

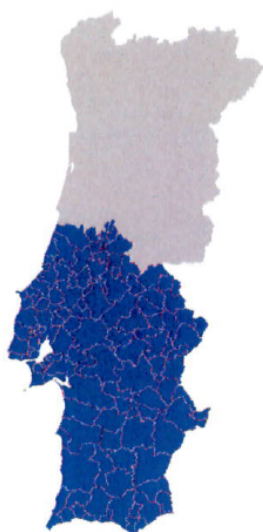
CONTROLO DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA - LISBOA E SUL

Auditoria ao Município Alcácer do Sal

Proc. n.º 2014/173/A5/146

Relatório n.º 1627/2014

Setembro de 2014



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


FICHA TÉCNICA	
NATUREZA	Outras auditorias.
ENTIDADE AUDITADA	Município de Alcácer do Sal.
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF para 2014.
ÂMBITO	Triénio 2011/2013.
OBJETIVOS	<p>Objetivo geral: Avaliar a atuação do Município nos domínios da gestão e fiscalização urbanística, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 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; <input type="checkbox"/> Apreciar a legalidade dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística; <input type="checkbox"/> 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; <input type="checkbox"/> Analisar a regularidade dos procedimentos contraordenacionais em matéria de ilícitos urbanísticos; <input type="checkbox"/> Verificar a eficácia da fiscalização da execução das operações urbanísticas; <input type="checkbox"/> Avaliar o sistema de controlo interno de modo a apreciar, de forma sumária, os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de urbanismo, <input type="checkbox"/> Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia, nos aspetos relacionados com a área do urbanismo; <input type="checkbox"/> Analisar alguns processos de denúncias relacionados com a área objeto de intervenção; <input type="checkbox"/> Verificar o cumprimento do despacho tutelar proferido no âmbito da inspeção realizada pela ex-IGAL ao Município, em 2009.
METODOLOGIA	Na metodologia utilizada foi considerado como principal critério de

	análise o quadro legal e regulamentar aplicável, tendo-se recorrido às seguintes técnicas: análise documental, análise de dados financeiros e realização de entrevistas informais.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, em 14/jul/2014.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Jan/2014 – set/2014
DIRECÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	Coordenação: CdE Helena Lopes Execução: Inspetor Luis Pires Antunes

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:

*A consideração superior,
com a minha concordância.*


MÁRIO TAVARES DA SILVA
Subinspetor-geral
2014.10.11

Concordo.

Destaco que, no triénio 2011-2013, o MAS arrecadou M€ 3,1 de receita ligada ao urbanismo, embora quase 80% desse valor corresponda a uma única operação urbanística.

O MAS deverá ter em atenção, na revisão do PDM, a necessidade de proceder ao ajustamento das áreas de expansão urbana aos dados da evolução demográfica, já que se detetou um sobredimensionamento de 213%.

Por último, o MAS deverá promover a elaboração do regulamento de urbanização e/ou edificação, com adaptação ao DL nº 136/2014, publicado em 9/set.

À Consideração superior.

IGF, 1 out 2014
Jonas Carlos B. Salgueiro
ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Concordo.

*À consideração do seu
Secretário de Estado Adjunto
e do Orçamento, propondo-se
o envio ao seu Secretário
de Estado de Administração local,
nos termos do despacho conjunto
MEF-HADR de 21/07/2014.*

IGF, 9/03/2015

1ª Inspectora-Geral

M. Isabel Castelo Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspectora - Geral

Tendo em conta as evidências obtidas (vd. *Anexos 1 a 20*), a análise e avaliação das mesmas, bem como os resultados do procedimento de contraditório, de concordância geral (vd. *Anexo 21*), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

- 1.1.** Constatou-se alguma atividade de planeamento urbanístico no Município, desde a publicação do Plano Diretor Municipal há 20 anos, através da aprovação de Planos de Urbanização (4) e de Pormenor (12).

Verificou-se, também, a existência de sobredimensionamento das áreas de expansão urbana previstas, que deverá ser corrigido em sede de revisão do PDM.

- 1.2.** No âmbito do Regulamento e Tabela Geral de Taxas (RTGT) em vigor no período auditado, verificou-se que no cálculo da Taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRIU) não foi considerado o investimento previsto nos PPI, de acordo com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).

- 1.3.** Registrou-se, ainda, que o Regulamento de Taxas (RT) não contempla a fórmula de cálculo da compensação em numerário a pagar ao Município pela não cedência de parcelas, remetendo para documento por elaborar esse cálculo.

- 1.4.** O Município de Alcácer do Sal não dispõe de regulamento municipal de urbanização e/ou edificação aprovado ao abrigo do RJUE, devendo ter já em conta, no RMEU que vier a aprovar, as alterações introduzidas pelo DL nº 136/2014, de 9/set (não obstante este, já publicado, ainda não ter entrado em vigor).

- 1.5.** No período auditado (2011-2013), o montante global de taxas urbanísticas arrecadado, no valor de € 3.107.765,29 representou 8% do valor total da receita corrente e 5,77% da receita total do Município, tendo as taxas liquidadas no âmbito de uma única operação urbanística (nº 4/2008), um peso decisivo no montante arrecadado em 2012 e 2013.

Significativa atividade de planeamento urbanístico

**Sobredimensionamento das áreas de expansão urbana:
213,2%**

**Investimentos previstos no PPI:
Ausentes no cálculo da TRIU**

**RT:
Ausência de fórmula de cálculo da compensação em numerário**

Ausência de regulamento municipal de urbanização e/ou edificação adaptado ao RJUE

**Receita urbanística:
MC3,10**

- 1.6.** No mesmo período, do montante total de € 2.768.539,62 de Taxa Municipal de Urbanização (TMU) arrecadada, 79,25% correspondem ao valor cobrado no âmbito da referida operação urbanística nº 4/2008.
- 1.7.** De registar, também, que os custos/encargos da Autarquia com a execução, manutenção e reforço de infraestruturas do Concelho, no montante de € 1.571.366,78, foram cobertos pela receita obtida com a cobrança da TMU, que superou em 176% aquele investimento municipal.
- 1.8.** Em matéria de gestão urbanística, constatou-se que, no período abrangido pela presente auditoria, foram aprovadas 105 operações urbanísticas de edificação e 1 operação de loteamento, correspondendo à aprovação de 23.156,02 m² de área bruta de construção (abc).
- 1.9.** No âmbito da amostra, verificou-se a conformidade legal das operações urbanísticas com os instrumentos de gestão territorial (IGT) aplicáveis
- Detetaram-se, contudo, algumas ilegalidades não determinantes da invalidade dos atos administrativos praticados, nomeadamente, incumprimento de regras de afastamentos previstas no Regime Geral da Edificação e da Urbanização, e irregularidades, entretanto, corrigidas, designadamente, erros/lapsos no âmbito da liquidação e cobrança da taxa inicial de apreciação e não aplicação do regime excecional de extensão de prazos aprovado pelo DL nº 120/2013, de 21/ago.
- 1.10.** No âmbito dos processos de contraordenação urbanística, foram instaurados no período auditado (2011-2013) 100 procedimentos, dos quais 41 se encontravam em tramitação à data das verificações.
- 1.11.** No tocante aos 16 processos que integraram a amostra, detetou-se que 9 aguardam a correspondente reposição da legalidade urbanística.
- 1.12.** No que respeita aos processos de embargo analisados (5 num universo de 26), registou-se a falta de reposição da legalidade urbanística em 4 dos 5 processos da amostra.

Uma única operação urbanística gerou uma TMU de MC 2,46

Peso da TMU no custo das infraestruturas gerais: 176%

106 Operações urbanísticas

Abc aprovada: 23.156,02 m²

Cumprimento dos IGT aplicáveis

Ilegalidades não determinantes da invalidade dos atos

Irregularidades corrigidas

100 procedimentos contraordenacionais

Falta de reposição da legalidade urbanística em 9 processos

Falta de reposição da legalidade urbanística em 4 embargos

- 1.13.** Na verificação do cumprimento do despacho tutelar proferido no parecer final da inspeção realizada pela ex-IGAL em 2009, constatou-se que se mantêm por regularizar as infrações relativas à construção de um alpendre (ponto 3. do parecer final), à construção de um anexo (pontos 4, b. e c. do parecer final) e à construção de um muro (ponto 4. d.).
- 1.14.** Na análise de uma queixa relativa à alegada violação de área de Reserva Ecológica Nacional (REN), constatou-se que o local da obra denunciada não se encontra em zona de REN. Contudo, a obra de construção foi realizada sem a respetiva licença, não tendo, ainda, sido reposta a legalidade urbanística.
- 1.15.** O Município dispõe de Regulamento de Controlo Interno que se encontra desajustado face à reestruturação dos serviços, aprovada em 21/dez/2012, e que omite qualquer referência à gestão urbanística.
- 1.16.** O Município dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), aprovado em 30/dez/2009, não tendo, ainda, sido objeto de revisão.
- 2.** O Município de Alcácer do Sal acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF, tendo, para o efeito, comunicado as diligências, entretanto, implementadas, e enviado documentação probatória da concretização das medidas adotadas.

Follow-up do despacho tutelar:

IO-exIGAL

Denúncia de obra ilegal

Regulamento de controlo interno carece de atualização

PGRCIC carece de revisão

Acolhimento pela Autarquia da generalidade das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE FIGURAS	9
1. INTRODUÇÃO	10
1.1. FUNDAMENTO	10
1.2. OBJETIVOS	10
1.3. ÂMBITO	11
1.4. METODOLOGIA	11
1.5. CONSTRANGIMENTOS	13
1.6. CONTRADITÓRIO	14
2. RESULTADOS DA AÇÃO	15
2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA	15
2.1.1. Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor no Município	15
2.1.3. Revisão do PDM Vs Evolução demográfica	16
2.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS	17
2.2.1. Regulamento do PDM	17
2.2.2. Regulamento e Tabela Geral de Taxas do Município de Alcácer do Sal (RTGTMAS)	18
2.3. TAXAS URBANÍSTICAS E IMPOSTOS MUNICIPAIS	20
2.4. GESTÃO URBANÍSTICA	22
2.4.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	22
2.4.2. OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	24
2.5. PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	27
2.6. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA	29
2.7. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO DESPACHO TUTELAR – IO/2009	30
2.8. ANÁLISE DE QUEIXAS	33
2.8.1. Realização de obras de construção, sem licença, em terrenos alegadamente situados em REN	33
2.9. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	34
2.9.1. Regulamento de Controlo Interno	34
2.9.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	35
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	36
4. PROPOSTAS	43
LISTA DE ANEXOS	44

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abc	Área Bruta de Construção
AC	Área Coberta
ADT	Área de Desenvolvimento do Turismo
AIRC	Associação de Informática da Região Centro
AMAS	Assembleia Municipal de Alcácer do Sal
ANC	Área Não Coberta
APA, IP	Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público
ARHA	Administração da Região Hidrográfica do Alentejo
Artº	Artigo
AUGI	Área Urbana de Génese Ilegal
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CMAS	Câmara Municipal de Alcácer do Sal
CNREN	Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRPAS	Conservatória do Registo Predial de Alcácer do Sal
CPTA	Código do Processo dos Tribunais Administrativos
DAAL	Divisão de Administração e Atendimento Local
DF	Divisão Financeira
DGOTDU	Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGT	Direção-Geral do Território
DL	Decreto-Lei
DPGU	Divisão do Planeamento e Gestão Urbanística
DR	Diário da República
€	Euros
GAP	Gabinete Jurídico
GJ	Gabinete Jurídico
GNR	Guarda Nacional Republicana



IGAL	Ex-Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística
MAS	Município de Alcácer do Sal
MDJ	Memória descritiva e justificativa
M2	Metro quadrado
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PCMAS	Presidente da Câmara Municipal de Alcácer do Sal
PDM	Plano Diretor Municipal
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
POA	Plano de Ordenamento de Albufeiras
POOCSS	Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Sado a Sines
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PORNES	Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Sado
PP	Plano de Pormenor
PPBC	Plano de Pormenor dos Brejos da Carregueira
PPI	Plano Plurianual de Investimento
PROF	Plano Regional de Ordenamento Florestal
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PROTAL	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo Litoral
PS	Plano de Salvaguarda
PU	Plano de Urbanização
RCI	Regulamento de Controlo Interno
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RGCO	Regime Geral das Contraordenações
RGEU	Regulamento Geral da Edificação e da Urbanização
RGTAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e de Edificação

RMEU	Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização
RMUE	Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação
RPDMAS	Regulamento do Plano Diretor Municipal de Alcácer do Sal
RTGTMAS	Regulamento e Tabela Geral de Taxas do Município de Alcácer do Sal
SAU	Secção Administrativa do Urbanismo
SNIT	Sistema Nacional de Informação Geográfica
SPO	Sistema de Processos de Obras
TMU	Taxa Municipal de Urbanização
TRIU	Taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas
UOPG	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

LISTA DE FIGURAS

Quadros

Quadro 1 - Amostra das operações urbanísticas.....	12
Quadro 2 - Peso da amostra no universo	12
Quadro 3 - Evolução demográfica no Município	16
Quadro 4 - Perímetros urbanos do PDM Vs evolução demográfica	16
Quadro 5 - Peso das taxas urbanísticas e impostos municipais na receita municipal (2011-2013)	20
Quadro 6 - Taxas urbanísticas e impostos municipais cobrados no triénio (2011-2013)	21
Quadro 7 - Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais na despesa do Município no triénio (2011-2013)	22
Quadro 8 - Tipos de edificação solicitada	24
Quadro 9 - Contraordenações urbanísticas (2011-2013)	28
Quadro 10 - Medidas de tutela de legalidade (2011-2013)	29

Gráficos

Gráfico 1 - ABC aprovada no triénio	25
---	----

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente ação foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e integra-se no Projeto “Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica – Lisboa e Sul”.

A avaliação da atuação do Município de Alcácer do Sal, no âmbito do urbanismo, mostrou-se relevante para aferir o cumprimento da legalidade nesta área crítica de atividade dos municípios e para conhecer o peso que as receitas provenientes do urbanismo têm no volume total das receitas das autarquias.

1.2. Objetivos

Para esta ação definimos como objetivo geral avaliar a atuação do Município nos domínios da gestão e fiscalização urbanística, mormente na sua componente financeira, patrimonial e de legalidade, tendo como objetivos específicos:

- Analisar a gestão urbanística tendo em conta os recursos financeiros afetos pelo Município, 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;
 - ✓ A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais.
- Apreciar a legalidade dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
- 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 Alcácer do Sal, 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.

- Analisar a regularidade dos procedimentos contraordenacionais em matéria de ilícitos urbanísticos;
- 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 urbanismo.
- Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com as áreas do urbanismo.

Para além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a análise de um processo de denúncia relacionada com a área de intervenção desta auditoria, bem como o follow-up do cumprimento do despacho tutelar proferido no âmbito da inspeção realizada pela ex-IGAL ao Município, em 2009.

1.3. Âmbito

A auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Alcácer do Sal, com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo o urbanismo (Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística), o Gabinete Jurídico, e sempre que se justificou, a Divisão Financeira, e reportou-se ao triénio 2011-2013.

1.4. Metodologia

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases:

1.4.1. Fase de Planeamento que implicou, nomeadamente, os seguintes trabalhos:

- 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 de legalidade urbanística;
- Definição do universo a auditar, seleção das amostras a analisar, levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- Elaboração do plano de ação.

O universo a auditar abrangeu as operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias admitidas entre 1/jan/2011 e 31/dez/2013.

A definição da amostra obedeceu à conjugação dos seguintes critérios¹, tipo de operação urbanística, tipo de procedimento de controlo prévio² e análise de risco.

A materialidade da amostra ascendeu a 14,2% da área bruta de construção autorizada no período analisado (jan/2011-dez/2013), da qual 12,6% respeitou a 16 operações de edificação e o remanescente à única operação de loteamento aprovada, num conjunto de 106 operações aprovadas³, conforme quadros seguintes:

Quadro 1 - Amostra das operações urbanísticas

Tipo de operação	Processo	Abc (m2)
Edificação	21/2011	112,02
	25/2011	191,93
	28/2011	395,65
	42/2011	210,84
	43/2011	350,00
	76/2011	117,65
	77/2011	198,05
	6/2012	274,00
	19/2012	90,00
	20/2012	350,50
	37/2012	70,00
	39/2012	180,78
	58/2012	68,60
	27/2013	109,60
	30/2013	167,00
	59/2013	34,06
	Subtotal	2.920,68
Loteamento	-	372,60
	Total	3.293,28

Quadro 2 - Peso da amostra no universo

Tipo operação	Nº Operações	%	Abc autorizada (m2)	%
Edificação	16	15,1%	2.920,68	12,6%
Loteamento	1	0,9%	372,60	1,6%
Total	17	16,0%	3.293,28	14,2%

Universo jan/2011-dez/2013	106	100,0%	23.159,02	100,0%
-----------------------------------	------------	--------	------------------	---------------

Fonte: Listagem de operações urbanísticas fornecidas pela DPGU

¹ Um dos critérios de seleção adotados foi o da relevância urbanística das operações, em função da respetiva área bruta de construção aprovada.

² 44,34% dos procedimentos analisados seguiram a forma de comunicação prévia e 55,66% a de licenciamento.

³ 1 operação de loteamento e 105 operações de edificação.

Foi, também, analisada uma amostra de 16 processos de contraordenação urbanística, correspondente a 16% do universo de 100 processos instaurados no mesmo período, e de 5 medidas de tutela de legalidade urbanística, equivalentes a 19,23% do universo (26).

1.4.2. 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;
- Conversão do projeto de relatório em relatório definitivo.

1.4.3. Critérios

Os principais critérios/referenciais de análise considerados no âmbito da presente ação foram:

- O quadro legal 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, incluindo das peças escritas e desenhadas de cada processo urbanístico selecionado para análise;
- Validação dos aspetos ligados à inserção das operações urbanísticas 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, nomeadamente os afetos à Divisão do Planeamento e Gestão Urbanística, ao Gabinete Jurídico e à Divisão de Gestão Administrativa e Financeira.

1.6. Contraditório

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional, em cumprimento do disposto no art. 12.º do DL nº 276/2007, de 31/jul, e dos artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho nº 6387/2010, de 05/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª série, de 12/abr.

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos constantes dos documentos integrados no processo como **Anexo 21** " Contraditório Institucional – Resposta da Entidade Auditada".

Da análise desse documento, é de registar o facto de o Município de Alcácer do Sal ter concordado com parte substancial das conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório e de, entretanto, terem sido desenvolvidos vários procedimentos, na sequência das recomendações apresentadas.

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

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. Planeamento Urbanístico e Expansão Urbana

2.1.1. Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor no Município

Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) vigentes no território do Município de Alcácer do Sal constam de informação disponibilizada no Portal da Direção-Geral do Território (DGT)/Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIT).

(Anexo 1)

O PDM em vigor, ratificado pela RCM nº 25/94, de 29/abr, prevê 8 unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG) a concretizar através de Planos de Ordenamento e Planos de Urbanização e de Pormenor.

Desde a publicação do Plano Diretor Municipal, há 20 anos, foram aprovados 4 Planos de Urbanização (PU) e 12 Planos de Pormenor (PP), dos quais apenas o Plano de Urbanização do Barrancão e o Plano de Pormenor da Área de Desenvolvimento Turístico da Comporta correspondem a UOPG previstas.

De notar, que foram, também, publicados, em 2005 e 2008, respetivamente, os Planos de Ordenamento da Albufeira do Pego do Altar e o Plano de Ordenamento da Albufeira de Vale do Gaio, UOPG previstas na carta de ordenamento do PDM e que, em conformidade com o disposto no nº 2, do art. 15º do PDM, que prevê que "Os núcleos turísticos previstos pelos planos de ordenamento das albufeiras serão objeto de plano de pormenor ou projeto de loteamento.", se encontra em elaboração o Plano de Pormenor do Pego do Altar, que abrangerá uma área de 653,2 ha.

Encontra-se, ainda, em elaboração o Plano de Urbanização de Alcácer do Sal, PMOT previsto no PDM e que abrangerá uma área de 647,2 ha.

Encontram-se, assim, sujeitos a planos de urbanização e pormenor 11,16% da área urbana prevista no PDM.

Conclui-se, portanto, que a atividade de planeamento urbanístico no Município tem sido significativa.

(Anexos 2 e 3)

Por outro lado, é de notar, que 11,83% do solo urbanizável do PDM (742,6 ha) já se encontra urbanizado, o que corresponde a 87,84 ha.

(Anexo 4)

2.1.2. Evolução demográfica e expansão urbana prevista no PDM de Alcácer do Sal

A evolução demográfica no Município de Alcácer do Sal, nas últimas 3 décadas, registou uma tendência negativa, tendo-se mostrado menos acentuada entre 1991 e 2001 (-1,6%), conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 3 - Evolução demográfica no Município

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
16370	14512	14287	13046	-11,4	-1,6	-8,7

Fonte: Censos/INE

Por outro lado, da análise do quadro seguinte, conclui-se que o PDM de Alcácer do Sal aprovado em 1994 prevê um acréscimo de áreas de ocupação para expansão urbana de 213,20%⁴, o que permitia estimar uma população no Concelho em 2001 de 45.404⁵, número diferente do registado pelos Censos 2001, de 14.287.

Quadro 4 - Perímetros urbanos do PDM Vs evolução demográfica

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes	População Total Possível em 2001
	(hab) (1)	(ha) (2)	(hab/ha) (3) = (1)/(2)	(ha) (4)	(hab) (5) = (3) x (4)	(hab) (6) = (1) + (5)
Alcácer do Sal	14.512	348,3	41.6	742,6	30.892	45.404

Fonte: DPGU

Analisando, assim, o acréscimo de áreas de expansão previsto no PDM de 1994⁶ com a evolução demográfica negativa registada entre 1991 e 2001, que se manteve na década seguinte devido à desertificação do Concelho, conclui-se que os perímetros urbanos propostos no PDM vigente são excedentários.

2.1.3. Revisão do PDM Vs Evolução demográfica

O processo de revisão do PDM de Alcácer do Sal encontra-se numa fase muito incipiente (fase de elaboração de caderno de encargos, com vista ao lançamento de concurso relativo à contratação do Gabinete Técnico que o irá elaborar), não existindo, por isso, elementos que permitam determinar o dimensionamento do perímetro urbano.

Contudo, salienta-se a importância que a evolução demográfica negativa das últimas décadas (1991/2001 e 2001/2011) deve ter na previsão do dimensionamento das áreas ur-

⁴ 742 ha (área urbana de expansão)/348,3 ha (área consolidada) = 213,20%.

⁵ Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos:

- Admite-se que aos espaços urbanos existentes corresponde a população residente em 1991;
- Aplica-se às zonas de expansão a densidade obtida com base na população residente em 1991.

⁶ Para o prazo de 10 anos (cfr. art. 19º do DL nº 69/90, de 2/mar.).

banizáveis de expansão para o prazo expectável de 10 anos, no âmbito da revisão do PDM, de forma a evitar o sobredimensionamento dos perímetros urbanos e assegurar a correta gestão dos recursos disponíveis e a rentabilização das infraestruturas e de outros investimentos.

2.2. Regulamentos Municipais

2.2.1. Regulamento do PDM

- O Plano Diretor Municipal de Alcácer do Sal aprovado, pela AMAS, em 26/nov/1993 e ratificado pelo Governo, através da RCM nº 25/1994, publicada em 29/abril/1994 no DR, 1ª Série, nº 99, foi objeto de 3 alterações aprovadas pela AMAS em 28/set/98, em 19/dez/02 e em 25/nov/10, que viriam a ser ratificadas pelo Governo através das RCM nºs 86/99, 170/2004 e 53/2010, respetivamente⁷.

No âmbito destas alterações, foi dada nova redação a alguns pontos dos artigos 7º, 8º, 9º, 10º e 24º do regulamento inicial, constatando-se que a última alteração ocorreu para permitir a adaptação do PDM às normas do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA).

- Da leitura do respetivo clausulado não detetamos a existência de normativos suscetíveis de constituírem violação de normas constitucionais.
- De acordo com as notas justificativas que integram o Preâmbulo, o PDM em vigor desde 1994, em matéria de estratégia de desenvolvimento, assentou em 3 vetores:
 - VD 1-**crescimento da rede urbana do concelho**, através da criação de perímetros urbanos bastante generosos no que se reporta a áreas de expansão urbana que poderão pesar bastante no erário municipal, em matéria de infraestruturas de redes de água, saneamento e eletricidade, face a alguma desertificação humana que atinge vários dos aglomerados existentes e caso tais limítrofes de intervenção não sejam reduzidos em sede de revisão do PDM;
 - VD 2-**disponibilização de áreas com potencialidades turísticas**, na área da freguesia da Comporta; de algumas Albufeiras como a de Pego do Altar e do Vale do Gaio; da urbanização de Palma; nas sedes das explorações agrícolas em espaço rural (com unidades de turismo de habitação); nas áreas turísticas da Faixa Central e de Empreendimentos turísticos na Faixa interior, em consonância com o disposto no nº 1 e segts. do art. 7º do regulamento do

⁷ Publicadas nos DR nºs 187, 274 e 235 de I Série I-B, de 12/ago/99, I Série I-B, de 22/nov/04 (retificada pela Declaração nº 1-C/2005, publicada no DR, 1ª Série, nº 16, de 24/jan/2005) e IIª Série, de 6/dez/2010, respetivamente.

PDM, com as alterações que lhe foram introduzidas, em particular pelo PROTA em 2010;

- VD 3- **delimitação e identificação de diferentes classes de espaço** que constituam forma adequada de preservar e valorizar os recursos naturais e patrimoniais do concelho.

2.2.2. Regulamento e Tabela Geral de Taxas do Município de Alcácer do Sal (RTGTMAS)

- ☐ O Regulamento e Tabela Geral de Taxas do Município de Alcácer do Sal (RTGTMAS) em vigor na Autarquia, no período da auditoria, foram aprovados pela AMAS a 27/mai/2010 e, tendo sido publicados no DR, 2ª série, nº 117, de 18/jun/2010, entraram em vigor no dia útil seguinte ao da sua publicação.

É de notar que a Tabela Geral de Taxas tem sido atualizada anualmente de acordo com a taxa de inflação.

- ☐ A aprovação do regulamento foi precedida de "Relatório de Fundamentação Económico-Financeira Relativa ao Valor das Taxas", em conformidade com o disposto na alínea c), do nº 2, do art. 8º do RGTAL⁸. Contudo, na fundamentação da taxa pela realização e manutenção de infraestruturas não é estabelecida uma relação entre o valor final da taxa e o investimento municipal programado na execução, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas, nos termos previstos no nº 5, do art.º 116º do RJUE⁹, sendo a componente do PPI ignorada no cálculo/montante final da taxa.

Em sede de contraditório, a Autarquia referiu que, no âmbito do procedimento para elaboração de novo regulamento e tabela de taxas que está a ser desenvolvido, a situação será contemplada.

- ☐ O RTGTMAS em vigor no período auditado encontra-se adequado às alterações introduzidas no RJUE pelo DL nº 26/2010, de 30/mar, nomeadamente, quanto aos tipos de procedimento de controlo de prévio das operações urbanísticas, regulamentando a matéria das taxas e compensações urbanísticas na secção II, onde estabelece, no nº 2, do art. 52º, que a tudo o que não esteja especialmente previsto nessa secção se aplica, subsidiariamente, o disposto no RJUE, na redação dada pelo DL nº 26/2010, de 30/mar.
- ☐ De salientar o facto de o nº 3, do artº 74º, remeter o *cálculo da compensação em numerário* a pagar ao Município pela não cedência de parcelas de terreno pa-

⁸ Aprovado pela Lei nº 53-E/2006, de 29/dez.

⁹ "5-Os projectos de regulamento municipal da taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas devem ser acompanhados da fundamentação do cálculo das taxas previstas, tendo em conta, designadamente, os seguintes elementos: a) Programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infra-estruturas gerais, que pode ser definido por áreas geográficas diferenciadas;"

ra espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas urbanísticas¹⁰, para previsão em normativo do futuro RMUE que se encontra, contudo, por aprovar, conforme se explicita no ponto seguinte.

Refira-se, aliás, que do ponto de vista sistemático, aquele cálculo devia constar do RTGTMAS, podendo a Autarquia ter aproveitado a última alteração efetuada ao regulamento, publicada no DR, 2ª Série, nº 52, de 14/mar/2014, para corrigir a situação, o que não sucedeu.

No entanto, em sede de contraditório, a Autarquia referiu que, no âmbito do procedimento para elaboração de novo regulamento e tabela de taxas que se encontra em desenvolvimento, a situação será corrigida.

- É de referir que as alterações de que o RTGTMAS carecia quanto ao cumprimento do disposto no nº 4, do art.18º do Decreto-Lei nº 48/2011, de 1/abr¹¹, e na Portaria nº 131/2011, de 4/abr¹², que apontam para a existência de regras nos regulamentos municipais que incidam sobre o modelo de liquidação, cobrança e pagamento ajustado aos regimes de mera comunicação prévia e comunicação prévia com prazo, a que estão sujeitas a instalação, modificação e encerramento de estabelecimentos, foram introduzidas com a alteração aprovada pela AM, em 20/dez/2013, e publicada no DR, 2ª Série, nº 52, de 14/mar/2014.

2.2.3. Regulamento Municipal Do Urbanismo e Edificação (RMUE)

- O último Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE) aprovado pela AMAS, sob proposta da CMAS, data de 31/jul/1982, encontrando-se a maioria das normas desajustadas e revogadas pela vigência do RJUE, que entrou em vigor em 1/jun/2001.
- Deste modo, decorridos 13 anos sobre a data da entrada em vigor do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, publicado pelo DL nº 555/99, de 16/set, o Município auditado ainda não procedeu à regulamentação de alguns normativos do regime jurídico vigente, com exceção da matéria das taxas que foi regulamentada autonomamente, como já foi referido no ponto 2.2.2. supra.
- Em sede de contraditório, a Autarquia informou que já está a ser analisada pelos técnicos municipais uma proposta para RMEU do Município de Alcácer do Sal, que, em breve, será aprovada pelos órgãos competentes e submetida a consulta pública.

¹⁰ Nos casos em que o prédio já esteja dotado de todas as infraestruturas urbanísticas e ou não se justifique a localização de qualquer equipamento ou espaços verdes e de utilização coletiva.

¹¹ Simplifica o regime de exercício de diversas atividades económicas no âmbito da iniciativa "Licenciamento Zero" destinada a reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas, mediante a eliminação de licenças, autorizações, validações, autenticações e certificações, entre outros atos.

¹² Regulamenta o DL nº 48/2011, de 1/abr.

2.3. Taxas Urbanísticas e Impostos Municipais

O montante da receita municipal obtida através das taxas urbanísticas e dos impostos municipais no período auditado, e o respetivo peso na receita total e corrente do Município constam do quadro seguinte:

Quadro 5 - Peso das taxas urbanísticas e impostos municipais na receita municipal (2011-2013)
(Un. €)

Receitas municipais	2011	2012	2013	Triénio
Total (1)	18.233.911,00	17.161.415,00	18.474.317,00	53.869.643,00
Corrente (2)	11.789.104,00	11.870.915,00	15.178.836,00	38.838.855,00
Taxas urbanísticas (3)	136.935,88	1.403.737,39	1.567.092,02	3.107.765,29
Impostos municipais (4)	2.035.122,00	1.734.152,00	3.465.890,00	7.235.164,00

Peso das taxas urbanísticas na receita total (3)/(1)	0,75%	8,18%	8,48%	5,77%
Peso das taxas urbanísticas na receita corrente (3)/(2)	1,16%	11,83%	10,32%	8,00%

Peso dos impostos municipais na receita total (4)/(1)	11,16%	10,10%	18,76%	13,43 %
Peso dos impostos municipais na receita corrente (4)/(2)	17,26%	14,61%	22,83%	18,63%

Peso das taxas urbanísticas e dos impostos municipais na receita total ((3)+(4))/(1)	11,91%	18,28%	27,24%	19,20%
Peso das taxas urbanísticas e dos impostos municipais na receita corrente ((3)+(4))/(2)	18,42%	26,43%	33,16%	26,63%

Fonte: DPGU

A análise do quadro anterior permite extrair as seguintes conclusões:

- ✓ O montante total das taxas urbanísticas, no valor de € **3.107.765,29**, arrecadadas no período em análise, representou cerca de 8,00% do montante global das receitas correntes e 5,77% das receitas totais do Município;
- ✓ As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram um crescimento de 91,26% de 2011 para 2013, refletindo a cobrança, nos anos de 2012 e 2013, da TMU relativa

à operação urbanística de loteamento nº 4/08 (Comporta Links Golfe), paga em duas prestações no valor de € 1.300.000,00 e € 1.162.841,93, respetivamente, e que representou 79,25% do total de TMU cobrada no período;

- ✓ O montante total dos impostos municipais configurou, no período em análise, 18,63% do montante global das receitas correntes e 13,43% das receitas totais do Município;
- ✓ O montante total das taxas urbanísticas e dos impostos municipais representou, portanto, no período em análise 26,63% do montante global das receitas correntes e 19,20% das receitas totais do Município.

De registar, também, conforme resulta do quadro 6 infra, que:

- ✓ No triénio analisado, a quase totalidade das taxas urbanísticas arrecadadas (89,08%) corresponde à Taxa Municipal de Urbanização, respeitando apenas 10,92% à taxa por emissão de licenças e certidões de admissão, inexistindo quaisquer cobranças a título de compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva ou de lugares de estacionamento;
- ✓ As receitas relativas aos impostos municipais sofreram uma diminuição de 14,8% de 2011 para 2012, crescendo 50,03% no ano de 2013.

Quadro 6 - Taxas urbanísticas e impostos municipais cobrados no triénio (2011-2013)

(Un €)

TU	2011	2012	2013	Triénio	%
Por emissão de licenças	119.434,56	57.872,44	161.918,57	339.225,57	10,92%
TMU	17.501,32	1.345.864,95	1.405.173,45	2.768.539,62	89,08%
Compensações em numerário	-	-	-	-	0,00%
Total	136.935,88	1.403.737,39	1.567.092,02	3.107.765,29	100,00

Impostos municipais	2011	2012	2013	Triénio	%
IMI	1.151.793,00	1.094.028,00	1.536.086,00	3.781.907,00	52,27
IMT	701.320,00	434.760,00	1.674.911,00	2.810.991,00	38,85
IUC	182.009,00	205.363,00	254.893,00	642.265,00	8,88
Total	2.035.122,00	1.734.151,00	3.465.890,00	7.235.163,00	100,00

Fonte: DPGU

Refira-se, ainda, que, confrontando, neste período de 3 anos, o investimento municipal nas infraestruturas gerais, no valor de € 1.571.366,78, com a receita obtida com a cobrança da TMU, no montante de € 2.768.539,72, constata-se que esta foi suficiente para financiar e compensar o custo do Município na execução, manutenção e reforço de infraestruturas do Concelho.

De facto, conforme ilustra o quadro seguinte, a receita arrecadada através da TMU superou em 176% o valor despendido em infraestruturas gerais, embora tal só tenha sido possível devido à cobrança, em 2012 e 2013, de € 2.462.841,93 no âmbito do processo de loteamento nº 4/08.

Quadro 7 - Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais na despesa do Município no triénio (2011-2013)

	Un. €			
PPI/ANO	2011	2012	2013	Triénio 2011/2013
Infraestruturas viárias				
- Rede viária	292.687,32	188.060,68	579.099,74	1.059.838,74
- Saneamento	118.987,11	76.795,91	74.472,00	270.255,02
- Água	164.737,70	27.894,62	48.640,70	241.273,02
- Resíduos sólidos urbanos	-	-	-	0,00
Equipamentos públicos	-	-	-	0,00
Espaços verdes	-	-	-	0,00
TOTAL (Infraestruturas-Gerais) (1)	576.403,13	292.751,21	702.212,44	1.571.366,78
Despesa total do município (2)	17.577.555,00	16.491.872,00	17.027.682,00	51.097.109,00
Despesa de capital do município (3)	2.597.743,00	3.316.917,00	3.300.773,00	9.215.433,00
Peso do custo das infraestruturas gerais na Despesa total do município (1)/(2)	3,28%	1,78%	4,12 %	3,08%
Peso do custo das infraestruturas gerais na Despesa de capital do município (1)/(3)	22,19%	8,83%	21,27	17,05
Receita referente à TMU (4)	17.501,32	1.345.864,95	1.405.173,45	2.768.539,72
Peso da TMU no custo das infraestruturas gerais (4)/(1)	3,03 %	459,72%	200,10%	176,18%

Fonte: DPGU

2.4. Gestão Urbanística

2.4.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

2.4.1.1. No período abrangido pela auditoria a estrutura orgânica da CMAS, na área urbanística, era a seguinte:

- ❑ Em 20/dez/2010, a AMAS aprovou uma estrutura organizacional de modelo misto¹³, no âmbito da qual, o desenvolvimento estratégico do Município, através da elaboração de instrumentos de Planeamento, de atividades relativas à gestão, licenciamento e fiscalização das operações urbanísticas, da direção do processo de uso e transformação física do solo, da gestão do sistema de informação geográfica e de medidas para reabilitação e requalificação urbana, era assegurada pelo Departamento de Urbanismo e Administração que integrava o Serviço de Apoio Técnico Administrativo, o Setor de Fiscalização Municipal, a Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística e a Divisão de Administração e Atendimento Local.
- ❑ Em 22/dez/2011, a AMAS aprovou nova Estrutura Orgânica da CMAS¹⁴, no âmbito da qual foram criadas unidades orgânicas flexíveis, designadas divisões e uma unidade municipal, atribuindo à Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU)¹⁵ competência para, entre outras, elaborar os diferentes planos de gestão do território, gerir o espaço público, assegurar o respeito pelos instrumentos de gestão do território, apreciar e licenciar os pedidos de realização de operações urbanísticas.

2.4.1.2. As competências em matéria de urbanismo, no período auditado, têm sido exercidas por subdelegação, por um Vereador, na sequência da delegação da CM no respetivo Presidente, através de deliberações de 4/nov/2009 e 24/nov/2013, e da subdelegação do Presidente no Vereador, através dos despachos nºs 19/2009¹⁶ e 35/GAP/2013.

Neste contexto, os atos administrativos praticados pelo Vereador com a gestão do Urbanismo foram no uso legítimo de competências nele delegadas e subdelegadas, ressalvando-se o facto de, até à data da conclusão das verificações no âmbito da presente auditoria, nos respetivos despachos não ser invocada a qualidade de delegado ou subdelegado, em inobservância do disposto no artigo 38º do CPA, situação que foi, entretanto, corrigida.

¹³ Publicada no DR, 2ª Série, nº 18, de 26/jan/2011.

¹⁴ Publicada no DR, 2ª Série, nº 5 de 6/jan/2012.

¹⁵ De acordo com o mapa de pessoal aprovado pela AMAS em 20/dez/2013, a DPGU encontra-se provida por 19 trabalhadores, integrando na sua estrutura 8 serviços: o Serviço de Apoio Administrativo (SAA) com 1 coordenador técnico e 4 assistentes técnicos; o Setor de Estudos e Planeamento (SEP) com 1 técnico superior; o Setor de Projetos e Licenciamentos (SPL) com 5 técnicos superiores; Setor da Fiscalização (SF) com 3 fiscais; Setor de Desenho (SD) com 1 assistente técnico; Setor de Toponímia (ST) com 1 assistente técnico; Setor de Topografia (ST) com 1 assistente técnico; e o Setor da Informação Geográfica (SIG), para o qual está prevista a contratação de 1 técnico superior. *A área do urbanismo conta, ainda (sempre que necessário) com o apoio do Gabinete Jurídico (GJ) com 3 juristas (contratados em regime de prestação de serviços) e 1 assistente técnico.*

¹⁶ Aditado através dos Despachos nºs 26/09 e 27/09, de 24/nov e 30/nov, respetivamente.

2.4.1.3. O Município de Alcácer do Sal tem vindo a implementar o sistema informático próprio previsto no art.º 8º-A do RJUE¹⁷, através do qual processará toda a tramitação dos procedimentos de controlo prévio, visando a desmaterialização dos processos em suporte de papel que ainda subsiste.

2.4.2. OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

No período abrangido pela presente auditoria foram aprovadas 105 operações urbanísticas de edificação e apenas 1 operação de loteamento¹⁸.

Relativamente às primeiras, constatou-se que em 58, o procedimento de controlo prévio utilizado foi o licenciamento, tendo, nos restantes 47, sido adotado o procedimento de comunicação prévia.

Caracterizando a totalidade dos pedidos de operações de edificação, refira-se que 46 respeitam a edificações novas (destinadas a habitação e a outros usos), 38 a alterações/ampliações/remodelações de edificações (de moradias e de edifícios de habitação plurifamiliar), 2 a legalizações de construções existentes, 12 a reconstrução/reabilitação e os restantes a outras operações de edificação, conforme evidencia o quadro seguinte:

Quadro 8 – Tipos de edificação solicitada

	2011	2012	2013	Total	%
Construção nova	16	12	18	46	43,8%
Alterações/ampliações/remodelações	10	11	17	38	36,20%
Legalização	1	0	1	2	1,90%
Reconstrução/ Reabilitação	4	3	5	12	11,43%
Outros	1	3	3	7	6,67%
Subtotal	32	29	44	105	100%

Fonte: Listagens DPGU

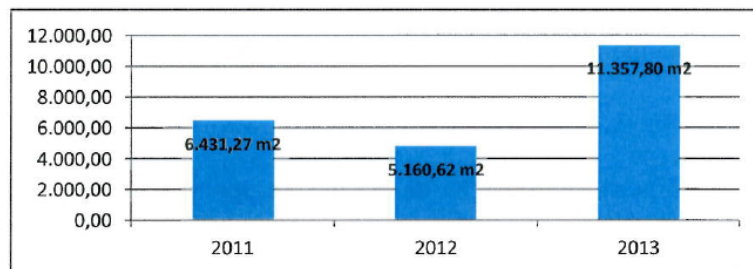
De notar, conforme resulta do quadro supra, que apenas 43,8% dos pedidos de operações urbanísticas de edificação tiveram como objeto construção nova, respeitando o remanescente a alterações, ampliações, reconstruções e outros.

Refira-se, também, que conforme ilustra o gráfico seguinte, o ano de 2013 apresenta um acréscimo da área bruta de construção aprovada no triénio, devendo, contudo, ressaltar-se que 39,75% da abc aprovada naquele ano respeitam a apenas a uma operação urbanística (processo nº 28/2013), no âmbito da qual foi aprovada uma área de 4.514,35 m².

¹⁷ O presente normativo foi introduzido no RJUE pela Lei nº 60/2007, de 4/set, para permitir a tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas. O sistema informático aí previsto foi regulamentado através da Portaria nº 216-A/2008, de 3/mar.

¹⁸ Criação de 2 lotes com a área de 186,30 m² cada, destinados a construção de habitação.

Gráfico 1 - ABC aprovada no triénio



Fonte: DPGU

Recorde-se que foi analisada uma amostra de 17 processos¹⁹, que corresponde a 3.293,28 m² de abc aprovada, representando 14,2% da abc aprovada no triénio em análise.

No âmbito da amostra, 69% dos pedidos respeitam a construção nova e 31% a alterações/ampliações e remodelações.

Como resultado da análise e dos testes efetuados à amostra selecionada, constatou-se o seguinte:

- ✓ Foram respeitados os instrumentos de gestão territorial aplicáveis, não tendo sido praticados atos determinantes da nulidade das respetivas licenças ou admissões de comunicações prévias, designadamente, por inobservância dos parâmetros urbanísticos aplicáveis à área objeto da intervenção pretendida.
- ✓ No âmbito da liquidação e cobrança da **taxa inicial de apreciação** prevista no nº 4, do art.º 20º do RTGTMAS, a que está sujeita a apreciação dos processos administrativos por parte dos serviços municipais, e que deve ser deduzida do montante final a liquidar, caso os processos venham a ser deferidos, detetaram-se lapsos nas deduções finais, de que resultaram, regra geral, em diferenças de € 3/€ 4 a desfavor do Município²⁰, e que se traduziram no seguinte:
 - ✚ A nota de liquidação não identificava a taxa inicial de apreciação e o respetivo montante cobrado inicialmente;
 - ✚ Diferença entre o montante cobrado de taxa inicial de apreciação e o valor deduzido do montante final a liquidar, na sequência de alteração do valor da taxa por atualização anual.

Contudo, este procedimento foi retificado na fase de verificações da presente auditoria, pelos serviços de apoio da DPGU que, de imediato, procederam à corre-

¹⁹ 16 relativos a operações de edificação e 1 operação de loteamento (licenciamentos/comunicações prévias).

²⁰ A sua reduzida expressão não justifica um procedimento complementar de cobrança.

ção, quer das notas de liquidação dos processos que integraram a amostra, quer nos demais processos em tramitação na respetiva Divisão, como nos foi transmitido verbalmente pelo responsável da unidade de apoio administrativo daquela Divisão.

(Anexos 5 e 6)

- ✓ Em matéria de prorrogação de prazos, os serviços técnicos e de apoio da DPGU não alertaram os particulares com procedimentos em curso, interessados na prorrogação do prazo de execução da obra, e que apresentaram o respetivo pedido, da existência de um regime excecional de extensão dos prazos, aprovado pelo DL nº 120/13, de 21/ago, que lhes permitia, desde que requerido, elevar para o dobro o prazo de execução constante dos alvarás ou certidões vigentes à data, sem liquidação e cobrança de qualquer taxa adicional.

Deste modo, nos processos nºs 43/11, 77/11 e 37/12 foram cobradas taxas pela prorrogação de prazos de execução das obras que, aplicando o regime excecional de extensão de prazos, poderiam não ter sido cobradas.

(Anexos 7, 8 e 9)

Sobre esta questão, a Autarquia informou, já em sede de contraditório, que os titulares de procedimentos pendentes estavam a ser informados que se encontra em vigor o regime excecional de extensão de prazos, e que foi elaborada uma nota informativa sobre o assunto publicitada no *site* e afixada nos serviços do Município, que seria também publicada no Boletim Municipal.

(Anexo 21)

- ✓ No processo nº 25/2011, não obstante a comunicação prévia ter sido admitida a 18/ago/2011 (nº 31/2011), com o correspondente pagamento das taxas devidas, no montante de € 542,59, à data das verificações²¹, a obra ainda não tinha sido iniciada.

Contudo, a 24/fev/2014 (ofício nº 335) a Autarquia procedeu à notificação do titular do processo, tendo em vista a declaração de caducidade da admissão da comunicação prévia.

Face à ausência de resposta no âmbito da audiência prévia, segundo informação da Autarquia em sede de contraditório, a declaração de caducidade será submetida a reunião da CM sob proposta nº 28/DPGU/2014.

(Anexos 10 e 21)

- ✓ No processo nº 27/2013, referente ao pedido de construção de habitação e anexo,

²¹ 30 meses após a data da admissão da comunicação prévia.

a respetiva aprovação através do despacho da Vereadora do urbanismo, de 3/jun/2013, na parte respeitante à implantação do anexo (com 20,99m²) junto ao limite do lote 16, não cumpriu integralmente o afastamento mínimo que decorre dos artigos 72º e 73º do RGEU²².

De facto, a pretensão foi aprovada tendo em conta a existência duma declaração, junta ao processo, de não oposição pelo proprietário do lote 16.

Contudo, este procedimento sugerido e aceite pela Autarquia para aprovação do anexo com violação do afastamento exigido pelos artigos do RGEU, põe em causa o interesse público subjacente àqueles normativos, que visam assegurar condições de higiene e salubridade às respetivas habitações.

Deste modo, o despacho da Vereadora, de 3/jun/2013, é ilegal, no entanto, sendo anulável, já decorreu o prazo de um ano para impugná-lo contenciosamente²³, pelo que se mostra convalidado na ordem jurídica.

(Anexo 11)

- ✓ Nos processos nºs 77/2011 e 37/2012, respeitando a procedimentos de comunicação prévia, os projetos de especialidade deviam ter sido apresentados para aprovação em conjunto com o projeto de arquitetura.

(Anexos 8 e 9)

- ✓ A receita obtida pela Autarquia nos processos analisados, aplicando devidamente a respetiva tabela de taxas e licenças em vigor à data dos respetivos procedimentos, conforme verificação feita, que se encontra anexada a cada ficha resumo, foi de € 15.514,24.

2.5. Processos de Contraordenação

No período objeto da presente auditoria foram instaurados 100 procedimentos contraordenacionais referentes a ilícitos de natureza urbanística, na sequência da fiscalização municipal, dos quais 41 (41%) encontram-se em tramitação, conforme quadro seguinte:

²² Este processo foi precedido de um pedido de informação prévia (1/PIP/2013) no âmbito do qual o requerente foi informado da viabilidade da realização da operação urbanística pretendida com a solução para o incumprimento dos afastamentos que veio a ser adotada neste processo nº 27/2013.

²³ Cfr. alínea a), do nº 2, do art. 58º do CPTA.

Quadro 9 - Contraordenações urbanísticas (2011-2013)

Ano	Processos em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coima	Total
2011	5	0	5	7	11	28
2012	4	0	0	4	19	27
2013	32	0	0	9	04	45
Total	41	0	5	20	34	100

O peso da amostra no universo = 16 processos/100 processos = 16%

Reitere-se que foram selecionados para análise 16 processos, correspondendo a uma amostra de **16%** do universo de processos instaurados no mesmo período.

Analisados os processos selecionados (Anexo 12) constatou-se que:

- ✓ Os Despachos a determinar a instauração dos procedimentos estão datados e rubricados pelo Vereador com competência na matéria, e que a respetiva instrução está cometida ao GJ (Gabinete Jurídico), procedimento adequado à matéria apreciada e objeto de decisão administrativa;
- ✓ Dos processos analisados, 3 (18,75%) encontravam-se em tramitação, mostrando-se os restantes 13 concluídos, 4 com decisão de admoestação e 9 com decisão de aplicação de coima, cujo valor oscila entre € 500,00 e € 1500,00 €²⁴, com a exceção da coima aplicada no processo nº 33/11 no valor de € 10.000,00;
- ✓ A maioria das infrações (13) respeita a trabalhos de construção que se traduziram em remodelações, ampliações, alteração de fachadas e construções de pérgulas/apêndices (com ou sem madeira) sem licença para o efeito;
- ✓ A tomada de decisão ocorreu, em regra, num prazo entre os 3 e os 5 meses, o que evidencia um regular funcionamento deste setor de atividade municipal relativamente ao cumprimento do princípio da celeridade processual previsto no art.º 57º do CPA, segundo o qual "Os órgãos administrativos devem providenciar pelo rápido e eficaz andamento do procedimento, quer recusando e evitando tudo o que for impertinente ou dilatatório, quer ordenando e promovendo tudo o que for necessário ao seguimento do procedimento e à justa e oportuna decisão";
- ✓ No âmbito dos processos de contraordenação nºs 8/2011, 22/2011, 33/2011, 74/2012, 80/2012, 9/2013, 16/2013, 22/2013 e 46/2013, as situações que consubstanciam infrações urbanísticas carecem de reposição da legalidade urbanística;

(Anexo 12)

- ✓ A Autarquia tem procedido à liquidação e cobrança de custas processuais nos ca-

²⁴ A que acrescem € 51,00 de custas processuais.

tos em que é proferida decisão condenatória (incluindo a sanção de admoestação).

- ✓ A aplicação de coima em 9 processos permitiu à Autarquia arrecadar o montante de 16.750,00 €, bem como a cobrança de 561,00 € respeitante a custas processuais, o que eleva aquele valor para 17.311,00 €.

2.6. Medidas de Tutela de Legalidade Urbanística

No período auditado foram adotadas as medidas de tutela da legalidade urbanística constantes do quadro seguinte:

Quadro 10 - Medidas de tutela de legalidade (2011-2013)

Ano	Embargos	Posse Administrativa	Demolição	Cessação de atividade	Total
2011	9	0	0	0	9
2012	0	0	0	0	9
2013	8		0		8
Total	26	0	0	0	26

O peso da amostra no universo = $5/26 = 19,23\%$

Fonte: DPGU

Do quadro supra, resulta que, no âmbito das medidas de tutela de legalidade urbanística disponíveis, a CMAS aplicou apenas o embargo (26) no período auditado, tendo sido selecionados 5 para análise.

Na definição da amostra atendeu-se à necessidade de abranger os embargos localizados em diferentes áreas do território municipal, com ou sem registo de processos de licenciamento ou de comunicação prévia (com especial enfoque nos processos sem registo), de modo a verificar qual o grau de eficácia da intervenção da fiscalização e a origem dos próprios autos levantados.

Assim, na análise dos processos selecionados verificou-se que:

- ✓ Os processos de embargo são instruídos no âmbito da Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU), em colaboração com o GJ.
- ✓ Nos processos de embargo nºs 4/2011 e 7/2011²⁵, a CMAS não promoveu, à data em que foram determinados por despachos da Vereadora do Pelouro, o respetivo registo na Conservatória do Registo Predial de Alcácer do Sal, em conformidade com o disposto no nº 8, do art. 102º do RJUE²⁶, o que foi efetuado na sequência

²⁵ Da documentação que instrui os processos não constam evidências da comunicação à Conservatória do Registo Predial do despacho que determinou o embargo.

²⁶ 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 adquiren-

da presente auditoria.

- ✓ À data das verificações ainda não tinha sido efetuada a correspondente reposição da legalidade urbanística nos processos 4/2011, 7/2011, 3/2012 e 8/2012, o que *poderá, no limite, indiciar deficiente acompanhamento em matéria de tutela administrativa das situações de infrações detetadas* (quicá por falta de recursos humanos, ou por uma deficiente comunicação entre os dirigentes dos serviços da área do urbanismo e o autarca com competência delegada ou subdelegada nesta matéria).

Em contraditório, a Autarquia informou que relativamente aos processos nºs 7/2011, 3/2012 e 8/2012 foi promovida a legalização/regularização das obras, encontrando-se a decorrer.

(Anexo 13)

2.7. Verificação do cumprimento do Despacho Tutelar – IO/2009

2.7.1. No âmbito da verificação do cumprimento do Despacho do Senhor Secretário de Estado da Administração Local, de 6/dez/2010, proferido no relatório da inspeção realizada pela ex-IGAL ao Município em 2009, constatou-se o seguinte:

2.7.1.1. No que respeita ao cumprimento do ponto 2 do Parecer Final nº 130/2010 (objeto do Despacho Tutelar) - cumprimento das recomendações constantes a fls. 140 e 141 do relatório:

A Autarquia esclareceu, através da Informação nº GJ31.2014 de 8/abr, prestada pelo Gabinete Jurídico, e de informação subscrita pela Senhora Chefe de Gabinete, que,:

- ✓ Se procedeu à criação de um serviço de contraordenações, ainda que ao mesmo apenas se encontre afeto um trabalhador;
- ✓ Nos autos de notícia elaborados passou a exarar-se despacho a determinar a instauração do processo de contraordenação, sendo cometida função de instrução ao trabalhador que se encontra afeto ao serviço de contraordenações, com o único senão de não ser nomeado instrutor, mas sim escrivão;
- ✓ Nos últimos anos não se tem deixado prescrever procedimentos;
- ✓ Os serviços municipais têm procedido à comunicação dos embargos à CRP sempre que disponham da identificação matricial do prédio onde foi levantado o embargo;
- ✓ Os processos de obras apresentam folhas numeradas e rubricadas e sem duplicados;

tes e entidades financiadoras) conheçam a situação do imóvel, e assim garantir a segurança do comércio jurídico imobiliário.

- ✓ A aprovação dos montantes dos subsídios a transferir se processar através de propostas apresentadas em reunião da CMAS.

(Anexos 14 e 15)

2.7.1.2. Relativamente ao cumprimento do ponto 3 do despacho tutelar (Processo nº 129/2003- licenciamento de moradia):

- ✓ Foi instaurado o processo de contraordenação nº 21/2010, que foi dado por findo após o pagamento voluntário da coima mínima, no montante de 500€, tendo, ainda, sido levantado, em 4/fev/2010, um auto de embargo e suspensão de trabalhos;
- ✓ A reposição da legalidade urbanística (através da aprovação ou demolição do alpendre) ainda não se concretizou, encontrando-se a situação pendente de decisão em processo judicial (cuja ação foi interposta pelo titular do processo contra a CM), que corre termos junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja sob o nº 163/13.5BEJA.

(Anexo 16)

2.7.1.3. Cumprimento da alínea a), do ponto 4, do Parecer Final nº 130/2010, objeto de Despacho Tutelar (Processos de contraordenação nºs 22/2002 e 35/2003):

- ✓ No âmbito do processo nº 22/2002, registou-se o pagamento voluntário da coima, ao abrigo do disposto no regime jurídico das contraordenações, no valor de € 3.000,00, pelo que o processo foi dado como findo em 17 de julho de 2008;
- ✓ Relativamente ao processo nº 35/2003, foram aplicadas duas coimas, no valor de € 498,80 cada, às duas arguidas do processo, tendo sido, ambas, pagas em 30/jun/2005, data a partir da qual o processo foi concluído.

(Anexo 16)

2.7.1.4. Cumprimento das alíneas b) e c), do ponto 4 do Parecer Final nº 130/2010, objeto de Despacho Tutelar (Processo de obra nº 64/2002 e Processo de contraordenação nº 21/07):

- ✓ No âmbito do processo de obras nº 64/2002, a reposição da legalidade urbanística efetuou-se através da aprovação do projeto de arquitetura e dos projetos de especialidades, por despachos do PCM, de 15/jul/2007 e 11/dez/2007, respetivamente, relativos à ampliação em 24,40 m² sem licença, tendo sido emitido, em 19/jun/2008, o alvará de licença de obras de remodelação e ampliação com o nº 55/08.

Contudo, aquando do pedido de emissão da autorização de utilização, o Serviço da Fiscalização e do Serviço Técnico da DPGU, em deslocações ao local realizadas a 21/out/2008 e 16/dez/2008, verificaram que, entretanto, havia sido edificado

mais um anexo à construção principal, com cerca de 65 m², sem que estivesse previamente licenciado. O respetivo processo de legalização, acionado pelos novos proprietários da edificação, decorre ao abrigo do processo de obras nº 65/2013, no âmbito do qual ainda não ocorreu a aprovação²⁷, pelo que a reposição da legalidade não se encontra efetivada²⁸.

- ✓ No que respeita ao processo de contraordenação nº 21/2007, a última diligência, depoimentos dos 2 trabalhadores da CMAS que se deslocaram ao local e detetaram a infração urbanística, data de 11/dez/2008. Assim, face ao tempo decorrido, o procedimento mostra-se prescrito.

(Anexo 16)

2.7.1.5. Cumprimento da alínea d), do ponto 4 do Parecer Final nº 130/2010, objeto de Despacho Tutelar (Adoção de medidas de legalidade sobre outras construções erigidas sem licença)

- ✓ d.1. Processo de contraordenação nº 3/2002 – Relativamente à queixa apresentada que deu origem a este processo de contraordenação (levantamento de um muro tapando a janela do queixoso), o consultor jurídico da CM, ao tempo, e que instruiu o processo de contraordenação, concluiu que o procedimento do infrator pretendeu evitar a constituição de servidão de vistas por meio de usucapião, não se afigurando sancionável tal comportamento (edificação de muro em frente a uma janela aberta pelo queixoso para o quintal do infrator), tendo sido exarado, em 4/jul/2002, um despacho de arquivamento sem aplicação de coima, em consonância com o proposto naquele parecer.
- ✓ Relativamente à reposição da legalidade do muro que separa as propriedades (do queixoso e do suposto infrator), os elementos obtidos (registos fotográficos e certidão negativa), da seção administrativa da DPGU, demonstram que a situação não foi regularizada²⁹.

(Anexo 17)

- ✓ d.2. No que respeita à ampliação de obra, sita na
(matéria tratada no relatório a fls 80 a 87), segundo a informação escrita da DPGU, de 18/mar/2014, e levantamento fotográfico, constatou-se que a infratora procedeu à demolição da ampliação realizada e que configurava

²⁷ Segundo informação da Autarquia, em contraditório, existe parecer favorável à aprovação, no entanto, o processo foi suspenso, por despacho do Vereador do Pelouro, aguardando decisão da IGAMAOT.

²⁸ A par da tramitação do processo corre uma ação administrativa especial conexas com os atos administrativos praticados, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja, sob o registo nº 164/13.3Beja, relativamente à qual o Município apresentou contestação, em junho de 2013, aguardando decisão.

²⁹ Em contraditório, a Autarquia refere que, sendo a obra "(...) potencialmente legalizável(...)" o proprietário do muro seria notificado para proceder à sua legalização.

mais um piso sobre edificação já existente, tendo, portanto, havido reposição da legalidade urbanística.

Contudo, não foi instaurado procedimento contraordenacional.

(Anexo 18)

2.7.1.6. Cumprimento do ponto 4, do Cap. III do relatório da inspeção realizada em 2009 pela ex-Igal e Processo 2012/172/B1/934

nos quadros da Autarquia)

- ✓ Através dos ofícios 719, de 14/fev/2013, e 1244, de 5/abr/2013, a IGF solicitou ao Sr. Presidente da informação sobre a regularização da situação do trabalhador da que desempenhava ilegalmente funções na CM.
- ✓ A informação solicitada foi prestada através da Comunicação Interna nº 30/2014, de 4/abr/2014, da qual resulta que a regularização da situação deste trabalhador se está a processar através do regime de cedência por interesse público da Empresa Municipal detida 100% pelo Município (a qual se encontra em processo de liquidação, resultante da aplicação da Lei nº 50/2012, de 31 de Agosto), à CMAS, procedimento que se encontra em curso, ao qual se seguirá a integração no mapa de pessoal da Autarquia, após a conclusão do concurso de recrutamento aberto para o efeito, uma vez que com a liquidação da empresa municipal os trabalhadores são abrangidos por um regime de internalização no quadro de pessoal da Autarquia caso não optem pela rescisão amigável com o Município.

(Anexo 19)

2.8. Análise de Queixas

2.8.1. Realização de obras de construção, sem licença, em terrenos alegadamente situados em REN³⁰

2.8.1. Através de exposição que deu entrada na IGF a 15/out/2012, foi denunciada a realização de obras de construção numa propriedade rústica designada

2.8.2. Na sequência dos esclarecimentos solicitados à Autarquia sobre a matéria, nomeadamente, da análise dos elementos cartográficos remetidos à IGF, concluiu-se que o local da obra não se encontra inserido em zona de REN³¹.

³⁰ Procº nº 2012/179/M8/1424.

³¹ O processo de denúncia instruído pela IGAMAOT sobre a mesma matéria foi arquivado face à informação sobre a localização da obra denunciada.

2.8.3. Por outro lado, na fase de verificações da presente auditoria, constatou-se que tendo as obras de construção de um muro de vedação sido realizadas sem licença, ainda não foi reposta a respetiva legalidade urbanística.

De facto, não obstante o embargo das obras decretado por despacho da Vereadora de 25/out/2012³², e a instauração de procedimento de contraordenacional, ainda não houve reposição da legalidade através da legalização ou da demolição da obra.

A Autarquia, através de informação escrita de 10/mar/2014, informou que o infrator se mostrou disponível para participar em reunião tendo em vista um acordo que regularize a situação.

Em contraditório, adiantou que, sendo a obra legalizável, o infrator foi notificado para instruir devidamente processo de licenciamento, estando a ser "(...)efetuadas diligências para consolidação de arruamento no local e conseqüentemente a legalização do muro".

(Anexo 20)

2.9. Sistema de Controlo Interno

2.9.1. Regulamento de Controlo Interno

O Regulamento do Sistema de Controlo Interno em vigor na CMAS foi aprovado, na reunião ordinária de 5/fev/2008, tendo como finalidade dar cumprimento ao disposto no nº 1, do art.11º do DL nº 54-A/99, de 22/fev (aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais -POCAL)³³, sem que desde aquela data tenha sido objeto de revisão ou de alteração.

O Regulamento de Controlo Interno do MAS estabelece um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo que assegurem, no essencial, a integridade dos registos contabilísticos e a preparação de informação financeira fiável, bem como a salvaguarda de ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, bem como normas relativas à organização, tramitação e arquivo dos processos, transversais a todos os serviços da autarquia.

Contudo, a Autarquia devia dispor de um RCI que contemplasse regras e/ou orientações que abrangessem outras áreas de atividade do Município designadamente, a área do urbanismo, e que se mostrasse adaptado à estrutura organizativa dos serviços municipais aprovada pela AMAS³⁴.

³² Foi participada, a 3/mar/2014, no decurso da presente auditoria, a desobediência ao embargo ao MP junto do Tribunal da Comarca do Alentejo Litoral do Juízo da Pequena e Média Instância Criminal de Alcácer do Sal.

³³ Alterado pela Lei nº 162/99, de 14/set, pelo Decreto-Lei nº 315/2000, de 2/dez e pelo Decreto-Lei nº 84-A/2002, de 5/abr.

³⁴ Publicada no DR, 2ª Série, Nº 5, de 6/jan/2012.

2.9.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

O Município de Alcácer do Sal dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovado em 30/dez/2009, onde é feita a identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas em cada área ou departamento, bem como a listagem das medidas adotadas para a sua prevenção.

O Plano prevê, também, a metodologia de adoção e monitorização daquelas medidas, com identificação das unidades orgânicas e dos responsáveis pela verificação do acompanhamento e execução das medidas aprovadas.

Sucede que o Plano identifica como responsáveis por essa verificação do acompanhamento e execução das medidas os eleitos da CMAS (presidente, vice-presidente e vereadores em regime de permanência), o que se afigura desaconselhável, considerando que aos eleitos compete a aprovação das revisões do Plano e dos Relatórios a elaborar anualmente.

O Plano aprovado pela CM de Alcácer do Sal ainda não foi objeto de revisão, estando, por isso, desajustado em face, essencialmente, da reestruturação orgânica dos serviços da CMAS ocorrida no final de 2012 (28/dez), para além de não poder refletir uma eventual reavaliação do cumprimento das medidas que as chefias e coordenadores dos serviços ponderassem ser necessárias.

Da compulsão aos documentos aprovados pelos órgãos autárquicos, bem como da entrevista realizada ao Chefe da DPGU, concluímos que não tem sido elaborado o relatório anual, embora alguns dirigentes ou responsáveis por unidades orgânicas terem elaborado uma informação anual sobre o grau de cumprimento das medidas constantes do Plano.

O Plano foi remetido aos vários órgãos de controlo ou de tutela, nomeadamente, à IGF, aquando da sua aprovação.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
Planeamento Urbanístico e Expansão Urbana		
<p>1. Desde a publicação do Plano Diretor Municipal (PDM), há 20 anos, foram aprovados 4 Planos de Urbanização (PU) e 12 Planos de Pormenor (PP), dos quais apenas 1 PP e 1 PU correspondem a Unidades Operativas de Planeamento e Gestão previstas no PDM. No âmbito das UOPG previstas foram também aprovados os Planos de Ordenamento da Albufeira do Pego do Altar e o Plano de Ordenamento da Albufeira de Vale do Gaio.</p> <p>Conclui-se, assim, que a atividade de planeamento urbanístico no Município tem sido significativa.</p>	2.1.1.	
<p>2. Em matéria de programação e execução do planeamento territorial, verifica-se que 11,83% do solo urbanizável do PDM se encontra urbanizado.</p>		
<p>3. Constata-se um sobredimensionamento das áreas de expansão urbana previstas no PDM, contrário ao princípio da consolidação dos núcleos urbanos existentes e do faseamento controlado das áreas de expansão.</p>	2.1.2.	<i>A. 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>
Regulamentos Municipais		
<p>4. O Regulamento e Tabela Geral de Taxas em vigor no período da auditoria foram precedidos de relatório de fundamentação económico-financeira. Contudo, na fundamentação do cálculo da Taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (TRIU) não foi considerado o investimento municipal programado, sendo a componente do PPI ignorada no cálculo</p>	2.2.2.	<i>B. Assegurar, em sede de alteração ao Regulamento de Taxas, que o valor da TRIU reflète o investimento municipal programado na execução, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
da taxa.		
5. O Regulamento de Taxas não contempla a fórmula de cálculo da compensação em numerário a pagar ao Município pela não cedência de parcelas de terreno nos casos em que o prédio já esteja dotado de todas as infraestruturas urbanísticas e ou não se justifique a localização de qualquer equipamento ou espaços verdes de utilização coletiva, remetendo para previsão em normativo de futuro regulamento municipal de urbanização e edificação.	2.2.2.	<i>C. Assegurar que o futuro RT contemple o cálculo da compensação em numerário a pagar ao Município pela não cedência de parcelas de terreno.</i>
6. O Município de Alcácer do Sal não dispõe de regulamento municipal de urbanização e ou edificação aprovado ao abrigo do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação estabelecido pelo DL nº 555/99, de 16/dez, tendo a Autarquia, em contraditório, informado que está a ser analisada pelos técnicos municipais uma proposta de RMEU que será aprovada em breve pelos órgãos competentes.	2.2.3.	<i>D. Promover a célere elaboração de regulamento municipal de urbanização e edificação.</i>
Taxas Urbanísticas		
7. O montante global das taxas urbanísticas arrecadado pela CMAS, no período auditado, foi de € 3.107.765,29, o que representou 8% do valor global da receita corrente e 5,77% da receita total do Município. Do montante total arrecadado, 79,25% (M€2,46) corresponde a receita obtida com a cobrança da taxa municipal de urbanização (TMU) no âmbito de apenas uma operação urbanística (loteamento nº 4/2008).	2.3.	
8. No mesmo período, o montante das taxas urbanísticas e dos impostos municipais representou 26,63% do mon-	2.3.	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
tante total da receita corrente e 19,20% da receita total do Município.		
9. No triénio analisado constata-se, também, que face à receita "excepcional" obtida com a cobrança de TMU, a despesa na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais do Concelho foi financiada e compensada pela receita arrecadada através daquela taxa que superou em 176% a despesa efetuada.	2.3.	
Gestão Urbanística		
10. Os atos administrativos praticados pelo Vereador com a gestão do Urbanismo foram no uso legítimo de competências nele delegadas e subdelegadas, não obstante, nos respetivos despachos, até à presente auditoria não ser mencionada a qualidade de delegado ou subdelegado, situação que, entretanto, foi corrigida e deverá manter-se para futuro.	2.4.1.	
11. No período auditado, foram aprovadas 105 operações urbanísticas de edificação e uma operação de loteamento, o que correspondeu à aprovação de 23.159,02 m ² de área bruta de construção (abc), da qual 4.514,35 m ² respeitam apenas a uma operação urbanística aprovada em 2013.	2.4.2.	
12. No âmbito das operações urbanísticas analisadas foram respeitados os parâmetros urbanísticos aplicáveis, não se evidenciando a prática de atos determinantes da nulidade das respetivas licenças ou admissões de comunicações prévias.	2.4.2.	
13. Detetaram-se erros/lapsos na dedução da taxa inicial de apreciação,	2.4.2.	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>prevista no nº 4, do art. 20º do RTGT, do montante final a liquidar no processo, de que resultaram diferenças em desfavor do Município, ainda que pouco significativas.</p> <p>Contudo, ainda na fase de verificações, a Autarquia promoveu a correção da situação que estava na origem daqueles erros/lapsos.</p>		
<p>14. Constatou-se, no decurso das verificações, que os titulares de procedimentos em curso, que apresentaram pedidos de prorrogação de prazo, não foram alertados para o regime excepcional de extensão de prazos, aprovado pelo DL nº 120/2013, de 21/ago, que lhes permitiria elevar para o dobro o prazo de execução aprovado, sem liquidação e cobrança de qualquer taxa adicional.</p> <p>Contudo, na sequência da presente ação, a Autarquia promoveu a aplicação do referido regime excepcional de extensão de prazos, divulgando-o através da publicitação de nota informativa sobre o assunto no site da CMAS e respetivo Boletim Municipal, e notificando os titulares de procedimentos pendentes.</p>	2.4.2.	
<p>15. Na sequência da presente auditoria, a CMAS desencadeou o procedimento para declaração de caducidade da admissão de comunicação prévia nº 31/2011, de 18/ago, face ao decurso do prazo de 1 ano.</p>	2.4.2.	<p><i>E. Manter a IGF informada sobre a declaração de caducidade da comunicação prévia referida.</i></p>
<p>16. No âmbito do processo nº 27/2013, foi aprovada a construção de edifício para habitação e anexo com desrespeito, na implantação do anexo, pelo afastamento mínimo legalmente exigido. Contudo, não obstante a ilegalidade,</p>	2.4.2.	<p><i>F. Assegurar, em futuros procedimentos de controlo prévio, o integral cumprimento das normas legais em matéria de afastamentos entre edificações.</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>lidade do despacho que deferiu a pretensão, já não é possível impugná-lo contenciosamente, face ao decurso do prazo de 1 ano previsto para o efeito.</p>		
Processos de contraordenação e Medidas de tutela da legalidade		
<p>17. No triénio auditado, foram instaurados 100 procedimentos contraordenacionais de natureza urbanística, dos quais, à data do início da auditoria, 41 encontravam-se em tramitação.</p>	2.5.	
<p>18. No âmbito da amostra, não se detetaram deficiências/irregularidades a registar, ressalvando-se a falta de reposição da legalidade urbanística nas infrações respeitantes aos processos nºs 8, 22, 33 de 2011, 74 e 80 de 2012, 9, 16, 22 e 46 de 2013, que, segundo informação da Autarquia em contraditório, se encontra em curso.</p>	2.5.	<p><i>G. Assegurar a reposição da legalidade urbanística no âmbito dos processos de contraordenação identificados, mantendo a IGF informada desse facto.</i></p>
<p>19. No período abrangido pela presente auditoria foram determinados 26 processos de embargo, tendo-se analisado 5 processos, o que corresponde a uma amostra de 19,23% do total.</p>	2.6.	
<p>20. No âmbito da amostra, detetou-se a falta de comunicação à Conservatória do Registo Predial de Alcácer do Sal, à data em que foram determinados, dos embargos a que correspondem os processos nºs 4/2011 e 7/2011, tendo sido efetuada na sequência da presente auditoria.</p> <p>Constatou-se, também, a falta de reposição da legalidade urbanística nos processos de embargo nºs 4/2011, 7/2011, 3/2012 e 8/2012, não obstante já ter sido desencadeado um procedimento de legalização relati-</p>	2.6.	<p><i>H. Comunicar à Conservatória do Registo Predial de Alcácer do Sal a realização de todos os embargos que venham a ser determinados.</i></p> <p><i>I. Promover a reposição da legalidade urbanística nos processos de embargo identificados, mantendo a IGF informada desse facto.</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
vamente aos três últimos processos.		
Verificação do Cumprimento do Despacho Tutelar – IO/2009		
<p>21. No âmbito da verificação do cumprimento do despacho tutelar proferido no parecer final da inspeção realizada pela ex-IGAL em 2009 constatou-se que:</p> <p>20.1. Relativamente ao ponto 2 do parecer final, foi dado cumprimento ao despacho tutelar através da informação sobre as medidas adotadas pela Autarquia (criação de um serviço de contraordenações; nos autos de notícia passou a exarar-se um despacho a determinar a instauração do processo; os embargos são comunicados à CRP; as folhas dos processos são numeradas, rubricadas e sem duplicados; os pedidos de atribuição de subsídios são instruídos em consonância com o regulamento municipal existente e precedidos de deliberação do executivo municipal);</p> <p>20.2. No que respeita ao ponto 3 do parecer final, mantém-se por repor a legalidade urbanística violada no âmbito do processo de obras nº 129/2003;</p> <p>20.3. No tocante ao ponto 4. a. do parecer final, os processos de contraordenação nºs 22/2002 e 35/2003 foram concluídos com decisão de aplicação de coima no valor de € 3.000,00 e € 997,60, respetivamente;</p> <p>20.4. Relativamente aos pontos 4. b. e c., no âmbito do processo de obras nº 64/2002 foi reposta a legalidade urbanística, contudo, o processo de contraordenação nº 21/2007, encontra-se parado desde 11/dez/2008, não tendo sido proferida qualquer de-</p>	2.7.	<p><i>J. Manter informada a IGF sobre a reposição da legalidade urbanística no âmbito do processo de obras nº 129/2003.</i></p>

	Conclusões	Item Relat.	Recomendações
	<p>cisão.</p> <p>Acresce que, não obstante a reposição da legalidade no processo nº 64/2002, os proprietários da construção incorreram em nova infração (construção sem licença de anexo à construção principal), encontrando-se em curso a legalização através do processo de obras nº 65/2013.</p> <p>20.5. No que respeita ao ponto 4. d., o processo de contraordenação nº 3/2002 foi arquivado sem aplicação de sanção, tendo sido reposta a legalidade urbanística relativamente à ampliação de construção, através da demolição do piso em excesso, mantendo-se por regularizar a infração que se traduziu na construção de um muro entre lotes, sem licença;</p> <p>20.6. Relativamente à situação do trabalhador da empresa municipal EMSUAS a desempenhar funções na CM, a regularização efetuou-se através do regime de cedência por interesse público, a que seguirá a sua integração no mapa de pessoal da Autarquia na sequência da liquidação da empresa municipal.</p>		<p><i>K. Manter a IGF informada sobre a conclusão do processo nº 65/2013.</i></p> <p><i>L. Manter a IGF informada sobre a reposição da legalidade no tocante à construção do muro sem licença.</i></p>
Análise de Queixas			
	<p>22. No âmbito da queixa que denunciou a realização de obras sem licença em terrenos da Reserva Ecológica Nacional, concluiu-se que o local da obra não se situa em REN, que foi decretado o embargo da obra, por despacho de 25/out/2012 da Vereadora do pelouro, que não foi respeitado, e que ainda não foi reposta a legalidade urbanística, não obstante o infrator já ter sido notificado para o efeito.</p>	2.8.1	<p><i>M. Promover a reposição da legalidade urbanística na situação referida, disso mantendo informada a IGF.</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>23. O Regulamento de Controlo Interno do MAS estabelece um conjunto de regras que definem métodos e procedimentos de controlo no âmbito contabilístico e financeiro, não abrangendo outras áreas de atividade do Município, designadamente a área do urbanismo.</p> <p>Acresce, que não se mostra adaptado à estrutura organizativa dos serviços municipais aprovada pela AMAS em 14/dez/2012.</p>	2.9.1	<p><i>N. Aprovar um Regulamento de Controlo Interno que defina procedimentos de controlo que abranjam as diversas áreas de atividade da Autarquia e adequado à atual estrutura organizativa da CM.</i></p>
<p>24. O Município dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovado em 30/dez/2009, que não foi até à data objeto de revisão.</p>	2.9.2	<p><i>O. Promover a revisão do Plano, de forma a adaptá-lo, designadamente, à reestruturação orgânica dos serviços da CMAS.</i></p>

4. PROPOSTAS

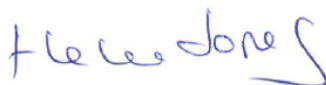
Em face dos resultados descritos no presente relatório, propõe-se:

4.1. O envio do presente relatório, pelo Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento 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 Alcácer do Sal, 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;

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

Pela Equipa,



HELENA LOPES
Chefe de Equipa

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	IGT em vigor
Anexo 2	PMOTs em elaboração
Anexo 3	Áreas urbanas/urbanizáveis do PDM em vigor
Anexo 4	Programação e execução dos PMOT em vigor
Anexo 5	Processo de obras nº 6/2012
Anexo 6	Processo de obras nº 19/2012
Anexo 7	Processo de obras nº 43/2011
Anexo 8	Processo de obras nº 77/2011
Anexo 9	Processo de obras nº 37/2012
Anexo 10	Processo de obras nº 25/2011
Anexo 11	Processo de obras nº 27/2013
Anexo 12	Amostra processos de contraordenação
Anexo 13	Amostra-Embargos
Anexo 14	Informação GJ31.2014
Anexo 15	Informação GAP
Anexo 16	Informação DPGU_18/mar/2014
Anexo 17	Informação DPGU_2/abr/2014
Anexo 18	Levantamento fotográfico
Anexo 19	Informação DRH_4/abr/2014
Anexo 20	Queixa_Informação_DPGU_10/mar/2014
Anexo 21	Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada