, no âmbito do Proc. N.º. 168/97.

Ora, a requerente não fez prova de ter obtido alvará de licença de construção para realizar as obras que executou e que se traduziram numa área de implantação de **1112,5 m2 (1692,50 m2 – 580 m2)**.

Em consequência, a execução de obras sem o correspondente alvará de licença de construção devia ter determinado o levantamento do correspondente auto de notícia e a instauração do processo de contraordenação¹⁰, o que não foi feito, conforme declaração dos serviços.

Com a junção ao processo, pela requerente, da fotografia **aérea do ano de 1998¹¹**, enquadrada na carta militar n.º. 396, na sequência de informação e expediente trocado entre a CMS e a requerente, esta vem demonstrar que no prédio em apreço existiam construções cuja área não está quantificada, mas que não se confinam a uma única construção.

No entanto, continua sem demonstrar que as mesmas tivessem sido realizadas legalmente, isto é, mediante a prévia emissão de alvará de licença de construção, pelo que, sendo as obras ilegais, para serem legalizadas, teriam que se conformar com o instrumento de planeamento urbanístico em vigor, no caso, com o PDM de Sousel.

Não podia, assim, sem mais, ultrapassar-se a situação da ilegalidade das construções realizadas sem prévia emissão de alvará de licença de construção. Aliás, como foi referido supra no parecer do Consultor Jurídico da Câmara Municipal de Sousel, de 14/mai/2008.

Não poderia assim, ter sido aprovado o projeto de arquitetura por deliberação de câmara de **14/mar/2012** e o licenciamento por deliberação de Câmara de **25/out/2012**.

Com efeito, as obras de construção/remodelação do monte existente realizadas sem alvará, no âmbito do **Proc. 168/97**, são ilegais, por ter caducado o licenciamento, em consequência de não ter sido requerida a emissão do respetivo alvará.

Na verdade, e de acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º do D.L. n.º 445/91, de 20/nov¹², aplicável à data, a licença de construção caduca, se no prazo de um

¹⁰ cfr. art.º. 98.º, n.º1, al. a) do RJUE.

¹¹ No processo apenas se encontrava a nota de entrega da fotografia – anexo 10 –fls. 7.

¹² Alterado: pela lei n.º 29/92, de 5/set, e pelo D.L. n.º 250/94, de 15/out.

ano a contar da data da sua notificação, o requerente não der cumprimento ao disposto no n.º 1 do art.º 21.º, ou seja, se não solicitar o alvará de licença de construção.

Assim, careciam de licenciamento as referidas obras, à luz das normas legais e regulamentares aplicáveis, em concreto, o PDM de Sousel.

O **art.º 49.º, n.º 4 do PDMS**, aplicável, em virtude do prédio se situar em "Espaço agrícola - outros espaços agrícolas", sujeita as edificações nesses espaços aos seguintes condicionamentos:

"a) A altura máxima das edificações, com exceção de silos, depósitos de água ou instalações especiais devidamente justificadas, é de 6,5m;

b) Índice de construção:0,04;

c) Área máxima de pavimentos a edificar: 500m²;

d) O abastecimento domiciliário de água e drenagem de esgotos devem ser assegurados pela constituição de sistemas autónomos de promoção privada, não sendo imputável à autarquia a extensão das redes públicas."

A existência destas condicionantes é **cumulativa**, pelo que, a não verificação de qualquer uma afasta a possibilidade de edificação.

Ficou demonstrado no processo que a requerente não fez prova de ter obtido alvará de licença de construção das obras que realizou no Monte da Retorta para além dos 580m² constantes da certidão emitida em 15/nov/2007, pela CRPS e inscritos na matriz em 1958.

O art.º 49.º n.º 4, al. c) afasta a possibilidade de licenciamento por virtude da área de pavimentos a edificar ser muito superior ao máximo permitido: 500 m².

Assim, as deliberações proferidas pela CMS em 14/mar/2012 e 25/out/2012, no âmbito do **proc.º de obras n.º 21/2010**, são nulas por, respetivamente, terem aprovado o projeto de arquitetura e de especialidades em violação do previsto no art.º 49.º, n.º 4 do PDM de Sousel, nomeadamente a alínea c) e o art.º 68.º, al. a) do RJUE.

A autarquia, **no exercício do contraditório**, informa que: "*quanto ao empreendimento turístico situado na herdade da retorta titulado designadamente pelos processos 168/97 e 21/2010 constata-se que todas as edificações ali existentes foram construídas antes das limitações impostas pelo art.º 49.º do PDM de Sousel, conforme consta de*

ortofotomapa com data anterior à entrada em vigor deste instrumento urbanístico cujos princípios não lhe podem, por isso, ser aplicáveis. Conforme sugerido no relatório foi instaurado o competente processo contraordenacional pelas edificações efetuadas sem licença.”

Reapreciada a matéria, parece-nos de manter a conclusão constante do projeto de relatório, não se concordando com a interpretação da autarquia no que diz respeito à construção erigida para além dos 580m². Com efeito, a requerente deixou caducar o licenciamento no âmbito do Proc. 168/97 e a área de construção em causa (1692,50 m²- 580 m²) carece de licenciamento, por ser superior a 580 m², só podendo a sua execução ocorrer mediante a emissão do respetivo alvará de licença de construção, prova que a requerente não fez, nem o processo demonstra que tenha feito. As obras em causa, para poderem ser legalizadas, têm de se conformar com o PDM de Sousel.

Em síntese, não se conformando a área de construção em causa com o previsto no PDM de Sousel, mantém-se a conclusão de que as deliberações de Câmara de 14/mar/2012 e 25/out/2012 são nulas por violação do PDM.

2.1.3.2.3. Os **restantes processos de obras** analisados, relativamente ao ano de 2010, cumpriram os normativos legais aplicáveis, em concreto o processo n.º 2/2010 e 15/2010.

2.1.3.2.4. Da análise dos processos de obras do ano de **2011** resultaram as seguintes evidências:

2.1.3.2.4.1. Proc. n.º. 3/2011 – Verificou-se que o processo foi apresentado, na sequência de um pedido de autorização de utilização no âmbito do processo n.º 11/2010 e que foi indeferido, por realização sem licença, de alterações ao projeto aprovado, constatando-se que os serviços da autarquia apenas determinaram a legalização, no âmbito do Proc. n.º. 3/2011, das alterações efetuadas e, não, como

deveriam, a correspondente participação/auto de notícia, em virtude de a realização de obras sem licença ser punível como contraordenação¹³.

(Anexo 16)

O Presidente da Câmara Municipal, **no exercício do contraditório**, reconhece a inexistência do respetivo processo de contraordenação e fez prova da instauração do correspondente processo, encontrando-se a situação, por esse motivo ultrapassada.

2.1.3.2.4.2. No âmbito do **proc. n.º 20/2011** – foi requerido o licenciamento de uma piscina exterior com a área de **152m²**, e de espaço envolvente e muros, numa área de **875m²**, num total de 1027m², onde existe uma construção destinada a habitação, com uma área de 645,03m². O terreno tem a área total de 920750m².

(Anexo 17)

Por informação da DUAQ, de 10/out/2011 é referido em síntese que:

- A pretensão do requerente enquadra-se na alínea a) do n.º 1 do art.º 42.º do Regulamento do PDMS, uma vez que decorre um pedido de autorização de utilização de dois edifícios existentes para empreendimento de turismo em espaço rural na classificação de Agro-turismo, (no âmbito do **processo n.º 22/2011**), tendo a piscina de um carácter de complemento à sua utilização;
- Verifica-se que a área de implantação existente já excede a área máxima de implantação – 500m²¹⁴;
- No entanto, ao abrigo do n.º 3 do art.º 42.º do Regulamento do PDMS, admite-se a construção de unidades turísticas de maior dimensão a título excepcional desde que integradas em projetos turísticos aprovados pelas entidades competentes¹⁵;
- *“O deferimento do pedido fica condicionado à emissão da autorização de utilização para o fim pretendido, uma vez que a pretensão apenas tem*

¹³ cfr. art.º 98, n.ºs. 1, al. b) e 3 do RJUE

¹⁴ Prevista na alínea b) do n.º 2 do art.º 42.º do Regulamento do PDMS

¹⁵ De acordo com o D.L. n.º 39/2008, de 7/mar, a instalação destes empreendimentos passa a ser da competência das câmaras municipais.

*enquadramento legal em empreendimento turístico nos termos da presente
informação"*

(Anexo 17-A)

O projeto foi aprovado com condicionantes, por deliberação de câmara de
11/out/2011.

(Anexo 17-B)

2.1.3.2.4.2.1. Análise

A análise do processo suscitou dúvidas quanto à legalidade do licenciamento da piscina. De acordo com a planta de ordenamento do PDMS, o prédio insere-se em espaço florestal silvo-pastoril (artº. 53º PDMS¹⁶), estando classificado como imóvel de valor local (cfr. artº. 58.º, nº. 1, al. a) do PDMS).

O índice máximo de construção é de 0,01 (cfr. nº. 2, al. a) do artigo 42.º).

Sendo a área total do terreno de 920750 m2 e a área total de pavimentos de 1 472,03 m2, o índice de construção é de 0,0015, abaixo do limite máximo permitido.

Situação diferente ocorre com a **área de implantação**, que é de **1 472,03 m2**, excedendo a área máxima permitida pela al. b) do artº. 42º do Regulamento do PDMS, que é de **500 m2**.

Com efeito, de acordo com o mapa de áreas constante da memória descritiva e justificativa, a área de pavimentos existente 1 472,03 m2 já ultrapassa em 972,03 m2 (1472,03 m2 – 500,00 m2) a área máxima de implantação prevista para essa classe de espaço.

Por outro lado, do processo não resulta evidenciado que o Município de Sousel tivesse estabelecido uma área de proteção de 50 metros, medida a partir do perímetro do , classificado como imóvel local, e por isso, área em que o município deve

¹⁶ A norma do artº. 53.º do Regulamento do PDM foi alterada, por adaptação do PDMS ao PROTA, conforme aviso nº. 2649/2011, publicado no D.R., 2ª.Série, nº. 17, de 25/jan/2011, admitindo no seu nº. 7, empreendimentos turísticos isolados (ETI), remetendo para esses empreendimentos a aplicação da norma constante do artº. 42º. Do Regulamento do PDMS.

exercer maior controlo, devendo relativamente a essa área, sujeitar a prévio parecer favorável do IPPAR, as alterações do coberto vegetal, resultantes da edificação da piscina, e outras edificações, como muros e jacuzzi, de acordo com o disposto no art. 58.º n.ºs 1, 2, 3 e 4 do PDMS.

Verifica-se que a análise técnica do pedido efetuada pela DUAQ enquadró a pretensão no art.º 42.º do PDMS, que estabelece como área máxima de implantação 500m²¹⁷, referindo que a área edificada já excede o limite máximo, recorrendo por isso à norma do n.º 3 do mesmo art.º. 42.º do PDMS para propor o deferimento do pedido, porquanto esta norma admite a construção de unidades turísticas de maior dimensão a título excecional desde que estejam integradas em projetos turísticos aprovados pelas entidades competentes.

No entanto, à data do licenciamento condicionado da piscina, **12/out/2011**, não existia nenhuma unidade turística no terreno em causa. Na verdade, a construção já existente destinava-se a habitação, embora estivesse a decorrer um pedido de alteração de uso, no âmbito do **proc.º n.º 22/2011**.

A análise do **proc.º n.º 22/2011** permite constatar que a requerente é a mesma do **proc.º 20/2011** que, relativamente ao mesmo prédio e local da obra, requereu, no âmbito do procedimento de autorização de utilização, a alteração do uso do prédio, que estava destinado a habitação, para empreendimento de turismo em espaço rural, na classificação de agroturismo.

De acordo com a memória descritiva e justificativa, a alteração de uso visa o aproveitamento das construções existentes: casa principal e anexos. Trata-se de um empreendimento de turismo no espaço rural, na tipologia de agroturismo, com 10 camas fixas, instaladas nos 2 núcleos de alojamento, constituídos por 7 quartos duplos e 5 camas convertíveis.

(Anexo 18)

Em informação da DUAQ de **4/jul/2012**, é referido em síntese que:

- Não se vê inconveniente no deferimento do pedido e emissão do respetivo alvará de autorização de utilização para fins turísticos;

¹⁷ Alínea b) do n.º 2 do art.º 42.º.

- Posteriormente, o empreendimento fica sujeito a um processo de classificação que será precedido de auditoria a realizar pela CMS no prazo de dois meses após a emissão daquele alvará¹⁸;
- Após a emissão da licença de utilização, fica cumprida a condicionante do deferimento do processo de obras n.º 20/2011, de construção de uma piscina.

(Anexo 18-A)

O deferimento do pedido de alteração de utilização ocorreu por despacho de **9/jul/2012** do Vereador com competência. Do processo não consta que tivesse sido requerida e emitida licença de alteração de uso, tão pouco que tivesse sido realizada auditoria para classificação como agroturismo.

Face ao exposto supra, resulta evidenciado que, à data do deferimento do pedido de construção da piscina, no âmbito do **Proc.º de obras n.º 20/2011**, não existia qualquer empreendimento de turismo, mas sim um prédio cujo uso era a habitação.

Neste contexto, a situação em análise não poderia ter sido analisada como se se tratasse de um equipamento turístico e em consequência não se enquadrava no âmbito de aplicação do n.º 3 do art.º 42.º do PDM de Sousel.

Por outro lado, não resulta evidenciado que o Município de Sousel tivesse sujeitado a área em causa a parecer do IPPAR, nos termos do disposto do art.º 58 do PDMS, uma vez que o Monte do Arrepiado é classificado como imóvel local.

Em consequência, o licenciamento aprovado em reunião da Câmara Municipal de Sousel, de 12/out/2011, no âmbito do **proc.º 20/2011**, viola o PDMS, em concreto as normas dos artºs. 58º., nºs 1, 2, 3 e 4 e 42º., nºs 2, al. b e 3 do PDMS, estando ferido de nulidade (cfr. artº. 68º., al.s. a) e c) do RJUE).

O Presidente da Câmara, **no exercício do contraditório** informou que é sua intenção *"propor à Câmara Municipal o reconhecimento de caducidade da aprovação da construção de piscina autorizada por deliberação de 12 de outubro de 2011, tendo em conta os respetivos pressupostos – utilização turística do edifício que apoiava – não terem sido concretizados até agora"*.

¹⁸Art.º 36.º do D.L. n.º 39/2008, de 7/mar, com as alterações introduzidas pelo D.L. n.º 228/2009, de 14/set.

Desta forma, e atendendo a que é reconhecida a ilegalidade da situação, a autarquia deverá atuar no sentido da reposição da legalidade urbanística, dando conta à IGF da concretização dessa medida.

2.1.3.3. O universo dos pedidos de **comunicação prévia** de obras particulares, no período temporal, objeto da ação, encontra-se vertido no Quadro n.º.3.

Quadro n.º 4 – Pedidos de comunicação prévia

Anos	Comunicações Prévias	Amostra	%
2010	24	6	25
2011	32	6	18,75
Total	56	12	21,43

Fonte: Sistema de Processos de obras - Programa

CMS

As notificações feitas no âmbito das comunicações prévias, objeto da amostra, suscitam os mesmos reparos que fizemos relativamente às que ocorreram no âmbito dos licenciamentos.

2.1.3.3.1. Dos processos analisados, relativamente ao ano de 2010, constatou-se que:

2.1.3.3.1.1. Proc. N.º.5/2010 - foi admitida uma comunicação prévia para construção de uma moradia com garagem (com uma área de implantação de **199,24m²** e igual área de construção), num terreno com uma área total de **574m²**, situado dentro do perímetro urbano de Casa Branca, Sousel, em espaço classificado pelo PDMS, como espaço urbano consolidado.

(Anexo 19)

Por informações da arquiteta da DUAQ de 24/mai/2010 e 16/jun/2010, foi apreciado o projeto e proposto o seu deferimento, informando em síntese que:

- "A pretensão enquadra-se em área sujeita em tempo a operação de loteamento, no entanto o mesmo não tendo sido submetido a registo à data, presentemente

não tem qualquer validade como instrumento de gestão territorial. Apesar da não validade do loteamento, nas construções a erigir deverá ter-se em consideração as existentes nomeadamente no que respeita a alinhamentos, afastamentos, cêrceas e materiais de acabamento exterior.”

(Anexo 19-A)

A proposta de deferimento do pedido mereceu despacho favorável de 17/jun/2010, proferido pelo Vice-Presidente.

Solicitados esclarecimentos à arquiteta da DUAQ sobre os fundamentos do deferimento, informou em 20/dez/2012, que:

- No sentido da consolidação do espaço, embora no art.º 35.º estejam definidos os índices urbanísticos a atribuir nos espaços urbanos, na ausência de instrumentos urbanísticos – planos de urbanização e ou plano de pormenor – aplica-se a norma prevista no n.º 5 do artigo 34.º que prevê que as edificações a licenciar fiquem determinadas pelas características dos edifícios vizinhos e ou envolventes.
- *“No processo de obras n.º 5/2010 o prédio encontra-se numa área consolidada por lotes de terreno ocupados por edifícios destinados a habitação com anexos associados e área média de construção de 200 m², verificando-se que a pretensão se enquadra nas características urbanas da envolvente.”*

(Anexo 19-B)

2.1.3.3.1.2. Análise

O Regulamento do PDMS, no Secção I do seu Capítulo V prevê as normas aplicáveis à edificação em espaços urbanos, regulando que a transformação do uso do solo, nesses espaços, se faça, fundamentalmente, por licenciamento de construção em lotes ou através de operações de loteamento (cfr. artº. 34.º, n.º 4 do PDMS).

Nos casos em que estejam em causa loteamentos ou edificações em lotes e não existindo planos de urbanização ou de pormenor, as edificações a licenciar devem respeitar as características dos edifícios vizinhos e ou envolventes, não sendo invocável a existência de edifícios confinantes. (cfr. n.º. 5 do citado artº. 34º. Do PDMS).

O respeito /consonância com as características dos edifícios vizinhos e ou envolventes não prejudica nem isenta do cumprimento dos índices urbanísticos fixados no art.º 35.º, nº. 1, al b) do PDMS para essa classe de espaço.

Os índices urbanísticos previstos são:

- ✓ Índice de construção (ic): 0,3 a 0,5;
- ✓ Densidade populacional I(dp): 75 a 150ha./ha;
- ✓ **Índice de implantação (ii): 0,25;**
- ✓ Número de pisos acima do solo: dois.

Estipula o n.º 2 do mesmo art.º 35.º. do PDMS que a aplicação desses índices deve ser cumulativa e os seus valores correspondentes ao **valores máximos que não devem ser ultrapassados.**

O *índice de implantação*, de acordo com a definição constante do art.º. 6.º, n.º 3 do PDMS, corresponde ao *quociente entre a área de implantação e a área total do terreno que serve de base à operação*. Fazendo os cálculos (**199,24 m²: 574 m²**) resulta que o **índice de implantação resultante da edificação aprovada** foi de **0,35** – superior ao máximo permitido.

Devia, assim, o pedido ter-se conformado com as normas do PDM, estando ferido de nulidade o despacho, proferido em 17/jun/2010, pelo Vice-Presidente da CM, que licencia a edificação, por violação da norma do art.º. 35.º., nº1, al. b) e 2 do PDMS.

O Presidente da Câmara Municipal, **no exercício do contraditório**, refere, relativamente a este processo, que foi tomada em conta a permissão do art.º. 34.º, n.º 5 do PDM permissivo que as edificações a licenciar fiquem determinadas pelas características da envolvente, não se justificando, por isso, qualquer medida corretiva.

Reapreciada a matéria, parece-nos de manter a conclusão constante do projeto de relatório, não se concordando com a interpretação porquanto, o respeito /consonância com as características dos edifícios vizinhos e ou envolventes não prejudica nem isenta do cumprimento dos índices urbanísticos fixados no art.º 35.º, nº. 1, al b) do PDMS para essa classe de espaço.

Com base no que antecede, mantemos a conclusão de que o despacho de 17/jun/2010 é nulo por violação de PDM.

2.1.3.3.2. Dos processos analisados, relativamente ao ano de 2011, verificou-se que:

2.1.3.3.2.1. Da análise do **Proc. Nº. 1/2011** constatou-se que o mesmo foi apresentado para legalizar as obras realizadas sem licença. Tratou-se de obras de alteração num edifício destinado a habitação. O proprietário começou por proceder à execução das obras sem licença, situação que foi denunciada pelos serviços de fiscalização da CMS, mediante participação de 2/set/2010, acompanhada de registos fotográficos.

(Anexo 20)

Na sequência da participação **2/set/2010**, a chefe da DUAQ propôs, em 7/set/2010, a **regularização da situação num prazo de 30 dias**, informando que a situação constitui contraordenação e que a obra pode ser embargada, vindo o Vice-Presidente por despacho de **9/set/2010**, a determinar a notificação do infrator para regularizar a situação no prazo de 30 dias, **a propor o embargo e a instaurar processo de contraordenação**, nomeando instrutora do processo.

(Anexo 21)

O particular requereu, apenas em seu nome (o prédio é co- propriedade de outro titular), em **31/jan/2011**, no âmbito do **Proc. Nº. 1/2011**, a regularização das obras, realizadas sem licença, vindo a ser notificado em **15/fev/2011**, para aperfeiçoar o pedido, o que não aconteceu, pelo que o pedido foi rejeitado por despacho do Vice-Presidente de **18/mar/2011**, e notificado ao interessado.

(Anexo 22)

Na sequência de um pedido de esclarecimento solicitado, sobre a situação da obra embargada, tomámos conhecimento da abertura de um outro processo de comunicação prévia em nome do mesmo requerente e relativamente à mesma obra - o **Proc. n.º 10/2011**.

Analisado este processo, verificou-se que:

- Foi emitida certidão de admissão de comunicação prévia, datada de 3/ago/2011, relativamente a obras de alteração requeridas e deferidas por despacho de 4/jul/2011;
- Em 23/set/2011, o requerente solicitou alterações ao projeto, que foram aprovadas por despacho do Vereador do Urbanismo em 21/nov/2011.

2.1.3.3.2.2. Proc.º de contraordenação n.º 40/2011

Analisado o processo de contraordenação, verifica-se que:

- ✓ Só foi instaurado em **29/set/2011**, não obstante a participação da situação de obras ilegais ter sido efetuada em **2/set/2010**.
- ✓ De acordo com informação subscrita pelo fiscal municipal em **28/mar/2011**, a obra foi objeto de embargo em **17/set/2010**, na sequência de uma visita de rotina realizada em 12/mar/2011, em que a fiscalização constatou a ocupação da via com andaimes sem a respetiva licença. O embargo caducou decorrido 6 meses, em 17/mar/2011, em virtude de não ter sido proferida decisão que definisse a situação jurídica da obra com caráter definitivo. Após nova visita ao local, a 25/mar/2011, a fiscalização verificou que a fachada principal e parte do alçado posterior tinham sido pintados bem como retirados os andaimes que ocupavam a via pública. A chefe da DUAQ propôs novo embargo, propondo um prazo de 1 ano, parecer que foi acolhido por despacho de **31/mar/2011** do Vereador do Urbanismo.
- ✓ Foi levantado um novo embargo em **4/abr/2011** e comunicado à CRPS.
- ✓ O primeiro auto de embargo, a ter sido lavrado, não se encontrava junto aos Processos – Proc. nºs. 1/2011 e 10/2011, encontrando-se junto ao processo de contraordenação o segundo embargo, consubstanciado no auto de embargo e de suspensão datado de 4/abr/2011, este último comunicado à CRPS.

(Anexo 24)

A instauração do processo de contraordenação só ocorreu em **29/set/2011**, não obstante a participação das obras ilegais ter sido efetuada em **2/set/2010** e o processo demonstrar, mediante certidão, que a admissão de comunicação prévia, apenas ocorreu em **3/ago/2011**.

Não obstante terem sido realizadas obras ilegais, e de acordo com a informação dos Serviços de Fiscalização, as obras terem sido objeto de embargo em 17/set/2010, não resulta evidenciado que o referido embargo tenha sido lavrado e comunicado à CRPS, nos termos do n.º 8 do art.º 102.º do RJUE.

Da análise dos processos verifica-se que, dos mesmos, não constava o auto de participação da fiscalização e o respetivo auto de embargo.

O **auto de embargo** deve ser lavrado imediatamente após o embargo, contendo entre outras indicações: o estado da obra, a indicação da ordem de suspensão e proibição de prosseguir a obra e o respetivo prazo bem como com as cominações legais do seu incumprimento. O embargo, assim como a sua cessação ou caducidade, deveria ser objeto de registo na conservatória do registo predial, mediante comunicação do despacho que o determinou, nos termos do disposto no art.º 102.º, n.ºs. 1, al. a), 3 e 8 do RJUE.

A admissão da comunicação prévia (**proc.º n.º 10/2011**) não fixou as condições para a execução das obras, nem as mesmas estão fixadas em regulamento municipal.¹⁹ Aliás, os órgãos municipais de Sousel não aprovaram o regulamento municipal de urbanização e de edificação, previsto no RJUE, conforme informou a Chefe da DUAQ, em 4/jan/2013.

(Anexo 25)

2.1.3.3.2.3. Da análise do **Proc. Nº.15/2011** verificou-se que o mesmo foi apresentado para legalizar obras realizadas sem licença. Tratou-se de alterações num prédio destinado a habitação e que tem como antecedentes o **proc.º n.º 24/2007**.

Mais uma vez, os serviços camarários seguiram a prática de abrir novo processo para regularizar alterações executadas em obra.

Com efeito, no âmbito do **Proc. nº. 24/2007**, a interessada realizou obras ilegais que foram participadas pelo Fiscal Municipal, em 27/abr/2011 e cuja participação mereceu parecer da Chefe da DUAQ e despacho do Vereador do Urbanismo, de 6/mai/2011, no qual determina a concessão de 30 dias à requerente para regularizar a situação, findos os quais seria instaurado processo de contraordenação.

O prazo concedido foi prorrogado, a pedido da interessada, por mais 30 dias, por despacho do referido Vereador, datado de 17/jun/2011 e notificado à interessada, pelo ofício n.º. 4648, de 24/jun/2011.

(Anexo 26)

¹⁹ Como prevê o art.º 53.º n.º alínea a) do RJUE.

A regularização das obras ilegais, por parte da interessada, que segue o procedimento de comunicação prévia, ocorre, porém, no âmbito do **Proc. nº. 15/2011**, aberto pelos serviços camarários de Sousel, mediante requerimento da interessada, registado nos serviços, em 27/jun/2011 e aprovada por despacho de 8/nov/2011, do Vereador do Urbanismo, notificado à interessada, vindo a ser emitida a respetiva certidão de admissão de comunicação prévia, em 21/nov/2011.

(Anexo 27)

Em informação datada de 22/nov/2011, o Fiscal Municipal informa que, após visita ao local, verificou que os trabalhos iniciados já tinham terminado.

(Anexo 28)

2.1.3.3.2.3.1. Análise

Do que ficou exposto supra, constata-se que a autarquia, perante a realização de obras ilegais, não determinou a instauração do correspondente processo de contraordenação, pela prática de factos puníveis como tal.²⁰

A finalidade da faculdade sancionatória da Administração é a repressão de uma infração administrativa típica, mediante a imposição de sanções administrativas. O seu objetivo é a punição e não em primeira linha a reposição da legalidade urbanística. Para isso existem as medidas de tutela da legalidade urbanística constantes dos artigos 102.º a 109.º do RJUE.

Assim sendo, não pode de modo algum, a reposição da legalidade urbanística servir como fundamento para a não instauração de processos de contraordenação, e em consequência a não imposição de qualquer sanção administrativa, uma vez que tal não apaga o desvalor do ato inicialmente praticado em violação de comando legal, embora possa ser um elemento a tomar em consideração na graduação da pena a aplicar.

Ou seja, não é pelo facto do arguido ter legalizado a obra, que o seu comportamento anterior, ter construído sem licença, é simplesmente apagado, como se aquele não tivesse praticado qualquer ilegalidade.

²⁰ Alínea b) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE

O Presidente da Câmara Municipal, **no exercício do contraditório**, reconhece a inexistência do respetivo processo de contraordenação e faz prova da instauração do correspondente processo, encontrando-se a situação, por esse motivo, ultrapassada.

2.1.4. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

A CMS dispõe de Serviço de Fiscalização Municipal desde 1/jun/1998, embora o mesmo tenha funcionado com interrupções e dispõe, atualmente de um fiscal²¹.

(Anexo 29)

O Serviço de Contraordenações da Câmara Municipal de Sousel funciona no Serviço de Apoio Jurídico, Contencioso, Execuções, Contraordenações e Controlo e Cobranças (SAJCECOCC), que conta com uma técnica superior jurista, que desempenha as funções de escritã e instrutora.

(Anexo 30)

No biénio de 2010/2011 foram instaurados 23 processos por infrações urbanísticas, conforme Quadro seguinte:

Quadro 5 – Processos de contraordenação por infrações urbanísticas

Anos	Processos em tramitação	Arquivados	Admoestação	Coima	Total
2010		5	2	7	14
2011	1*	2	1	5	9
Total	1	7	3	12	23

Fonte: SAJCECOCC da CMS

²¹ Interrompendo-se esse serviço a partir de 12/set/2005, com a situação de doença do fiscal designado. O serviço de fiscalização voltaria a ser retomado a partir de 2/nov/2005 e até 28/jan/2006. Interrompido desde 29/jan/2006, voltou a ser retomado em 1/jun/2007 até à data da presente auditoria.

*Não foi possível notificar o arguido

Verificou-se uma diminuição nos processos instaurados em 2011 relativamente aos que foram instaurados no ano de 2010.

Com exceção de um processo em que não foi possível notificar o infrator, em todos foi proferida decisão, sendo de referir que o tempo que medeia entre a data da participação e a notificação da decisão é, em geral, inferior a 2 anos.

(Anexo 31)

Como foi referido supra no ponto 2.1.3.3.2.1., embora o serviço de fiscalização participe superiormente a realização de obras ilegais, essas participações não têm muitas vezes o prosseguimento legal, que é a instauração de processo de contraordenação.

2.1.4. TAXAS URBANÍSTICAS

As taxas urbanísticas cobradas pelo Município de Sousel no biénio de 2010/2011 e até ao 3º trimestre de 2012 registam os valores constantes do Quadro seguinte:

Quadro 6 – Peso das taxas urbanísticas na receita municipal (2010/2012*)

Taxas Urbanísticas	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012	%
Por emissão de licenças	14.383,07	11.828,09	14.650,45	40.861,61	26
TMU	34.719,29	21.912,69	37.523,42	116.102,80	74
Compensações em numerário	-	-	-	-	-
Total	49.102,36	33.740,78	52.173,87	156.964,41	100

*outubro de 2012

Fonte: DAF da CMS

A análise do quadro anterior, permite-nos tirar as seguintes conclusões:

- A grande maioria das **taxas urbanísticas** arrecadadas (74%) foram cobradas a título de taxa municipal de urbanização, sendo (26%) taxas devidas pela emissão de licenças;

- As taxas urbanísticas cobradas pelo Município de Sousel sofreram uma quebra no ano de 2011 e um acréscimo nos primeiros três trimestres do ano de 2012.

Quadro 7 – Taxas urbanísticas cobradas no triénio (2010/2012*)

Receitas municipais	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Total	567.180,15	553.346,06	761.533,29	1.882.059,40
Corrente	559.446,45	542.027,04	728.026,77	1.829.500,10
Taxas Urbanísticas	49.102,36	33.740,78	52.173,69	156.964,41
Peso das taxas urbanísticas na receita total	0,86%	0,60%	0,68%	0,71%
Peso das taxas urbanísticas na receita corrente	0,87%	0,62%	0,72%	0,63%

* Outubro de 2012

Fonte: DAF da CMS

A análise do quadro anterior, permite-nos retirar as seguintes conclusões:

- ✓ O montante total das **taxas urbanísticas** configurou no período em análise cerca de 0,63% do montante global das receitas correntes e apenas 0,71% das receitas totais do Município;

2.2 EMPREITADAS

2.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.2.1.1. PESO FINANCEIRO

No período 2010/2012, até outubro de 2012, o peso da despesa com empreitadas de obras públicas foi de **74%** do total das despesas de capital e de **29%** da despesa total do município, conforme Quadro seguinte:

Quadro 8 – Peso da despesa com empreitadas de obras públicas (2010/2012*)

(valores em €)

Despesa municipal/Ano	2010	2011	2012*	Triénio 2010/2012*
Empreitadas	1.619.178,00	2.160.468,83	2.151.910,17	5.931.556,90
Despesas de capital	2.207.873,08	3.132.824,21	2.646.972,69	7.987.669,80
Despesa total	6 637.850,80	7646.217,11	6.341.349,70	20.625.416,00

Peso das empreitadas na Despesa de Capital	73%	69%	81%	74%
Peso das empreitadas na Despesa Total	24%	28%	34%	29%

*outubro de 2012

Fonte: Mapa de fluxos de caixa e mapa de contratação administrativa

2.2.1.2. UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES

No período **(Jan/2010- Out/2012)**, abrangido pela auditoria, de acordo com as listagens fornecidas pelos serviços da CMS, foram efetuadas **18 adjudicações**, no valor total de **€7317 730,18**, referentes a empreitadas de obras públicas, conforme Quadro seguinte:

Quadro 9 – Processos de obras públicas (2010/2012)

(Valores em €)

Data	N.º Adjudicações	Valor	%
2010	4	32 816,40	0,5%
2011	12	2.489.208,19	34%
2012*	2	4.795.705,59	65,5%
Total	18	7.317.730,18	100%

Outubro de 2012

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecidas pela DUAQ

A análise do quadro revela que das 18 adjudicações, 2 delas representam 65,5% da despesa total autorizada e datam de 2012.

2.2.1.3 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Do total da despesa adjudicada **€ 7 317 730,18**, foram precedidos de concurso público **€6 417 580,10** e **€ 900 150,08** de ajuste direto.

Pelo contrário, em termos do **número de procedimentos**, conforme é revelado no Quadro seguinte, 40% das adjudicações foram efetuadas por concurso público e 60% por ajuste direto, o que se traduz nos seguintes valores médios das adjudicações por tipo de procedimento utilizado:

- €802.197,51, no concurso público e
- €90 015,50, no ajuste direto.

Quadro 10 – Adjudicações por tipo de procedimento (2010/2012)

Procedimento	Total				
	Nº. Adj	%	Valor(C)	%	Valor/Adj(C)
Concurso público	8	44,4%	€6.417.580,10	87,7%	802.197,51
Ajuste direto	10	55,6%	€900.150,08	12,3%	90.015,50
Total	18	100%	€7.317.730,18	100,00%	892.213,01

Fonte: Listagens de empreitadas de obras públicas fornecidas pela DSUAQ da CMS

2.2.1.4 DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR EMPREITEIROS

Das 18 adjudicações, 16 foram efetuadas a empresas distintas, no valor de **€7 295 154,10** e apenas duas foram efetuadas ao mesmo empreiteiro, no valor de **€22 576,00**, conforme Quadro seguinte:

Quadro 11 – Adjudicações por empreiteiro (2010/2012*)

Empreiteiro	N.º Adj	Valor (€)
	2	22 576,00
	1	8 990,40
	1	1 250,00
	1	53 048,44
	1	469 267,00
	1	4 342,55
	1	99 999,92
	1	90 720,85
	1	395 047,04
	1	429 324,58
	1	94 775,77
	1	246 476,28
	1	275 433,95
	1	74 382,81
	1	256 389,00
	1	149 954,92
	1	4 645.750,67
Total	18	7 317 730,18

*outubro 2012

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pela DUAQ da CMS

2.2.1.5.EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS OBJETO DA AMOSTRA

Das 18 obras públicas adjudicadas no triénio 2010/2012, a nossa amostra incidiu sobre 7, que corresponde a **39%** do **total das adjudicações**, e **21%** do **valor total** das empreitadas seleccionadas para amostra, incluindo 5 procedimentos por ajuste direto e 2 por concurso público, conforme quadro seguinte.

Quadro 12- Amostra das empreitadas de obras públicas

uni €

Procedimento	N.º de Adjudicações	Valor (S/IVA)
Concurso Público	2	641.523,32
Ajuste direto	5	696.236,76
Universo amostra	7	1 337.760,00

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pela DUAQ da CMS

(Anexo 32)

Das 7 obras adjudicadas objeto da amostra, 4 encontram-se concluídas, 1 suspensa²² e 2 em curso, cujo valor contratual corresponde, respetivamente, a **€323.491,12**, a **€469.267,00** e a **€545.001,96** conforme quadro seguinte:

Quadro n.º 13 – Estado das obras públicas objeto da amostra

Estado da Obra	Nº. Adj	Valor	%
Concluídas	4	€323.491,12	24%
Em curso	2	€545.001,96	41%
Suspensas	1	€469.267,00	35%
Total	7	€1 337.760,00	100%

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas fornecida pela DUAQ

A empreitada de “Construção e Beneficiação de Equipamentos – Piscinas Descobertas de Sousel”, estava suspensa, mencionando o respetivo auto que a suspensão em causa vigoraria pelo prazo máximo de 50 dias, com fundamento no facto de se verificar atraso na entrega de material e equipamento por parte de um fornecedor da entidade adjudicatária, sendo esse equipamento necessário para o cumprimento sequência do plano de trabalhos, salvaguardando que os custos resultantes da prorrogação da suspensão não seriam imputáveis ao dono da obra.

(Anexos 33 a 40)

²² O reinício dos trabalhos da empreitada data de 31 de janeiro de 2013.

Ora, tendo as partes - adjudicante e adjudicatário - celebrado um contrato com o prazo de duração de 240 dias (8 meses), não podia o empreiteiro usar da prerrogativa constante do n.º 1 do art.º 366.º do CCP, isto é suspender, uma vez, em cada ano, no todo ou em parte, a execução dos trabalhos por um período superior a 10 dias seguidos, ainda que com a concordância do dono da obra.

Com efeito, o citado artigo confere essa possibilidade ao empreiteiro nos casos em que o contrato de empreitada, celebrado entre as partes, preveja um prazo de execução da obra igual ou superior a um ano, situação que não é aplicável ao contrato em análise.

Por outro lado, a suspensão da execução dos trabalhos, ainda que o contrato tivesse um prazo de execução igual ou superior a 1 ano, não poderia ser superior a 10 dias, situação que também não se compagina com o prazo de suspensão fixado - 50 dias eventualmente prorrogáveis.

Tendo a suspensão ocorrido ao abrigo do art.º 366.º do CCP, a sua justificação não se contém nos fundamentos gerais de suspensão previstos nas alíneas a) a c) do art.º 365.º do CCP, por remissão do n.º 3 do art.º 366º, do mesmo Código e tão pouco se contem nos fundamentos previstos nas alíneas a) e b) do citado art.º 366º.

Não estavam, assim, preenchidos os requisitos legais para que a suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro pudesse ser autorizada pela CMS.

De acordo com elementos solicitados, verificou-se que se procedeu ao reinício dos trabalhos da empreitada a partir de 31/jan/2013, conforme auto de recomeço da execução que nos foi entregue, o que demonstra que a empreitada esteve suspensa para além do prazo máximo de 50 dias que foi fixado para a referida suspensão, situação que é, também, irregular.

No conjunto das empreitadas adjudicadas, objeto da amostra, verificaram-se **trabalhos a mais**, no valor de **€19 331,24**, que representa cerca de **1,4%** do valor da amostra, na empreitada de Beneficiação do Auditório da Biblioteca Municipal de Sousel, obra que não se encontra concluída.

2.2.1.6. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS

No Município de Sousel, no período objeto da auditoria, o lançamento, gestão e fiscalização das obras municipais foram realizadas pela Divisão de Serviços Urbanos, Ambiente e Qualidade (DUAQ).

Sobre a gestão das empreitadas municipais, constatou-se que:

- Os procedimentos pré-contratuais eram desenvolvidos pela chefe da DUAQ;
- A formação do contrato era acompanhada por uma técnica superior e um Oficial Público do Município;
- Na consignação dos trabalhos, para além do representante do empreiteiro interveio o dono da obra;
- O prazo legal fixado para a consignação das obras – não superior a 30 dias após a celebração do contrato²³, não tem sido cumprido. Assim aconteceu nas empreitadas de Beneficiação do Sistema de Abastecimento de Água, em Hortas da Roda e São Sebastião, de Construção e Beneficiação de Equipamentos – Piscinas Descobertas de Sousel e na empreitada de Beneficiação de Auditório da Biblioteca Municipal de Sousel.
- A partir da consignação dos trabalhos, a fiscalização da sua execução e o acompanhamento da sua execução financeira passou a ser da responsabilidade do Diretor de Fiscalização.
- Nas comissões de abertura de concurso, da análise das propostas e nos júris, nomeados pela Câmara, participaram, o Vice Presidente da CMS, a Chefe da DUAQ e uma técnica superior.

2.2.2. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.2.2.1. EMPREITADAS ADJUDICADAS POR AJUSTE DIRETO

2.2.2.2.1. PROCEDIMENTO PRÉ- CONTRATUAL

A análise incidiu sobre as empreitadas adjudicadas pelo Presidente da CMS e pela CMS, no biénio de 2010-2011 e até outubro 2012. – **Quadro 14**

²³ Art.º 359.º n.º 1 do CCP

Quadro 14 – EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS ADJUDICADAS POR AJUSTE DIRETO 2010/2012*

Obra	Designação	Adjudicatário	Valor Contratual S/IVA
1	Beneficiação dos Espaços Escolares – Remodelação do Logradouro do Pré Escolar de Casa Branca		€8 990,40
2	Reabilitação de Espaços Urbanos e Arruamentos na Rua de Lisboa – Casa Branca		€14 976,00
3	Beneficiação do Sistema de Abastecimento de Água – Hortas da Roda e São Sebastião		€53 048,44
4	Construção e Beneficiação de Equipamentos – Piscinas Descobertas de Sousel		€469 267,00
5	Realojamento – Rua Braz Palha- Construção e Remodelação de um prédio		€149 954,92
Total			696.236,76

*outubro de 2012

Fonte: Listagens de empreitadas de obras públicas fornecidas pela DUAQ da CMS

O resumo dos aspetos relacionados com os procedimentos contratuais e que foram analisados consta das **Fichas**, sendo de salientar o seguinte:

- a) Todas as obras foram adjudicadas por valores abaixo do **preço base**, permitindo poupanças variáveis, mas que atingem, no total dos processos analisados **€ 1268,16**.
- b) O **critério de adjudicação** utilizado foi o do mais baixo preço.

(Anexos 34 e 35, 37 a 39)

2.2.2.2. EMPREITADAS ADJUDICADAS POR CONCURSO PÚBLICO

2.2.2.2.2. PROCEDIMENTO PRÉ- CONTRATUAL

A análise incidiu sobre as empreitadas adjudicadas no biénio de 2010-2011 e até outubro 2012 – **Quadro 15**

Quadro 15- Empreitadas de obras públicas adjudicadas por concurso público - 2010/2012*

Obra	Designação	Adjudicatário	Valor Contratual S/IVA
1	Beneficiação de Auditório – Projeto de Alterações do Auditório da Biblioteca Municipal de Sousel		€395 047,04
2	Beneficiação de Rede Viária – Estradas Municipais – EM 503 – Beneficiação entre a EM 372 e o Limite do Distrito de Évora		€246 476,28
Total			641 523,32

*outubro de 2012

Fonte: Listagens de empreitadas de obras públicas fornecidas pela DUAQ da CMS

O resumo dos aspetos relacionados com os procedimentos contratuais e que foram analisados consta das **Fichas**, sendo de salientar o seguinte:

a) Todas as obras foram adjudicadas por valores abaixo do **preço base**, permitindo poupanças variáveis, mas que atingem, no total dos processos analisados **€ 192 826,68**.

b) O **critério de adjudicação** utilizado foi o do mais baixo preço.

(Anexos 36 e 40)

2.2.2.3. COMPARABILIDADE DOS CUSTOS DAS OBRAS PÚBLICAS

No Município de Sousel não existe base de dados ou outro sistema de informação que permita, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes e consequentemente, aferir da respetiva razoabilidade.

2.3. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

2.3.1. CARACTERIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

2.3.1.1. PESO FINANCEIRO

No triénio 2010/2012, o peso da despesa com fornecimentos de bens e serviços foi de 31,18% do total da despesa corrente, e de 19,10% da despesa total do município, conforme **Quadro 16**.

Quadro 16 – Peso da despesa com aquisições de bens e serviços (2010/2012)

(valores em €)

Despesa municipal/Ano	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Aquisições de bens e serviços	1.385.114,90	1.320.316,29	1.458.919,33	4.164.350,52
Despesa corrente	4.429.977,72	4.513.392,90	4.410.460,65	13.353.831,27
Despesa total	6.637.850,80	7.646.217,11	7.521.933,52	21.806.001,43
Peso das aquisições de bens e serviços na Despesa corrente	31,27%	29,25%	33,08%	31,18%
Peso das aquisições de bens e serviços na Despesa Total	20,87%	17,27%	19,40%	19,10%

Fonte: Mapa de fluxos de caixa e mapa de contratação administrativa

2.3.1.2. UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES

Na autarquia de Sousel, as aquisições de bens e serviços estão repartidas entre a Divisão Administrativa e Financeira (DAF) e a Divisão de Urbanismo, Ambiente e Qualidade (DUAQ), tendo a amostra sido efetuada apenas sobre as aquisições de bens e serviços da DUAQ.

No período de 2010/2012²⁴, de acordo com as listagens fornecidas pela DUAQ, foram efetuadas 6 adjudicações, no valor total de €155.989,97, referentes a fornecimentos de bens e serviços de montante igual ou superior a €5 000,00, conforme **Quadro 17**.

²⁴ Até outubro de 2012

Quadro 17 – Processos de aquisições de bens e serviços (2010/2011)

Ano	Nº. Adj	Valor(€)	%
2010	2	€44 989,97	28,84%
2011	4	€111.000,00	71,16%
Total	6	€155.989,97	100%

Fonte: Listagem de fornecimentos de bens e serviços fornecida pela DSUAQ

A análise do quadro revela que, das 6 adjudicações, 2 representam 28,84% da despesa total autorizada nas aquisições de bens e serviços da DUAQ, embora o número de adjudicações realizado em 2011 tenha sido o mais elevado no período de referência.

2.3.1.3 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Do total da despesa adjudicada (€155.989,97), €125.989,97 foram precedidos de ajuste direto e €30 000,00 de concurso público.

Em termos do número de procedimentos, conforme é revelado no Quadro seguinte, 83,3% das adjudicações foram efetuadas por convite e 16,7% por concurso público, o que se traduz nos seguintes valores médios das adjudicações por tipo de procedimento utilizado:

- €27 750,00, no concurso por ajuste direto e
- €30 000,00, no concurso público.

Quadro 18 – Adjudicações por tipo de procedimento(2010/2011)

Procedimento	Total		
	Nº. Adj	%	Valor(€)
Ajuste direto	5	83,3%	125 989,97
Concurso público	1	16,7%	30 000,00
Total	6	100%	155 989,97

Fonte: Listagem de fornecimentos de bens e serviços fornecida pela DUAQ da CMS

2.3.1.4. DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR FORNECEDORES

Das 6 adjudicações, 3 foram efetuadas ao mesmo fornecedor, no valor de €100 000,00 e as 3 restantes a empresas distintas, no valor de €36 000.00, conforme **Quadro 19**

Quadro 19 – Adjudicações por fornecedor (2010/2011)

Fornecedor	N.º Adj	Valor(€)
	3	100 000,00
	1	24 000,00
	1	12 000,00
	1	19 989,97
Total	6	155 989,97

Fonte: Listagem de fornecimentos de bens e serviços fornecida pela DUAQ da CMS

Destes 4 fornecedores, 64,1% do valor das adjudicações foi efetuada a
, por convite.

2.3.1.5. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS OBJETO DA AMOSTRA

Dos 6 fornecimentos de bens e serviços²⁵, adjudicados no biénio 2010/2011, a nossa amostra incidu sobre 4, que corresponde a 66,7% das adjudicações, sendo 3 por ajuste direto e 1 por concurso público, conforme **Quadro 20**.

Quadro 20- Amostra dos fornecimentos de bens e serviços

Procedimento	N.º de Adjudicações	Valor (S/IVA)
Ajuste direto	3	88 989,97
Concurso Público	1	30 000,00
Universo amostra	4	118 989,97

Fonte: Listagem de fornecimentos de bens e serviços fornecida pela DUAQ da CMS

²⁵ =>€5 000,00

Dos 4 fornecimentos adjudicados, objeto da amostra, em todos ocorreu a respetiva execução contratual, cujo valor corresponde, respetivamente, a €45 000,00, a €19 989,97, a €24 000,00 e a €30 000,00, conforme **Quadro 21**.

Quadro n.º 21 – Adjudicações por tipo de fornecimento

Tipo de Fornecimento	Nº. Adj	Valor	%
Alterações a projeto de arquitetura do Parque Escolar de Sousel	1	€45 000,000	37,82%
Aquisição dos projetos de arquitetura e de especialidades das Piscinas Descobertas de Sousel	1	€19 989,97	16,80%
Aquisição dos projetos de especialidades do Parque Escolar de Sousel	1	€30 000,00	25,21%
Remodelação do Pavilhão Gimnodesportivo	1	€24 000,00	20,17%
Total	4	€118 989,97	100%

Fonte: Listagem de fornecimentos de bens e serviços fornecida pela DUAQ

Em termos do número de adjudicações, conforme é revelado no Quadro 21, todas elas se reportam a projetos de arquitetura e/ou de especialidades de equipamentos.

2.3.1.6. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS OBJETO DA AMOSTRA

2.3.1.6.1. FORNECIMENTOS ADJUDICADOS POR CONCURSO PÚBLICO

A análise incidiu sobre o procedimento de aquisição de bens e serviços objeto de **concurso público** – “Aquisição dos projetos de especialidade do parque escolar de Sousel”, cujo valor foi de €30 000,00.

Relativamente a este procedimento, é de salientar o seguinte:

- ✓ O critério de adjudicação foi o de mais baixo preço;
- ✓ O fornecimento foi adjudicado por um preço bastante inferior ao preço base - o preço base era de €90 000,00 e foi adjudicado por €30 000,00, permitindo poupanças superiores a 300%. Porém, o programa do procedimento (artº. 12º.,

n.º. 2), estabelece como preço anormalmente baixo o preço que seja 50% ou mais inferior ao preço base do procedimento;

- ✓ Um dos concorrentes impugnou a decisão de adjudicação à empresa _____, impugnação que foi indeferida com fundamento no facto de os serviços da CMS terem tido em conta na avaliação das justificações apresentadas "*não só o período de estagnação económica que a economia portuguesa atravessa mas também, e especialmente, os imperativos de interesse público subjacentes aos valores da proposta.*".

O CCP, no seu art.º 70.º n.º 2 al. e) estabelece que deverão ser excluídas as propostas cuja análise revele um preço total anormalmente baixo, cujos esclarecimentos justificativos não tenham sido apresentados ou não tenham sido considerados nos termos do art.º 71.º.

Deverá a autarquia, em situações de adjudicação de fornecimentos por preços anormalmente baixos, solicitar ao respetivo concorrente, por escrito, e em prazo adequado, esclarecimentos justificativos dos elementos constitutivos da proposta que considere relevantes e que isso conste do processo de fornecimento, o que não se verificou no caso presente.

2.3.1.6.2. FORNECIMENTOS ADJUDICADOS POR AJUSTE DIRETO

A análise incidiu sobre os 3 procedimentos de aquisição de bens e serviços objeto de ajuste direto, cujo montante total foi de €88 989,97, conforme quadro 22.

Quadro 22 – Ajustes diretos analisados

Fornecimento	Designação	Adjudicatário	Valor contratual
1	Alterações a projeto de arquitetura do Parque Escolar de Sousel		€45 000,000
2	Aquisição dos projetos de arquitetura e de especialidades das Piscinas Descobertas de Sousel		€19 989,97
3	Remodelação do Pavilhão Gimnodesportivo		€24 000,00
Total			€88 989,97

Fonte: Listagem de fornecimentos de bens e serviços fornecida pela DUAQ

A análise incidiu sobre 3 procedimentos por ajuste direto, sendo de salientar o seguinte:

- ✓ Em todos os fornecimentos as condições de pagamento foram deferidas no tempo, não se esgotando com a assinatura do contrato;
- ✓ As adjudicações foram feitas em montantes que não ultrapassaram o valor base do concurso.

2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.4.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO

O Município de Sousel aprovou o Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI) em 30/abr/2003, mostrando-se o mesmo desatualizado em relação à estrutura orgânica atual dos serviços.

Neste âmbito, salientamos as seguintes fragilidades ao nível dos procedimentos de controlo interno:

- Inexistência na DUAQ de manuais de procedimentos sobre contratação pública bem como de norma de controlo interno das fases e procedimentos dos processos de empreitada;
- Inexistência de normas sobre organização dos processos administrativos e a falta de numeração sequencial das folhas dos processos de empreitadas;
- A designação das mesmas pessoas para as comissões de abertura de concurso, de análise das propostas ou para os júris, em todos os procedimentos de concurso, quase não existindo rotação das mesmas, de procedimento para procedimento;
- A inexistência de uma base de dados que permita, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.

2.4.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

A CMS aprovou em 29/dez/2009 o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e remeteu-o em 5/mai/2010 ao Conselho de Prevenção da Corrupção, não tendo sido remetido à IGF.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. GESTÃO URBANÍSTICA		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. O Município de Sousel não dispõe de regulamento municipal de urbanização e de edificação aprovado pelos órgãos municipais.	2.1.2.1.	A) Que os órgãos municipais de Sousel procedam rapidamente à aprovação do Regulamento municipal de urbanização e edificação.
3.1.2. O Regulamento e tabela de taxas municipais contem as indicações constantes do n.º 2 do art.º 8.º do RGTAL, bem como o previsto no n.º 5 do art.º 116.º do RJUE		
3.1.3. Nos anos de 2010 e de 2011, as operações de loteamento aprovadas deram cumprimento aos normativos legais aplicáveis.	2.1.3.1.	
3.1.4. O Município de Sousel não disponibiliza, ainda, sistema informático ou plataforma com as funcionalidades necessárias à tramitação desmaterializada dos procedimentos.	2.1.3.2.	B) Que os serviços da CMS procedam à implementação do sistema informático com vista à tramitação desmaterializada dos procedimentos, através da aquisição do adequado suporte informático.
3.1.5. As notificações e comunicações aos requerentes não vêm sendo efetuadas por correio eletrónico ou outro meio de transmissão eletrónica de dados, conforme o previsto na 1ª parte do art.º 121.º do RJUE.	2.1.3.2.	C) Que os serviços da CMS cumpram o regime de notificações através de correio eletrónico ou outro meio de transmissão eletrónica de dados, na sequência da intenção manifestada em sede do contraditório institucional.
3.1.6. O índice de implantação máximo permitido para a classe de	2.1.3.2.1.	

<p>espaço urbano consolidado em que se situa a construção referente ao proc. n.º. 11/2010, é de 0,40, tendo sido aprovado, por deliberação do executivo municipal, de 25/ago/2010, um índice de implantação de 0,6, estando a deliberação do executivo municipal ferida de nulidade por violação do PDM de Sousel.</p>		
<p>3.1.7. As obras de construção/remodelação, realizadas sem alvará, no âmbito do Proc.º 168/97, são ilegais por ter caducado o licenciamento, em consequência de não ter sido requerida a emissão do respetivo alvará, pelo que as construções erigidas para além de 580 m2 estavam sujeitas a licenciamento. A requerente não fez prova de ter obtido alvará de licença de construção para realizar as obras que executou e que se traduziram numa área de implantação de 1112,5m2. A deliberação de CMS de 25/out/2012, que licenciou as construções no âmbito do proc.º de obras n.º 21/2010, é nula por violação do art.º 49.º, n.º 4 do PDM de Sousel, em concreto a alínea c).</p>	<p>2.1.3.2.2.</p>	
<p>3.1.8. No âmbito do Proc. Nº. 3/2011, foram realizadas obras sem licença, sem que a respetiva atuação tivesse determinado o levantamento do correspondente auto de notícia.</p>	<p>2.1.3.2.5.1.</p>	<p>D) Que a autarquia, em situações de obras realizadas sem licença, instaure o competente processo de contraordenação, conforme já ocorreu na sequência do contraditório institucional, em</p>

		relação ao processo identificado.
<p>3.1.9. A deliberação da CMS de 12/out/2011 que licenciou a construção da piscina no âmbito do proc.º 20/2011, está ferida de nulidade por violação das normas dos art.ºs. 58.º n.ºs 1 A 4 , 42.º, n.ºs 2, al. b) e 3 do PDMS, porque à data do deferimento do pedido de construção da piscina, não existia qualquer empreendimento de turismo, mas sim uma construção cujo uso era a habitação, não se enquadrando no âmbito de aplicação do n.º 3 do art. 42.º do PDM de Sousel.</p>	2.1.3.2.5.2.	<p>E) Deverá a autarquia atuar no sentido da reposição da legalidade urbanística, como é afirmando no contraditório institucional, através da declaração de caducidade do projeto.</p>
<p>3.1.10. O despacho proferido pelo Vice – Presidente em 7/jun/2010, que licencia uma edificação no âmbito do Proc.º 5/2010, com um índice de implantação de 0,35, está ferido de nulidade, por violação do art.º 35.º n.º 1, alínea b) e 2 do PDMS, porquanto o índice previsto é de 0,25.</p>	2.1.3.3.1.	
<p>3.1.11. Da análise do proc.º de contraordenação n.º 40/2011 resulta que, não obstante a participação da situação de obras ilegais ter sido efetuada em 2/set/2010, o respetivo processo de contraordenação só foi instaurado em 29/set/2011.</p>	2.1.3.3.2.2.	<p>F) Que os serviços da autarquia imprimam maior celeridade na instauração de processos de contraordenação, através da definição de procedimentos adequados e do eventual reforço de recursos a afetar a esta área.</p>
<p>3.1.12. Da análise do proc.º de obras n.º 15/2011, resulta que o</p>	2.1.3.3.2.3.	<p>G) Ver recomendação D)</p>

<p>mesmo foi apresentado para legalizar obras realizadas sem licença. Sem que tivesse sido instaurado o competente processo de contraordenação, não obstante a participação efetuada pelo fiscal municipal em 27/abr/2011.</p>		
<p>3.1.13. No biénio de 2010/2011, foram instaurados 23 processos de contraordenação por infrações urbanísticas, tendo sido proferida decisão em 22, o que reflete uma taxa de execução de 96%.</p>	2.1.4.	
<p>3.1.14. A grande maioria das taxas urbanísticas arrecadadas (74%) foram cobradas a título de taxa municipal de urbanização, sendo 26% taxas devidas pela emissão de licenças. As taxas urbanísticas cobradas pelo Município de Sousel sofreram uma quebra no ano de 2011 e um acréscimo nos primeiros três trimestres do ano de 2012. Ainda assim, é inferior a 1% o peso das taxas urbanísticas nas receitas do município.</p>	2.1.5.	

3.2. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. No biénio de 2010/2011, e até outubro de 2012, o peso da despesa com empreitadas de obras públicas representou 74% das despesas de</p>	2.2.1.	

capital e 29% da despesa total do Município, correspondendo ao valor de € 7.317.730,18.		
3.2.2. Do total da despesa adjudicada, €6 417 580 , foram precedidos de concurso público e €900 150,18 , de ajuste direto.	2.2.1.3.	
3.2.3. 44,4,% das adjudicações foram efetuadas por concurso público e 55,6% por ajuste direto, sendo que 60% do valor das adjudicações foi efetuada à empresa , por concurso público.	2.2.1.3. e 2.2.1.4.	
3.2.4. Das 7 adjudicações objeto de amostra, 4 encontram-se concluídas, 1 suspensa e 2 em curso.	2.2.1.5.	
3.2.5. Na empreitada de "Construção e Beneficiação de Equipamentos – Piscinas Descobertas de Sousel", não estavam preenchidos os requisitos legais para que a suspensão da obra pudesse ser aprovada, por exceder o período de 10 dias.	2.2.1.5.	H) Que o Município de Sousel, em futuras situações, proceda à aprovação dos pedidos de suspensão de obra pública de acordo com os requisitos legais aplicáveis, não autorizando pedidos fora do período previsto para o efeito legal.
3.2.6. O prazo legal fixado para a consignação das obras não tem sido cumprido.	2.2.1.6.	I) Que o Município de Sousel proceda ao cumprimento dos prazos legais para a consignação das obras.

3.3. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.3.1. No triénio de 2010/2012, o peso da despesa com fornecimentos de bens e serviços representou	2.3.1.1.	

<p>31,18% das despesas correntes e 19,10% da despesa total do município</p>		
<p>3.3.2. O universo das adjudicações que ocorreram no biénio 2010/2011, e até Outubro de 2012 corresponde ao valor total de €155.989,97, dos quais 125.989,97 foram precedidos de ajuste direto e €30 000,00, de concurso público, sendo que 64,1% do valor das adjudicações foi efetuada à empresa</p>	<p>2.3.1.3. e 2.1.3.4.</p>	
<p>3.3.3. 20% das adjudicações foram efetuadas por concurso público e 80% por ajuste direto.</p>	<p>2.3.1.3.</p>	
<p>3.3.4. O critério de adjudicação dos fornecimentos foi sempre o de mais baixo preço.</p>	<p>2.3.1.6.1.</p>	
<p>3.3.5. No concurso público – “Aquisição dos projetos de especialidade do parque escolar de Sousel” a proposta vencedora apresentava um preço base anormalmente baixo. O preço base era € 90 000,00 e foi adjudicado por € 30 000,00.</p>		<p>J) A autarquia, em situações de adjudicação de fornecimentos por preços anormalmente baixos, deverá solicitar ao respetivo concorrente, por escrito, e em prazo adequado, esclarecimentos justificativos dos elementos constitutivos da proposta que considere relevantes, o que deverá constar do processo de fornecimento.</p>

3.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. O Município de Sousel aprovou o Regulamento de Sistema de Controlo Interno (RSCI) em 30/abr/2003, o qual não foi objeto de qualquer atualização.</p>	2.4.1.	<p>L) Deverá a autarquia proceder à atualização do Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI), tendo em vista adequá-lo à nova estrutura orgânica dos serviços.</p>
<p>3.4.2. O Sistema de Controlo Interno instituído no Município de Sousel, apresenta algumas fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Inexistência na DUAQ de manuais de procedimentos sobre contratação pública bem como de norma de controlo interno das fases e procedimentos dos processos de empreitada; ✓ Inexistência de normas sobre organização dos processos administrativos e falta de numeração sequencial das folhas dos processos de empreitadas. ✓ A designação das mesmas pessoas para as comissões de abertura de concurso, de análise das propostas ou para os júris, em todos os procedimentos de concurso, quase não existindo rotação das mesmas, de 	2.4.1.	<p>M) Elaborar e implementar na DUAQ manuais de procedimentos sobre contratação pública bem como de norma de controlo interno das fases e procedimentos dos processos de empreitada.</p> <p>N) Elaborar e implementar normas sobre a organização dos processos administrativos.</p> <p>O) Que seja assegurada, sempre que possível, a rotação das pessoas designadas para as comissões de abertura de concurso e de análise das propostas ou para os júris.</p>

<p>procedimento para procedimento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Inexistência de uma base de dados que permita, através do tratamento estatístico da informação, efetuar comparações entre custos unitários de obras semelhantes. ✓ O Município de Sousel não dispõe de regulamento municipal de urbanização e edificação. Encontra-se em fase de elaboração, não tendo ainda sido submetido a aprovação. <p>3.4.3. A CMS aprovou em 5/mai/2010 e tem em vigor o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, o qual ainda não foi sujeito a qualquer revisão.</p>		<p>P) Elaboração de uma base de dados ou criação de outro tipo de suporte de informação que permita efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.</p> <p>Q) Proceder à rápida aprovação pelos órgãos municipais do Regulamento municipal de urbanização e edificação.</p> <p>R) Deverá a autarquia proceder à revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e remeter cópia do mesmo à IGF.</p>
---	--	--

4. PROPOSTAS

4.1. Atento todo o exposto, propõe-se a remessa deste Relatório e respetivos Anexos à Câmara Municipal de Sousel, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no n.º 2, al. o), do art. 35.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

4.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF, sobre o estado de implementação das recomendações

efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique, à exceção daquelas cujo cumprimento já foi evidenciado pela autarquia.

Pela Equipa,



Anabela Bastos

Chefe de Equipa

ANEXOS

Anexo 1	Informação da Chefe da DUAQ de 4/jan/2013
Anexo 2	Listagem de operações de loteamento
Anexo 3	Documentos sobre o Processo de Obras n.º 11/2010
Anexo 4	Proc.º de obras n.º 168/97
Anexo 5	Proc.º de Obras n.º 11/2008
Anexo 6	Proc.º de Obras n.º 21/2010
Anexo 7	Informação do Consultor jurídico
Anexo 8	Requerimento de 14/mai/2009 – proc.º 11/2008
Anexo 9	Informação da DUAQ de 27/ago/2009
Anexo 10	Requerimento de 27/mai/2010 e informação da DUAQ de 15/jun/2010
Anexo 11	Proc.º 21/2010 – requerimento 23/nov/2010
Anexo 12	Informação da DUAQ de 17/mar/2011
Anexo 13	Informações da DUAQ de: 25/jan/2012; 28/fev/2012 e deliberação de CM de 14/mar/2012
Anexo 14	Informação da DUAQ de 9/out/2012
Anexo 14-A	Deliberação de CM de 25/out/2012
Anexo 15	Informação da DUAQ de 20/dez/2012
Anexo 16	Proc.º 3/2011
Anexo 17	Proc.º 20/2011 – requerimento de 9/ago/2011
Anexo 17-A	Proc.º 20/2011 – Informação da DUAQ de 10/out/2011
Anexo 17-B	Deliberação de CM de 11/out/2011
Anexo 18	Proc.º 22/2011
Anexo 18-A	Proc.º 22/2011 – Informação da DUAQ de 4/jul/2012
Anexo 19	Comunicação Prévia n.º 5/2010
Anexo 19-A	Informações da DUAQ de 24/mai/2010 e 16/jun/2010
Anexo 19-B	Informação da DUAQ de 20/dez/2012
Anexo 20	Comunicação Prévia n.º 1/2011
Anexo 21	Informação do Serviço de Fiscalização de 2/set/2010

Anexo 22	Informação do Gestor do Procedimento de 11/mar/2011
Anexo 23	Comunicação Prévia n.º 10/2011
Anexo 24	Processo de contraordenação n.º 40/2011
Anexo 25	Informação da Chefe da DUAQ de 4/jan/2013
Anexo 26	Informação do Serviço de Fiscalização de 29/abr/2011 e Proc.º 24/2007
Anexo 27	Comunicação Prévia n.º 15/2011
Anexo 28	Informação do Serviço de Fiscalização de 22/nov/2011
Anexo 29	Informação do Serviço de Fiscalização
Anexo 30	Informação do SAJCECOCC de 23/jan/2013
Anexo 31	Mapa de contraordenações
Anexo 32	Mapa de Adjudicações de empreitadas
Anexo 33	Auto de Suspensão – empreitada de “Construção e Beneficiação de Equipamentos – Piscinas Descobertas de Sousel”
Anexo 34	Ficha resumo da empreitada – Beneficiação do Sistema de Abastecimento de Água
Anexo 35	Ficha resumo da empreitada – Beneficiação dos Espaços Escolares
Anexo 36	Ficha resumo da empreitada – Beneficiação de Rede Viária – Estradas Municipais
Anexo 37	Ficha resumo da empreitada – Realojamento
Anexo 38	Ficha resumo da empreitada – Reabilitação de Espaços Urbanos e Arruamentos
Anexo 39	Ficha resumo da empreitada – Construção e Beneficiação de Equipamento
Anexo 40	Ficha resumo da empreitada – Beneficiação de Auditório
Anexo 41	Procedimento de contraditório formal – resposta da Entidade Auditada

