

## CONTRATAÇÃO PÚBLICA E URBANISMO

---

Auditoria ao Município de Santiago do Cacém

Proc. n.º 2013/186/A5/1066

*Relatório n.º 2270/2014*



*Dezembro de 2014*

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

FICHA TÉCNICA	
<b>NATUREZA</b>	Outras auditorias.
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Santiago do Cacém.
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da IGF para 2014.
<b>ÂMBITO</b>	Triénio 2010/2012 e 1º semestre de 2013.
<b>OBJETIVOS</b>	<p>Objetivos gerais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> No âmbito da Contratação Pública: Verificar a legalidade nos procedimentos de contratação pública e a gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, tendo como objetivos específicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Analisar os procedimentos pré-contratuais adotados no âmbito da contratação pública e a execução dos contratos;</li> <li>✓ Verificar a existência de desvios na execução física (prazos e trabalhos) e financeira das empreitadas;</li> <li>✓ Determinar o peso financeiro na despesa municipal das obras públicas e das aquisições de bens e serviços.</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> No âmbito do Urbanismo: Avaliar a atuação do Município nos domínios da gestão e fiscalização urbanística, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade, tendo como objetivos específicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Analisar a gestão urbanística tendo em conta os recursos financeiros afetos pelo Município, procurando concluir, designadamente, sobre o nível de investimento municipal na urbanização, sobre o grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da TRIU e sobre a representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais;</li> <li>✓ Apreciar a legalidade dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;</li> <li>✓ Verificar a legalidade dos atos administrativos quanto à conformidade das operações urbanísticas com os PMOT em vigor e demais normas urbanísticas aplicáveis e quanto à regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações pela não cedência de áreas ao Município;</li> <li>✓ Analisar a regularidade dos procedimentos contraordenacionais em matéria de ilícitos urbanísticos;</li> <li>✓ Verificar a eficácia da fiscalização da execução das operações urbanísticas;</li> <li>✓ Avaliar o sistema de controlo interno de modo a apreciar, de forma sumária, os procedimentos de controlo interno</li> </ul> </li> </ul>

	<p>instituídos em matéria de urbanismo,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia, nos aspetos relacionados com a área do urbanismo;</li> <li>☐ Verificar o cumprimento do despacho tutelar proferido na anterior inspeção ao Município realizada pela ex-IGAL em 2010.</li> </ul>
<b>METODOLOGIA</b>	Na metodologia utilizada foi considerado como principal critério de análise o quadro legal, regulamentar e contratual aplicável, tendo-se recorrido às seguintes técnicas: análise documental, análise de dados financeiros e urbanísticos e realização de entrevistas informais.
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, em 20/nov/2014.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	Ago/2013 – dez/2014
<b>DIRECÇÃO</b>	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
<b>EQUIPA</b>	<p><b>Coordenação:</b> CdE Helena Lopes</p> <p><b>Execução:</b> Inspetor Mário Pereira da Silva</p>

**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:**

**DESPACHO:**

Concordo.

A presente auditoria abrangeu a verificação das empreitadas adjudicadas e executadas pelo Município, entre 2010 e 2012, no montante global de M€ 8 e das aquisições de bens e serviços, que ascenderam a M€ 9.

Em termos de controlo do urbanismo, foi detetada uma situação de violação do PDM, que determinou a participação autónoma ao TAF de Beja.

À Consideração Superior.

Assinado por: **ANA PAULA PEREIRA COSME**  
**FRANCO BARATA SALGUEIRO**

Num. de Identificação Civil: B1053046307

Data: 2014.12.18 19:23:04 GMT Standard Time

Localização: Inspetora de Finanças Diretora



**RELATÓRIO N.º 2270/2014**

**PROCESSO N.º 2013/186/A5/1066**

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SANTIAGO DO CACÉM**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

Tendo em conta as evidências obtidas (vd. *Anexos 1 a 13*), a análise e avaliação das mesmas, bem como os resultados do procedimento de contraditório, de concordância geral (vd. *Anexo 14*), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

- 1.1. No período abrangido pela auditoria, a despesa com **empreitadas de obras públicas**, no montante de M€ 7,72, representou 37,93% da despesa de capital e 8,89% da despesa total do Município.
- 1.2. O número de adjudicações precedidas de concurso público representa 82,7% do valor total no período auditado, correspondendo a M€ 6,68.
- 1.3. Do montante total das obras adjudicadas, 53,2% respeitou a arruamentos, correspondendo ao montante de M€ 4,29.
- 1.4. Das 34 obras adjudicadas no período auditado, encontram-se concluídas 29, verificando-se trabalhos a mais apenas numa empreitada, erros e omissões em 3 e trabalhos a menos em 19.
- 1.5. Os prazos de pagamento legalmente previstos não têm sido respeitados.
- 1.6. O Município não possui uma base de dados de empreiteiros por tipo de obras, a considerar na seleção das entidades a convidar.
- 1.7. No que respeita à despesa com **aquisição de bens e serviços** no período da auditoria, no valor de M€ 8,81, esta representou 43,32% da despesa de capital e 10,15% da despesa total do Município.
- 1.8. No mesmo período, foram efetuadas 263 adjudicações, no valor de M€ 5,00, tendo sido precedidas de ajuste direto 75,8% (M€ 3,79) do valor total adjudicado, o que corresponde a 83% em número de adjudicações.

**Despesa com  
empreitadas de obras  
públicas:**

MC 8

**Valor das adjudicações  
por concurso público:**  
MC 7

**Arruamentos:  
53,2% do montante  
total adjudicado**

**1 Empreitada com  
trabalhos a mais**  
**Trabalhos a menos em  
19 empreitadas**

**Incumprimento do  
prazo de pagamento**

**Inexistência de base  
de dados de  
empreiteiros**

**Despesa com  
aquisições de bens e  
serviços:**

MC 9

**263 Adjudicações de  
aquisições de bens e  
serviços**

**Adjudicações por  
ajuste direto:**

83% e

MC 3,8

- 1.9.** No que se refere ao **urbanismo**, constatámos que, desde a publicação do Plano Diretor Municipal de Santiago do Cacém em finais de 1993, ou seja, há 21 anos, foram apenas aprovados 1 Plano de Urbanização e 4 Planos de Pormenor, não tendo sido aprovados quaisquer planos para três dos aglomerados urbanos previstos no PDM, o qual se encontra em revisão.
- 1.10.** Entre 2010 e 2012, o montante global de **taxas urbanísticas** arrecadado, no valor de € 825,347, sofreu uma redução de 19,34%, e representou 1,25% do valor total da receita corrente e 0,95% da receita total do Município.
- 1.11.** As receitas urbanísticas cobradas não se encontram desagregadas, não sendo possível determinar o peso da receita obtida com a cobrança da TMU no custo das infraestruturas gerais realizadas pelo Município.
- 1.12.** As deficiências detetadas no **Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização** (RMEU) vigente no período auditado, designadamente, a falta de previsão do pagamento da compensação nos casos de não cedências, foram supridas no novo Regulamento aprovado, entretanto, pela AMSC a 28/jun/2013.
- 1.13.** O **Regulamento de taxas** (RT) do MSC e respetiva tabela anexa apresentam-se de difícil compreensão, designadamente, as fórmulas de cálculo das taxas urbanísticas, possibilitam uma eventual falta de uniformidade na sua interpretação e o risco de quebra do princípio da igualdade na sua aplicação, estando a ser concluída uma proposta de alteração tendo em vista o seu aperfeiçoamento.
- 1.14.** No âmbito da **gestão urbanística**, registaram-se irregularidades de natureza administrativo-processual, nomeadamente, ausência da menção da qualidade de delegado ou subdelegado nos despachos do Vereador do pelouro, inexistência de plataforma informática para a tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio e inexistência de ato administrativo

**PDMSC:**

Em vigor há 21 anos

Revisão em curso

**Receita urbanística:**

m€ 825

Redução de 19,34% de  
2010 para 2012

**Necessidade de  
desagregação das  
receitas urbanísticas**

**Supridas deficiências  
do RMEU vigente no  
período auditado**

**RT de difícil  
interpretação e  
aplicação**

**Irregularidades de  
natureza  
administrativo-  
processual**

autónomo de liquidação das taxas.

- 1.15.** No período abrangido pela auditoria, foram aprovadas 863 operações urbanísticas de edificação e 19 operações de loteamento, o que correspondeu à aprovação de 424.881,41 m<sup>2</sup> de área bruta de construção (abc).
- 1.16.** No âmbito da amostra, constatou-se, genericamente, o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente no que respeita aos parâmetros urbanísticos previstos nos instrumentos de gestão territorial, com exceção de duas operações urbanísticas:
- 1.16.1.** A operação urbanística de edificação titulada pelo alvará n.º 16/2011, não observou os condicionamentos do PDM para a zona, classificada como área rural, que apenas admite edificações de apoio à atividade agrícola. Contudo, no âmbito da revisão do PDM em curso, vai ser prevista a admissibilidade, em solo rural, de edificações destinadas a estabelecimentos industriais de primeira transformação de produtos agrícolas ou florestais;
- 1.16.2.** No que respeita à operação urbanística titulada pelo alvará n.º 69/2011, o desrespeito pelo afastamento mínimo de edifício de exploração suinícola relativo a habitações determina a nulidade do despacho que aprovou a pretensão.
- 1.17.** Em matéria de **contraordenações urbanísticas**, analisámos processos que abrangem os anos de 2007 a jun/2013, tendo em vista a verificação de eventuais situações de extinção dos procedimentos por prescrição. Naquele período, foram instaurados 476 procedimentos contraordenacionais, mantendo-se em tramitação 251.
- 1.18.** No âmbito da amostra, detetou-se demora na instrução e decisão dos processos, bem como a falta da correspondente reposição da legalidade urbanística em

**863 Operações urbanísticas**

**Abc aprovada: 424.881,41 m<sup>2</sup>**

**Desrespeito pelo RPDM em duas operações de edificação**

**Possibilidade de regularização da operação urbanística no âmbito do PDM em revisão**

**Nulidade do Despacho do Vereador do Urbanismo de 12/ago/2011**

**Contraordenações urbanísticas: 2007/jun-2013**

**476 Procedimentos 251 em tramitação**

**Demora na instrução e decisão**

**Falta de reposição da**

dois casos.

- 1.19.** No período temporal abrangido pela auditoria, foram aplicadas 87 **medidas de tutela da legalidade** urbanística (79 embargos e 8 demolições).
- 1.20.** A amostra analisada evidenciou, nomeadamente, a ausência de fiscalização sistemática do cumprimento dos embargos e que a correspondente reposição da legalidade ainda não ocorreu em 5 situações.
- 1.21.** No âmbito da verificação do **cumprimento do despacho tutelar** proferido na Inspeção ao Município realizada pela ex-IGAL, em 2010, constatou-se que se mantém a falta de reposição da legalidade urbanística no processo de obras nº 76/2007, não obstante a alteração por adaptação ao PROTA do PDM e as alterações ao regime jurídico da REN permitirem a eventual legalização de construções destinadas a turismo.
- 1.22.** O Município não dispõe de **Regulamento de Controlo Interno** não obstante a existência de um conjunto de regras de funcionamento ao nível da tesouraria, fundo de maneiio, compras e controlo do imobilizado, e de algumas orientações técnicas e de serviço na área do urbanismo.
- 1.23.** O Município dispõe de **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, tendo sido remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção, ao Tribunal de Contas e à IGF.
- 2.** O Município de Santiago do Cacém acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF, tendo para o efeito comunicado as diligências já implementadas e as que pretende implementar.

**legalidade urbanística em 2 processos**

**87 medidas de tutela da legalidade**

**Ausência de fiscalização sistemática**  
**Falta de reposição da legalidade urbanística em 5 situações**

**PO nº 76/2007: Falta de reposição de legalidade urbanística**

**Inexistência de Regulamento de controlo interno**

**Remessa do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas às devidas entidades**

**Acolhimento pela Autarquia da generalidade das recomendações**

## ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO .....	11
1.1.	Fundamento .....	11
1.2.	Objetivos .....	11
1.3.	Âmbito .....	12
1.3.1.	Âmbito Funcional .....	12
1.3.2.	Âmbito Temporal .....	12
1.4.	Metodologia .....	13
1.4.1.	Fase de Planeamento .....	13
1.4.2.	Fase de execução .....	14
1.4.3.	Critérios .....	14
1.4.4.	Técnicas .....	14
1.5.	Constrangimentos .....	15
1.6.	Contraditório .....	15
2.	RESULTADOS DA AUDITORIA.....	16
2.1.	Planeamento urbanístico e expansão urbana.....	16
2.2.	Taxas Urbanísticas e Impostos Municipais.....	18
2.3.	Regulamentos Municipais .....	20
2.3.1.	Regulamento do PDM.....	20
2.3.2.	Regulamento Municipal da Edificação e Urbanização (RMEU).....	22
2.3.3.	Regulamento de taxas .....	22
2.4.	Gestão Urbanística .....	24
2.4.1.	Considerações gerais .....	24
2.4.2.	Loteamentos Urbanos.....	25
2.4.3.	Obras de Edificação.....	26

2.5. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas .....	31
2.6. Medidas de tutela de legalidade urbanística.....	36
2.7. Caracterização das Empreitadas de Obras Públicas.....	37
2.7.1. Peso Financeiro .....	37
2.7.2. Universo das Adjudicações .....	38
2.7.3. Procedimento Administrativo .....	38
2.7.4. Distribuição das adjudicações por empreiteiros.....	39
2.7.5. Distribuição das adjudicações por tipo de obras .....	40
2.7.6. Execução física e financeira .....	41
2.7.7. Gestão e Fiscalização das Obras Públicas .....	41
2.7.8. Contratação e Execução das Empreitadas de Obras Públicas .....	42
2.7.9. Custos das Obras Públicas .....	43
2.8. Caracterização das Aquisições de bens e serviços .....	44
2.8.1. Peso Financeiro .....	44
2.8.2. Universo das Adjudicações .....	44
2.8.3. Procedimento Administrativo das Aquisições de bens e serviços .....	45
2.8.4. Distribuição das adjudicações por fornecedor .....	46
2.8.5. Contratação das aquisições de bens e serviços .....	46
2.9. Verificação do cumprimento do Despacho Tutelar – IO 2010 .....	53
2.10. Sistema de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas	57
2.10.1. Norma de Controlo Interno .....	57
2.10.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	58
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	59
4. PROPOSTAS .....	73

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>€</b>	Euro
<b>Abc</b>	Área Bruta de Construção
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>CA</b>	Comissão de Acompanhamento
<b>CCDRA</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CIMAL</b>	Comunidade Intermunicipal Alentejo Litoral
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMSC</b>	Câmara Municipal de Santiago do Cacém
<b>CPTA</b>	Código do Processo nos Tribunais Administrativos
<b>DAGF</b>	Divisão de Administração Geral e Finanças
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DJ</b>	Divisão Jurídica
<b>DOGU</b>	Divisão de Ordenamento e Gestão Urbanística
<b>DOME</b>	Divisão de Obras Municipais e Equipamentos
<b>DR</b>	Decreto Regulamentar
<b>LBPOTU</b>	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
<b>MSC</b>	Município de Santiago do Cacém
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>PMOT</b>	Planos Municipais de Ordenamento do Território
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PP</b>	Plano de Pormenor
<b>PPI</b>	Plano plurianual de investimento
<b>PROTA</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo
<b>PU</b>	Plano de Urbanização
<b>RAN</b>	Reserva Agrícola Nacional

<b>REN</b>	Reserva Ecológica Nacional
<b>RGCO</b>	Regime Geral das Contraordenações
<b>RGIT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RGTAL</b>	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
<b>RMUE</b>	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
<b>RPDM</b>	Regulamento do Plano Diretor Municipal
<b>RT</b>	Regulamento de Taxas
<b>SPO</b>	Sistema de Processos de Obras
<b>TMU</b>	Taxa Municipal de Urbanização
<b>Un</b>	Unidade

**LISTA DE FIGURAS**

Quadro 1- Evolução demográfica no Município.....	17
Quadro 2- Peso das taxas urbanísticas e impostos municipais na receita municipal (2010/jun-2013) .....	18
Quadro 3 - Custo das infraestruturas no período 2010/jun-2013 .....	20
Quadro 4 - Contraordenações urbanísticas - 2007-jun/2013 .....	32
Quadro 5 - Medidas de tutela da legalidade - 2010-jun/2013 .....	36
Quadro 6 - Peso da despesa com empreitadas de obras públicas – 2010-jun/2013 .....	37
Quadro 7 - Processos de obras públicas – 2010-30 jun/2013 .....	38
Quadro 8 - Adjudicações por tipo de procedimento – 2010 - jun/2013 .....	39
Quadro 9 - Adjudicações por empreiteiro – 2010 – jun/2013.....	39
Quadro 10 - Adjudicações por tipo de obra– 2010 - jan/2013.....	40
Quadro 11 - Estado das obras adjudicadas - 2010 - jun/2013 .....	41
Quadro 12 - Trabalhos a mais e a menos – 2010 - jun/2013 .....	41
Quadro 13 - Peso da despesa com aquisições de bens e serviços – 2010 - jun/2013 ....	44
Quadro 14 - Processos de aquisições de bens e serviços – 2010 – jun/2013 .....	44
Quadro 15 - Adjudicações por tipo de procedimento – 2010 – jun/2013 .....	46

**Gráficos**

Gráfico 1 - Distribuição do valor das adjudicações por procedimento - jan-2010/jun-2013 .....	38
Gráfico 2 - Distribuição do valor das adjudicações por tipo de obra - jan-2010/jun-2013 .....	40
Gráfico 3 - Distribuição do valor das adjudicações por procedimento – jan-2010/jun-2013 .....	45

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Fundamento**

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças, para o ano de 2013 e integra-se no Projeto "Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica – Lisboa e Sul".

Considerando que a contratação pública e o urbanismo se apresentam, na generalidade dos municípios, como áreas de risco, nomeadamente ao nível dos procedimentos de controlo prévio de operações urbanísticas e dos procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços, a avaliação da atuação do Município de Santiago do Cacém nestes domínios mostrou-se relevante para aferir o grau de cumprimento da legalidade nestas áreas de atividade.

### **1.2. Objetivos**

Para esta auditoria definimos como objetivos gerais:

No âmbito da Contratação Pública:

Verificar a legalidade nos procedimentos de contratação pública e a gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, tendo como objetivos específicos:

- a) Analisar os procedimentos pré-contratuais adotados no âmbito da contratação pública e a execução dos contratos;
- b) Verificar a existência de desvios na execução física (prazos e trabalhos) e financeira das empreitadas;
- c) Determinar o peso financeiro na despesa municipal das obras públicas e das aquisições de bens e serviços.

No âmbito do Urbanismo:

- a) Analisar a gestão urbanística tendo em conta os recursos financeiros afetos, procurando concluir, designadamente, sobre:
  - ✓ O nível de investimento municipal na urbanização;
  - ✓ O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU);
  - ✓ A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais.

- b) Apreciar a legalidade dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística.
  - c) Verificar a legalidade dos atos administrativos referentes à admissão e licenciamento de operações urbanísticas, bem como dos eventuais contratos e outros instrumentos jurídicos no âmbito do urbanismo e ordenamento do território do concelho de Santiago do Cacém, nomeadamente quanto à:
    - ✓ Conformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor e demais normas urbanísticas aplicáveis;
    - ✓ Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações pela não cedência de áreas ao Município.
  - d) Analisar a regularidade dos procedimentos contraordenacionais, em matéria de ilícitos urbanísticos.
  - e) Verificar a eficácia da fiscalização da execução das operações urbanísticas.
- Avaliar o sistema de controlo interno de modo a apreciar, de forma sumária, os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de contratação pública e urbanismo.
  - Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia, nos aspetos relacionados com a contratação pública e o urbanismo.

Para além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a verificação do cumprimento do despacho tutelar proferido na anterior inspeção ao Município realizada pela ex-IGAL, em 2010.

### **1.3. Âmbito**

#### **1.3.1. Âmbito Funcional**

A auditoria recaiu sobre a Câmara Municipal de Santiago do Cacém, com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo o urbanismo e a contratação pública (Divisão de Ordenamento e Gestão Urbanística – DOGU e Divisão de Obras Municipais e Equipamentos – DOME), e, sempre que se justificou, na Divisão de Administração Geral e Finanças (DAGF).

#### **1.3.2. Âmbito Temporal**

O período temporal abrangido pela ação reporta-se ao triénio 2010/2012 e ao ano de 2013, até ao mês de junho.

## 1.4. Metodologia

### 1.4.1. Fase de Planeamento

Implicou, entre outros, os seguintes procedimentos:

- ❑ Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria nomeadamente, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, deliberações/despachos de delegação de competências, despachos de distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo, planos municipais de ordenamento do território, relação dos processos de loteamento, obras particulares, contraordenações e medidas de tutela da legalidade urbanística, documentos de prestação de contas, planos plurianuais de investimentos e orçamentos e relação dos contratos de empreitada de obras públicas celebrados, bem como de aquisição de bens móveis e serviços;
- ❑ Definição do universo a auditar, seleção das amostras a analisar, levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;

O universo a auditar abrangeu:

*a) As operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias admitidas entre jan/2010 e jun/2013.*

A seleção da amostra obedeceu à conjugação de diversos critérios: tipo de operação urbanística, localização geográfica e materialidade<sup>1</sup>.

A materialidade da amostra ascendeu a 5,3% da área bruta de construção aprovada no período auditado, da qual 0,3% respeitou a 4 operações de loteamento e 5% a 20 operações de edificação, num conjunto de 863 operações urbanísticas licenciadas/admitidas.

(Anexo 1)

*aa) Foi, ainda, objeto de análise no âmbito da presente auditoria, uma amostra de 12 processos de contraordenação e 10 processos de embargos instaurados no âmbito das medidas de tutela de legalidade urbanística.*

Note-se que, em matéria de procedimentos contraordenacionais o período auditado abrangeu os anos de 2007 a jun/2013, tendo em vista a deteção de situações de extinção do procedimento por prescrição.

---

<sup>1</sup> Um dos critérios de seleção adotados foi o da relevância urbanística das operações, em função da respetiva área bruta de construção aprovada, tendo-se analisado os processos de maior dimensão, de entre o universo constante da lista fornecida pelos serviços.

*b) As empreitadas e aquisições de bens e serviços adjudicadas entre jan/2010 e jun/2013.*

A seleção da amostra obedeceu à conjugação de diversos critérios: tipo de procedimento, tipo de obra e de aquisição de bens e serviços e materialidade.

No que respeita às empreitadas de obras públicas, a materialidade da amostra ascendeu a 17,6%,1% (M€ 3,23) do valor total adjudicado no período auditado, correspondendo a 6 procedimentos de contratação, 2 na modalidade de concurso público e 4 ajustes diretos.

Relativamente aos fornecimentos, a materialidade da amostra ascendeu a M€ 1,16, consubstanciados em 15 procedimentos, o que corresponde a 23,17% do montante global adjudicado no período em análise.

(Anexos 2 e 3)

- Elaboração do plano de ação.

#### **1.4.2. Fase de execução**

A execução da ação obedeceu aos seguintes procedimentos de auditoria:

- Realização de testes substantivos aos processos selecionados;
- Elaboração do projeto de relatório;
- Análise do contraditório e
- Conversão do projeto de relatório em definitivo.

#### **1.4.3. Critérios**

Os principais critérios/referenciais de análise a considerar no âmbito da presente ação são:

- O quadro legal e contratual aplicável;
- Instrumentos de gestão territorial eficazes;
- Regulamentos municipais em vigor.

#### **1.4.4. Técnicas**

No desenvolvimento da ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- Análise documental:
  - ✓ Na área do urbanismo traduziu-se, essencialmente, na análise das peças escritas e desenhadas de cada processo urbanístico selecionado para análise;

- ✓ Na área da contratação pública compreendeu, designadamente, a apreciação das peças dos procedimentos pré-contratuais e dos contratos, bem como dos documentos relativos à execução física dos trabalhos, no caso das empreitadas de obras públicas;
- ☐ Validação dos aspetos ligados à inserção das operações nos PMOT eficazes e à liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas;
- ☐ Tratamento e análise de dados urbanísticos e financeiros e
- ☐ Realização de entrevistas informais.

### **1.5. Constrangimentos**

No decurso da ação, não foram detetados quaisquer constrangimentos relevantes, sendo de realçar a colaboração prestada à equipa pelos eleitos locais e respetivos serviços municipais, em especial os afetos à Divisão de Ordenamento e Gestão Urbanística (DOGU), à Divisão de Obras Municipais e Equipamentos (DOME), à Divisão de Administração Geral e Finanças (DAGF) e, ainda, à Divisão Jurídica (DJ)

### **1.6. Contraditório**

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da Autarquia Local, nos termos do art. 12º do DL nº 276/2007, de 31/jul, e dos artºs 19º e 20º 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 14 sob a designação "Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada".

Da análise desse documento ressalta, sobretudo, a concordância da entidade com a generalidade das conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório, tendo já o Município tomado medidas tendentes à implementação de algumas recomendações.

De referir que, face à resposta e argumentos e documentação adicional apresentados em contraditório, não se vislumbram fundamentos que sustentem, do ponto de vista desta Inspeção-Geral, a existência de indícios de ilícitos financeiros.

## 2. RESULTADOS DA AUDITORIA

### 2.1. Planeamento urbanístico e expansão urbana

Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) vigentes no território do Município de Santiago do Cacém constam de informação disponibilizada no Portal da Direção-Geral do Território (DGT) e da listagem fornecida pela Divisão de Ordenamento e Gestão Urbanística (DOGU).

(Anexo 4)

Desde a publicação do Plano Diretor Municipal (1993), há 21 anos, foram publicados 1 Plano de Urbanização (Plano de Urbanização de Santiago do Cacém<sup>2</sup>) e 4 Planos de Pormenor (Alvalade do Sado, Brescos, Costa de Santo André e Centro Histórico de Santiago do Cacém)<sup>3</sup>, não estando em curso a elaboração de quaisquer PMOT desta natureza.

Saliente-se que, não obstante o RPDM prever a elaboração obrigatória de PU para os aglomerados urbanos<sup>4</sup>, três não foram objeto de qualquer intervenção, e dos restantes, apenas para o aglomerado de Santiago do Cacém foi aprovado PU, tendo os aglomerados urbanos de Alvalade e Costa de Santo André sido objeto de PP.

De referir que a natureza analógica<sup>5</sup> do PDM em vigor no Concelho, designado de "1ª geração", impede, segundo informação escrita prestada pela Chefe de Divisão de Ordenamento e Gestão Urbanística, a identificação/quantificação fiável dos perímetros urbanos previstos atenta a "natureza, escala e grafismo de representação da informação fornecida pelas peças desenhadas disponíveis".

Acresce que o respetivo relatório de fundamentação não possui matéria suficiente que permita quantificar as áreas urbanas/urbanizáveis do PDM vigente.

Assim, não é possível avaliar o **nível de atividade de planeamento territorial**<sup>6</sup> do Município face às áreas de intervenção dos PU e PP em vigor.

---

<sup>2</sup> Previsto no PDM.

<sup>3</sup> Para os aglomerados urbanos de Alvalade e Costa de Santo André o PDM prevê a elaboração de PU – vd. nº 1, do art. 40º e nº 1, do art. 42º do RPDM.

<sup>4</sup> Art. 42, nº 1.

<sup>5</sup> Em papel.

<sup>6</sup> Área de intervenção dos PU e PP em vigor/áreas urbanas do PDM.

Note-se, também, que o Município não dispõe de dados sobre a área de solo urbanizável previsto no PDM já urbanizado face a ausência de monitorização dos IGT em vigor no território<sup>7</sup>.

De referir, ainda, tendo em conta a revisão do PDM em curso, a importância que a evolução demográfica negativa das duas últimas décadas (1991/2001 e 2001/2011) deve ter na previsão do dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão para o prazo expectável de 10 anos, como melhor se evidencia na figura infra:

Quadro 1- Evolução demográfica no Município

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
29191	31475	31105	29749	7,82%	-1,18%	-4,36%

Fonte: Censos/INE

Com efeito, não podendo ignorar a evolução demográfica do Município, de forma a evitar o sobredimensionamento dos perímetros urbanos contrário aos princípios da consolidação dos núcleos urbanos existentes e do faseamento controlado das áreas de expansão, que estão subjacentes à correta gestão dos recursos disponíveis e à rentabilização das infraestruturas e de outros investimentos, a CMSC informou, em sede de contraditório, que no âmbito do procedimento de revisão do PDM "*já foram redefinidos - e informalmente validados pela CCDRA - os "novos" perímetros urbanos*".

Acrescentou a Autarquia que, de "*acordo com o Relatório de Fundamentação que acompanha a Proposta de Plano, dos 32 perímetros aprovados em 1993, apenas 14 sofrem ligeiras ampliações, por força do nível de consolidação da malha urbana apurado, que, em média, era superior a 84%. Dos restantes 18 perímetros urbanos de 1993, 14 sofrem redução de área e 8 são reclassificados como solo rural*".

<sup>7</sup> Informação escrita prestada pela Chefe da DOGU a 10/jan/2014.

## 2.2. Taxas Urbanísticas e Impostos Municipais

Quadro 2- Peso das taxas urbanísticas e impostos municipais na receita municipal (2010/jun-2013)

Un. €

RECEITAS MUNICIPAIS	2010	2011	2012	jun-13	Total
<b>TOTAL (1)</b>	24.009.322,63	26.732.037,93	25.013.694,01	11.282.433,18	<b>87.037.487,75</b>
<b>CORRENTE (2)</b>	19.181.496,92	18.205.272,16	18.692.089,22	9.984.340,66	<b>66.063.198,96</b>
<b>TAXAS URBANÍSTICAS (3)</b>	277.671,42	264.883,50	223.975,21	58.817,00	<b>825.347,13</b>
<b>IMPOSTOS MUNICIPAIS (4)</b>	4.190.229,60	4.202.441,77	4.420.086,25	2.257.702,67	<b>15.070.460,29</b>
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)</b>	1,16%	0,99%	0,90%	0,52%	<b>0,95%</b>
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)</b>	1,45%	1,45%	1,20%	0,59%	<b>1,25%</b>
<b>PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)</b>	17,45%	15,72%	17,67%	20,01%	<b>17,31%</b>
<b>PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)</b>	21,85%	23,08%	23,65%	22,61%	<b>22,81%</b>
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL ((3)+(4))/(1)</b>	18,61%	16,71%	18,57%	20,53%	<b>18,26%</b>
<b>PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE ((3)+(4))/(2)</b>	23,29%	24,54%	24,85%	23,20%	<b>24,06%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas (mapas de fluxos de caixa)

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

- ✓ O montante total das **taxas urbanísticas**, no valor de € 825.347,13, arrecadado no período em análise, representou **1,25% do montante global das receitas correntes e 0,95% das receitas totais do Município**;
- ✓ As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram uma diminuição de 19,34% de 2010 para 2012, tendo sido cobrado no ano de 2013, até ao mês de junho, um montante correspondente a 26,26% do valor total arrecadado no ano de 2012;

- ✓ O montante total dos **impostos municipais** cobrados no mesmo período, no valor de € 15.070.460,29, configurou **22,81% do montante global das receitas correntes e 17,31% das receitas totais do Município;**
- ✓ As receitas relativas aos impostos municipais caracterizam-se por uma tendência de subida entre 2010 e 2012, tendo registado um aumento de 5,21% de 2010 para 2012;
- ✓ O montante total das **taxas urbanísticas e dos impostos municipais** representou, portanto, no período em análise **24,06% do montante global das receitas correntes e 18,26% das receitas totais do Município.**

Considerando que, no sistema informático do Município de Santiago do Cacém, as receitas urbanísticas cobradas, que integram a rubrica "Loteamentos e obras", com a classificação económica 02.02.06.02 (se pagas por entidades coletivas) e 04.01.23.02 (se pagas por entidades particulares), não se encontram desagregadas, não é possível individualizar, no montante total de taxas urbanísticas cobradas no período auditado, os montantes correspondentes a emissão de licenças, taxa municipal de urbanização (TMU) e compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.

Por outro lado, no decurso da auditoria, também não foi prestada pela Autarquia essa informação de forma desagregada, a partir dos processos físicos.

Consequentemente, não é possível determinar qual o **peso da receita obtida com a cobrança da taxa municipal de urbanização** (que visa compensar o custo do Município no investimento na execução, manutenção e reforço de infraestruturas) **no custo das infraestruturas gerais realizadas pelo Município**, bem como aferir o grau de suficiência da TMU para financiar ou sequer compensar esses custos, que se encontram refletidos no quadro seguinte:

Quadro 3 - Custo das infraestruturas no período 2010/jun-2013

Un. €

PPI / ANO	2010	2011	2012	jun-13	Total
<b>INFRAESTRUTURAS VIÁRIAS</b>					
- REDE VIÁRIA	1.312.401,20	3.428.444,49	1.275.403,31	550.807,03	<b>6.567.056,03</b>
- SANEAMENTO					<b>0,00</b>
- ÁGUA					<b>0,00</b>
- RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS					<b>0,00</b>
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.312.401,20</b>	<b>3.428.444,49</b>	<b>1.275.403,31</b>	<b>550.807,03</b>	<b>6.567.056,03</b>
<b>EQUIPAMENTOS PÚBLICOS</b>					
- EDUCAÇÃO	172.928,28	146.365,36	129.938,22	20.993,21	<b>470.225,07</b>
- CULTURA	44.095,15	69.815,36	42.576,86	11.894,59	<b>168.381,96</b>
- DESPORTO	224.915,70	137.634,80	78.593,98	8.836,02	<b>449.980,50</b>
- CONVÍVIO	21.146,31	241.458,17	446.207,22	164.779,13	<b>873.590,83</b>
- MERCADOS E FEIRAS	199.635,37	39.571,14	23.097,75	18.173,24	<b>280.477,50</b>
- TURISMO	1.689,47	1.608,84	548,03	0,00	<b>3.846,34</b>
- ESTACIONAMENTO	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
- OUTROS					<b>0,00</b>
<b>SUBTOTAL</b>	<b>664.410,28</b>	<b>636.453,67</b>	<b>720.962,06</b>	<b>224.676,19</b>	<b>2.246.502,20</b>
<b>ESPAÇOS VERDES</b>	102.176,37	512.824,30	64.240,83	11.674,52	<b>690.916,02</b>
<b>SUBTOTAL</b>	<b>102.176,37</b>	<b>512.824,30</b>	<b>64.240,83</b>	<b>11.674,52</b>	<b>690.916,02</b>
<b>TOTAL (INFRAESTRUTURAS-GERAIS) (1)</b>	<b>2.078.987,85</b>	<b>4.577.722,46</b>	<b>2.060.606,20</b>	<b>787.157,74</b>	<b>9.504.474,25</b>
<b>DESPA TOTAL DO MUNICÍPIO (2)</b>	24.001.015,30	26.732.617,93	25.016.304,16	11.085.310,03	<b>86.835.247,42</b>
<b>DESPA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (3)</b>	5.152.059,67	7.761.064,47	5.358.551,79	2.073.218,42	<b>20.344.894,35</b>
<b>PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (1)/(2)</b>	8,66%	17,12%	8,24%	7,10%	<b>10,95%</b>
<b>PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (1)/(3)</b>	40,35%	58,98%	38,45%	37,97%	<b>46,72%</b>
<b>RECEITA REFERENTE À TMU (4)</b>	277.671,42	264.883,50	223.975,21	58.817,00	<b>825.347,13</b>
<b>PESO DA TMU NO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS (4)/(1)</b>	13,36%	5,79%	10,87%	7,47%	<b>8,68%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas (mapas de fluxos de caixa) e PPI

## 2.3. Regulamentos Municipais

### 2.3.1. Regulamento do PDM

O Plano Diretor Municipal em vigor no Município de Santiago do Cacém foi aprovado por deliberação da Assembleia Municipal (AM), em sessão de 23/jul/1993, tendo sido ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/93, e publicado no Diário da República, I Série-B, n.º 257, de 3/nov/1993.

Posteriormente foi objeto das seguintes alterações:

- ✓ Alteração em regime simplificado, aprovada pela AM de Santiago do Cacém, em 30/abr/2004, publicada no D.R., II Série, n.º 213, de 9/set/2004 (Declaração n.º 239/2004);
- ✓ Alteração regulamentar, aprovada pela AM, em 29/dez/2009, publicada através do Aviso n.º 1253/2010, no D.R., 2ª Série, n.º 12, de 19/jan/2010;
- ✓ Alteração por adaptação ao PROTA, aprovado pela AM, em 5/nov/2010, publicada através do Aviso n.º 24318/2010, no D.R., 2ª Série, n.º 227, de 23/nov/2010.

O PDM é acompanhado por **programa de execução** das intervenções municipais, incluindo disposições indicativas sobre os meios de financiamento (art. 86.º, n.º 2, al. d) do RJIGT).

À data das verificações na presente auditoria, o processo de **revisão do PDM** de Santiago do Cacém, aprovada por deliberação da CMSC, de 08/fev/2007, e publicitada em DR, 2ª Série, n.º 64, de 30/mar/2007 (Aviso n.º 6104-DJ/2007), encontrava-se a aguardar a introdução de alterações na "Proposta de Plano", de forma a adaptá-la ao conteúdo dos pareceres emitidos na 3ª reunião plenária da Comissão de Acompanhamento (CA), ocorrida em 17/dez/2012, na CCDR-Alentejo, pelas entidades que a integram.

É de registar a **desatualização do PDM** face à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo<sup>8</sup> (LBPOTU), ao atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>9</sup> (RJIGT), bem como aos DR n.ºs 9/2009<sup>10</sup> e 11/2009<sup>11</sup>, ambos de 29/mai.

De referir, ainda, a inobservância dos n.ºs 5 e 6 do art. 64º do RPDM, já que a CMSC não elaborou os previstos PMOT para os centros rurais, com exceção do centro rural de Brescos, para o qual foi publicado um PP em 2008.

---

<sup>8</sup> Lei n.º 48/98, de 11/ago, alterada pela Lei n.º 54/2007 de 31/ago.

<sup>9</sup> Decreto-Lei n.º 380/99, de 22/set, alterado pelo D.L. n.º 46/2009, de 20/fev.

<sup>10</sup> Estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo

<sup>11</sup> Estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional.

### 2.3.2. Regulamento Municipal da Edificação e Urbanização (RMEU)

No período auditado, vigorou no Município de Santiago do Cacém o RMEU<sup>12</sup> aprovado pela CM e pela AM em 18/jun/2009 e 26/jun/2009, respetivamente.

Da sua análise, constatou-se, designadamente, que:

- ✓ Definia as operações urbanísticas geradoras de "Impacto Semelhante a uma Operação de Loteamento"<sup>13</sup>, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 5 do art. 44.º e n.º 5 do art. 57.º do RJUE, não obstante o primeiro daqueles normativos aludir a operações urbanísticas consideradas como de "impacte relevante", não devendo ser interpretado como se referindo **apenas** às que têm impacto semelhante a operação de loteamento.
- ✓ Não previa o pagamento de compensação ao Município, em numerário ou em espécie, nos casos de não cedência de infraestruturas, nas operações de loteamento ou nas operações consideradas como de impacte relevante (n.º 4, do art. 44.º do RJUE), encontrando-se, contudo, essa situação contemplada no art. 24.º da Tabela Anexa ao Regulamento de Taxas.
- ✓ Não previa as condições de admissibilidade da instalação de geradores eólicos associados à edificação principal<sup>14</sup>, definida como obra de escassa relevância urbanística.

Contudo, as deficiências detetadas já foram supridas no RMEU entretanto aprovado pela AMSC, por deliberação de 28/jun/2013, e publicado no DR, 2ª Série, nº 141, de 24/jul/2013.

### 2.3.3. Regulamento de taxas

No período auditado vigorou no Município de Santiago do Cacém o **Regulamento de Taxas** aprovado pela CM em 12/nov/2009, e pela AM, em sessão ordinária de 20/nov/2009<sup>15</sup>.

O Regulamento Municipal de Taxas em vigor no Município de Santiago do Cacém, que estabelece as disposições gerais relativas à liquidação, cobrança e pagamento de taxas devidas, contempla, designadamente:

---

<sup>12</sup> Publicado no D.R., 2ª Série, n.º 145, de 29/jul/2009.

<sup>13</sup> Cfr. art. 21º do RMEU.

<sup>14</sup> Cfr. nºs 5 e 6 do artº 6-A, do RJUE, introduzidas pelo DL nº 26/2010, de 30/mar.

<sup>15</sup> Publicação no DR, 2ª Série, nº 243, de 17/dez/2009.

- ✓ Isenções e reduções de taxas urbanísticas e respetiva fundamentação (art. 8.º do RT e seu preâmbulo, parte final), em cumprimento do disposto no art. 8.º, n.º 2, al. d) do RGTAL;
- ✓ No art. 24.º, sob a epígrafe "Erros na liquidação", a revisão do ato de liquidação, devido a erros de facto ou de direito, bem como a forma e o momento das respetivas liquidações;
- ✓ Relatório de suporte à fundamentação económico-financeira da tabela de taxas, abrangendo a taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas;
- ✓ Fórmula de cálculo da compensação a pagar nos casos de não cedência de parcelas para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, nas operações de loteamento ou de edificação com impacte semelhante a loteamento (art. 24.º, n.º 3, al. b) do Anexo I do Regulamento de Taxas).

Contudo,

- ✓ O regulamento e respetiva tabela anexa apresentam-se de complexidade elevada e, conseqüentemente, de difícil perceção e entendimento, mormente nas fórmulas de cálculo das taxas urbanísticas aplicadas<sup>16</sup>, e ainda na aplicação conjugada da redução específica do valor da liquidação por regime de salvaguarda, previsto no art. 15.º do RT.

Com efeito, esta complexidade determina dificuldades na sua aplicação, diferentes interpretações e, conseqüentemente, o risco de serem aplicados montantes desiguais a situações idênticas, ou o seu inverso.

De referir, contudo, que em sede de contraditório a Autarquia informou que está a ser concluída uma proposta de alteração ao Regulamento de taxas cuja aplicação suscitou a necessidade da sua alteração e aperfeiçoamento.

---

<sup>16</sup> Vidé, por todos, artigos 10.º e 23.º do Anexo I do RT.

## 2.4. Gestão Urbanística

### 2.4.1. Considerações gerais

**2.4.1.1.** No período abrangido pela auditoria estiveram em vigor as seguintes estruturas orgânicas:

- ❑ Regulamento dos Serviços Municipais, aprovado pela AMSC a 09/nov/2007<sup>17</sup> <sup>18</sup>, em vigor entre jan/2008 e jan/2011, no âmbito do qual a matéria urbanística estava cometida à Divisão de Gestão Urbanística;
- ❑ Organização de Serviços do Município de Santiago do Cacém, publicada no DR, 2ª Série, nº 7, de 11/jan/2011, em vigor entre jan/2011 e jan/2013, e que atribuiu competências em matéria urbanística à Divisão de Ordenamento e Gestão Urbanística;
- ❑ Organização de Serviços do Município de Santiago do Cacém, publicada no DR, 2ª Série, nº 19, de 28/jan/2013, no âmbito do qual, as competências em matéria urbanística foram atribuídas à Divisão de Sustentabilidade e Competitividade do Território.

**2.4.1.2.** No período auditado, as competências em matéria urbanística foram exercidas pelo Vereador com o Pelouro do Planeamento e Gestão Urbanística, em delegação (do PCM, quanto às competências próprias deste) e em subdelegação (do PCM, quanto às competências delegadas pela CM), bem como pela Chefe de Divisão da Gestão Urbanística em subdelegação (do Vereador, quanto às competências próprias do PCM que lhe delegara).

Refira-se que, no âmbito da amostra, não obstante das notificações aos particulares constar a referência à qualidade de delegado ou subdelegado, nos despachos proferidos, em regra, essa qualidade não se encontra indicada, em inobservância do disposto no art. 38.º do CPA.

**2.4.1.3.** No período em análise, a CMSC não dispunha de sistema informático que permitisse proceder à completa tramitação informática/desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio de operações urbanísticas (art. 8º-A do RJUE), bem como ao pagamento das taxas devidas através de autoliquidação (36.º-A do RJUE), não obstante dispor de uma aplicação informática (Sistema de Processo de Obras - SPO), onde se processam a instrução, registos e elaboração de informações/pareceres.

---

<sup>17</sup> Publicado no D.R., 2ª Série, n.º 8, de 11/jan/2008, sob o aviso n.º 1114/2008.

<sup>18</sup> Alterado por deliberação da AM de 20/abr/2009, publicada no DR, 2ª Série, nº 109, 5/jun/2009, sob o Aviso n.º 10634/2009.

Assim, de acordo com o artigo 8.º<sup>19</sup> da Portaria nº 216-A/2008, de 03/mar, e artigo 4.º, n.º 2 do RMEU, a CMSC está a efetuar a instrução dos processos em formato de papel e em suporte digital (para introdução em SPO) até à entrada em funcionamento do sistema informático a que se refere o artigo 8.º-A do RJUE e sempre que o sistema não estiver operacional.

Em contraditório, a CMSC adiantou que perspetiva aderir à plataforma para tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas em 2015.

**2.4.1.4.** Regista-se a existência da figura do gestor de procedimento, a quem compete assegurar o normal desenvolvimento da tramitação processual, acompanhando, nomeadamente, a instrução, o cumprimento dos prazos, a prestação de informação e os esclarecimentos aos interessados (art. 8.º, n.º 3 do RJUE).

#### **2.4.2. Loteamentos Urbanos**

Da análise aos processos selecionados concluiu-se que, em geral, foram respeitadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente no que respeita à tramitação procedimental, aos parâmetros urbanísticos previstos nos PMOT em vigor, à liquidação e cobrança das taxas urbanísticas aplicáveis, à determinação das cedências ao domínio público municipal para espaços verdes e equipamentos, bem como à liquidação e cobrança das compensações, em numerário e em espécie.

Todavia, detetaram-se as seguintes irregularidades:

- ✓ **Não formalização de um ato administrativo autónomo de liquidação das taxas relativas a cada operação urbanística**, sendo o cálculo das taxas realizado com recurso a um sistema informático, **sem que seja formalmente aprovada a respetiva nota de liquidação;**

Com efeito, apesar da tramitação dos processos urbanísticos se fazer já com recurso a um sistema informático próprio (incluindo o cálculo das taxas urbanísticas), o mesmo não é utilizado pelos autarcas e órgãos camarários, cujos atos (em particular os despachos) são exarados exclusivamente no processo físico;

Muito embora a generalidade da jurisprudência e da doutrina concedam em considerar que, neste contexto, os atos de licenciamento consubstanciam, concomitantemente, os próprios atos de liquidação das taxas, não se apresenta

---

<sup>19</sup> Que salvaguarda as situações de inexistência ou indisponibilidade de sistema informático ou plataforma.

despicienda a pronúncia expressa do decisor acerca da nota de liquidação das taxas.

- ✓ O controlo/verificação à *posteriori* do cálculo das taxas, nomeadamente, por parte de um segundo trabalhador/responsável ou pelo superior hierárquico, não obstante ocorrer, segundo informação da CMSC, não se encontra refletido nas folhas de cálculo, situação que, de acordo com informação da Autarquia em sede de contraditório, está a ser corrigida.
- ✓ As notificações aos requerentes do montante a pagar a título de taxas não são acompanhadas da competente nota de liquidação, explicativa do seu apuramento, mas somente do valor total a pagar.

#### 2.4.3. Obras de Edificação

Da análise efetuada aos 20 processos selecionados, constatou-se que, com exceção das situações abaixo enunciadas, foram respeitados os instrumentos de gestão territorial aplicáveis, não tendo sido praticados atos determinantes da invalidade das respetivas licenças ou admissões de comunicações prévias, bem como os normativos relativos à liquidação e cobrança das taxas urbanísticas aplicáveis.

No entanto, para além das **deficiências/irregularidades** enunciadas no ponto 2.4.2. supra, registou-se, ainda, que:

- ✓ Dos processos de obras de edificação precedidos de operação de loteamento não consta o respetivo alvará, para efeitos de confrontação das condições urbanísticas ali aprovadas com as requeridas em sede de aprovação das obras de edificação;
- ✓ Nem todos os processos de obras se encontram instruídos com as guias de pagamento das taxas cobradas.
- ✓ No âmbito do processo de obras n.º 236/2010, relativo ao licenciamento de obra de edificação, não obstante a existência de uma informação prévia favorável, a apreciação técnica do pedido não enquadró a pretensão urbanística ao instrumento de gestão territorial aplicável (PDM), em violação do n.º 1, do art. 20.º do RJUE.

Registaram-se, ainda, as **invalidades** infra:

- ✓ No âmbito do **proc. de obras n.º 44/2010**, foi aprovada a construção de edifício industrial destinado a lagar de azeite (tipo 2), com área de construção de 1837,91 m<sup>2</sup>, em zona classificada pelo PDM como área agrícola.

Contudo, dispõe o art. 54.º do RPDMS que, "*Nas áreas rurais apenas serão admitidos edifícios de habitação destinados exclusivamente a residência do*

*agricultor e respectiva família, assim como de trabalhadores permanentes da exploração agrícola e edificações de apoio à atividade agrícola e agro-pecuária<sup>20</sup>.*

Considerando que, no caso em apreço, o edifício industrial destinado a lagar de azeite<sup>21 22</sup> não se afigura como edificação de apoio à atividade agrícola, ainda que a atividade do lagar se restrinja à transformação de cerca de 95% da azeitona produzida na herdade agrícola e 5% "para atender a novas procuras que, devido à forte expansão da olivicultura portuguesa possam produzir-se na zona<sup>23</sup>", o despacho do Vereador do Urbanismo, de 24/jan/2011, que deferiu a pretensão urbanística em análise não observou o acima citado art. 54º do RPDM.

De referir que, no âmbito do processo de revisão do PDM em curso, se desconhece a possibilidade de a operação urbanística se vir a conformar com este PMOT. Entende-se, contudo, que, nesse contexto, a Autarquia poderá prever para as áreas rurais a admissibilidade de edificações complementares à atividade agrícola desenvolvida e/ou estabelecimentos industriais de primeira transformação de produtos agrícolas, onde se enquadraria, eventualmente, o lagar em causa.

No contraditório, a CMSC informou que em sede de revisão do PDM será expressamente prevista a admissibilidade, em solo rural, de edificações destinadas a "Estabelecimentos industriais de primeira transformação de produtos agrícolas ou florestais".

Contudo, defendeu que o PDM não foi desrespeitado pelo despacho que aprovou a construção do edifício industrial, uma vez que o art. 68º do RPDMSC admite a existência de indústrias fora dos aglomerados e áreas industriais, logo em área rural, desde que justificado e em conformidade com as condicionantes aí impostas, entre as quais, a classificação da indústria como unidades industriais das classes C e D.

Acrescentou a CMSC que a classificação de estabelecimentos industriais em classes (A,B,C,D) foi abolida pelo DL nº 69/2003, de 10/abr, passando a existir

---

<sup>20</sup> Itálico nosso.

<sup>21</sup> Classificação industrial atribuída pela Delegação Regional de Economia.

<sup>22</sup> Em deslocação ao local confirmou-se a natureza da edificação.

<sup>23</sup> Herdade agrícola com 333, 05 ha, dos quais 290,00 ha são dedicados a usos agrícolas de cultivo de olival super intensivo de regadio, existindo mais 2630,00 ha plantados noutras herdades pertencentes à sociedade agrícola e a outras sociedades, das quais a azeitona será encaminhada para o lagar (cf. pág.s 2 e 4 da memória descritiva).

uma classificação por tipos - 1, 2, 3 e 4 - não existindo correspondência direta entre os novos tipos e as anteriores classes.

Assim, concluiu que estando perante uma indústria, se trata de um estabelecimento industrial, agroalimentar e com sistema próprio de tratamento de efluentes que se enquadra no art. 68º do PDM.

Por outro lado, a CMSC referiu, também, que no Pedido de Informação Prévia que antecedeu o processo de obras se considerou que a pretensão urbanística se referia a edifício de apoio à atividade agrícola, apesar da proposta de edifício de carácter industrial.

Relativamente aos argumentos apresentados pela CMSC em contraditório, é de referir que a informação técnica de 22/mar/2010 elaborada no âmbito do processo de obras nº 44/2010 remete para informação prévia nº 208/2009 e considera que *"relativamente ao estudo prévio apresentado verifica-se que o projeto agora apresentado foi reformulado (...) pelo que se encontra a cumprir com os instrumentos de gestão territorial em vigor"*.

Ora, considerando que no âmbito do PO nº 44/2010 não foi feito o enquadramento da pretensão urbanística nos IGT em vigor, tendo sido feita no Pedido de Informação Prévia, para o qual remeteu, e no qual se concluiu que a operação urbanística se enquadrava no art. 54º do RPDM, não se mostra compreensível que venha agora a Autarquia subsumir o pedido à aplicação do art. 68º do RPDM.

Por outro lado, também não se apresenta demonstrado o cumprimento das condicionantes previstas no referido art. 68º do RPDM, designadamente a sua classificação como unidade industrial das classes C ou D (Vd. al. a).

De referir, ainda, que na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10/abr, que veio estabelecer as normas disciplinadoras da atividade industrial e do DR nº 8/2003, de 11/abr, que o veio regulamentar, uma vez que passou a ordenar os estabelecimentos em quatro tipos - 1, 2, 3 e 4, substituindo a anterior classificação de estabelecimentos industriais nas classes A, B, C e D, constante do DR nº 25/93, de 17/ago, deveria a CMSC ter promovido alteração simplificada do PDM, para adequar as normas relativas à instalação das indústrias à nova legislação.

Considerando, no entanto, como acima já foi referido, que em sede da revisão do PDM em curso a CMSC pretende prever a admissibilidade, em solo rural, de edificações destinadas a estabelecimentos industriais de primeira transformação de produtos agrícolas ou florestais, a operação urbanística em apreço poderá vir a conformar-se com o PMOT em vigor.

(Anexos 5 e 14)

- ✓ No âmbito do **processo de obras n.º 79/2009**, referente à legalização de ampliação de edifício para exploração suinícola, com área de 1032,70 m<sup>2</sup>, localizado no Centro Rural de Aldeia de Chãos, não foi observado o condicionalismo constante dos n.ºs 1 e 2, do art. 61.º do RPDM.

De facto, nos termos dos referidos preceitos legais "A *implantação, localização e construção das suiniculturas intensivas de carácter industrial com mais de 10 fêmeas ou 70 porcos de engorda deverão respeitar os seguintes requisitos: 1) Implantação em local isolado, não confinante com grandes vias de tráfego e em caso algum na proximidade de linhas de água, aglomerados urbanos ou rurais, outras instalações pecuárias, matadouros, oficinas de preparação de carnes, fábricas lixeiras, esgotos e habitações; 2) O afastamento mínimo a considerar das situações anteriores não deve ser inferior a 200 m a contar da periferia da exploração*";

Acontece que, em deslocação ao local da equipa de auditoria com técnicos da Autarquia<sup>24</sup>, tendo por referência a planta de implantação dos pavilhões junta ao processo pelo requerente, constatou-se que:

- A linha de água, cartografada no extrato da carta da Reserva Ecológica Nacional (REN) inserta no processo, que atravessaria o prédio em causa, não foi ali identificada nem localizada;
- A distância dos pavilhões que integram a exploração suinícola às habitações próximas (3) é de 80m, no caso da mais afastada, e de 32,26m, no caso da mais próxima, sendo o afastamento relativamente à terceira de 38,63m<sup>25</sup>.

(Anexos 6 e 7)

Assim, ainda que não tenha sido identificada e localizada no prédio a linha de água constante do extrato da carta de REN, subsiste o incumprimento das distâncias às habitações (200m) legalmente exigidas.

Deste modo, entende-se que o despacho do Vereador do Urbanismo que aprovou o licenciamento/legalização da construção/ampliação/alteração de edifício para

---

<sup>24</sup> Topógrafo, Arquitecta subscritora das informações técnicas que precederam o ato administrativo de licenciamento e a Chefe de Divisão Jurídica.

<sup>25</sup> As distâncias foram aferidas com equipamento de topografia (GPS) e fita métrica (no caso da distância de 80m).

exploração suinícola, proferido em 12/ago/2011<sup>26</sup>, é nulo<sup>27</sup> por violação do disposto em plano municipal de ordenamento do território, *in casu* PDM. (art. 61.º n.ºs 1 e 2 do PDM), sendo igualmente nulo, por consequência, o despacho de 23/jan/2012<sup>28</sup>, que autoriza a utilização da edificação.

Em sede de contraditório, a CMSC defendeu a legalidade do licenciamento com fundamento na proteção do existente, previsto no art.º 60.º do RJUE.

Para tanto, e ainda que aceite que a implantação das edificações em causa se encontra a distância inferior a 200m das edificações/habitações existentes, em oposição ao prescrito no PDM, defende que não poderia ter sido recusado o respetivo licenciamento com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que estas tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação.

Com efeito, defende a Autarquia que:

- Está em causa a legalização de alteração e ampliação de uma exploração suinícola, cujos pavilhões pré-existent, licenciados em 1973, 1990, e 1992, já estariam a distância inferior à atualmente imposta pelo PDM;
- As edificações que se propôs legalizar não agravam a invocada desconformidade com o PDM, porquanto foram erigidas a distância superior à dos edifícios já licenciados;
- As edificações mais próximas da exploração integram aquele prédio, sendo que uma se encontra desabitada e em ruínas, e a outra se destina a fins conexos com a indústria, ao uso atinente à vigilância da exploração.

Soçobra a argumentação apresentada pela Autarquia, por inaplicabilidade do art.º 60º do RJUE, sob a epígrafe "Edificações existentes", porque ainda que uma edificação, à data da respetiva construção, cumpra com *"todas as normas materiais em vigor, designadamente as dos instrumentos de planeamento, mas em relação à qual o interessado não obteve a respetiva licença, não pode considerar-se "erigida ao abrigo do direito anterior" para efeitos de aplicação do regime instituído neste normativo"*<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Precedeu o alvará de obras de construção n.º 69/2011, de 21/set/2011.

<sup>27</sup> Art. 68.º, al. a) do RJUE.

<sup>28</sup> Precedeu o alvará de utilização n.º 29/2012, de 08/fev/2012.

<sup>29</sup> Cf. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, 2012, 3ª Edição, Fernanda Paula Oliveira, MJ Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, Almedina, pág. 462.

Por outro lado, não estamos em presença do licenciamento de obras de reconstrução ou de alteração, como expressamente menciona o n.º 2 do citado art.º 60.º do RJUE, mas antes de **obras de ampliação** (1032,70 m<sup>2</sup>).

Quanto ao facto das edificações a legalizar não agravarem a desconformidade com o PDM, porquanto erigidas a distância superior à dos edifícios já licenciados, tal não se apresenta relevante, atento o facto de ainda assim desrespeitarem a distância mínima de 200m, prevista no art.º 61.º, n.º 2, do RPDM.

Por último, ainda que se verifique que as edificações mais próximas da exploração integram o mesmo prédio, sendo que uma se destina a fins conexos com a indústria, ao uso atinente à vigilância da exploração – situação que não se comprova com a junção de qualquer documento – e a outra se encontra desabitada e em ruínas, não se afigura que tal seja suscetível de alterar o entendimento perfilhado pela IGF sobre a matéria.

De notar, que a distância mínima prevista no art.º 61.º, n.º 2, do RPDM pretende proteger, acautelar as melhores condições de habitabilidade possíveis, independentemente dos proprietários, estado e uso das habitações, pois o mesmo a qualquer momento poderá sofrer alterações.

(Anexo 14)

## 2.5. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas

- No período abrangido pela auditoria, e em consequência da vigência de diferentes Orgânicas dos Serviços Municipais<sup>30</sup>, o Serviço de Fiscalização<sup>31</sup> integrou a DGU, a DJ e, encontra-se, atualmente, na dependência da DAF.
- De referir que, embora o RMUE<sup>32</sup> e o Regulamento de Organização de Serviços em vigor<sup>33</sup> disciplinem aspetos respeitantes à fiscalização e às contraordenações, a matéria relacionada com a fiscalização, pela sua importância, necessita de maior enquadramento e desenvolvimento.

---

<sup>30</sup> Vd. ponto 2.4.1. do presente projeto de relatório.

<sup>31</sup> No período compreendido entre jan/2010 e jun/2013, estiveram afetos à fiscalização 4 trabalhadores, conforme extratos do mapa de pessoal e despacho de afetação/reatafetação dos trabalhadores às unidades orgânicas flexíveis.

<sup>32</sup> Capítulo III (artigos 79.º a 83.º).

<sup>33</sup> Art. 5.º, número 1.5.

De facto, mesmo que isentas de controlo prévio, todas as operações urbanísticas devem cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis (cf. n.º 8, do art.º 6.º e n.º 6, do art.º 7.º do RJUE), estando, portanto, sujeitas a fiscalização administrativa por força do disposto no art.º 93.º, n.1, in fine, do RJUE<sup>34</sup>.

Deste modo, deverá a Autarquia ponderar a **elaboração de um regulamento de fiscalização urbanística**, de forma a dotar a atividade fiscalizadora nesta área de intervenção de um quadro orientador e disciplinador de um conjunto de práticas indispensáveis à eficácia da fiscalização.

- O período abrangido pela auditoria no âmbito dos **procedimentos contraordenacionais** respeitou aos anos de 2007 a jun/2013, tendo em vista verificar eventuais situações de extinção dos procedimentos por prescrição.
- Assim, no período auditado, foram instaurados 476 processos de contraordenação de natureza urbanística, tendo sido analisados 12, selecionados atendendo à natureza do infrator (particular ou empresa), à necessidade de abranger quer procedimentos concluídos, quer procedimentos ainda em curso, e à demora no desenvolvimento processual.

(Anexo 8)

- No total dos processos de contraordenação instaurados entre 2007 e jun/2013 foram aplicadas 101 coimas e 71 admoestações, e foram arquivados 53 procedimentos (16 por prescrição e 37 com outros fundamentos), encontrando-se os demais 251 processos em tramitação, conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 4 - Contraordenações urbanísticas - 2007-jun/2013

ANOS	Em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coimas	Total
2007	6	11	12	16	45	<b>90</b>
2008	29	3	10	32	31	<b>105</b>
2009	32	1	3	11	15	<b>62</b>
2010	41	1	4	5	7	<b>58</b>
2011	71	0	6	7	3	<b>87</b>
2012	52	0	2	0	0	<b>54</b>
2013 (até Jun)	20	0	0	0	0	<b>20</b>
<b>Total</b>	<b>251</b>	<b>16</b>	<b>37</b>	<b>71</b>	<b>101</b>	<b>476</b>

Fonte: Divisão Jurídica

<sup>34</sup> Igualmente questões de saúde e de segurança públicas podem servir de fundamento à realização de operações de fiscalização, o que assume relevo na própria execução dos trabalhos, pois na atividade de fiscalização não se deve apenas acautelar o respeito pelas normas legais e regulamentares que enformam o projeto de execução, mas por todo o quadro normativo relativo a condições de higiene e segurança no trabalho, para segurança dos intervenientes no processo de construção e de terceiros.

- Do quadro supra, ressalta a demora na instrução e decisão dos processos de contraordenação, pois de um total de 476 processos, só 225 se encontram decididos, com a agravante de 67 serem provenientes de anos anteriores a 2010, não se acautelando, deste modo, eventuais fenómenos prescritivos, como atestam, de resto, as 16 prescrições ocorridas nos anos de 2007 a 2010.

Em contraditório, a CMSC adiantou que os *“procedimentos contraordenacionais extintos por efeitos de prescrição incidem, na sua larga maioria, nos processos de 2007, 2008 e 2009, anos em que não se tinha operado a reorganização dos serviços”* que ocorreu com a publicação do Despacho nº 860/2011, de 11/jan, e que teve como objetivo a otimização dos meios e recursos disponíveis.

Importando referir que as prescrições ocorridas nos processos de contraordenação n.ºs 20/2008, 80/2008, 32/2009 e 77/2010, se ficam a dever ao facto de se ter dado como provado no âmbito da sua instrução que as obras haviam sido erigidas muito antes do levantamento dos autos e, como tal, terá ocorrido antes da instauração do próprio processo contraordenacional.

- Compulsados os 12 processos seleccionados (Anexo 8), apurou-se que:
  - ✓ No processo n.º 1/2007, ocorreu a prescrição a 30/jan/2012;
  - ✓ No âmbito do processo nº 1/2008, referente à edificação de estrutura metálica, ocupando três lugares de parque de estacionamento, sem licença, em que foi elaborado o auto de notícia nº 89/2007, não foi instaurado o respetivo procedimento contraordenacional, uma vez que o infrator regularizou a situação, removendo a estrutura metálica na sequência de notificação da CMSC para o efeito.  
Porém, esta atuação afigura-se ilegal, dado que o procedimento contraordenacional está sujeito ao princípio da legalidade, conforme dispõe o artigo 43º do RGCO, sendo punido como contraordenação o facto descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática (artigo 2º), independentemente de eventuais medidas de tutela de legalidade adotadas<sup>35</sup>  
<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Recorde-se que, perante a existência de factos consubstanciadores de ilícitos de natureza contraordenacional, a instauração e decisão dos respetivos processos são obrigatórias, por se tratar de poderes vinculados que devem ser exercidos em respeito pelo princípio da legalidade da atuação da Administração, não podendo agir-se, neste campo, com base em critérios de conveniência e de oportunidade, sob pena de violação dos princípios da igualdade e da imparcialidade.

<sup>36</sup> A não instauração e decisão de processos de contraordenação, havendo conhecimento das infrações, é suscetível de integração de ilícito de natureza criminal (crimes de prevaricação, denegação de justiça ou de abuso de poder, previstos e punidos nos artigos 11.º, 12.º e 26.º da Lei n.º34/87, 16/jul).

Considerando, no entanto, que a infração em apreço foi praticada há mais de 5 anos, já não é possível instaurar o respetivo procedimento contraordenacional.

- ✓ Nos processos decididos, existe adequação da graduação da sanção à infração cometida;
- ✓ Os processos estão regularmente instruídos, encontrando-se ordenados cronologicamente, numerados e rubricados, apresentando-se as propostas de decisão e, conseqüentemente, as decisões, bem estruturadas e fundamentadas, do ponto de vista fáctico e jurídico;
- ✓ São utilizados critérios uniformes nos processos sancionatórios de contraordenação;
- ✓ Existe liquidação e cobrança das custas processuais;
- ✓ Os processos 94/2007 e 26/2011 ainda se encontram a aguardar decisão, devendo o Município, nestes e nos demais processos em tramitação, desenvolver esforços nesse sentido, de molde a obviar a eventuais prescrições.
- ✓ A decisão dos processos de contraordenação, em regra, propõe a abertura de procedimento de reposição da legalidade urbanística, sendo caso disso, tendo-se verificado, no âmbito da amostra, que ainda não se encontra reposta a legalidade nos processos de obra ilegal 20.016/09 e 20.048/10, que correspondem aos processos de contraordenação n.ºs 20/2009 e 77/2010.

(Anexo 9)

- De referir, ainda, que na sequência da análise aos processos de obras, detetaram-se infrações urbanísticas que revelam alguma ineficácia por parte da fiscalização. A saber:
  - No âmbito do procedimento de autorização de utilização de moradia unifamiliar, para cuja construção havia sido emitida certidão de admissão de comunicação prévia n.º 110/2012, de 11/jun (processo de obras n.º 32/2012), a CMSC concluiu<sup>37</sup>, face às anotações efetuadas pelo técnico responsável pela direção de fiscalização no livro de obra<sup>38</sup>, que a obra poderia ter-se iniciado e decorrido sem o respetivo controlo prévio<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Em informação técnica de 27/jul/2012.

<sup>38</sup> A primeira datada de 15/jun/2012 e a segunda de 23/jul/2012.

<sup>39</sup> E que a situação consubstanciaria uma legalização e não uma comunicação prévia para construção nova como havia sido efetuado.

Assim, para eventual instauração de procedimento contraordenacional, foi determinado o apuramento da data do início da construção<sup>40</sup>, tendo-se para o efeito, em 3/ago/2012, a fiscalização deslocado ao local, e verificado, do exterior da moradia<sup>41</sup>, que a mesma aparentava estar concluída, faltando somente a colocação dos portões.

Contudo, e na sequência de parecer da Chefe da Divisão Jurídica, de 3/set/2012, que considerou, não obstante não ser possível a construção da moradia em 39 dias, não existirem provas suficientes para alicerçar o processo contraordenacional, o Vereador do Planeamento e Gestão Urbanística, por despacho de 4/set/2012, determinou o arquivamento do processo, com fundamento na dificuldade da prova.

Na sequência da presente auditoria, no âmbito da qual se defendeu que não sendo plausível que a construção de moradia com aquelas características fosse materialmente possível no prazo de 39 dias, e perante as provas, ainda que indiciárias<sup>42</sup>, de terem sido realizadas obras de edificação sem a necessária comunicação prévia, deveria a CMSC ter instaurado procedimento de contraordenação, a Autarquia promoveu a instauração de procedimento contraordenacional por despacho proferido pela Vereadora das áreas do Urbanismo, Fiscalização e Contraordenações em 18/nov/2014.

(Anexos 10 e 14)

- No âmbito do processo de obras nº 138/2011, relativo à construção, com prévia demolição do existente, de supermercado, arrumos e estacionamento, a operação urbanística não foi concluída no prazo fixado na certidão nº 46/2012, válida entre 15/mar/2012 e 18/mar/2013.  
De facto, não obstante o titular do processo ter, em 10/abr/2013, solicitado a renovação da comunicação prévia<sup>43</sup>, e em 15/mai/2013<sup>44</sup> a conversão daquele

---

<sup>40</sup> Despacho do Vereador do Urbanismo de 27/jun/2012.

<sup>41</sup> Por não se encontrar ninguém no local e se encontrar encerrada.

<sup>42</sup> Na prova indiciária, mais do que em qualquer outra, convoca-se a inteligência e a lógica do julgador. A prova indiciária pressupõe um facto, demonstrado através de uma prova direta, ao qual se associa uma regra de ciência, uma máxima da experiência ou uma regra de sentido comum.

<sup>43</sup> Requerimento nº 1142.

<sup>44</sup> Requerimento nº 1470, através do qual é solicitada a conversão do "pedido de renovação em prorrogação da licença de construção".

pedido em prorrogação do prazo<sup>45</sup>, entre 18/mar/2013 e 10/abr/2013 não possuía um título válido para a execução da obra, o que constitui a prática da infração urbanística prevista nas alíneas b) e/ou c), do nº1, do art. 98º do RJUE. Contudo, apenas na sequência da presente auditoria, foi determinada a instauração de procedimento contraordenacional, por despacho de 18/nov/2014, da Vereadora com as áreas do Urbanismo, Fiscalização e Contraordenações.

(Anexos 11 e 14)

## 2.6. Medidas de tutela de legalidade urbanística

No período abrangido pela presente ação foram aplicadas 87 medidas de tutela da legalidade urbanística, conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 5 - Medidas de tutela da legalidade - 2010-jun/2013

ANOS	Medidas de tutela da legalidade aplicadas (2010 a jun/2013)				
	Embargo	Posse administrativa	Demolição	Cessação da atividade	Total
2010	24	0	4	0	28
2011	23	0	1	0	24
2012	24	0	3	0	27
2013 (jun.)	8	0	0	0	8
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>87</b>

Fonte: Divisão Jurídica

Da análise efetuada a 10 processos<sup>46</sup>, constatou-se:

- ✓ No processo de obra ilegal n.º 20.025/2011, o embargo decretado não foi comunicado à entidade responsável pelo fornecimento de eletricidade. Contudo, a CMSC esclareceu que estando em causa uma obra contígua a edificação legal, a cessação de fornecimento de eletricidade inviabilizaria a utilização da habitação.

Em sede de contraditório, a CMSC adiantou, também, que as comunicações para corte de abastecimento têm vindo a ser implementadas, exceto quando estão em causa obras de alteração efetuadas em edificação "*destinada a habitação com esse uso efetivo, devidamente titulada, por forma a salvaguardar a possibilidade*

<sup>45</sup> Deferido por despacho do Vereador com competências delegadas de 16/mai/2013.

<sup>46</sup> Amostragem de 11,49%.

*de continuação desse uso previamente titulado e as necessárias condições de habitabilidade.”*

- ✓ A fiscalização das medidas de tutela de legalidade impostas nem sempre se verifica, vidé os processos de obra ilegal n.ºs 20.019, 20.023 e 20.025, em que não existiu nenhuma deslocação da fiscalização para verificação do cumprimento do embargo efetuado, tendo, neste último, caducado passado 6 meses (art. 104.º n.º 2 do RJUE);
- ✓ Verifica-se, em regra, a comunicação dos embargos à competente Conservatória do Registo Predial, nos termos do n.º 8, do art.102.º do RJUE<sup>47</sup>, contudo, nos processos de obra ilegal n.ºs 20.030 e 20.003 tal não ocorreu;
- ✓ Em 5 dos 10 processos analisados, a legalidade urbanística ainda não se encontra reposta.

(Anexo 12)

## 2.7. Caracterização das Empreitadas de Obras Públicas

### 2.7.1. Peso Financeiro

No período auditado (jan-2010/jun-2013), o **peso da despesa** com empreitadas de obras públicas neste Município foi de **37,93% do total das despesas de capital e de 8,89% da despesa total**, conforme quadro seguinte:

Quadro 6 - Peso da despesa com empreitadas de obras públicas – 2010-jun/2013

Un. €, S/IVA

Despesa municipal / Ano	2010	2011	2012	jun-13	2010/ jun-2013
Empreitadas	1.315.849,33	4.018.392,36	1.708.358,02	673.943,41	7.716.543,12
Despesa de capital	5.152.059,67	7.761.064,47	5.358.551,79	2.073.218,42	20.344.894,35
Despesa total	24.001.015,30	26.732.617,93	25.016.304,16	11.085.310,03	86.835.247,42

Peso das empreitadas na Despesa de Capital	25,54%	51,78%	31,88%	32,51%	37,93%
Peso das empreitadas na Despesa Total	5,48%	15,03%	6,83%	6,08%	8,89%

Fonte: Mapa de fluxos de caixa e mapa da contratação administrativa/DAGF

<sup>47</sup> O registo do embargo de obra visa dar a conhecer a existência do facto (embargo), isto é, publicitar a medida de tutela da legalidade urbanística adotada pela CM por forma a permitir que terceiros (potenciais adquirentes e entidades financiadoras) conheçam a situação do imóvel, e assim garantir a segurança do comércio jurídico imobiliário.

É de salientar que a despesa com empreitadas aumentou 205% de 2010 para 2011, e diminuiu 57,5% de 2011 para 2012 e 60,5% de 2012 para jun/2013.

### 2.7.2. Universo das Adjudicações

No período abrangido pela auditoria, a Autarquia efetuou 34 adjudicações, no valor total de M€ 8,076, referentes a empreitadas de obras públicas, conforme quadro seguinte:

Quadro 7 - Processos de obras públicas – 2010-30 jun/2013

Un. €, S/IVA

Ano	Nº Adjudicações	Valor	%
2010	15	4.502.368,56	55,7%
2011	7	1.350.976,72	16,7%
2012	8	1.264.407,65	15,7%
jun/2013	4	959.168,47	11,9%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>8.076.921,40</b>	<b>100,0%</b>

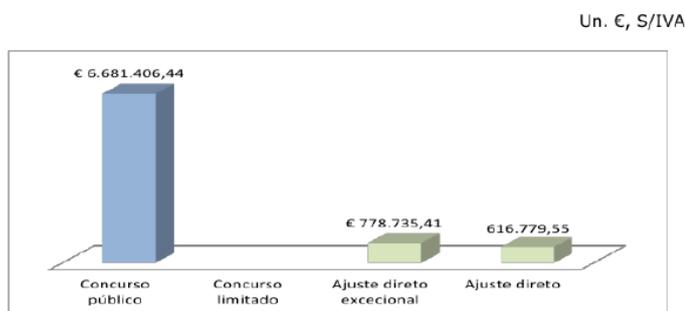
Fonte: Listagem fornecida pela DOME

Refira-se, também, que o número de adjudicações decresceu de forma significativa no período em análise, de 15 em 2010 para 8 em 2012, o que correspondeu a uma redução da despesa de 55,7% em 2010 para 15,7% em 2012.

### 2.7.3. Procedimento Administrativo

Do total da despesa adjudicada (M€ 8,08), M€ 6,68 foram precedidos de **concurso público**, m€ 778,74 de **ajuste direto excecional** e m€ 616,78 de **ajuste direto**, conforme é evidenciado no gráfico seguinte, o que corresponde, respetivamente, a 82,7%, 9,6% e 7,6%.

Gráfico 1 - Distribuição do valor das adjudicações por procedimento – 2010 – jun/2013



Fonte: Listagem fornecida pela DOME

Por tipo de procedimento utilizado, os valores médios por adjudicação foram os seguintes:

- ✓ € 556.783,87 no concurso público;
- ✓ € 778.735,41 no ajuste direto excecional;
- ✓ € 29.370,45 no ajuste direto.

Quadro 8 - Adjudicações por tipo de procedimento - 2010 - jun/2013

Un. €, S/IVA

Procedimento	N.º Adj	%	Valor	%	Valor/Adj
Concurso público	12	35%	6.681.406,44	82,7%	556.783,87
Concurso limitado	0	0%	0,00		
Ajuste direto excecional	1	3%	778.735,41	9,6%	778.735,41
Ajuste direto	21	62%	616.779,55	7,7%	29.370,45
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>	<b>8.076.921,40</b>	<b>100%</b>	<b>237.556,51</b>

Fonte: DOME

#### 2.7.4. Distribuição das adjudicações por empreiteiros

Do universo das adjudicações, **17,6%** (6 adjudicações), que corresponde a M€ 3,90, foi efetuado a duas empresas, valor que representa quase metade (48,3%) do valor adjudicado no triénio, conforme quadro seguinte:

Quadro 9 - Adjudicações por empreiteiro - 2010 - jun/2013

Un. €, S/IVA

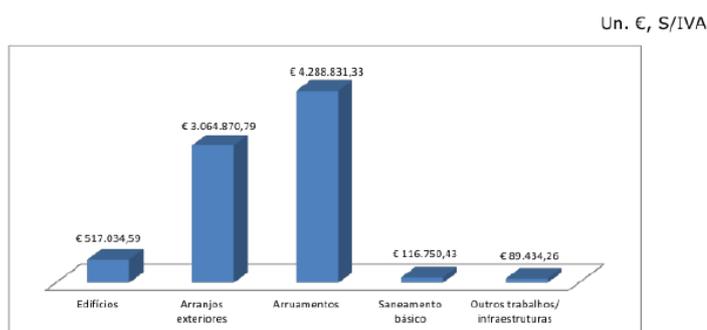
Empreiteiro	N.º Adj.	%	Valor	%
	1	2,9%	36.000,00	0,4%
	2	5,9%	37.037,00	0,5%
	4	11,8%	863.314,81	10,7%
	1	2,9%	79.947,39	1,0%
	5	14,7%	198.715,41	2,5%
	1	2,9%	45.206,65	0,6%
	1	2,9%	13.999,27	0,2%
	3	8,8%	2.416.777,32	29,9%
	2	5,9%	800.368,89	9,9%
	1	2,9%	77.997,54	1,0%
	1	2,9%	285.584,93	3,5%
	2	5,9%	25.415,66	0,3%
	3	8,8%	1.483.437,59	18,4%
	1	2,9%	13.752,00	0,2%
	1	2,9%	778.735,41	9,6%
	1	2,9%	553.808,09	6,9%
	2	5,9%	247.372,44	3,1%
	2	5,9%	119.451,00	1,5%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.076.921,40</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Listagem fornecida pela DOME

### 2.7.5. Distribuição das adjudicações por tipo de obras

Os M€ **8,08** de obras adjudicadas foram repartidos por m€ 517,035 para edifícios, m€ 3,065 para arranjos exteriores, m€ 4,289 para arruamentos, m€ 116,750 para saneamento básico e m€ 89.434 para outros trabalhos e infraestruturas, conforme evidenciado no gráfico seguinte, o que corresponde a 6,4%, 37,9, 53,1%, 1,4% e 1,1% respetivamente, do valor global das adjudicações realizadas:

Gráfico 2 - Distribuição do valor das adjudicações por tipo de obra - 2010 - jun/2013



Fonte: Listagem fornecida pela DOME

Em termos do número de adjudicações, conforme é revelado no quadro seguinte, **20,6%** das adjudicações são relativas a edifícios, **23,5%** a arranjos exteriores, **38,2%** arruamentos, **5,9%** a saneamento básico e **11,8%** a outros trabalhos e infraestruturas, o que se traduz nos seguintes valores médios das adjudicações por tipo de obra:

- ✓ m€ 73,862 por obra de edifícios;
- ✓ m€ 383.109 por obra de arranjos exteriores;
- ✓ m€ 329,910 por obras de arruamentos;
- ✓ m€ 58.375 por obras de saneamento básico; e
- ✓ m€ 22.359 por obra de outros trabalhos e infraestruturas.

Quadro 10 - Adjudicações por tipo de obra - 2010 - jan/2013

Un. €, S/IVA

Tipo de obra	N.º Adj.	%	Valor	%	Valor/Adj.
Edifícios	7	20,6%	517.034,59	6,4%	73.862,08
Arranjos exteriores	8	23,5%	3.064.870,79	37,9%	383.108,85
Arruamentos	13	38,2%	4.288.831,33	53,2%	329.910,10
Saneamento básico	2	5,9%	116.750,43	1,4%	58.375,22
Outros trabalhos/infraestruturas	4	11,8%	89.434,26	1,1%	22.358,57
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.076.921,40</b>	<b>100,0%</b>	<b>237.556,51</b>

Fonte: DOME

### 2.7.6. Execução física e financeira

Das 34 obras adjudicadas entre jan/2010 e jun/2013, 29 encontram-se concluídas e 5 em curso, cujo valor contratual total corresponde, respetivamente, a M€ 6,833 e M€ 1,245 conforme quadro seguinte:

Quadro 11 - Estado das obras adjudicadas - 2010 - jun/2013

Un. €, S/IVA

Estado da obra	Adjudicações		
	N.º	Valor	%
<b>Concluída</b>	29	6.832.168,00	84,59%
<b>Em curso</b>	5	1.244.753,40	15,41%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>8.076.921,40</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: DOME

Conforme resulta do quadro seguinte, no conjunto das 29 obras concluídas verificaram-se trabalhos a mais somente em 1 empreitada e erros e omissões em 3. Contudo, ocorreram trabalhos a menos em 19 empreitadas e revisão de preços em 13.

Quadro 12 - Trabalhos a mais e a menos - 2010 - jun/2013

Un. €, S/IVA

Estado da obra	Valor contratual adjudicado	Valor Final dos Trabalhos									
		Contratuais	A Mais	%	Erros Omissões	%	A Menos	%	Revisão de Preços	Total	
<b>Concluída</b>	6.832.168,00	5.052.090,99	15.610,00	0,23%	5.908,45	0,09%	1.780.077,01	26,05%	148.751,35	5.222.360,79	
<b>Nº Adjudicações</b>	29	29	1		3		19		13	29	

Fonte: DOME

### 2.7.7. Gestão e Fiscalização das Obras Públicas

No período auditado, a gestão e fiscalização das obras públicas esteve a cargo da Divisão de Obras Municipais e Equipamentos (DOME)<sup>48</sup>, tendo essa competência transitado para a Divisão de Projetos e Obras, na sequência da reestruturação dos serviços municipais ocorrida em janeiro de 2013<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Cf. art. 28.º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, publicado no D.R., 2ª Série, n.º 8, de 11/jan/2008, sob o aviso n.º 1114/2008, alterado em 5/jun/2009, sob o Aviso n.º 10634/2009, publicado no D.R. 2ª Série, n.º 109, e art. 13.º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, publicado no D.R., 2ª Série, n.º 7, de 11/jan/2011, sob o aviso n.º 860/2011.

<sup>49</sup> Cf. art. 7.º, n.º 3.2.6 do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, publicado no D.R., 2ª Série, n.º 19, de 28/jan/2013, sob o aviso n.º 1657/2013.

### 2.7.8. Contratação e Execução das Empreitadas de Obras Públicas

Da análise efetuada aos processos de empreitadas selecionados (Anexo 2), concluiu-se que:

- ✓ Os processos de empreitadas se encontravam organizados sequencialmente, numerados e rubricados;
- ✓ Os procedimentos pré-construtivos adotados são legalmente admissíveis;
- ✓ O preço base para efeitos de cada um dos 6 procedimentos analisados teve como referência o valor total da estimativa orçamental que acompanhou o respetivo projeto de execução;
- ✓ O prazo de execução de cada empreitada foi estabelecido tendo em conta vários fatores, designadamente, o tipo de obra (edifício, arruamento, etc.), o volume e a complexidade dos trabalhos a executar, as condicionantes do local (acessos, desvio de trânsito, etc.) e os prazos fixados para obras similares;
- ✓ As empreitadas analisadas constavam do PPI e de Orçamento devidamente aprovados, tendo havido verificação do cabimento e cativada a importância correspondente à despesa;
- ✓ Os procedimentos para formação dos contratos encontram-se instruídos com as peças legalmente exigíveis, designadamente, convite à apresentação das propostas, programa de procedimento e caderno de encargos (vd. art. 40º do CCP);
- ✓ Os adjudicatários prestaram caução no valor e modos devidos;
- ✓ Foi aprovado pelo Presidente da Câmara, por despacho, o Plano de Segurança e Saúde previsto no nº 1, do artigo 12º, do Decreto-Lei nº 273/2003, de 29 de outubro;
- ✓ Foi elaborada a conta final da empreitada nos termos e procedimentos previstos nos nºs 1 e 2 do artigo 399º, do Código dos Contratos Públicos<sup>50</sup>;
- ✓ Foram remetidos ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., os elementos respeitantes aos contratos de empreitadas de obras públicas, previstos nos artigos 108º e 466º, nº 2, do Código dos Contratos Públicos;

---

<sup>50</sup> Na falta de estipulação contratual, a conta final da empreitada é elaborada no prazo de dois meses após a primeira revisão ordinária de preços subsequente à receção provisória, ou se não houver lugar à revisão ordinária de preços, o prazo inicia-se na data da receção provisória.

- ✓ Como condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos, verificámos que todos os contratos de ajuste direto foram publicitados pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, dando-se, assim, cumprimento ao que se encontra estipulado no artigo 127º, do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/jan.

Contudo, apuraram-se as seguintes **deficiências/irregularidades**:

- ✓ Existe, em regra, incumprimento dos prazos de pagamento legalmente previstos (30 ou 60<sup>51</sup> dias)<sup>52</sup>.  
O Município de Santiago do Cacém integra, aliás, a lista dos municípios com prazo médio de pagamentos superior a 90 dias, publicada no *site* da DGAL;
- ✓ Falta de uma base de dados, devidamente organizada e atualizada, de empreiteiros por tipo de obras, com menção ao grau de satisfação em termos de execução dos contratos celebrados, que permita, não só fazer a seleção das entidades a convidar, como também fundamentar a sua indicação para efeitos de ajuste direto;
- ✓ Os autos de receção provisória não contemplavam o "*modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de riscos de construção e demolição, nos termos da legislação aplicável*", em inobservância do previsto na al. b), do n.º 2, do art. 395.º do CCP, contudo, a situação foi corrigida no decurso da presente auditoria.

#### 2.7.9. Custos das Obras Públicas

- ✓ Na DOME existe base de dados informática que permite, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes;
- ✓ A DOME também dispõe de informação sistematizada e atualizada sobre custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que resultam da experiência e sensibilidade acumuladas pelos serviços ao longo dos anos no lançamento de empreitadas que, inclusivamente, podem vir a ser utilizados na estimativa do valor do contrato de novas obras;

---

<sup>51</sup> Se contratualizados.

<sup>52</sup> Cf. art. 299.º do CCP.

- ✓ É efetuada, com periodicidade anual, uma lista de preços unitários médios com os trabalhos mais usuais nas empreitadas de execução de obras públicas. Essa lista é também preparada de forma a permitir o cálculo de uma estimativa de custo, em fase de estudo preliminar.

## 2.8. Caracterização das Aquisições de bens e serviços

### 2.8.1. Peso Financeiro

No período auditado, o **peso da despesa** com aquisições de bens e serviços neste Município foi de **43,32% do total das despesas de capital, e de 10,15% da despesa total**, conforme quadro seguinte:

Quadro 13 - Peso da despesa com aquisições de bens e serviços – 2010 - jun/2013

Un. €, S/IVA

Despesa municipal / Ano	2010	2011	2012	jun-13	Total
Fornecimentos	2.039.206,90	2.415.403,61	2.992.355,51	1.365.471,40	8.812.437,42
Despesa de capital	5.152.059,67	7.761.064,47	5.358.551,79	2.073.218,42	20.344.894,35
Despesa total	24.001.015,30	26.732.617,93	25.016.304,16	11.085.310,03	86.835.247,42
<b>Peso dos Fornecimentos na Despesa de Capital</b>	39,58%	31,12%	55,84%	65,86%	43,32%
<b>Peso dos Fornecimentos na Despesa Total</b>	8,50%	9,04%	11,96%	12,32%	10,15%

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

É de salientar que a despesa com aquisições de bens e serviços aumentou 31,86% de 2010 para 2012.

### 2.8.2 Universo das Adjudicações

No período auditado a CMSC efetuou 263 adjudicações, no valor total de €5.002.140,70, referentes a aquisições de bens e serviços, conforme quadro seguinte:

Quadro 14 - Processos de aquisições de bens e serviços – 2010 – jun/2013

Un €, S/IVA

Ano	Nº Adjudicações	Valor
2010	91	2.064.244,24
2011	70	1.189.744,84
2012	62	925.031,12
jun/13	40	823.120,50
<b>Total</b>	<b>263</b>	<b>5.002.140,70</b>

Fonte: DAGF

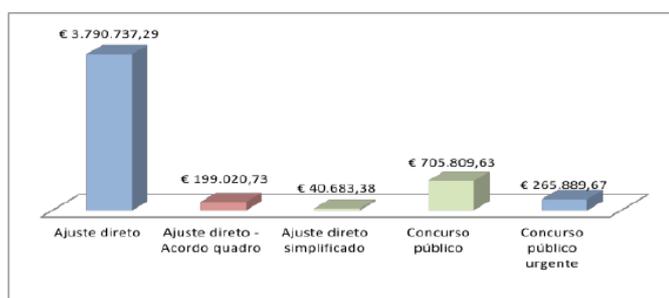
Do quadro supra resulta, ainda que no período auditado, o número de processos decresceu de 91 em 2010 para 62 em 2012, verificando-se, no entanto, que até jun/2013 já tinham sido efetuadas 40 adjudicações.

### 2.8.3 Procedimento Administrativo das Aquisições de bens e serviços

Do total da despesa adjudicada no período auditado (M€ 5,00), **m€ 705,809** foram precedidos de **concurso público, m€ 265,899 de concurso público urgente, M€ 3,79 de ajuste direto, m€ 40,683 de ajuste direto simplificado, e m€ 199,021 de ajuste direto - acordo quadro**, conforme é evidenciado no gráfico seguinte, o que corresponde a 14,1%, 5,3%, 75,8%, 0,8% e 4,0% do montante total adjudicado, respetivamente.

Gráfico 3 - Distribuição do valor das adjudicações por procedimento – 2010 – jun/2013

Un €, S/IVA



Fonte: DAGF

Por tipo de procedimento utilizado, os valores médios por adjudicação no período em análise foram os seguintes:

- ✓ m€ 64.165 no concurso público;
- ✓ m€ 132.945 no concurso público urgente;
- ✓ m€ 17.389 no ajuste direto;
- ✓ m€ 1.356 no ajuste direto simplificado;
- ✓ m€ 99.510 no ajuste direto- acordo quadro.

Quadro 15 - Adjudicações por tipo de procedimento – 2010 – jun/2013

Un €, S/IVA

Procedimento	Nº Adj	%	Valor	%	Valor/Adj
Ajuste direto	218	83%	3.790.737,29	75,8%	17.388,70
Ajuste direto - Acordo quadro	2	1%	199.020,73	4,0%	99.510,37
Ajuste direto simplificado	30	11%	40.683,38	0,8%	1.356,11
Concurso público	11	4%	705.809,63	14,1%	64.164,51
Concurso público urgente	2	1%	265.889,67	5,3%	132.944,84
<b>Total</b>	<b>263</b>	<b>100%</b>	<b>5.002.140,70</b>	<b>100%</b>	<b>19.019,55</b>

Fonte: DAGF

#### 2.8.4 Distribuição das adjudicações por fornecedor

Do universo das adjudicações efetuadas no período auditado, repartidas por 168 empresas, no valor de M€ 5,00, 9,1% (m€ 456,420) pertence a uma só empresa, registando a maioria das demais empresas adjudicatárias valores abaixo de 1%.

(Anexo 13)

#### 2.8.5. Contratação das aquisições de bens e serviços

Da amostra analisada, 15 procedimentos, que correspondem a 5,7% do total das adjudicações no período auditado (263), concluiu-se que, de uma forma geral, foram cumpridos os procedimentos legais estabelecidos no CCP, designadamente, quanto à escolha do tipo de procedimento e à publicitação no Portal dos Contratos Públicos, condição de eficácia, com suporte em informações prestadas pelos técnicos bem estruturadas e fundamentadas.

Contudo, apuraram-se as seguintes **deficiências/irregularidades**:

- ✓ Défice de consulta a fornecedores nos ajustes diretos, pois, por vezes, e ainda que não se questione o procedimento pré-contratual adotado, atento o valor, só é consultado um fornecedor com posterior adjudicação (v.g. proc.s n.ºs 37/03/2010, 13/03/2013, 51/03/2010 e 26/03/2010);  
Em abono da transparência e da concorrência<sup>53</sup>, com potenciais ganhos no preço da aquisição do bem e/ou serviço, deveriam consultar-se vários operadores de mercado;

<sup>53</sup> Princípios que devem enformar a contratação pública.

- ✓ No que respeita à respetiva organização, os processos de aquisição de bens e serviços não se encontram numerados e rubricados, o que dificulta a respetiva sistematização e um correto arquivo, e não integram as respetivas ordens de pagamento;
- ✓ No **proc. n.º 26/03/2010**, não consta o certificado de registo criminal, bem como a menção da qualidade de delegado nos despachos emitidos pelo decisor (Vereador), em violação ao disposto no art. 38.º do CPA<sup>54</sup>;

Registaram-se, ainda, as **situações** infra:

- ✓ Da análise do **proc. n.º 19/03/2010** - "Renovação de contrato de manutenção do licenciamento Microsoft" - concluiu-se pela preterição do procedimento pré-contratual adequado em função do valor do contrato a celebrar, atendendo ao seguinte enquadramento fáctico
  - ✚ Através da informação interna n.º 40/DI/2009, de 09/dez/2009<sup>55</sup>, o Chefe da Divisão de Informática, propôs o lançamento de concurso público urgente para renovação do contrato *Enterprise Agreement*, por 3 anos, tendo em conta que a Comunidade Intermunicipal Alentejo Litoral (CIMAL) já não garantia a execução do procedimento de renovação do contrato de manutenção do licenciamento Microsoft, pondo fim ao contrato de manutenção com prazo de duração previsto entre 2007 e 31/dez/2009<sup>56</sup>;
  - ✚ Na informação interna n.º 62/DAGF/SAP/2010, de 13/mai/2010, foi proposta a abertura do procedimento concurso público urgente, de acordo com o previsto na al. b), do n.º 1, do art 16.º e na al. b), do n.º 1, do art. 20.º e no art. 155.º do CCP, para a aquisição de serviços de manutenção

---

<sup>54</sup> A referência à delegação ou subdelegação de competências nos atos praticados pelo órgão delegado ou subdelegado assume enorme utilidade para os seus destinatários, designadamente, para o efeito de lhes permitir a utilização de garantias graciosas ou contenciosas que no caso couberem.

<sup>55</sup> Objeto de parecer favorável do então Chefe de Gabinete de Apoio ao Presidente da Câmara Municipal em 16/dez/2009.

<sup>56</sup> A referida informação considerava que se apresentava urgente a renovação do contrato de manutenção do licenciamento Microsoft utilizado na rede de dados municipal, tendo em conta o termo do referido contrato e as suas valências, pois permite proceder às atualizações Microsoft e à migração de versões dos sistemas operativos das máquinas que integram a rede de dados municipal. A informação acrescentava, ainda, que o contrato contempla o apoio dos técnicos da Microsoft na resolução de problemas críticos detetados e facilita a gestão do licenciamento Microsoft, para além de permitir o cumprimento das imposições legais relativas à utilização de software sujeito a licenciamento no que ao software Microsoft utilizado na rede de dados municipal diz respeito.

de licenciamento de software Microsoft (Microsoft Enterprise Agreement), já que o anterior contrato terminara no final do ano anterior<sup>57</sup>;

- ✚ A abertura de concurso público urgente para aquisição dos serviços de manutenção de licenciamento de software Microsoft<sup>58</sup> (Microsoft Enterprise Agreement), pelo período de 3 anos, foi aprovada por deliberação da CMSC de 20/mai/2010;
- ✚ A adjudicação efetuou-se por deliberação da CMSC de 24/jun/2010, pelo valor de €202.826,67<sup>59</sup>, tendo o contrato n.º 42/2010, com a duração de 3 anos, sido celebrado a 28/jun/2010;

Com efeito, face aos factos descritos, considerou-se que não se afiguravam preenchidos os pressupostos legais previstos no art. 155.º do CCP, para a escolha do concurso público urgente, nomeadamente, a urgência e o uso corrente.

Referiu-se, com efeito, que embora o conceito de urgência não estivesse determinado, devendo ser apreciado casuisticamente<sup>60</sup>, “*Em todo o caso, para que como tal determinada situação possa ser considerada, terá que, por um lado ser imperiosa, isto é tal que a utilização do procedimento normal resultaria ineficaz ou revelar-se-ia incapaz de dar a necessária resposta em tempo oportuno. Por outro lado, deve tratar-se de uma situação imprevisível. Imprevisibilidade não é sinónimo de imprevidência. É necessário que a entidade adjudicante, com a diligência normalmente exigível, não devesse razoavelmente prever que essa situação se iria verificar (...)*”. “*Finalmente, para que de uma situação de urgência se trate, é necessário que a sua ocorrência seja alheia à entidade adjudicante, portanto independente da sua vontade (...)* O que significa que não basta que a entidade adjudicante não tenha criado essa situação, é

---

<sup>57</sup> Referia aquela informação que “*Até ao passado ano de 2009 o contrato de manutenção do licenciamento do software Microsoft era efetuado pela Associação de Municípios do Litoral Alentejano, que agregava o conjunto de necessidades dos Municípios constituintes da mesma num contrato. Contudo, e apesar das diligências efectuadas nesse sentido, este procedimento já não vai ser efectuado pela atual CIMAL, pelo que tem que ser cada um dos Municípios a promover a celebração de novo contrato de licenciamento existente e a aquisição de novas licenças que se mostrem necessárias. Assim, e uma vez que o anterior contrato terminou no final do ano de 2009, e de modo a garantir os preços de renovação do contrato anterior, mostra-se urgente efetuar o procedimento com vista à adjudicação dos referidos serviços*”.

<sup>58</sup> Publicitada no DR n.º 101, 2ª Série, Parte I, de 25/mai/2010.

<sup>59</sup> Até ao termo das verificações a CMSC tinha pago à adjudicatária o valor de € 164.289,60.

<sup>60</sup> Vd Jorge Andrade e Silva, in “Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado”, Almedina, 2ª Edição – 2009, pág. 481.

*necessário que, com a sua passividade, não tenha contribuído para a sua verificação ou, podendo, não a tenha impedido*<sup>61</sup>.

Ora, *in casu*, pareceu-nos claro que a CMSC não acompanhou o estado do contrato, de forma a providenciar a sua renovação em devido tempo, e que não demonstrou que a utilização de um procedimento normal resultaria ineficaz ou revelar-se-ia inidóneo para dar, em tempo oportuno, a resposta necessária a uma circunstância de risco iminente e atual.

Logo, entendeu-se que a situação não se tinha apresentado como imprevista, uma vez que a CMSC conhecia a duração do contrato (com termo previsto para 31/dez/2009) e que a CIMAL não garantiria o procedimento de renovação<sup>62</sup>.

Por outro lado, não se nos afigurava que um contrato desta natureza ("Serviços de manutenção de licenciamento Microsoft, atualização e apoio técnico") se inseria no âmbito de uma aquisição de bem móvel ou serviço de uso corrente<sup>63</sup>.

Concluiu-se, portanto, que a adjudicação tinha sido, efetuada com preterição do procedimento pré-contratual adequado, em função do valor do contrato a celebrar<sup>64</sup>, e, como tal, enfermava da invalidade regra, a anulabilidade.

No entanto, atento o tempo decorrido, encontrava-se esgotado o prazo máximo legalmente previsto (1 ano) para o Ministério Público intentar a competente ação administrativa especial para impugnação de atos anuláveis (artigo 58.º, nº 2, al a) do CPTA), por um lado, a que acrescia a inutilidade superveniente da lide (o contrato já tinha expirado), por outro lado.

Contudo, na resposta em contraditório, a CMSC defendeu a "*manifesta urgência na celebração do contrato de manutenção do licenciamento Microsoft e, assim, a manifesta urgência do respetivo procedimento concursal para o celebrar*",

---

<sup>61</sup> Idem

<sup>62</sup> "O procedimento de concurso público urgente é um mecanismo de natureza excecional, que sacrifica interesses normalmente acautelados num procedimento ordinário de concurso público, e que, por isso, só deve ser utilizado em função de uma efetiva urgência que se sobreponha àqueles interesses e que, dessa forma, justifique a utilização dessa modalidade excecional. Por isso, carece de ser devidamente justificado, devendo ainda ter-se presente que quaisquer poderes discricionários da administração estão limitados pela observância dos princípios gerais da atuação administrativa, de que se destaca o princípio da proporcionalidade." – Acórdão TC n.º 29/2011 – 07.nov-1ªS/PL, publicado no site do Tribunal de Contas.

<sup>63</sup> Bens de "consumo normal, regular e frequente, digamos que de "consumo diário". Vd. nota 61.

<sup>64</sup> Concurso público.

alegando que, não obstante os técnicos da CIMAL terem informado verbalmente, em outubro de 2009, que deixara de ser vantajoso ser aquela Comunidade a obter o licenciamento Microsoft, e que a próxima renovação teria, provavelmente, que ser feita por cada um dos municípios, era necessária a comunicação formal a cada um dos municípios associados desse facto. Sucede, no entanto, que a comunicação formal da CIMAL de que o "*licenciamento de programas e software do Município deixaria de ser promovido por aquela entidade*" só veio a ocorrer em 15/dez/2009, via email (documento que agora  **junta e que não constava do processo de aquisição**<sup>65</sup>).

Adiantou a Autarquia que, "*permitindo a Microsoft a manutenção do licenciamento, desde que os novos contratos entrem em vigor no dia seguinte ao termo do contrato anterior, era evidentemente urgente celebrar o contrato respetivo, pois o mesmo teria de produzir efeitos a 1 de janeiro de 2010.*"

Alega, ainda, que do procedimento adotado não resultou qualquer prejuízo para o interesse público, pois a razão que levou à sua adoção foi justamente a de prosseguir esse interesse, com vista a evitar que o Município tivesse de suportar maior encargo financeiro.

Atento o teor da resposta apresentada pela CMSC sobre a questão suscitada pela IGF, não se afigura, assim, demonstrada a existência de ilegalidades suscetíveis de desencadear ulteriores diligências.

(Anexo 14)

- ✓ No âmbito da análise ao **proc. n.º 04/01/2010**, "Aquisição de massas betuminosas para conservação de estradas em Santiago do Cacém", concluiu-se que, atendendo aos factos que a seguir se enunciam, a adjudicação foi efetuada com preterição do procedimento pré-contratual adequado em função do valor do contrato a celebrar:
  - ✚ Através da informação interna n.º 30/SAPE/2010, de 15/mar/2010, foi proposta a abertura de concurso público urgente, para a aquisição de massa betuminosa para conservação de estradas, uma vez que, para além das intervenções já previstas, o rigor do Inverno teria aumentado em muito o nível de desgaste e deterioração dos pavimentos de várias estradas e caminhos, tornando-se premente a reparação dos mesmos, o que era incompatível com a morosidade de um concurso público normal;

---

<sup>65</sup> Cf. Anexo VIII do contraditório institucional remetido pelo CMSC.

- ✚ A abertura de concurso público urgente para aquisição de massas betuminosas, para conservação de estradas e caminhos no concelho de Santiago do Cacém, foi aprovada por deliberação da CMSC, de 18/mar/2010<sup>66</sup>;
- ✚ A adjudicação, pelo valor de € 122.519,00, foi efetuada por deliberação da CMSC a 15/abr/2010, tendo sido celebrado o contrato escrito nº 8/2010, a 5/mai/2010<sup>67</sup>.

Entendeu-se, face aos factos descritos que não se afiguravam preenchidos os requisitos/pressupostos legais previstos no art. 155.º do CCP, para a escolha do concurso público urgente, nomeadamente, a urgência e o uso corrente.

Com efeito, considerou-se que, embora o conceito de urgência não estivesse determinado, devendo ser apreciado casuisticamente<sup>68</sup>, *“Em todo o caso, para que como tal determinada situação possa ser considerada, terá que, por um lado ser imperiosa, isto é tal que a utilização do procedimento normal resultaria ineficaz ou revelar-se-ia incapaz de dar a necessária resposta em tempo oportuno. Por outro lado, deve tratar-se de uma situação imprevisível. Imprevisibilidade não é sinónimo de imprevidência. É necessário que a entidade adjudicante, com a diligência normalmente exigível, não devesse razoavelmente prever que essa situação se iria verificar (...)”*. *“Finalmente, para que de uma situação de urgência se trate, é necessário que a sua ocorrência seja alheia à entidade adjudicante, portanto independente da sua vontade (...) O que significa que não basta que a entidade adjudicante não tenha criado essa situação, é necessário que, com a sua passividade, não tenha contribuído para a sua verificação ou, podendo, não a tenha impedido”*<sup>69</sup>.

Concluiu-se, de facto, que a CMSC não curou, em devido tempo, como era sua obrigação, de acautelar a conservação das estradas e caminhos municipais em questão, como um ato de gestão corrente que seria, ou deveria ser, e que não tinha demonstrado o nexo de causalidade entre o inverno, que é sabido, poderá ser mais ou menos rigoroso, e o “nível de desgaste e deterioração dos pavimentos”, ou ainda que a utilização de um procedimento normal resultaria

---

<sup>66</sup> A abertura do procedimento concursal foi publicitada no DR, n.º 57, 2ª Série, Parte L, de 23/mar/2010.

<sup>67</sup> Por conta do referido contrato, a CMSC pagou à adjudicatária o valor de €161.936,06.

<sup>68</sup> Vd Jorge Andrade e Silva, in “Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado”, Almedina, 2ª Edição – 2009, pág. 481.

<sup>69</sup> Idem

ineficaz ou revelar-se-ia inidóneo para dar, em tempo oportuno, a resposta necessária a uma circunstância de risco ou perigo iminente e atual.

Mais se considerou que, a necessidade de conservação das estradas de Santiago do Cacém não se apresentou como imprevista ou inopinada. A CMSC sabia que as estradas e caminhos já se encontravam em mau estado, daí estarem previstas intervenções, e que com o inverno tal situação se poderia agravar, contudo, nada fez para o impedir.

Por outro lado, não se nos afigurou que um contrato desta natureza (“aquisição de massas betuminosas para conservação de estradas no concelho”) se inserisse no âmbito de uma aquisição de bem móvel ou serviço de uso corrente<sup>70</sup>.

Concluiu-se, portanto, que a adjudicação foi efetuada com preterição do procedimento pré-contratual adequado em função do valor do contrato a celebrar<sup>71</sup>, e, como tal, enfermava da invalidade regra, a anulabilidade.

No entanto, atento o tempo decorrido (mais de um ano, a contar da data da prática do ato), também neste procedimento se encontrava esgotado o prazo máximo legalmente previsto (1 ano) para o Ministério Público intentar a competente ação administrativa especial para impugnação de atos anuláveis (artigo 58.º, nº 2, al a) do CPTA), por um lado, subsistindo inutilidade superveniente da lide porque o contrato já termira, por outro lado.

Em sede de contraditório, a CMSC alegou, em resumo, o seguinte:

- É habitual o Município, anualmente, contratar a aquisição de massas betuminosas em quantidade suficiente para reparar regularmente as estradas e caminhos;
- Desse modo, para a aquisição normal de massas betuminosas, para o ano de 2010, em informação da DOME de 18/jan/2010 foi proposta a aquisição das quantidades que se previam necessárias para a aplicação nas estradas e caminhos;
- Contudo, tendo o inverno 2009/2010 sido “notoriamente chuvoso”, as estradas e caminhos sofreram uma degradação superior ao normal, tendo, por isso, sido gastas quantidades de massa betuminosa acrescidas;

---

<sup>70</sup> Bens de “consumo normal, regular e frequente, digamos que de “consumo diário”. Vd. nota 60.

<sup>71</sup> Concurso público.

- Considerando a urgência em reparar essas estradas e caminhos, quer para evitar maior degradação, quer para evitar danos em pessoas e veículos, a CMSC adotou o procedimento concurso público urgente;
- Está em causa a aquisição de materiais de uso corrente, tal como a conservação de estradas e caminhos é um ato de gestão corrente.

(Anexo 14)

Atento o teor do contraditório apresentado pela CMSC, nomeadamente, quanto à justificação da urgência, e quanto à natureza do bem adquirido, admite-se, por um lado, a possibilidade de, entre a data da informação da DOME, de 18/jan/2014, que propôs a aquisição de massa betuminosa para conservação de estradas no Concelho, e a informação de 15/mar/2010 que propôs a abertura de concurso público urgente para aquisição de massas betuminosas para reparação de estradas e caminhos para além das intervenções já previstas, tenham ocorrido circunstâncias climatéricas imprevistas, e por outro, a natureza das massas betuminosas como bem de uso corrente na perspetiva de bem consumível.

Assim, não obstante a posição inicialmente assumida pela IGF sobre a matéria em sede de projeto de relatório, face à resposta da Autarquia em contraditório, não se afigura demonstrada a existência de ilegalidades suscetíveis de desencadear ulteriores diligências.

## **2.9. Verificação do cumprimento do Despacho Tutelar – IO 2010**

Por despacho do Inspetor-Geral de Finanças, de 29/set/2013, emitido na sequência da Informação IGF n.º 2103/1524, foi determinada a aferição do cumprimento dos pontos 1.3., 1.3.1 e 3. do despacho tutelar acima identificado, tendo-se concluído, no âmbito da presente auditoria, o seguinte:

### **2.9.1. Ponto 1.3 do parecer final n.º 96/2011: Demolição no âmbito do processo administrativo n.º 1/2008 – (processo de obras n.º 76/2007)**

- A decisão de demolição comunicada ao infrator em 21/set/2010, através de ofício n.º 10745-2022/DOGU-SAU/2010, não foi voluntariamente cumprida, conforme verificado pela Fiscalização Municipal<sup>72</sup>;

---

<sup>72</sup> A ordem de demolição e respetivo incumprimento foram levados ao conhecimento da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRA) e da ex-Inspeção-Geral da Administração

- Não obstante a Autarquia ter decidido, face ao interesse do empreendimento turístico, considerar a possibilidade da sua viabilização em sede da revisão do PDM (em curso), a alteração deste Plano, para adaptação ao PROTA, aprovada pela AMSC, a 5/nov/2010<sup>73</sup>, nomeadamente, do art. 56º, relativo aos edifícios destinados ao turismo rural e agro-turismo ou turismo de habitação na zona da serra, que veio admitir um índice de impermeabilização até 20 % da área total do prédio, e as alterações ao Regime Jurídico da REN<sup>74</sup>, vieram permitir a legalização das construções em causa;
- Assim, a demolição não foi efetuada coercivamente, tendo o proprietário sido notificado em 14/nov/2013 e 21/mai/2014 para, no prazo de 30 dias, face as alterações legais, apresentar novo pedido de Informação Prévia, tendo em vista a avaliação concreta da viabilização das construções;
- Contudo, até à data da conclusão das verificações, o particular não apresentou na CMSC qualquer pedido de informação prévia;
- Em sede de contraditório, a CMSC informou que tem vindo a oficiar o particular para proceder à legalização da obra. Porém, todos esses ofícios têm vindo devolvidos;
- O Município acrescentou que irá insistir pela notificação através de autoridade policial e caso, em última instância, não sejam legalizadas as construções, proceder à demolição da mesma.

**2.9.2. Ponto 1.3.1. do parecer final n.º 96/2011: Processos de contraordenação n.º 118, 119 e 120 de 2008.**

- No âmbito dos processos de contraordenação em epígrafe, a arguida foi condenada ao pagamento de uma coima no valor de €4.500 (quatro mil e quinhentos euros) a que acresceram as custas processuais;
- Não tendo a coima sido paga voluntariamente, os autos foram remetidos ao Ministério Público junto da Comarca do Alentejo Litoral para promover a sua execução.

---

Local (IGAL) através dos ofícios n.ºs 6265-1143/DOGU-SAU/2011, de 9/jun e 6204-1144/DOGU-SAU/2011, de 8/jun, respetivamente.

<sup>73</sup> Publicada em Diário da República, 2.ª série – n.º 227 – 23 de novembro, através do Aviso n.º 24318/2010.

<sup>74</sup> DL n.º 239/2012, de 2/nov.

**2.9.3. Ponto 3, do parecer final n.º 96/2011: Processo de obras n.º 326/2006 – Alvará de construção n.º 149/2007 e comunicação prévia n.º 116/2008**

No âmbito da presente auditoria, quanto a este ponto, a CMSC reiterou a posição já defendida em ofício remetido à IGF. Analisemos:

- No âmbito do Relatório de Inspeção da ex-IGAL considerou-se que, por desconformidade com o PU de Santiago do Cacém, seria nula a licença de construção titulada pelo alvará 149/2007, e, ainda, que seria nulo o despacho do Vereador do Urbanismo de 1/jul/2009, que autorizou a respetiva utilização, uma vez que:
  - a) Não foram consideradas para a área bruta de construção (abc) as áreas de construção do terraço/pátio e do sótão;
  - b) O sótão deveria ter sido considerado habitável, não podendo essa qualificação depender do destino que o particular indica dar-lhe, mas sim das respetivas características físicas/estruturais;
  - c) O sótão satisfaz as condições de salubridade, iluminação e de instalação sanitária e cumpre o pé direito em metade da sua área, afigurando-se habitável;
  - d) Muito embora a não contabilização do terraço coberto e do sótão não tivesse relevado, para efeitos dos limites da área bruta de construção permitida, essa área bruta de construção não foi considerada para o cálculo da Taxa Municipal de Urbanização (art. 3.º do Regulamento de Taxas) nem para estacionamento, o que representou um benefício ilegítimo para o particular;
  - e) Não obstante a proibição de balanços sobre a via pública, imposta pelo PU de Santiago do Cacém, foram permitidos aqueles balanços;
  - f) A cor do edifício, proposta em projeto, era branca, mas foi alterada em telas finais, para cor ocre;
  - g) Estabelecendo o PU de Santiago do Cacém a cor branca, ao autorizar-se a utilização da construção pintada de cor ocre, violou-se o referido PU;
  - h) Acresce que, pelo facto de ter sido alterada a cor do edifício, também não foi promovido processo de contraordenação contra o particular.
- A CMSC reconheceu não terem sido contabilizados como área de construção o terraço/pátio e o sótão.

- Relativamente ao terraço/pátio, a Autarquia assumiu o erro dos serviços na não contabilização do terraço como abc<sup>75</sup>, vindo a calcular a área em falta (18,12m<sup>2</sup>) e a notificar o particular para efetuar o pagamento adicional de TMU e a taxa para emissão de alvará, tudo no valor de €129,38. A respetiva liquidação ocorreu em 12/ago/2010.
- No que respeita à contabilização da abc do sótão, o Município entende inexistir fundamento legal para a sua contabilização em sede de TMU, argumentando que:
  - a) Se é certo que o destino a dar aos sótãos indicado pelos particulares, por si só, não permite avaliar se a área respetiva deve ou não ser contabilizável como abc, também não pode ser a especulação sobre o que pode o particular fazer ou não, nesse sótão, que deverá orientar a entidade administrativa licenciadora, para aquela avaliação;
  - b) Porém, na atualidade, a questão está resolvida no Decreto-Regulamentar n.º 9/2009, de 29/mai, que fixa os conceitos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, dali resultando que a área de construção (que substitui o conceito de abc) do edifício é o somatório das áreas de todos os pisos, acima e abaixo da cota de soleira, com exclusão das áreas de sótão e em cave sem pé direito regulamentar (ficha n.º 8);
  - c) Sendo que se considera piso, cada um dos planos sobrepostos, cobertos e dotados de pé direito regulamentar (ficha n.º 52);
  - d) Da conjugação dos normativos aplicáveis à data da aprovação da obra em análise para se apurar se o sótão deveria ter sido ou não contabilizado como área bruta de construção (al. f) do n.º 4.8 do art. 7.º do PU de Santiago do Cacém, art.s 65.º, n.º 4 e 79.º do RGEU), não poderia ser contabilizada a área do sótão como abc, porquanto no mesmo não é mantido pé direito mínimo (2,40m) em 80% da superfície do teto, bem como o pé direito livre desce até 0,57m, não cumprindo, deste modo, as condições previstas no n.º 4 do art. 65.º do RGEU para poder ser usado como habitação, podendo, apenas, ser usado para arrumos;
  - e) Porém, ainda que assim não fosse, e vingasse a tese subscrita no Relatório da ex-IGAL, o particular teria de pagar um adicional de €301,05 (45m<sup>2</sup>x6,69€/m<sup>2</sup>), se considerado o ano de 2009. Mas, tendo a TMU sido paga em 2007, o valor a crescer teria sido menor. Sendo, deste modo,

---

<sup>75</sup> Tal sucedeu por pressuporem que a área do terraço estava incluída na abc indicada pelo particular.

muito pouco significativo o “benefício ilegítimo”, em TMU, obtido pelo particular;

- f) No que tange a estacionamento, atento o disposto no Regulamento de Estacionamento em Santiago do Cacém, o particular teria de garantir 0,45 lugares de estacionamento privados e 0,11 lugares de estacionamento públicos;
  - g) Ou seja, o particular não teria tido qualquer benefício, porque não lhe seria exigível qualquer lugar de estacionamento, público ou privado.
- Não obstante os argumentos expendidos pela CMSC, reitera-se a posição expendida no Relatório da ex-IGAL, entendimento, de resto, homologado pela Tutela, após contraditório e subsequentes pareceres.

Todavia, o cumprimento deste segmento do Despacho Tutelar de 14/nov/2011, traduzido na liquidação e cobrança do adicional de TMU, encontra-se prejudicado, atenta a **caducidade do direito liquidação da taxa**, por já terem decorrido mais de 4 anos sobre a data em que o facto tributário ocorreu (2007), sem que o sujeito passivo fosse notificado para efetuar tal pagamento (art. 14.º do RGTAL).

## 2.10. Sistema de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas

### 2.10.1. Norma de Controlo Interno

No Município de Santiago do Cacém, ainda que existam um conjunto de regras de funcionamento, designadamente ao nível da tesouraria, do fundo de maneiço (c/regulamento aprovado), das compras, do armazém, do controlo do imobilizado, que têm permitido a implementação do novo sistema contabilístico, continua por aprovar o **Regulamento do Sistema de Controlo interno**, em violação do disposto no ponto 2.9.3 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo D.L. n.º 54-A/99, de 22/fev.<sup>76</sup>

De referir, contudo, a existência, na área do urbanismo, de algumas orientações técnicas e de serviço que pretendem uniformizar posições e procedimentos.

Em contraditório, a CMSC adiantou que já existe uma proposta de trabalho relativamente à elaboração de um regulamento de controlo interno.

---

<sup>76</sup> Alterado pela Lei n.º 162/99, de 14/set., D.L. n.º 315/2000, de 2/dez., D.L. n.º 84-A/2002, de 5/abr, e Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

### **2.10.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**

O Município de Santiago do Cacém dispõe de **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**<sup>77</sup>, aprovado pela CM em 27/mai/2010, tendo efetuado a sua remessa ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à ex-IGAL, ao Tribunal de Contas e à IGF.

Na reunião camarária de 29/mar/2012 foi aprovado o Relatório de Execução Anual do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

---

<sup>77</sup> Em cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 01/jul/2009.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<b>PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA</b>		
1. Desde a publicação do Plano Diretor Municipal (PDM), há 20 anos, foram aprovados 1 Plano de Urbanização (PU) e 4 Planos de Pormenor (PP), não estando em curso a elaboração de outros planos, previstos ou não no PDM.	2.1.	
2. A natureza analógica do PDM impede uma identificação/quantificação das respetivas áreas urbanas/urbanizáveis e, consequentemente, uma apreciação sobre a razoabilidade do dimensionamento das áreas de expansão urbana. Contudo, a evolução demográfica negativa das 2 últimas décadas não pode deixar de ser considerada na previsão do dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão no âmbito da revisão do PDM em curso, tendo, aliás, a CMSC informado, em contraditório, que dos 32 perímetros urbanos aprovados em 1993, 14 sofrem redução de área e 8 são reclassificados como solo rural.	2.1.	A. <i>Assegurar que na revisão do PDM em curso o dimensionamento do perímetro urbano seja ajustado às reais necessidades da população, rentabilizando as infraestruturas existentes.</i>
<b>TAXAS URBANÍSTICAS E IMPOSTOS MUNICIPAIS</b>		
3. O montante total das taxas	2.2.	

<b>Conclusões</b>	<b>Item Relat.</b>	<b>Recomendações</b>
urbanísticas arrecadadas pela CMSC, no período auditado, foi de € 825.347,13, o que representou 1,25% do montante global das receitas correntes e 0,95% das receitas totais do Município.		
4. As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram uma diminuição de 19,34%, de 2010 para 2012, tendo sido cobrado no ano de 2013, até ao mês de junho, um montante correspondente a 26,26% do valor total arrecadado no ano de 2012.	2.2.	
5. No mesmo período, o montante total dos impostos municipais configurou 22,81% do montante global das receitas correntes, e 17,31% das receitas totais do Município.	2.2.	
6. O montante total das taxas urbanísticas e dos impostos municipais configurou no período em análise 24,06% do montante global das receitas correntes e 18,26% das receitas totais do Município.	2.2.	
<b>REGULAMENTOS MUNICIPAIS</b>		
7. À data das verificações, o processo de revisão do PDM encontrava-se a aguardar a introdução de alterações na "Proposta de Plano", de forma a	2.3.1.	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
adaptá-la ao conteúdo dos pareceres emitidos na 3ª reunião plenária da Comissão de Acompanhamento (CA), ocorrida em 17/dez/2012 na CCDR-Alentejo, pelas entidades que a integram.		
8. O PDM mostra-se desatualizado face à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), ao atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), bem como aos Decretos Regulamentares 9/2009 e 11/2009, ambos de 29/mai.	2.3.1.	<i>B. Na revisão do PDM atender, designadamente, ao regime de uso, classificação, reclassificação do solo, aos sistemas de execução dos planos municipais de ordenamento do território e aos conceitos técnicos a utilizar previstos nos diplomas citados.</i>
9. As deficiências detetadas no Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização (RMEU) em vigor no período auditado, designadamente, falta de previsão do pagamento da compensação nos casos de não cedências, foram supridas no RMEU, entretanto, aprovado pela AMSC a 28/jun/2013.	2.3.2.	
10. O Regulamento de Taxas e respetiva Tabela Anexa apresentam-se de complexidade elevada e, conseqüentemente, de difícil perceção e entendimento, designadamente, nas fórmulas de cálculo das taxas urbanísticas, e ainda na aplicação conjugada da redução específica do valor da	2.3.3.	<i>C. Assegurar a célere conclusão do procedimento de alteração do Regulamento de Taxas, de forma a garantir certeza, segurança e uniformidade na respetiva aplicação.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>liquidação por regime de salvaguarda, prevista no seu art. 15.º.</p> <p>Tal situação tem como consequência dificuldades na sua aplicação, podendo suscitar cálculos diferentes em situações idênticas.</p> <p>A CMSC informou, no entanto, em contraditório, que está a ser concluída uma proposta de alteração ao Regulamento de taxas.</p>		
<b>GESTÃO URBANÍSTICA</b>		
<p>11. No período auditado, as competências em matéria urbanística foram exercidas pelo Vereador do Planeamento e Gestão Urbanística e pela Chefe de Divisão da Gestão Urbanística no âmbito de delegação e subdelegação de competências.</p> <p>De referir, que, em regra, a qualidade de delegado ou subdelegado não é indicada nos despachos emitidos pelo Vereador do Urbanismo, em desrespeito ao disposto no art. 38.º do CPA.</p>	2.4.1.	<p><i>D. Assegurar a indicação da qualidade de delegado ou subdelegado pelo autor dos atos administrativos nos despachos proferidos em matéria urbanística.</i></p>
<p>12. A CMSC não dispõe de sistema informático que permita proceder à tramitação dos processos urbanísticos nos exatos termos previstos no artigo 8.º-A do RJUE, bem como ao pagamento das</p>	2.4.1.	<p><i>E. Implementar sistema informático para tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas e para pagamento das taxas devidas através de</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
taxas devidas através de autoliquidação (36.º-A do RJUE).		<i>autoliquidação.</i>
13. No período auditado, foram aprovadas 863 operações urbanísticas de edificação e 19 operações de loteamento, o que correspondeu à aprovação de 424.881,41 m <sup>2</sup> de área bruta de construção (abc).	2.4.2.	
14. No âmbito das operações urbanísticas analisadas, detetaram-se algumas deficiências/irregularidades, nomeadamente, não formalização de um ato administrativo autónomo de liquidação das taxas, notificação ao particular apenas do valor das taxas a pagar, sem remessa da respetiva nota de liquidação, falta de instrução dos processos de obras com as guias de pagamento relativas às taxas cobradas e falta de enquadramento da pretensão urbanística no PDM, no âmbito do Processo de Obras nº 236/2010, devido à existência de uma informação prévia favorável. Acresce que, não obstante a CMSC referir, em contraditório, que existe controlo/verificação à <i>posteriori</i> do cálculo das taxas por parte de um segundo trabalhador e por um responsável, essa confirmação não está demonstrada nas	2.4.2.	<p><i>F. Assegurar a formalização de um ato administrativo autónomo de liquidação das taxas de cada operação urbanística.</i></p> <p><i>G. Garantir a notificação dos requerentes do cálculo das taxas devidas.</i></p> <p><i>H. Assegurar que na apreciação das pretensões urbanísticas a existência de uma informação prévia favorável não obsta ao seu enquadramento, através de informação técnica, nos instrumentos de gestão territorial aplicáveis.</i></p> <p><i>I. Assegurar que a confirmação à posteriori do cálculo das taxas por outro trabalhador e/ou responsável fica registada nas folhas de cálculo.</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
respetivas folhas de cálculo.		
15. Na amostra analisada, constatou-se, genericamente, o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, detetando-se, contudo, duas situações de inobservância das normas do PDM.	2.4.3.	
16. No Processo de obras nº 44/2010, o despacho do Vereador, de 24/jan/2011, que aprovou a construção de edifício industrial, destinado a lagar de azeite, em área agrícola, não foi observado o PDM, que apenas prevê para o local da operação urbanística edificações de apoio à atividade agrícola. Contudo, a CMSC adiantou, em sede de contraditório, que no âmbito da revisão do PDM em curso será prevista a admissibilidade, em solo rural, de edificações destinadas a estabelecimentos industriais de primeira transformação de produtos agrícolas ou florestais.	2.4.3.	<i>J. Prever no PDM, cuja revisão se encontra em curso, a admissibilidade, nas áreas rurais, de edificações complementares à atividade agrícola desenvolvida e/ou estabelecimentos de transformação de produtos agrícolas e/ou florestais, de forma a permitir a regularização da operação urbanística titulada pelo alvará nº 16/2011, sob pena de o respetivo ato de aprovação se manter inválido e suscetível de ser declarado nulo.</i>
17. No âmbito do processo de obras nº 79/2009, referente a licenciamento/legalização da construção/ampliação de edifício de exploração suinícola, não foi respeitado o afastamento mínimo	2.4.3.	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
relativo a habitações previsto no PDM (art. 61º), sendo nulo o despacho do Vereador, de 12/ago/2011, que aprovou a pretensão.		
<b>FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS</b>		
18. O MSC não dispõe de regulamento em matéria de fiscalização urbanística.	2.5.	<i>K. Promover a elaboração de um regulamento em matéria de fiscalização urbanística, de forma a dotar a área de um quadro orientador que garanta maior eficácia nesta atividade.</i>
19. Em matéria de fiscalização, é de referir que foram detetadas duas situações que revelam alguma ineficácia nesta área de atividade da Autarquia: a. Execução de obra de construção de moradia unifamiliar sem o respetivo controlo prévio, detetada pela CMSC no âmbito do procedimento de autorização de utilização (processo de obras nº 32/2012), tendo sido instaurado o respetivo procedimento contraordenacional apenas na sequência da presente auditoria; b. Execução de trabalhos de construção, com prévia demolição do existente, desrespeitando o prazo definido na comunicação	2.5.	<i>L. Manter a IGF informada sobre o desenvolvimento dos processos de contraordenação entretanto instaurados.</i>  <i>M. Promover as medidas adequadas para garantir uma maior eficácia por parte da fiscalização.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
prévia admitida (Processo nº 138/2011), que determinou a instauração de procedimento contraordenacional no decurso da presente auditoria.		
20. À data das verificações, dos 476 processos instaurados, encontravam-se decididos 225 processos de contraordenação, 67 anteriores a 2010. Verificaram-se 16 situações de prescrição dos procedimentos ocorridas entre 2007 e 2010, tendo a CMSC defendido, em contraditório, que naqueles anos ainda não se tinha operado a reorganização dos serviços que veio otimizar os meios e recursos disponíveis.	2.5.	<i>N. Garantir a célere tramitação/decisão dos processos de contraordenação, de forma a evitar eventuais situações de extinção dos procedimentos por prescrição.</i>
21. Da análise efetuada à amostra selecionada constatou-se a demora na instrução e decisão dos processos, encontrando-se a aguardar decisão os processos nºs 94/2007 e 26/2011.	2.5.	<i>O. Promover a célere conclusão dos procedimentos contraordenacionais identificados.</i>
22. Detetou-se, ainda, uma situação de falta de instauração do procedimento contraordenacional, por ter havido reposição da legalidade pelo infrator (Processo nº 1/2008), não obstante o procedimento contraordenacional estar sujeito ao princípio da legalidade, devendo ser punido	2.5.	<i>P. Assegurar que os processos de contraordenação são instruídos com respeito pelos princípios a que estão sujeitos, designadamente o princípio da legalidade.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
como contraordenação todos os factos tipificados como tal, independentemente do infrator regularizar a situação.		
23. No âmbito da amostra é de registar a correspondente reposição da legalidade urbanística, com exceção dos processos de obra ilegal nº 20.16/09 e 20.048/10 relativos aos processos de contraordenação nºs 20/2009 e 77/2010.	2.5.	Q. Promover a reposição da legalidade urbanística nos processos de obra ilegal identificados, mantendo a IGF informada desse facto.
<b>MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA</b>		
24. No período abrangido pela auditoria foram aplicadas 87 medidas de tutela da legalidade urbanística (79 embargos e 8 demolições).	2.6.	
25. No âmbito da amostra, constatou-se que: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A fiscalização do cumprimento do embargo determinado nem sempre se verifica;</li> <li>▪ A comunicação dos embargos à Conservatória do Registo Predial, nos termos do art.102.º, n.º 8 do RJUE, não ocorreu nos processos n.ºs 20.030 e 20.003;</li> <li>▪ A legalidade urbanística ainda não se encontra reposta nos processos n.ºs.20.023/2010, 20.025/2010, 20.044/2011, 20.050/2012 e 20.004/2013.</li> </ul>	2.6.	<p>R. Garantir, através dos serviços de fiscalização, o cumprimento dos embargos.</p> <p>S. Promover a comunicação dos embargos à Conservatória do Registo Predial competente.</p> <p>T. Garantir a reposição da legalidade urbanística nos processos identificados.</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<b>CARACATERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS</b>		
26. No período abrangido pela auditoria, a despesa com empreitadas de obras públicas representou 37,93% da despesa de capital e 8,89% da despesa total do Município, ascendo a M€ 86,84.	2.7.1.	
27. No mesmo período, foram efetuadas 34 adjudicações de empreitadas de obras públicas, no valor de aproximadamente M€ 8,077.	2.7.2.	
28. O número de adjudicações decresceu de 15, em 2010, para 8, em 2012.	2.7.2.	
29. Do valor das empreitadas adjudicadas, 82,7% foi precedido de concurso público, 9,6% de ajuste direto excecional e 7,6% de ajuste direto.	2.7.3.	
30. Das 34 adjudicações, 3, que correspondem a 29,9% do montante total adjudicado, foram adjudicadas à mesma empresa.	2.7.4.	
31. Do montante total das empreitadas adjudicadas, 6,4% foi utilizado em obras de edifícios, 37,9% em arranjos exteriores, 53,1% em arruamentos, 1,4% em saneamento básico e 1,1%	2.7.5.	

<b>Conclusões</b>	<b>Item Relat.</b>	<b>Recomendações</b>
em outros trabalhos.		
32. No conjunto das 29 adjudicações que se encontravam concluídas (5 encontravam-se em curso), verificaram-se trabalhos a mais em apenas 1 empreitada. Contudo, registaram-se trabalhos a menos em 19 empreitadas, erros e omissões em 3 e revisões de preços em 13, correspondendo a M€ 1,78, m€ 5,908, m€ 148,75, respetivamente.	2.7.6.	
33. A análise dos processos da amostra evidenciou algumas deficiências, nomeadamente, o incumprimento dos prazos de pagamento legalmente previstos, falta de uma base de dados de empreiteiros por tipo de obras e autos de receção provisória sem indicação do modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de riscos de construção e demolição, tendo esta última situação sido corrigida na sequência da presente auditoria.	2.7.8.	<p><i>U. Garantir o cumprimento dos prazos de pagamento estabelecidos.</i></p> <p><i>V. Criação de uma base de dados, devidamente organizada e atualizada, de empreiteiros por tipo de obra.</i></p>
34. Na DOME existe uma base de dados que permite efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.	2.7.9.	
<b>CARACTERIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS</b>		
35. No período em análise, a despesa com aquisições de bens e serviços representou 43,32% da despesa	2.8.1.	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
de capital e 10,15% da despesa total do Município.		
36. No mesmo período, foram efetuadas 263 adjudicações, no valor total de a M€ 5,00, tendo ocorrido um decréscimo de 91 em 2010, para 62 em 2012.	2.8.2.	
37. Do valor das aquisições de bens e serviços adjudicados, 14,1% foi precedido de concurso público, 5,3% de concurso público urgente, 75,8% de ajuste direto e 4,8% de ajuste direto simplificado acordo quadro.	2.8.3.	
38. Da análise da amostra constatou-se que, de um modo geral, foram cumpridos os procedimentos legais estabelecidos no CCP, designadamente, quanto à escolha do tipo de procedimento, e à publicitação no Portal dos Contratos Públicos, sendo, no entanto, de salientar, o défice de consulta a fornecedores nos ajustes diretos.	2.8.5.	
<b>VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO DESPACHO TUTELAR - IO 2010</b>		
39. No âmbito da verificação do cumprimento do despacho tutelar proferido no parecer final da inspeção realizada pela ex-IGAL em 2010 constatou-se que:  a) Relativamente ao ponto 1.3. do parecer final (processo de obras nº 76/2007 -	2.9	<i>W. Manter a IGF informada sobre a reposição da legalidade urbanística no processo nº 76/2007.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>verificou-se que, tendo ocorrido uma alteração por adaptação ao PROTA do PDM, e alterações ao regime jurídico da REN, a CMSC tem tentado promover a notificação escrita do infrator para apresentar novo pedido de informação prévia, tendo em vista a avaliação concreta da viabilidade das construções/reposição da legalidade urbanística, contudo, face ao insucesso dessas tentativas, a Autarquia, em contraditório, adiantou que irá desencadear a notificação através de autoridade policial.</p> <p>b) No que respeita ao ponto 1.3.1. do parecer final, os processos de contraordenação nºs 118, 119 e 120 de 2008 encontram-se concluídos, tendo a arguida sido condenada ao pagamento de uma coima no valor de € 4.500,00.</p> <p>c) No tocante ao ponto 3 do parecer final, respeitante à liquidação e cobrança adicional de TMU, o respetivo cumprimento encontra-se prejudicado, uma vez que caducou o direito de</p>		

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
liquidação da taxa, por já terem decorrido mais de 4 anos sobre a data em que o facto tributário ocorreu (2007), sem que o sujeito passivo fosse notificado para efetuar tal pagamento (art. 14.º do RGTAL).		
<b>CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS</b>		
41.O MSC não dispõe de regulamento de controlo interno aprovado, em violação do ponto 2.9.3 do POCAL, embora possua um conjunto de regras de funcionamento ao nível da tesouraria, fundo de maneiio, compras e controlo do imobilizado, e de algumas orientações técnicas e de serviço na área do urbanismo.	2.10.1.	X. <i>Promover a elaboração e aprovação de regulamento de controlo interno.</i>
42.O MSC dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, aprovado pela CM em 27/mai/2010, tendo efetuado a sua remessa ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à ex-IGAL, ao Tribunal de Contas e à IGF.	2.10.2.	

#### **4. PROPOSTAS**

Em face dos resultados descritos no presente relatório, propõe-se:

- 4.1.** O envio do presente relatório ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, ao abrigo do Despacho conjunto de Suas Exas. a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, de 24 de julho de 2014;
- 4.2.** A remessa deste **Relatório** e dos **Anexos** ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santiago do Cacém, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do nº 2, do art. 35º do Anexo I, da Lei nº 75/2013 de 12 de setembro;
- 4.3.** 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.

Pela Equipa,

Assinado por: **MARIA HELENA FERREIRA LOPES**  
**CARRAPIÇO**  
Num. de Identificação Civil: B1098107402  
Data: 2014.12.18 17:34:18 GMT Standard Time  
Localização: Chefe de Equipa Multidisciplinar



**LISTA DE ANEXOS**

<b>Anexo 1</b>	Amostra de operações urbanísticas
<b>Anexo 2</b>	Amostra de empreitadas
<b>Anexo 3</b>	Amostra de fornecimentos
<b>Anexo 4</b>	Instrumentos de Gestão Territorial em vigor
<b>Anexo 5</b>	Processo de obras nº 44/2010
<b>Anexo 6</b>	Processo de obras nº 79/2009
<b>Anexo 7</b>	Processo de obras nº 79/2009 - Planta
<b>Anexo 8</b>	Amostra de contraordenações
<b>Anexo 9</b>	Contraordenações Vs Reposição da legalidade
<b>Anexo 10</b>	Processo de obras nº 32/2012
<b>Anexo 11</b>	Processo de obras nº 138/2011
<b>Anexo 12</b>	Amostra Medidas de Tutela da Legalidade
<b>Anexo 13</b>	Distribuição das Adjudicações por Fornecedor
<b>Anexo 14</b>	Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada