

Proc.º nº 101600

Acção nº 15/IO/SIA

Ordem de Serviço nº 20/2009

**INSPECÇÃO ORDINÁRIA**  
**AO MUNICÍPIO DE**  
**PORTO DE MÓS**

**RELATÓRIO**

INSPECTORAS:

**EMÍLIA HENRIQUES MONTEIRO**

**HELENA LOPES**

## INDÍCE

Introdução.....	4
I - Órgãos Autárquicos .....	5
II – Instrumentos de Gestão Financeira.....	6
III – Atribuição de subsídios a entidades privadas.....	8
IV – Contratos de Publicidade.....	11
V – Empresas Municipais.....	13
VI – Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico.....	14
1. Instrumentos de Gestão Territorial.....	14
2. Regulamentos Municipais vigentes no período a que respeita a acção.....	16
3. Loteamentos Urbanos.....	17
4. Obras Particulares.....	19
VII – Gestão dos Recursos Humanos.....	27
1. Acumulação de Funções.....	27
2. Instrumentos de Gestão de Assiduidade.....	31
3. Prestação de Trabalho Extraordinário.....	32
4. Aplicação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP).....	35
5. Uso de Veículo.....	36
VIII - Empreitadas.....	38

IX - Fornecimentos.....	47
X - Análise das Exposições constantes do Processo Administrativo do Município.....	50
1. P.A. nº 1/2004.....	50
2. P.A. nº 3/2008.....	56
3. P.A. nº 4/2008.....	64
4. P.A. nº 6/2008.....	66
XI - Conclusões.....	69
XII - Recomendações.....	76
XIII - Propostas.....	79

## INTRODUÇÃO

Através da Ordem de Serviço nº 20/2009, de 14.04, foi determinada a realização da acção de inspecção ordinária ao Município de Porto de Mós, a cargo das signatárias.

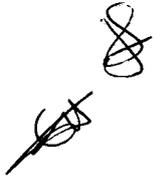
A acção incidiu sobre o conteúdo das denúncias, queixas e exposições apresentadas por pessoas singulares ou colectivas, contra o Município e que não se encontravam arquivadas, sobre as áreas de Urbanismo, execução de Obras Públicas e Finanças, abrangendo os anos de 2007 e 2008, e Gestão de Recursos Humanos.

Na área do pessoal a inspecção incidiu, de forma geral, sobre o último ano e contemplou as situações de acumulação de exercício de funções (autárquicas e privadas), controlo de assiduidade, trabalho extraordinário, uso de veículos e aplicação do SIADAP.

Foram verificados, na área financeira, para além dos itens gerais, a entrega de subsídios a I.P.S.S., associações desportivas e culturais, associações de bombeiros voluntários e os contratos de pagamento de publicidade em jornais e rádios.

Foram também analisados, os actos de criação de empresas municipais, designação dos seus dirigentes e fixação e pagamentos das respectivas remunerações.

A presente acção teve início em 20.04.2009 e terminou a 01.06.2009.



## **I - INSTALAÇÃO DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS**

Atendendo ao âmbito temporal da presente inspeção apenas foi considerado o actual mandato.

### **1. ASSEMBLEIA MUNICIPAL**

A Assembleia Municipal de Porto de Mós foi instalada em 2 de Novembro de 2005, com a composição e regimento que consta dos documentos abaixo indicados.

(Doc<sup>s</sup> de fl<sup>s</sup> 14 a 32)

### **2. CÂMARA MUNICIPAL**

A instalação do Órgão Executivo deste município ocorreu a 2 de Novembro de 2005, com a distribuição de pelouros, delegações de competências e organização de serviços constantes dos documentos abaixo indicados.

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup>33 a 82)

## II - INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA

### 1. Opções Do Plano e Planos Plurianuais De Investimentos

A C.M. de Porto de Mós tem elaborado e submetido as Opções do Plano a aprovação da A.M. que as aprova atempadamente.

Constatou-se que as Grandes Opções do Plano, que incluem os Planos Plurianuais de Investimentos, referentes aos anos de 2007, 2008 e 2009 foram publicitadas no sítio da C.M. de Porto de Mós na Internet.

Tem sido remetida cópia dos Planos Plurianuais de Investimento à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, após a sua aprovação pela C.M. de Porto de Mós, e tem sido cumprido o Estatuto do Direito de Oposição.

### 2. Orçamentos

As propostas de orçamento apresentadas pelo Executivo à Assembleia Municipal têm sido aprovadas atempadamente sendo, posteriormente, remetidas cópias à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro.

Tem sido efectuada a remessa, mediante aplicação informática, a que se refere o art. 8º do D.L. nº 54-A/99, de 22/02 e o art. 50º nº 1 da Lei nº 2/2007, de 15/01, para cumprimento do dever de informação e tem sido cumprido o Estatuto do Direito de Oposição.

Os Orçamentos referentes aos anos de 2007, 2008 e 2009 foram divulgados no sítio da C.M. de Porto de Mós na Internet.

### **3. Documento De Prestação De Contas e Relatório De Gestão**

Os Documentos de Prestação de Contas e Relatórios de Gestão têm sido apreciados pela Assembleia Municipal na sessão ordinária de Abril do ano seguinte a que respeitam e remetidos para julgamento do Tribunal de Contas, dentro do prazo legal.

Os documentos que se referem aos anos de 2006 e 2007 foram publicitados no sítio da C.M.P.M. na Internet.

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 83 a 221)

### **III - ATRIBUIÇÃO DE SUBSÍDIOS A ENTIDADES PRIVADAS**

Tal como dispõe a alínea b) do nº 4 do artigo 64º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, é da competência da Câmara Municipal apoiar ou participar, pelos meios adequados, actividades de interesse municipal de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra. A referida competência não é passível de delegação no presidente, atento o disposto no nº 1 do artigo 65º do mesmo diploma. Ao abrigo do estatuído no artigo 67º a Câmara pode celebrar, com as entidades apoiadas ou participadas, um protocolo de colaboração onde fiquem protegidos os direitos e deveres de cada uma das partes.

A atribuição de subsídios encontra-se regulada pelo Regulamento Municipal Para Financiamento da Actividade Cultural do Concelho de Porto de Mós, publicado no DR Nº 92, II Série, Apêndice nº 45, de 19-04-2004, e pelo Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo, publicado no DR nº 216, II Série, de 09-11-2006.

(docs. de fls. 222 a 227)

A autarquia procedeu, à publicitação em jornal dos subsídios atribuídos no 1º e 2º semestres do ano de 2008.

(docs. de fls. 228 a 231)

Foi solicitada, por esta equipa, a relação dos subsídios atribuídos pela autarquia a entidades privadas, no que respeita a 2008.

(doc. de fls. 232 a 234)

Da relação apresentada foram seleccionadas 14 entidades subsidiadas, tendo sido solicitada a documentação respeitante à atribuição dos respectivos subsídios.

(docs. de fls 235 a 893)

Da análise da documentação entregue resulta encontrarem-se as atribuições de subsídio bem documentadas e organizadas, constando as devidas declarações de situação tributária regularizada da Direcção-Geral dos Impostos, comprovativos de existência jurídica e respectivos estatutos, ordens de pagamento, deliberações camarárias de concessão de subsídio, autos de medição de trabalhos, facturas e recibos comprovativos de despesas.

Resulta igualmente desenvolverem, as entidades subsidiadas, actividades enquadráveis nas atribuições da autarquia, com interesse municipal e de natureza social, cultural, desportiva e recreativa.

Os subsídios foram, em todos os casos, determinados por deliberação camarária.

No entanto verificou-se que não foram, em todos os casos, celebrados protocolos de colaboração, pelo que foi solicitada informação aos serviços da autarquia. Em 27-04-2009, foram prestados os seguintes esclarecimentos:

- tratando-se o subsídio de apoio ao investimento, não é celebrado protocolo, sendo objecto de deliberação perante o pedido de apoio e a apresentação de comprovativos de despesa (factura ou recibo);
- não foi estabelecido protocolo de colaboração com a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Porto de Mós, por se tratar de apoio concedido no âmbito das competências da CM em matéria de Protecção Civil e em função das

*CA S*

ocorrências de incêndios registadas no ano anterior pelo comando distrital de operações de socorro de Leiria.

(doc. de fls 894 a 895)

Apesar do artigo 67º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, apenas referir que a autarquia “pode” proceder à celebração de protocolos de colaboração, devem ser respeitados os princípios da transparência, da imparcialidade e da prossecução do interesse público, pelo que, através de elaboração de documento, protocolo ou outro, que assegure, a protecção dos direitos e deveres de cada uma das partes, o desenvolvimento, pela entidade subsidiada, de actividade de interesse público no âmbito das atribuições da autarquia, bem como, a necessidade do apoio solicitado.

Pelo acima exposto, conclui-se pela não verificação de indícios da pratica de actos ilícitos por parte da autarquia no que concerne à atribuição de subsídios a entidades particulares.

No entanto, importa proceder a recomendações, no âmbito dos procedimentos adoptados, com vista a garantir o respeito pelos princípios da transparência, imparcialidade e prossecução do interesse público.

Assim, recomenda-se que todas as atribuições de subsídio sejam objecto de protocolo, ou outro documento, onde constem os direitos e deveres das partes, o desenvolvimento de actividade de interesse público, no âmbito das atribuições da autarquia, pela entidade subsidiada, bem como, a justificação e necessidade do apoio prestado.

#### IV - CONTRATOS DE PUBLICIDADE

Sobre os procedimentos adoptados para a celebração de contratos de publicidade da autarquia, bem como, os critérios de selecção dos fornecedores do serviço, foi esta equipa informada do seguinte:

- as actas da CM são publicadas no Jornal Cincup por este ser o único jornal do concelho que preenche os requisitos legais;
- os concursos de fornecimentos e empreitadas são publicados em jornais de grande tiragem nacional, Correio da Manhã e Diário de Notícias, e no jornal regional de grande tiragem, Diário de Leiria;
- os avisos de concursos na área de pessoal foram publicados no Diário de Notícias por ser o jornal que apresentou preços mais baixos;
- as demais publicações são precedidas de consulta e requisição ao jornal que apresenta os preços mais baixos.

(doc. a fls. 896)

A publicação da 2ª e 3ª edição do Boletim Municipal foi precedida de Consulta Prévia, com apresentação de convite a quatro empresas, sendo o critério utilizado o do preço mais baixo. O candidato a quem foi adjudicado o fornecimento apresentou as devidas declarações, da Segurança Social e da Direcção Geral de Impostos, de situação regularizada.

Sobre o procedimento acima referido não existem irregularidades a mencionar.

(docs. de fls 897 a 910)

Da análise da restante documentação entregue, resulta adoptar a autarquia o procedimento por ajuste directo no que respeita á contratação para publicidade, o que, atento o disposto nos Decreto-Lei nº 197/99, de 08 de Junho, e Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, que revogou o anterior, encontrando-se junto à documentação as devidas certidões de situação tributária regularizada.

(v.g. docs. fls. 911 a 945)

Assim, no que respeita aos contratos de publicidade nada há a mencionar.

## V - EMPRESAS MUNICIPAIS

Solicitada informação sobre as empresas municipais, os seus dirigentes, lugar de origem e respectivas remunerações, foi informado em 12-05-2009 não terem sido criadas empresas municipais no Município de Porto de Mós.

(docs. de fls. 946)

## **VI - ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PLANEAMENTO URBANISTICO**

### **1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL**

**1. Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros (POPNSAC)** aprovado pela Portaria nº 21/1988, publicada no Diário da República nº 9, I Série, de 12 de Janeiro.

#### **2. Planos Municipais de Ordenamento do Território**

##### **2.1. Plano Director Municipal de Almeirim**

Aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de Porto de Mós, de 24 de Junho de 1994, foi ratificado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 81/94, e publicado no Diário da República nº 213, I Série – B, de 14 de Setembro de 1994.

- ♦ Alterado por deliberação da Assembleia Municipal, de 25.09.1998, publicada no Diário da República nº 52, II Série, de 3 de Março (Declaração nº 71/1999).

- ♦ Suspensão Parcial do Plano Director Municipal e estabelecimento de Medidas Preventivas sobre uma área integrada numa zona estratégica de desenvolvimento industrial, classificada na planta de ordenamento como “espaços agrícolas de produção” e “outros espaços de usos ou aptidão agrícola”, sendo ainda atravessada por “espaços canais” e encontrando-se sujeita às condicionantes da RAN e da REN, ratificada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 142/2007, publicada no D.R. nº 185, I Série, de 25.09.2007.

♦ Medidas preventivas aprovadas na segunda reunião da sessão de 19.12.2007 da Assembleia Municipal, publicadas no D.R. nº 114, II Série, de 16.06.2008, para três áreas dentro do perímetro urbano da vila de Mira de Aire, para as quais é suspensa a eficácia do P.D.M.

(Doc<sup>s</sup> fl<sup>s</sup> 948 a 1007)

## **2.2. Plano de Pormenor da Várzea de Porto de Mós**

Aprovado pela Assembleia Municipal de Porto de Mós, por deliberação de 24.02.1995, e publicado no D.R., II Série, nº 244, de 21.10.1995.

♦ Alterado por deliberação da Assembleia Municipal, de 26.12.1997, publicada no D.R. nº 202, II Série, de 02.09.1998.

♦ Suspensão parcial do Plano de Pormenor aprovada por deliberação da Assembleia Municipal de 24.04.2003 e publicada no D.R. nº 245, I Série – B, de 22.10.2003.

(Doc<sup>s</sup> fl<sup>s</sup> 1008 a 1017)

## **2.3. Plano de Pormenor da Zona Industrial de Porto de Mós**

Aprovado por deliberação da A.M. de Porto de Mós, de 28.04.1995, e publicado no Diário da República nº 239, II Série, de 15.10.1996.

♦ Alterações:

- Alteração aprovada pela Assembleia Municipal em sessão ordinária de 27.04.2001 e publicada no D.R. nº 124, III Série, de 29.05.2001.

- Alteração sujeita a regime simplificado aprovada pela Assembleia Municipal, por deliberação de 09.05.2002, e publicada no D.R. nº 281, II Série, de 5.12.2002.

- Rectificações ao Plano de Pormenor aprovadas em sessão da Assembleia Municipal, de 22.02.2008, e publicadas no D.R. nºs 132 e 140, II Série, de 10.07.2008 e 22.07.2008, respectivamente.

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1018 a 1034)

#### **2.4. Plano de Pormenor da Zona Industrial de Mira de Aire**

Aprovado por deliberações da Assembleia Municipal de 30.06.1995 e 27.09.1996 e publicado no Diário da República nº 244, II Série, de 21.10.1997.

♦ Rectificação aprovada pela Assembleia Municipal na sessão de 22.02.2008.

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1035 a 1045)

## **2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS VIGENTES NO PERÍODO A QUE RESPEITA A ACCÇÃO**

### **2.1. Regulamento Municipal da Realização de Operações Urbanísticas e Respectivas Taxas de Urbanização e Edificação**

Aprovado pela Assembleia Municipal, por deliberação de 9 de Maio de 2002, e publicado em Diário da República nº 108, II Série, Apêndice nº 56-A, de 13 de Maio de 2002.

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1046 a 1060)

### **2.2. Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas pela Concessão de Licenças e Prestação de Serviços pela Câmara Municipal de Porto de Mós**

(Doc. a fl<sup>s</sup> 1061 a 1063)

### 3. LOTEAMENTOS URBANOS

No período objecto da presente acção inspectiva (anos de 2007 e 2008) foram aprovados um pedido de licenciamento de operação de loteamento (Processo nº 435/2008) e cinco pedidos de alteração a licença de operação de loteamento (Processos nºs 02/1990/3, 02/1996/293, 02/1997/230, 3-160/2000) conforme lista junta a flº 1064, tendo sido todos analisados.

**3.1.** Todos os processos analisados se apresentavam, de uma forma geral, relativamente bem ordenados cronologicamente, as respectivas folhas numeradas embora não estivessem rubricadas.

**3.2.** O requerimento inicial era, em regra, instruído com a declaração dos autores dos projectos indicando a observância na elaboração dos mesmos das normas legais e regulamentares aplicáveis e com os elementos instrutórios previstos na Portaria nº 1110/2001, de 19 de Setembro, e na Portaria nº 232/2008, de 11 de Março (aplicável ao processo iniciado após a entrada em vigor da Lei nº 60/2007, de 04/03).

**3.3.** Os processos de loteamento consultados reuniam os elementos indispensáveis à sua apreciação, nos termos previstos pelo R.J.U.E.

**3.4.** Dos diversos processos constavam informações técnicas completas e fundamentadas, tendo sido analisada a conformidade dos projectos com os instrumentos de gestão territorial em vigor.

3.5. As alterações às licenças cumpriram o disposto no art. 27º do R.J.U.E. designadamente, realização de discussão pública e comunicação oficiosa à Conservatória do Registo Predial de Porto de Mós dos aditamentos aos alvarás.

3.6. Quanto à publicitação da operação de loteamento, foi verificado o respeito pelo nº 2 do art. 78º do R.J.U.E.

**3.7. PROCESSO Nº 435/2008 (ALVARÁ DE LOTEAMENTO Nº 144/2008)**

a) Mediante requerimento nº 1711, de 18.08.2008, foi pedido o licenciamento de operação de loteamento para o prédio rústico sito em Corredoura, com a área de 4240 m<sup>2</sup>, freguesia de S. Pedro.

b) Verificada a conformidade do projecto de loteamento com os planos municipais e especiais de ordenamento do território em vigor no Município, o pedido foi aprovado pela Câmara Municipal, em reunião de 30.10.2008.

c) Em 09.12.2008 foi emitido o alvará de loteamento nº 144/2008, em nome de “Construções Jesus e Pedro, Lda”.

3.7.1. O pedido de licenciamento não cumpriu todas as exigências instrutórias previstas na Portaria nº 232/2008, de 11/03, nomeadamente as referidas nas alíneas n) do nº1 e b) do nº 4 do art. 7º. Com efeito, o pedido não foi instruído com o estudo de conformidade com o Regulamento Geral do Ruído e os extractos das plantas de ordenamento e condicionantes juntas não assinalavam a área objecto da pretensão.

3.7.2. A operação de loteamento em apreço foi aprovada pelo Órgão Executivo, não obstante a sua falta de competência nesta matéria.

Em reunião de 08.11.2005, a Câmara Municipal de Porto de Mós delegou no Presidente da C.M., entre outras, a sua competência em matéria de licenciamento e fiscalização prevista no nº 5 do art. 64º da Lei nº 169/99, de 11 de Janeiro, ou seja, a competência para conceder licenças nos casos e nos termos estabelecidos por lei, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 36 a 49). Por despacho de 09.11.2005, do Sr. Presidente da C.M.P.M., esta competência foi subdelegada no Vereador Jorge Manuel Vieira Cardoso (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 55), detendo este, portanto, a competência em matéria de licenciamento de operações urbanísticas.

Assim, a deliberação do Órgão Executivo, de 30.10.2008, que aprovou a operação de loteamento titulada pelo alvará nº 144/2008 é inválida, por incompetência do órgão que a proferiu e, conseqüentemente, anulável, nos termos dos art<sup>s</sup> 135º e 136º do C.P.A.

Face ao exposto, propõe-se a participação destes factos ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria para anulação do acto administrativo citado (deliberação de 30.10.2008).

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1065 a 1096)

#### **4. OBRAS PARTICULARES**

Dos processos de obras particulares constantes da listagem fornecida pelos serviços e junta a fl<sup>s</sup> 1097 a 1127, foram analisados os seguintes: 24/2006, 244/2006, 204/2006, 557/2006, 164/2007, 229/2006, 174/2007, 738/2006, 70/2007, 276/2006, 20/2008, 366/2008, 463/2007.

4.1. Os processos analisados encontravam-se, em regra, bem organizados e as respectivas folhas numeradas, não estando, contudo, rubricadas.

4.2. Nos processos analisados os pedidos eram acompanhados dos elementos instrutórios legalmente exigíveis.

4.2.1. Os pedidos de autorização eram instruídos com os projectos das especialidades (v.g. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1156 a 1162).

4.3. Tem sido exigido o cumprimento das normas técnicas tendo em vista a satisfação das condições de acessibilidade a que se refere o D.L. n<sup>o</sup> 163/2006, de 8 de Agosto.

4.4. Nos pedidos de autorização de obras de construção a decisão final foi sempre proferida pelo órgão competente, o Vereador com competência delegada, Arq.<sup>to</sup> Jorge Cardoso, mediante despacho do Presidente da C.M. de 09.11.2005 (v.g. Proc. Obras n<sup>o</sup> 70/2007 junto a fl<sup>s</sup> 1156 a 1162).

4.5. Nos pedidos de licenciamento nem sempre foi respeitado o acto de delegação de competências praticado pela Câmara Municipal na reunião de 08.11.2005, ao delegar no Presidente da C.M.P.M. a sua competência em matéria de licenciamento e fiscalização (posteriormente subdelegada mediante despacho de 09.11.2005). Nuns casos, o Órgão Executivo aprovava o projecto de arquitectura noutros, proferia a decisão final sobre o pedido de licenciamento (v.g. P.O. n<sup>o</sup> 229/2006 a fl<sup>s</sup> 1128 a 1155).

4.6. Nos processos analisados o alvará não era emitido sem que se mostrassem pagas pelo requerente as taxas devidas.

**4.7. PROCESSO DE OBRAS Nº 738/2006 – “ADRIANO MIGUEL E FILHOS, LDA”**

a) A 02.01.2007 deu entrada na Divisão de Licenciamento Urbano, pedido de autorização de obras de construção de moradia, a efectuar no lote 8 do alvará de loteamento nº 72/2005, em Corredoura, freguesia de S.Pedro.

b) Em informação técnica de 28.02.2007, a Chefe de Divisão, Arq<sup>a</sup> Ester Vieira, considerou que o projecto de arquitectura reunia condições para ser aprovado, cumprindo a legislação em vigor e o aditamento ao alvará de loteamento nº 72/2005, de 27 de Setembro.

c) Por despacho do Vereador com competência delegada, Arq<sup>o</sup> Jorge Cardoso, de 06.03.2007, a autorização foi deferida.

d) A 11.03.2008 foi emitido o alvará de autorização de construção nº 44/2008.

**4.7.1.** Considerando que o pedido de autorização apresentado a 02.01.07, com o registo de entrada nº 4639, respeitava à construção de moradia a efectuar em área abrangida por alvará de loteamento, o projecto devia ter respeitado os índices urbanísticos aí previstos.

Para o lote 8 do alvará de loteamento nº 72/2005, de 31 de Março (com a alteração de 27.09.2005), com a área de 379,80 m<sup>2</sup>, estava prevista uma área de implantação total de 111,20 m<sup>2</sup> (70,70 m<sup>2</sup> para moradia, 26,00 m<sup>2</sup> para garagem e 14,50 m<sup>2</sup> para anexo), uma área de construção total de 181,90 m<sup>2</sup> (141,40 m<sup>2</sup> para

moradia, 26,00 m<sup>2</sup> para garagem e 14,50 m<sup>2</sup> para anexo), 520,85 m<sup>3</sup> de volume de construção, dois pisos (R/C e Andar) e cêrcea de 5,82 m ( cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1166 a 1170).

O despacho de 06.03.2007, face ao alvará de autorização de construção n<sup>o</sup> 44/2008, em nome de “Adriano Miguel e Filhos, Lda.”, aprovou 189,20 m<sup>2</sup> de área de construção, 118,48 m<sup>2</sup> de área de implantação, 548 m<sup>3</sup> de volumetria, 86,15 m<sup>2</sup> de superfície habitável e 1 piso acima da cota soleira e 1 piso abaixo da cota soleira (cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1198 e 1207).

Todavia, confrontados os elementos constantes do processo de obras n<sup>o</sup> 738/2006 (MDJ e peças desenhadas juntas a fl<sup>s</sup> 1180 a 1194) com as características da construção autorizada indicadas no alvará n<sup>o</sup> 44/2008 (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 1207), o projecto não contempla um piso abaixo da cota soleira mas sim, e em conformidade com o alvará de loteamento, 2 pisos acima da cota soleira (R/C e andar) pelo que, no tocante ao número de pisos, o alvará de construção n<sup>o</sup> 44 parece conter uma incorrecção. Além disso, também a área de 86,15 m<sup>2</sup> de superfície habitável, indicada no alvará, afigura-se-nos incorrecta.

Relativamente às áreas de implantação (A.I.) e construção (A.C.), ainda que nos pareça que os 118,48 m<sup>2</sup> de A.I. indicada no alvará n<sup>o</sup> 44/08 não corresponda à prevista no projecto aprovado (respeitando neste parâmetro o alvará de loteamento), a área de construção aprovada (189,20 m<sup>2</sup> conforme o alvará), face às peças desenhadas que integram o projecto de arquitectura, designadamente plantas de implantação e dos pisos, ultrapassa os 181,90 m<sup>2</sup> admitidos pelo alvará de loteamento n<sup>o</sup> 72/2005.

Do exposto tiram-se, assim, duas conclusões:

A primeira, é que o alvará de autorização de construção n<sup>o</sup> 44/2008 contém nas suas especificações erros/incorrecções que, atendendo à obrigatoriedade de publicitação do alvará (art. 78<sup>o</sup> do R.J.U.E.), enquanto título

que atribui eficácia à autorização, podem por em causa o princípio da transparência, subjacente àquela obrigação.

A segunda, traduz-se na violação do alvará de loteamento nº 72/2005 pelo acto administrativo de aprovação das obras de construção tituladas pelo alvará nº 44/2005, sendo nulo, nos termos da alínea a) do art. 68º do R.J.U.E., o despacho do Vereador Jorge Cardoso, de 06.03.2007.

Assim sendo, propõe-se a participação dos factos descritos ao T.A.F de Leiria para declaração de nulidade do acto administrativo referido.

Poderá entender-se que se verificam causas de exclusão da culpa para efeitos de eventual proposta de perda de mandato (artº 8º, nº 1, al. d), 9º al. c) e 10º, nº 1 da Lei nº 27/96, de 1 de Agosto).

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1163 a 1207)

**4.8. PROCESSO Nº 366/2008 – “SIRPLASTE – SOCIEDADE INDUSTRIAL DE RECUPERADORES DE PLÁSTICO, S.A.”**

a) A 02.07.2008 deu entrada na C.M.P.M. pedido de licenciamento de obras de construção de unidade industrial de reciclagem de plásticos, a efectuar na parcela de terreno, composta por quatro artigos rústicos, com a área total de 94 577,00 m<sup>2</sup>, sita no local da Patinha – Santeira, freguesia de S. Pedro.

b) A área de intervenção, que se encontrava classificada na planta de ordenamento do P.D.M. de Porto de Mós como espaço agrícola de produção e espaço de uso ou aptidão agrícola, fora objecto de suspensão parcial do P.D.M. e sujeita ao estabelecimento de medidas preventivas determinada por deliberações



da Assembleia Municipal de 17 de Fevereiro e 30 de Junho de 2006, com ratificação pela Resolução do Conselho de Ministros nº 142/2007 (cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 976 a 978), na sequência do pedido de viabilidade apresentado por “Sirplaste – Sociedade Industrial de Recuperados de Plástico, S.A.”, a 07.11.2005 (cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 979 a 990).

b) As medidas preventivas ratificadas pela Resolução do Conselho de Ministros nº 142/2007, traduziram-se na sujeição a parecer vinculativo da CCDR-C das acções previstas no nº 2, do art. 1º, do texto publicado em anexo à referida Resolução.

c) Na informação técnica de 24.07.2008 a Arquitecta Ana Carreira considerou que a pretensão estava de acordo com a legislação em vigor, nada havendo a opor ao seu deferimento (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 1248).

d) Por despacho de 30.10.2008 o Vereador com competência delegada, Arq. Jorge Cardoso, defere a pretensão, de acordo com o parecer dos serviços técnicos (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 1273), vindo a ser emitido o alvará de obras de construção nº 127/2008.

**4.8.1.** Não foi promovida pela Câmara Municipal de Porto de Mós, a sujeição a parecer vinculativo da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR-C), das obras de construção da unidade industrial de reciclagem de plásticos, em conformidade com o disposto no nº 2, do art. 1º, do texto anexo à Resolução do Conselho de Ministros nº 142/2007, que ratificou a suspensão parcial do P.D.M. numa área integrada numa zona estratégica de desenvolvimento industrial e o estabelecimento de medidas preventivas.

Na análise do processo nº 366/2008 verificou-se que, com o requerimento inicial, a “Sirplaste – Sociedade Industrial de Recuperados de Plástico, S.A.” entregou certidão emitida pela C.C.D.R.C que se pronunciou, no âmbito do

licenciamento de instalação de estabelecimento industrial, em conformidade com o disposto no nº 4 do art. 12º do D.L. nº 69/2003, de 10/04, alterado pelo D.L. nº 183/2007, de 09/05 e no nº 7 do art. 4º do Regulamento do Licenciamento da Actividade Industrial (RELAI), emitindo certidão de autorização de localização (cfr. doc a flº 1241 a 1243).

Note-se que, a instalação de estabelecimento industrial está sujeita a licenciamento industrial, nos termos definidos no D.L. nº 69/2003, de 10 de Abril, alterado pelo D.L. nº 183/2007, de 09 de Maio, cujo pedido deve ser apresentado com os elementos instrutórios indicados no art. 12º e que, a licença ou autorização de obras para construção de estabelecimento industrial de tipo 2, só pode ser emitida pela câmara municipal respectiva, se o industrial demonstrar ter apresentado o referido pedido de licenciamento da instalação de estabelecimento industrial, à entidade coordenadora, devidamente instruído (cfr. art. 13º nº 1 do citado D.L. 69/03).

A certidão de autorização de localização nº 39/2008, emitida pela CCDR – C, junta ao processo a flº 1242, constitui um dos elementos instrutórios do pedido de licenciamento de actividade industrial, apresentado na Direcção Regional da Economia do Centro, conforme se retira, aliás, do ofício enviado à firma “Sirplate”, subscrito pelo Director de Serviços daquela Direcção Regional, Avelino Rodrigues (cfr. doc. a flº 1244), não podendo ser considerada o parecer vinculativo sobre as obras de construção da unidade industrial que a C.C.D.R.C. deveria emitir nos termos do nº 2, do art. 1º, da Resolução do Conselho de Ministros nº 142/2007.

Não sendo esta a orientação a perfilhar sobre o assunto, não se compreenderia que o próprio D.L. nº 555/99, de 16/12, na redacção dada pela Lei nº 60/2007, de 04/09, nos artigos 13º e 13º-A, distinguisse a consulta a entidades externas que devam emitir parecer, autorização e aprovação sobre o pedido, das

consultas a entidades da administração central que se devam pronunciar sobre a operação urbanística em razão da localização.

Entende-se, portanto, que não só aquele parecer vinculativo não foi entregue com o requerimento inicial, como não foi promovida a consulta à CCDR-C para a sua emissão, em cumprimento das medidas preventivas estabelecidas para a área objecto da intervenção. Acresce que, os serviços técnicos da C.M.P.M. aceitaram como suficientes e adequados os elementos entregues com o pedido de licença de construção do estabelecimento industrial (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 1248).

Pelo exposto, conclui-se que o licenciamento das obras de construção da unidade industrial de reciclagem de plásticos violou as medidas preventivas estabelecidas para a área objecto da operação urbanística em causa, considerando-se nulo, nos termos dos artigos 115º do D.L. nº 380/99, de 22/09, e 68º alínea a) do R.J.U.E., o despacho de 30.10.2008 pelo que, se propõe a participação destes factos ao TAF de Leiria para os devidos efeitos.

Poderá entender-se que se verificam causas de exclusão da culpa para efeitos de eventual proposta de perda de mandato (artº 8º, nº 1, al. d), 9º al. c) e 10º, nº 1 da Lei nº 27/96, de 1 de Agosto).

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1208 a 1277)

## **VII – GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS**

Para complemento das matérias objecto de análise no presente Capítulo, foram solicitadas aos serviços da autarquia cópia autenticada de relação nominal dos funcionários, dirigentes e membros do executivo e mapa de pessoal, bem como foram solicitados para consulta os processos individuais dos funcionários em acumulação de funções, dos dirigentes e de cinco dos funcionários com registo de prestação de trabalho extraordinário.

(docs. de fls 1278 a 1311)

### **1. Acumulação de Funções**

Após solicitação desta equipa, foi fornecida pelos serviços a listagem de todos os funcionários em situação de acumulação de funções, da qual resulta existirem apenas 8 funcionários naquela situação e não se verificarem situações de acumulação de funções públicas.

(doc. de fls. 1312)

Até 01-03-2008, as situações de acumulação de funções eram reguladas pela disposto nos artigos 31º e 32º do Decreto-Lei nº 427/89, de 07 de Dezembro, aplicável à administração local por efeito do Decreto-Lei nº 409/91 de 17 de Outubro, bem como pelo disposto no Decreto-Lei nº 413/93, de 23 de Dezembro.

Aqueles diplomas apontam para a regra de exercício de funções públicas em regime de exclusividade, apresentando a acumulação de funções como uma excepção, pelo que, exigem a autorização prévia, após pedido devidamente fundamentado.

Segundo o estabelecido no artigo 32º do Decreto-Lei nº 427/89, de 07 de Dezembro, só poderá haver autorização de acumulação de funções privadas se não houver incompatibilidade, coincidência de horários, se não comprometer a isenção e imparcialidade do funcionário e se não houver prejuízo para o interesse público.

O artigo 8º do Decreto-Lei nº 413/93, de 23 de Dezembro, determina os elementos que devem constar do requerimento de acumulação de funções, como sejam, o local do exercício da actividade, horário, remuneração, carácter autónomo ou subordinado do trabalho, fundamentação da inexistência de conflito entre as funções e compromisso de cessação imediata da actividade em acumulação no caso de ocorrência superveniente de conflito.

A Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, revogou os diplomas acima mencionados e, nos seus artigos 28º e 29º, em vigor desde 01-03-2008, como resulta dos nºs 1 e 4 do artigo 118º, regula as situações em que não é de admitir a acumulação de funções privadas e dos elementos a constar do requerimento de autorização. No artigo 28º acrescenta às limitações à acumulação de funções, as funções ou actividades privadas concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas e que com estas sejam conflituantes, designadamente, as que tenham conteúdo idêntico e seja desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários. No que respeita ao requerimento, o artigo 29º acresce a necessidade de fundamentação com a

indicação das razões pelas quais o requerente entende não existir incompatibilidade nem prejuízo para o interesse público, bem como das razões pelas quais entende não existir conflito com as funções desempenhadas.

Por força do estabelecido na alínea a) do nº 2 do artigo 68º do Decreto-Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, compete ao Presidente da Câmara, ou ao vereador em quem este delegue, nos termos do nº 2 do artigo 69º, emitir despacho de autorização de acumulação de funções.

Da análise dos oito requerimentos para autorização de acumulação de funções, resulta que apenas um foi apresentado após a entrada em vigor dos artigos 28º e 29º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, sendo os restantes abrangidos pelo disposto no Decreto-Lei nº 427/89, de 07 de Dezembro e Decreto-Lei nº 413/93, de 23 de Dezembro. O despacho de autorização foi, em todos os casos, proferido pelo Presidente Câmara.

(docs. de fls 1313 a 1322)

No que respeita aos requerimento apresentados ao abrigo dos Decretos-Lei nº427/89, de 07 de Dezembro, e nº 413/93, de 23 de Dezembro, destes constam, na generalidade, as referências exigidas para a autorização, sendo no entanto de apontar a falta de concretização, nomeadamente no que se refere à inexistência de incompatibilidade e conflito entre as funções.

O requerimento apresentado ao abrigo dos artigos 28º e 29º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, apresenta a mesma falta de concretização, no entanto, contrariamente ao regime anterior, é agora exigida, pelo artigo 29º, a fundamentação com a indicação das razões pelas quais o requerente entende não existir incompatibilidade nem prejuízo para o interesse público, bem como das

razões pelas quais entende não existir conflito com as funções desempenhadas. Ou seja, face a isto, deveriam os serviços da autarquia ter solicitado ao requerente a apresentação das fundamentações agora expressamente exigidas pela lei.

No que respeita à apreciação dos requerimentos é de referir que apenas em um dos casos não foi emitida pelos serviços da autarquia a competente informação que serve de fundamento à decisão final, garantindo a observância dos preceitos legais envolvidos.

Todos os pedidos de autorização de acumulação de funções constavam dos respectivos processos individuais.

Recomenda-se aos serviços da autarquia a exigência da indicação, nos pedidos de autorização de acumulação de funções, das razões pelas quais o requerente entende não existir incompatibilidade nem prejuízo para o interesse público, bem como as razões pelas quais entende não existir conflito com as funções desempenhadas, tal como determinado pelo artigo 29º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, devendo fazer constar a identificação da entidade para quem será prestado o trabalho.

Recomenda-se que, em todos os requerimentos apresentados, seja elaborada informação técnica, por forma a garantir a conformidade do pedido com o legalmente previsto, e assim fundamentar o despacho que sobre aquele seja exarado.

## 2. Instrumentos de Gestão de Assiduidade

Os instrumentos utilizados para verificação da assiduidade dos funcionários são o relógio de ponto e, na impossibilidade de utilização deste, o livro de ponto.

(docs. de fls. 1323)

Relativamente ao ano de 2008, encontra-se elaborado um mapa de ausências diárias, por trabalhador, referente às faltas, licenças e férias, tal como determinado pelo nº 1 do artigo 99º do Decreto-Lei 100/99, de 31 de Março.

(v.g. docs. de fls. 1324 a 1340)

Existe também uma folha anual de ausências por trabalhador, tendo-se, no entanto, verificado não constarem dos processos individuais analisados, informação que, como decorre da Portaria nº 856/82, de 9 de Setembro, deve constar daqueles processos.

(v.g. docs. de fls. 1341 a 1350)

Foi respeitado o previsto no artigo 93º do Decreto-Lei supra mencionado, com a elaboração de lista anual de antiguidade nos termos do mesmo, cálculo de antiguidade por dias, meses e anos, como determinado pelo artigo 94º do mesmo diploma, e tendo a lista sido publicada em aviso de Diário da República, como dispõe o artigo 95º.

(docs. de fls. 1351 a 1358)

Assim, no que respeita aos instrumentos de gestão de assiduidade, nada há a apontar, sendo apenas de recomendar a inclusão das fichas anuais de assiduidade nos processos individuais dos funcionários da autarquia.

### **3 - Prestação de Trabalho Extraordinário**

Foram fornecidos pelos serviços da autarquia a listagem anual das horas prestadas como trabalho extraordinário e a listagem mensal dos pagamentos efectuados a título de remuneração de trabalho extraordinário, relativas ao ano de 2008.

(docs. de fls 1359 a 1380)

Em resultado da análise das referidas listagens foram solicitados os documentos de registo de prestação de trabalho extraordinário de 16 funcionários que haviam, durante o ano de 2008, excedido o limite anual de horas, constante dos nº 1 do artigo 27º do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 169/2006, de 17 de Agosto.

(docs. de fls. 1381 a 1623)

Foram também fornecidas as ordens de pagamento mensais, referentes ao ano de 2008, onde são mencionados, por funcionário, os montantes pagos a título de remuneração de trabalho extraordinário.

(docs. de fls. 1624 a 1838)

Questionados os serviços da autarquia sobre os procedimentos adoptados, no que respeita à autorização prévia de realização de trabalho extraordinário e controlo do limite de horas e remuneratório, foram prestadas as informações de 04 e 13-05-2009.

(docs. de fls. 1839 a 1856)

Pelas informações acima referidas e respectivos anexos, é esclarecido o seguinte:

- O sistema informático utilizado para a gestão do trabalho extraordinário, foi parametrizado de forma a não proceder ao processamento de horas extraordinárias superiores ao legalmente permitido, com excepção dos funcionários acima mencionados como autorizado por despacho do Presidente da Câmara;
- A ultrapassagem dos limites legais de prestação de trabalho extraordinário verifica-se em situações de manifesto interesse público, em que o serviço prestado por motoristas, auxiliares e operários, pela sua natureza, implica a necessidade de ser assegurado até à sua conclusão, o que fundamenta a indispensabilidade do trabalho extraordinário;
- O controlo de horas e remuneratório é efectuado informaticamente pela Secção de Pessoal que “atenta aos limites procede ao processamento das mesmas para pagamento de acordo com os despachos” do Presidente da CM, e das folhas mensais de horas extraordinárias devidamente assinadas pelos responsáveis dos serviços;
- Por despacho de 18-01-2007 foi autorizada a ultrapassagem dos limites legais de horas de prestação de trabalho extraordinário prestado por motoristas, pessoal auxiliar e operário quando haja necessidade de assegurar o serviço até à sua conclusão ou cuja manutenção se torne indispensável à realização do interesse público;
- Por despacho do Presidente da CM de 18-01-2007, exarado na informação da Secção de Pessoal que alerta para a ultrapassagem dos limites remuneratórios, legalmente estabelecidos, por trabalho extraordinário dos motoristas de transportes colectivos, é determinado que “Tendo em conta que o horário dos autocarros tem que se adaptar aos horários escolares em vigor nas várias escolas do concelho não se justificando a admissão de mais funcionários, paguem-se as

horas extraordinárias à semelhança do que acontece com outros Municípios que estão confrontados com o mesmo problema”;

- Foram proferidos, mensalmente durante o ano de 2008, despachos de autorização de pagamento do trabalho extraordinário prestado com ultrapassagem dos limites de horas estabelecidos legalmente, no que respeita a pessoal auxiliar, operário, vigilância e manutenção dos reservatórios e centrais de águas e de manutenção e limpeza das piscinas;
- Não são elaborados despachos escritos de autorização prévia e os trabalhadores informados verbalmente com a antecedência mínima de 48 horas;
- Face à ultrapassagem dos limites de horas legalmente estabelecidos para a prestação de trabalho extraordinário, sobretudo de motoristas e funcionários das carreiras de pessoal auxiliar e operário, foi estabelecido, em reunião dos dirigentes máximos de 07-05-2009, proceder à contratação de um funcionário e reorganização de equipas com vista à rotatividade da prestação de trabalho extraordinário, quando este seja necessário.

Da análise da documentação acima mencionada resulta que, no que respeita aos limites de horas constante dos nº 1 e 2 do artigo 27º do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 169/2006, de 17 de Agosto, o maior numero de casos de ultrapassagem dos referidos limites refere-se a serviço prestado por motoristas de transportes colectivos, pessoal auxiliar e operário. No entanto, por despacho do Presidente da CM, foi expressamente fundamentada e reconhecida como indispensável a manutenção em serviço que deu origem à ultrapassagem desses limites, tal como previsto pelo nº 5 do artigo 27º do mencionado diploma.

O nº1 do artigo 30º do mesmo diploma, estabelece como limite à remuneração por trabalho extraordinário, um terço do índice remuneratório

respectivo, prevendo no n.º 4 as situações de excepção, nas quais os casos verificados na autarquia não se enquadram.

No entanto, da análise da listagem mensal dos pagamentos efectuados a título de remuneração de trabalho extraordinário, relativas ao ano de 2008, e respectivas ordens de pagamento, resulta terem sido autorizados, por despacho do Presidente da CM, os pagamentos de remuneração a título de trabalho extraordinário, os quais respeitam o limite remuneratório acima referido.

Assim, apenas há que apontar a verificação de algumas situações de ultrapassagem dos limites de horas prestadas a título de trabalho extraordinário. De facto, a prestação daquele trabalho deve decorrer de uma necessidade de serviço imperiosa em virtude de acumulação anormal ou imprevista de trabalho ou da urgência da realização de tarefas especiais não constantes do plano de actividades, ou ainda em resultado de imposição legal. Ou seja, a prestação de trabalho extraordinário não visa fazer face às necessidades normais e regulares do serviço, como acontecia em muitos dos casos analisados, em resultado de um quadro de pessoal desadequado às necessidades dos serviços.

#### **4. Aplicação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP)**

O sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP), criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, aplica-se à administração local por força, e com as adaptações constantes, do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de Junho, o qual entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

O artigo 8º do referido Decreto Regulamentar previa a avaliação de desempenho, nos termos aí prescritos, relativamente ao ano de 2006.

Solicitada informação escrita e fundamentada sobre a implementação do SIADAP, veio a autarquia informar, em 22-04-2009, que no ano de 2006 não foi possível a implementação daquele sistema de avaliação por impraticabilidade do cumprimento dos prazos legais estabelecidos. Na mesma informação é acrescentado que, a partir do ano de 2007, foi implementado o sistema de avaliação, tendo sido estabelecidos objectivos e avaliados quase a totalidade dos funcionários e, no que respeita ao ano de 2008, foram estabelecidos objectivos aos funcionários e definidas as percentagens para as classificações máximas, faltando apenas a comunicação aos funcionários dos pontos atribuídos, tal como determina o nº 8 do artigo 113º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

(doc. de fls. 1857 a 1858)

Da análise do constante na amostra de processos individuais recolhida, no que respeita à avaliação, resulta que apenas em alguns dos processos não se encontravam as respectivas fichas de avaliação respeitantes ao ano de 2007 nos termos do SIADAP, encontrando-se a maioria destes nas situações referidas na informação acima referida.

Assim, no que respeita à aplicação do SIADAP, nada há a apontar.

## **5. Uso de Veículo**

Solicitada por esta equipa, foi fornecida pelos serviços da autarquia uma lista das viaturas do município e respectiva distribuição.

(docs. de fls 1859 a 1861)

Nos termos do disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 490/99, de 17 de Novembro, pode ser permitida a condução de viaturas oficiais a funcionários que não tenham a categoria de motorista.

O nº 1 e 2 artigo 2º do mesmo diploma determinam que a autorização seja concedida caso a caso pelo dirigente máximo do serviço, mediante adequada fundamentação, devendo constar do despacho o percurso, duração e necessidade de deslocação.

O nº3 no referido artigo, prevê a possibilidade de, por proposta do dirigente dos serviços, permissão genérica de condução aos funcionários de cada serviço ou organismo, mediante despacho do Presidente da Câmara, em resultado da conjugação com o nº 4 do mesmo artigo.

Por despacho de 05-12-2005, o Presidente da Câmara Municipal de Porto de Mós, foi conferida autorização genérica de condução de viaturas oficiais aos funcionários de cada serviço da autarquia, para satisfação exclusiva das necessidades de serviço.

(doc. de fls. 1862)

Assim, entende-se encontrar o uso de veículos oficiais por funcionários da autarquia, sem a categoria de motorista, regulado nos termos legais.

## VIII – EMPREITADAS

Atendendo ao estabelecido na Ordem de Serviço nº 20/2009 foram analisados processos de empreitada com adjudicação nos anos de 2007 e 2008, a saber: processos nºs 10/2007, 19/2007, 20/2007, 45/2007, 18/2008, 27/2008, 33/2007, 60/2007, 65/2007, 34/2008, 49/2008.

1. No período sujeito a inspecção a organização dos processos acusa algumas deficiências designadamente, falta de rubrica e numeração das suas folhas.

2. Nos processos analisados, os serviços da C.M.P.M. não realizaram a verificação de cabimento e cativação das verbas necessárias previamente ao início dos procedimentos de empreitadas. Determina o ponto 2.3.4.2, alínea d) do P.O.C.A.L. aprovado pelo D.L. nº 54/-A/99, de 22 de Fevereiro, que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente.

3. A lista de empreitadas adjudicadas pelo município no ano de 2008 apenas foi enviada para publicação a 18.05.2009, tendo sido publicada no D.R. nº 103, II Série, de 28 de Maio de 2009 (cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1873 a 1880).

4. Não ficou demonstrado que na fase de qualificação dos concorrentes a Comissão de Abertura do Concurso, em cumprimento do estabelecido no nº 2 do art. 98º do D.L. nº 59/99, de 2 de Março, ponderasse o conteúdo da base de dados

do IMOPPI (Instituto da Construção e do Imobiliário - INCI) para efeitos de avaliação da capacidade financeira, económica e técnica dos concorrentes.

5. Nos processos analisados em que o procedimento escolhido foi o Concurso Limitado sem publicação de anúncio verificou-se que a Comissão de Análise de Propostas nem sempre procedeu à audiência prévia dos concorrentes, nos termos do art. 101º do D.L. nº 59/99, de 02/03, seguida da elaboração de relatório final (v.g. processo nº 65/2007 a fls 2264 a 2349).

6. A notificação por escrito, da adjudicação, aos concorrentes preteridos, no prazo de 15 dias após a prestação de caução pelo adjudicatário, nos termos previstos no nº 3 do art. 110º do D.L. nº 59/99, de 02/03, nos procedimentos em que era exigível, nem sempre se verificou (v.g. processo nº 65/2007).

7. Nos casos em que o prazo para a execução da obra foi ultrapassado, a falta de pedido de prorrogação, de apresentação de novo plano de trabalhos ou de aplicação de multas por violação dos prazos contratuais, foi frequente.

8. Em regra, os prazos de pagamento dos trabalhos executados não têm sido cumpridos; pelo atraso nos pagamentos, os empreiteiros não têm sido abonados com juro de mora.

9. Não obstante a falta de competência para aprovar projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação de obras<sup>1</sup>, o Órgão Executivo

---

<sup>1</sup> O Presidente da C.M. é competente para aprovar projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação de empreitadas até ao valor de 150.000,00 €, conforme resulta dos artigos 64, nº 1, alínea f) da Lei nº 169/99, de 18/09 e 4º, nº 1 alínea a), 18º nº 1, alínea a) e 79º nº 1 do D.L. nº 197/99, de 08/06. Acima daquele valor, a competência seria da Câmara Municipal de Porto de Mós, nos termos da alínea q),

do Município interveio e decidiu sobre aquelas matérias em diversos processos desrespeitando quer a delimitação de competências dos órgãos do município, definida na Lei nº 169/99, de 18/09, alterada pela Lei nº 5-A/2002, de 11/01, quer o acto de delegação de competências praticado na reunião de 08.11.2005.

#### **10. PROCESSO Nº 45/2007 “ESPAÇO VERDE INTEGRADO NORTE IGREJA S. PEDRO”**

♦ Em reunião de 31.05.2007 a C.M. de Porto de Mós deliberou proceder à abertura de concurso limitado sem publicação de anúncio, para a realização da empreitada identificada em epígrafe.

♦ O preço base era 106.000,00 € + IVA.

♦ Mediante deliberação de 04.10.2007, a C.M.P.M. adjudicou a realização da referida empreitada à empresa “Matos e Neves, Lda”, pelo valor 117.445,00 € + IVA.

♦ O contrato de empreitada foi celebrado a 30.10.2007 e a consignação da obra realizou-se a 15.12.2007.

♦ Em reunião de 15.05.2008 a C.M.P.M. deliberou aprovar a realização de “trabalhos a mais”, no valor de 6.600,40 € + IVA.

♦ A execução dos “trabalhos a mais” foi formalizada como contrato adicional ao contrato de empreitada, celebrado a 11.06.2008.

♦ A 09.07.2008 efectuou-se a Recepção Provisória da Obra, da qual se lavrou auto.

---

do nº 1, do art. 64º, se o Órgão Executivo não a tivesse delegado no Presidente, mediante deliberação de 08.11.2005, ao abrigo do disposto no nº 1 do art. 65º da já citada Lei nº 169/99.

**10.1.** A C.M.P.M. não era o órgão competente para aprovar o projecto, programa de concurso e caderno de encargos, nem para adjudicar a empreitada. Atendendo ao preço base do concurso, 106.000,00 €, aquelas constituíam competências próprias do Presidente da C.M.P.M. (cfr. artigos 68º nº 1 alínea f) da Lei nº 169/99, de 18/09) e 4º nº 1, 18º nº 1, 79º nº 1 do D.L. nº 197/99, de 8/06).

Não fosse o disposto no art. 58º nº 2 alínea a), o acto administrativo de adjudicação, a deliberação da C.M. de 04.10.2007, seria anulável por incompetência do órgão que o praticou.

**10.2.** Por deliberação de 15.05.2008 a C.M.P.M. autorizou a execução de “trabalhos a mais” a efectuar pela empresa “Matos e Neves, Lda”, no valor de 6.600,40 € + IVA, representando 5,62 % do valor da adjudicação.

Constatou-se, todavia, que os trabalhos objecto do adicional não preenchiam os requisitos exigidos no art. 26º nº 1, do D.L. nº 59/99, de 2 de Março, que definia “trabalhos a mais”, em particular a exigência daqueles trabalhos se terem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista.

Com efeito, não ficou demonstrado que os trabalhos executados se tornaram necessários devido a factos ou ocorrências inesperadas durante a realização da empreitada e que “o normal decisor não podia nem devia prever” (cfr. Acórdãos do Tribunal de Contas nº 2/06 – 9 Jan. e nº 7/06 – 1 Fev.); ao invés, resultaram de alterações ao projecto.

Assim, não podendo os trabalhos em questão ser designados como “trabalhos a mais”, devem ser qualificados como trabalhos novos, que atendendo

ao seu valor, a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de um novo procedimento de contratação, ajuste directo com consulta a três entidades (art. 48º, nº 2, alínea d) do D.L. nº 59/99, 02/03), de forma a salvaguardar o princípio da concorrência (cfr. art. 4º nº 1 al. a) e 10º do D.L. nº 197/99, de 08/06) que, no ajuste directo tem, no entanto, menor acentuação.

Considerando que a omissão daquele procedimento obrigatório resultou na ausência total de sujeição à concorrência, estamos perante uma ilegalidade conducente à anulabilidade da deliberação de 15.05.2008, que autorizou a execução dos “trabalhos a mais” - art. 135º do C.P.A.. A impugnação contenciosa não é, no entanto, possível face ao disposto no art. 58º nº 2 alínea a) do C.P.T.A.

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1914 a 2059)

## **11. PROCESSO Nº 60/2007 – REQUALIFICAÇÃO DO EDIFÍCIO DAS ANTIGAS PISCINAS**

♦ Em reunião de 12.07.2007 a C.M.P.M deliberou aprovar a abertura de Concurso Público para a realização da empreitada de “Requalificação do edifício das antigas piscinas, tendo sido publicado anúncio no Diário da República, 2ª Série, nº 183, de 21.09.2007.

♦ O preço base era de 290.000,00 €.

♦ Por deliberação de 07.02.2008, a C.M.P.M. adjudicou a realização da empreitada referida à empresa “JCE – Sociedade de Construção Civil e Obras Públicas, Lda”, pelo valor de 309.942,52 € + IVA.

♦ O contrato de empreitada foi celebrado a 07.04.2008 e a consignação dos trabalhos, da qual se lavrou auto, efectuada a 11.04.2008.

♦ Em reunião de 02.04.2009, a C.M.P.M deliberou aprovar a realização de “trabalhos a mais”, no valor de 68.858,09 € + IVA.

11.1. No procedimento em análise, a C.M.P.M., ao arrepio do acto de delegação de competências praticado em reunião de 08.11.2005 (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 36 a 49), deliberou aprovar a abertura de concurso público, os respectivos caderno de encargos e programa de concurso e adjudicar a realização da empreitada de “Requalificação do edifício das antigas piscinas”, nas reuniões de 12.07.2007 e 07.02.2008, respectivamente.

Considerando que a prática do acto administrativo pelo órgão incompetente gera a sua anulabilidade, o acto de adjudicação seria impugnável contenciosamente, não fosse o disposto na alínea a) do n<sup>o</sup> 2 do art. 58<sup>o</sup> do CPTA.

11.2. Não foi demonstrado, na justificação da sua necessidade, que os “trabalhos a mais” aprovados pela C.M.P.M., em reunião de 02.04.2009, decorreram de uma circunstância imprevista, requisito exigido no n<sup>o</sup> 1 do art. 26<sup>o</sup> do D.L. n<sup>o</sup> 59/99, de 2 de Março, diploma vigente à data da prática dos factos.<sup>2</sup> Aliás, em informação de 01.04.2009, subscrita pela Eng .Técnica Civil, Marina do Carmo Carreira (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 2133), pode ler-se *“Surgiram ainda os trabalhos a mais não previstos (...) provenientes da execução dos Pegões que foram necessários para a estabilização das fundações do edifício, dos trabalhos a executar nos arrumos, WC’s e cozinha do restaurante, alteração nas instalações de climatização e ventilação, da execução de muros em pedra junto ao rio iguais aos existentes, isolamento da laje da esteira, da aplicação de lancil, da execução de mais uma rampa de acesso ao edifício e da execução da rede estabilizada, estes trabalhos resultaram de erros no projecto e algumas pequenas alterações que não estavam previstas (...)”*<sup>3</sup>. Conclui-se, portanto, que

<sup>2</sup> No n<sup>o</sup> 1 alínea a) do art. 370<sup>o</sup> do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo D.L. n<sup>o</sup> 18/2008, de 29 de Janeiro, mantém-se a exigência da imprevisibilidade da circunstância que venha a tornar necessários trabalhos cuja espécie ou quantidade não estava prevista no contrato.

<sup>3</sup> Sublinhado nosso.

os trabalhos autorizados enquanto “trabalhos a mais” tratavam-se de correcções a um projecto deficientemente elaborado, não podendo ser qualificados como “trabalhos a mais” mas sim, como trabalhos novos que, atendendo ao seu valor, 68.858,09 €, a respectiva adjudicação devia ter sido precedida de novo procedimento de contratação, Concurso Limitado sem publicação de anúncio, em conformidade com o disposto no art. 48º, nº 2, alínea b) do D.L. nº 59/99, de 02/03.

Ao estabelecer como procedimento de contratação adequado, atendendo ao valor em causa, o Concurso Limitado sem publicação de anúncio, a lei pretendeu assegurar a defesa dos Princípios da Legalidade, Igualdade e da Concorrência previstos nos artº 7º nº 1, 9º e 10º do D.L. nº 197/99, de 08/06, aplicáveis às empreitadas por força do seu artigo 4º, nº 1, al. a).<sup>4</sup>

A omissão daquele procedimento concursal previsto na al. b), do nº 2, do art. 48º do D.L. nº 59/99, com a adjudicação dos “trabalhos a mais” independentemente de concurso, através de ajuste directo, implica a preterição de formalidades essenciais que, nos termos do art. 133º, nº 1 do C.P.A. torna nula a deliberação da C.M. de 02.04.2009, acto administrativo de adjudicação dos “trabalhos a mais”.

Pelo exposto, propõe-se a participação ao TAF de Leiria dos factos acima enunciados para declaração de nulidade da deliberação da C.M.P.M. de 02.04.2009.

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2060 a 2263)

<sup>4</sup> Artigo 1º nº 4 do Código dos Contratos Públicos.

## **12. PROCESSO Nº 49/2008 – REFORÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA AO LIVRAMENTO – PORTO DE MÓS**

♦ Por deliberação da C.M.P.M., de 15.05.2008, foi aprovado o projecto, caderno de encargos e programa do concurso e a abertura de concurso público, tendo em vista a celebração do contrato de empreitada de reforço de abastecimento de água ao Livramento.

♦ O concurso público foi aberto mediante aviso publicado no Diário da República nº 145, 2ª Série, de 29.07.2008.

♦ O valor base do concurso foi fixado em 125.000,00 €.

♦ A empreitada foi adjudicada à empresa “Pinto e Braz, Lda”, pelo valor de 135.269,97 € + IVA, mediante deliberação da C.M.P.M. de 30.10.2008.

♦ O contrato de empreitada foi celebrado a 12.12.2008 e a consignação da obra realizou-se a 19.02.2009.

**12.1.** No procedimento concursal em apreço, considerando que o valor base foi fixado em 125.000,00 €, e atendendo ao disposto nos artigos 4º, nº 1, alínea a), 18º, nº 1, alínea a) e 79º nº 1 do D.L. nº 197/99, de 08/06, a entidade competente para autorizar a despesa e determinar a escolha e abertura do procedimento era o Presidente da C.M.P.M. (competente para autorizar despesas até 150.000,00 €). Acresce que, nos termos da alínea f), do nº 1, do art. 68º da Lei nº 169/99, de 18/09, compete ao presidente da câmara municipal aprovar adjudicações de empreitadas cuja autorização de despesa lhe caiba, nos termos da lei; assim, também a decisão de adjudicar foi proferida pelo órgão incompetente, a C.M.P.M., através de deliberação de 30.10.2008.

Pelo exposto, o acto administrativo de adjudicação (deliberação de 30.10.2008) é inválido na modalidade de anulabilidade e, por isso, impugnável

contenciosamente pelo que, se propõe a participação destes factos ao TAF de Leiria.

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2418 a 2487)

## IX - FORNECIMENTOS

No período a que se reporta a presente inspeção foram adjudicadas os fornecimentos indicados na relação junta a fl<sup>s</sup> .... dos quais se analisaram os Concursos Limitados sem apresentação de candidaturas n<sup>os</sup> 2 de 2007, 1 de 2008, as Consultas Prévias n<sup>os</sup> 1, 15, 32, 45, 46 de 2007, 4, 8, 16, 18 de 2008, Ajustes Directos n<sup>os</sup> 5 de 2008.

1. Os processos analisados encontravam-se bem organizados, de forma cronológica, contudo, as respectivas folhas não estavam numeradas nem rubricadas.

2. Determina o ponto 2.3.4.1, alínea d) do P.O.C.A.L. aprovado pelo D.L. n<sup>o</sup> 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente.

Os serviços da C.M.P.M. não realizavam a cativação das verbas necessárias previamente ao início dos procedimentos de fornecimentos. A cativação da despesa apenas era feita após o despacho de início de procedimento e nalguns casos na data do despacho de adjudicação.

3. Dos processos analisados constava a justificação da expressão de necessidades do serviço utilizador.

4. O cálculo do montante da despesa a realizar é fundamental para determinar a entidade competente para a autorizar e escolher o tipo de procedimento.

Na maioria dos processos analisados não havia uma adequada fundamentação do valor estimado da despesa, ou seja, não eram indicadas as regras/critérios (cfr. art<sup>s</sup> 23<sup>o</sup> a 25<sup>o</sup> do D.L. n<sup>o</sup> 197/99, de 8 de Julho) a que obedecia o cálculo do valor da despesa e dos respectivos contratos (explicitação da forma como se chegara ao valor estimado da despesa).

#### **5. CONSULTA PRÉVIA N<sup>o</sup> 16/2008 – FORNECIMENTO CONTÍNUO DE MASSA BETUMINOSA A QUENTE E MASSA DE DESGASTE**

♦ Por despacho de 03.03.2008, o Presidente da C.M.P.M determinou a escolha e abertura de Consulta Prévia, nos termos da proposta de procedimento n<sup>o</sup> 19, tendo em vista o fornecimento contínuo de massa betuminosa e massa de desgaste.

♦ O valor estimado do contrato foi fixado em 43.000,00 €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

♦ Dos fornecedores consultados apenas três apresentaram propostas.

♦ A adjudicação foi feita, mediante despacho do Presidente da C.M.P.M., de 26.03.2008, à proposta economicamente mais vantajosa, a proposta apresentada por “Construções Pragosa, S.A.”, no valor de 57.576,00 € + IVA.

**5.1.** Não foi celebrado contrato escrito entre a C.M.P.M. e “Construções Pragosa, S.A”, não obstante a despesa ser de valor superior a 50.000,00 € e não se verificarem as situações de isenção ou dispensa de contrato escrito previstas nos artigos 59<sup>o</sup> e 60<sup>o</sup> do D.L. n<sup>o</sup> 197/99, de 08/06.

5.2. O valor da proposta adjudicatária (57.576,00 € + IVA) foi consideravelmente superior ao valor estimado do contrato de fornecimento (43.000,00 €) e, por isso, não foi consentâneo com o tipo de procedimento adoptado, a Consulta Prévia.

Nos termos do art. 82º, nº 1 do D.L. nº 197/99, de 08/06, a C.M.P.M., perante o valor da proposta a adjudicar, deveria ter procedido à abertura de novo procedimento que observasse o disposto no art. 80º. E, face ao valor daquela proposta, seria aplicável ou o Concurso limitado sem apresentação de candidaturas ou o Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio (cfr. nº 4 do art. 80º).

O desrespeito pelo disposto no citado art. 82º afectou a validade do acto administrativo de adjudicação, o despacho do Presidente da C.M.P.M., de 26.03.2008, tornando-o anulável. Contudo, nos termos da alínea a) do nº 2 do art. 58º do C.P.T.A., a impugnação contenciosa já não é possível.

## **X - ANÁLISE DAS EXPOSIÇÕES CONSTANTES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO**

### **1. P.A. nº 1/2004 – Exposição relativa ao Processo de obras nº 161/02**

♦ Em 23.04.2004 deu entrada nesta Inspeção-Geral exposição subscrita por Carlos Lavrador Lourenço, procurador de Henrique António, requerente no processo de obras nº 161/02, denunciando a falta de isenção e dualidade de critérios do Executivo Camarário na apreciação dos processos de obras.

Segundo o exponente, a C.M.P.M. teria considerado que o projecto apresentado no âmbito daquele processo constituía uma operação urbanística com impacte semelhante a um loteamento e aplicado, indevidamente, o Regulamento Municipal da Realização de Operações Urbanísticas e Respectivas Taxas de Urbanização e Edificação (RMOU) para chegar àquela conclusão. O exponente alegava que o referido regulamento, tendo entrado em vigor a 13.05.2002, não era aplicável ao P.O. nº 161/02, iniciado a 11.04.2002.

Acrescentava que, processos com projectos semelhantes e iniciados no mesmo período temporal não tinham sido qualificados de operações urbanísticas com impacte semelhante a um loteamento.

♦ Em esclarecimentos prestados a esta Inspeção-Geral, a 01 de Julho e a 16 de Novembro de 2004, o Presidente da C.M.P.M., Dr. José Maria Oliveira Ferreira, informou o seguinte:

1. O P.O. nº 62/02 referia-se a uma construção em gaveto no núcleo histórico da vila, em zona consolidada, já servida de infra-estruturas, e a

ocupação aprovada e inferior à existente e a demolir permitia um desafogo dos arruamentos;

2. No P.O. nº 174/02 estava em causa a construção de um bloco habitacional em que a volumetria, a cércea e o perfil de arruamentos se enquadrava nas construções envolventes, sendo servido por arruamentos públicos, infra-estruturas e estacionamento públicos.

3. O P.O. nº 146/02 referia-se à construção de sete moradias unifamiliares e foi tratada como uma operação com impacto semelhante a um loteamento, com exigências quanto a estacionamento, perfil de arruamentos, passeios de 2,25 m de largura, tendo-lhe sido aplicado o RMOU.

4. No P.O. nº 161/02 o acesso ao empreendimento é feito na EN 243, a 50 m de uma curva sem visibilidade, o índice de ocupação proposto era de 0,39 e o número de fogos 15, que pareceu excessivo para o local, atendendo às condições de segurança rodoviária, e não estavam previstos passeios contínuos de modo a facilitar a circulação pedonal. Assim, a este processo a C.M.P.M. aplicou o RMOU e indeferiu o pedido por falta de cumprimento da legislação em vigor.

A pretensão que acabou por ser deferida reduziu para 4 o número de fogos e para 0,20 o índice de ocupação proposto.

♦ Tendo sido considerado relevante, por esta equipa, por forma a confirmar, ou não, a falta de isenção e dualidade de critérios do Executivo Camarário, proceder à averiguação dos factos descritos, o presente P.A. foi-lhe remetido por despacho do Sr. Inspector-Geral de 15.04.2009.

♦ Cumpre, assim, informar:

O art. 57º, nº 5 do D.L. nº 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção dada pelo D.L. nº 177/2001, de 4 de Junho, alargou aos projectos de obras de edificação, a doutrina vertida no art. 43º, também do RJUE, segundo o qual os projectos de loteamento devem prever áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos colectivos.

Desse modo, o disposto no art. 43º é aplicável aos pedidos de licenciamento de obras de construção quando:

1. a área não esteja abrangida por operação de loteamento;
2. o projecto respeite a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento;
3. esteja definido em regulamento municipal a tipificação dos projectos com impacte semelhante às operações de loteamento.

O legislador relegou para as Câmaras Municipais o preenchimento do conceito vago e indeterminado em que se traduz a expressão “impacte semelhante a uma operação de loteamento”, cometendo-lhes a tarefa de concretizar tal conceito por forma a determinar quais os casos em que as operações urbanísticas estão sujeitas aos encargos do art. 43º.

No Regulamento Municipal da Realização de Operações Urbanísticas e Respectivas Taxas de Urbanização e Edificação, aprovado pela Assembleia Municipal de Porto de Mós, a 09.05.2002, e publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 108, Apêndice nº 56-A, de 13 de Maio de 2002 que, nos termos do seu art. 63º, entrou em vigor imediatamente após a sua publicação, e não contém qualquer norma transitória que ressalve da sua aplicação imediata os processos pendentes à data da sua entrada em vigor (aplicando-se quer ao processo de obras

do queixoso, quer aos P.O. nºs 62, 146 1 174 de 2002), o art. 9º tipifica as situações geradoras de impacte semelhante a um loteamento.

Analisados os processos de obras objecto do presente P.A., verificou-se que as obras a que se referiam os processos nºs 161/02 e 146/02 foram consideradas operações urbanísticas com impacte semelhante a um loteamento sem, contudo, ser fundamentada aquela consideração.

Com efeito, no P.O. nº 161/02 a C.M. deliberou, em reunião de 28.05.2002, indeferir a pretensão inicial, “tendo em atenção tratar-se de uma obra com impacte semelhante a um loteamento” mas, não fundamentou, com referência ao art. 9º do RMOU, aquela decisão (cfr. doc. a flº 2585).

No P.O. nº 146/02, a C.M. deliberou aprovar o projecto de arquitectura, em reunião de 08.08.2002, considerando, sem fundamentar, que a construção tinha impacto semelhante a um loteamento, exigindo a rectificação do passeio para a largura de 2,25 m (cfr. doc. a flº 2676).

Afigura-se, contudo, face ao acima exposto, que a decisão de considerar com impacte semelhante a uma operação de loteamento certas obras, e sujeitá-las ao regime do art. 43º do RJUE, depende da verificação das circunstâncias a que se refere o nº 5, do art. 57º do D.L. nº 555/99, de 16/12, na redacção do D.L. nº 177/2001, de 04/06, e, no caso em apreço, da sua tipificação no art. 9º do RMOU. Vejamos:

1. Pedido de licenciamento de obras de construção referidas na al. c), do nº 2, do art. 4º do RJUE, em área não abrangida por operação de loteamento

Todos os processos em análise no presente P.A. preenchem esta circunstância.

2. As obras respeitam a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si (entendendo-se como tais aqueles que, pela existência de partes comuns, afectadas ao uso de todos ou alguns edifícios, unidades ou fracções que o compõem, são funcionalmente ligados entre si)

As obras a que se referem os processos nº 62, 161 (projecto inicial) e 174 respeitam à construção de edifícios estrutural e funcionalmente ligados através da cave, destinada a estacionamento e afecta ao uso de todas as unidades ou fracções (cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2573, 2616 e 2683).

Contudo, o processo nº 146/02 refere-se à construção de vários edifícios funcionalmente independentes e autónomos, ligados apenas estruturalmente (cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2664, 2665, 2667 e 2668).

### 3. Obra de construção tipificada no art. 9º do RMOU

As construções a que se referem os processos de obras em causa encontram-se tipificadas no referido art. 9º, ou porque dispõem de acessos comuns às fracções ou unidades de utilização (processos nº 62, 161 - projecto inicial - e 174) – cfr. docs a fls 2616, 2573 e 2683 - ou porque dispõem de fracções ou unidades de utilização com acesso directo ao espaço exterior (processos nº 62 e 146) – cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2617, 2620, 2665 e 2668).

A sobrecarga dos níveis de serviço nas infra-estruturas e ou ambiente, nomeadamente vias de acesso, tráfego, estacionamento, ruído, etc., a que se refere a al. c), a verificar-se, deveria ter sido alegada fundamentadamente pela Autarquia.

Assim, entende-se que, dos quatro processos em análise, na sua versão inicial, apenas a obras de construção referentes ao **processo nº 146/02** não deviam ser consideradas de impacte semelhante a uma operação de loteamento,

nos termos definidos no nº 5, do art. 57º do RJUE, pois não respeitam a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si.

Aliás, a sua independência funcional leva-nos a crer que a construção licenciada dividiu em lotes uma parcela de terreno<sup>5</sup>, e que a construção devia ter sido precedida do licenciamento de uma operação de loteamento (doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2657 a 2677).

Relativamente ao **processo de obras nº 161/02**, de que o queixoso era titular, considera-se que o projecto inicial era enquadrável no nº5, do art. 57º do RJUE, determinando um impacte semelhante a uma operação de loteamento, e sujeito ao regime previsto no art. 43º (cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2572 a 2580).

Contudo, a solução final aprovada, não se enquadra, a nosso ver, na previsão do nº 5, do citado art. 57º já que, não respeita a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si. Na verdade, o projecto aprovado por despacho de 04.03.2004, consubstanciou, na nossa perspectiva, uma divisão (em lotes) do terreno, através do licenciamento de construção de vários edifícios sem ligação estrutural e com independência funcional (cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2587 a 2596).

Considera-se, portanto, que a C.M. promoveu a realização de uma operação de loteamento sem a sujeitar ao controlo prévio legalmente previsto – licença administrativa (al. a) do nº 2 do art. 4º do D.L. nº 555/99, de 16/12).

(doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2568 a 2608)

Do acima expendido, conclui-se que a C.M.P.M.:

a) Face aos pedidos de licenciamento de obras de construção, a que corresponderam os processos nºs 62, 146, 161 e 174 de 2002, não se socorreu de

---

<sup>5</sup> Uma operação de loteamento tem por objecto ou por efeito a divisão em lotes de um ou vários prédios.

critérios uniformes por forma a tratar igualmente situações idênticas, nomeadamente as respeitantes aos processos nºs 62, 161 e 174 de 2002, que se afiguram, a nosso ver, obras geradoras de impacte semelhante a um loteamento;

b) Nos processos nºs 146 e 161 de 2002 promoveu a realização de uma operação de loteamento sem o respectivo controlo prévio, o que constitui uma ilegalidade, por violação das normas de controlo administrativo das operações urbanísticas, na modalidade de anulabilidade, contudo, a impugnação contenciosa dos despachos de 29.10.2002 (proc. nº 146/02) e 04.03.2004 (proc. nº 161/02) já não é admissível face ao disposto na al. a), do nº 2, do art. 58º do C.P.T.A.

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2568 a 2696)

**2. P.A. nº 3/2008 – Expediente enviado pelo Tribunal Judicial de Porto de Mós (Remessa de certidão sobre diversas obras de construção civil e pavimentação executadas pela firma “Britagem do Fetal, Lda” para a CM”**

♦ A 11.04.2008 deu entrada nesta Inspeção-Geral, remetida pelo Tribunal Judicial de Porto de Mós, certidão dos articulados e da sentença proferida nos autos de processo ordinário nº 514/07.1TBPMS, na qual o tribunal se declarava incompetente em razão da matéria mas, por constatar que o Município de Porto de Mós adjudicara a realização de empreitadas de obras públicas com inobservância das formalidades previstas na lei, ressalvava a necessidade de apreciação daquela matéria pelo órgão tutelar apropriado.

♦ Por ofício nº 5229, de 11.08.08, o Vice-Presidente da C.M.P.M. esclareceu a IGAL que o actual executivo tomou posse na sequência das eleições

autárquicas realizadas em 09.10.2005 e que, após essa data, se viu confrontado por diversas empresas da região, com pedidos de pagamento de obras públicas realizadas em finais de 2004 e entre Julho e Setembro de 2005, para as quais não existia nos serviços da Autarquia qualquer procedimento de contratação pública nem orçamentação da despesa.

♦ Por ofícios nºs 353 e 2670, de 19 de Janeiro e 24 de Abril, respectivamente, o Presidente da C.M.P.M. manteve esta Inspeção-Geral informada sobre os processos judiciais intentados pelas empresas de construção para pagamento das obras públicas executadas (fls 46 a 51 do P.A.).

♦ Em cumprimento do despacho do Sr. Inspector-Geral, de 30.04.2009 (fls. 54 do P.A.), a equipa inspectiva solicitou aos serviços da C.M. relação de todas as empreitadas de obras públicas realizadas no Município sem o necessário procedimento prévio de contratação pública, dos empreiteiros que as efectuaram e montantes envolvidos e, os processos organizados na Autarquia relativamente a cada uma delas (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 2697).

Cumpra, assim, informar:

1. Todas as situações semelhantes constam do mapa a fl<sup>s</sup> 2698 elaborado pelos serviços da C.M., do qual se conclui que o montante total de despesa não orçamentada foi 890.426,75 €, na execução de obras públicas sem o necessário procedimento prévio de contratação pelas empresas “Matos e Neves, Lda”, “Britagem do Fetal Lda”, “Asibel, S.A.”, “Cimalha, Lda”, “Manuel Gomes António, Lda”, “Construções António Leal, S.A.” e “Manuel Conceição Antunes, S.A”.

2. Atendendo ao objecto dos autos, a única documentação disponível e disponibilizada pelos serviços da C.M. integra os processos organizados na

sequência dos pedidos de pagamento das obras, mediante a apresentação das facturas, e das acções intentadas pelos empreiteiros contra o Município.

Da sua análise, verificou-se que em face da apresentação das facturas e da ausência, nos dados contabilísticos do Município, da existência de procedimento que justificasse a sua emissão, o Presidente da C.M., Dr. João Salgueiro, solicitava às empresas as informações seguintes (v.g. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2723, 2779, 2799, 2850):

- Data de execução das obras;
- Qual o procedimento que teria estado na base da adjudicação;
- Quem teria tomado a decisão de execução;
- Quais as condições acordadas (preços, prazos e outros);
- Se as obras teriam sido acompanhadas pela fiscalização do Município.

Apenas “Asibel, S.A.”, “Construções Vieira Mendes, Lda” e “Matos e Neves, Lda” responderam aos pedidos de esclarecimentos.

“Asibel” esclareceu que *“o procedimento de adjudicação [...] descritos em Autos de medição de trabalhos enviado, foi verbal, não existindo qualquer troca de correspondência entre C.M.P.M. e Asibel.”*, *“A decisão de execução de diversos trabalhos, foi tomada pela fiscalização da C.M.P.M. (Eng<sup>a</sup> Marina Vala) [...] Aquando a ausência da mesma, por baixa médica [...] a fiscalização seria efectuada pela sua colega da C.M.P.M. (Eng<sup>a</sup> Marina Carreira) [...] acompanhou somente a realização dos trabalhos em curso”*. Acrescentou, ainda que *“O Sr. Vereador e Presidente em exercício, no período de fiscalização da Eng<sup>a</sup> Marina Carreira, acompanharam/deslocaram-se diversas vezes à frente da empreitada, tendo total conhecimento dos trabalhos executados e a executar.”* (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 2726 a 2729).

“Construções Vieira Mendes, Lda” informou que fora o Executivo do Município quem tomara a decisão da execução e que os trabalhos foram acompanhados pela fiscalização do Município, pela Eng<sup>a</sup> Marina Carreira (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 2780).

“Matos e Neves, Lda” referiu, por seu turno, que *“os trabalhos executados e constantes nas facturas foram mandados executar, directamente, pelo Sr. Presidente Dr. José Ferreira”* e que *“Todos os trabalhos constantes das facturas foram acompanhados pela fiscalização do Município de Porto de Mós na pessoa da Sr<sup>a</sup> Eng<sup>a</sup> Marina, que elaborou e verificou o respectivo auto de medição”* (cfr. doc. a fl<sup>s</sup> 2917 a 2918).

Aspecto comum nos esclarecimentos prestados pelas três empresas é a referência às técnicas Eng<sup>a</sup> Marina Vala e Eng<sup>a</sup> Marina Carreira e ao anterior Presidente da C.M. José Ferreira.

Verificou-se, também, na análise dos referidos processos, a existência de documentos, alguns manuscritos, que referenciam as Engenheiras Marina Vala, Marina Carreira e o Presidente José Ferreira por conterem as suas rubricas (cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2725, 2738, 2910 e 2911, 2924 a 2927). Realça-se os documentos juntos a fl<sup>s</sup> 2963 e 2964, “Mapa de Trabalhos a Aprovar”, rubricados pelo Presidente da C.M. e pelas duas técnicas.

Considerando que aquelas técnicas continuam a exercer funções na C.M.P.M., afigurou-se conveniente, a esta equipa, solicitar-lhes esclarecimentos sobre a matéria dos autos.

A Eng<sup>a</sup> Marina Vala, no período em que decorreu a acção inspectiva, encontrava-se, contudo, em gozo de licença de maternidade pelo que, apenas foi ouvida, em auto de declarações, a Eng<sup>a</sup> Marina Carreira.

Das suas declarações, juntas a fl<sup>s</sup> 2705 e 2706, destaca-se a sua referência ao Presidente José Ferreira afirmando que “*em certos casos, após ou durante a execução de empreitadas para as quais tinha havido o adequado procedimento o Presidente da Câmara Municipal de Porto de Mós, José Ferreira, pedia aos empreiteiros a execução de novos trabalhos, noutros locais, da mesma natureza [...] trabalhos que só estavam ligados às empreitadas legalmente adjudicadas no que respeitava aos preços [...] que noutros casos, foram efectuadas empreitadas novas, sem procedimento e sem qualquer ligação com outra*”. A técnica referiu, ainda, que “*a sua intervenção nas empreitadas começava depois de já estar tudo acordado entre Presidente e os empreiteiros [...]*”, que “*chamava a atenção do Presidente para o facto de as obras não serem legais mas sem sucesso.*” e que “*os técnicos que estiveram envolvidos nestas empreitadas foram, para além da própria, a Eng. Marina Vala e a Eng. Verónica, à data, estagiária na C.M. e que já não se encontra a exercer funções na Autarquia*”.

A intervenção, nas adjudicações objecto dos autos, de José Maria Oliveira Ferreira, Presidente da C.M.P.M. no mandato 2002/2005 (cfr. doc. a fls 2699 a 2701), e das técnicas Marina Vala e Marina Carreira, engenheiras do quadro de pessoal da C.M.P.M., e de uma estagiária que exerceu funções, temporariamente, na C.M., afigura-se comprovada nos termos acima expostos.

A intervenção, ou não, de quaisquer outras pessoas, eleitos ou funcionários, nomeadamente do actual Presidente da C.M.P.M. que, à data da prática dos factos integrava o Executivo Municipal, não pôde ser apurada em sede de acção inspectiva, face ao tempo disponível pela equipa para a conclusão da acção, podendo, contudo, ser averiguada, se for considerado conveniente, em inquérito efectuado para o efeito.

No tocante a eventual responsabilização disciplinar e tutelar dos intervenientes afigura-se o seguinte:

- À data da prática dos factos, finais de 2004 e entre Julho e Setembro de 2005, o regime disciplinar aplicável era o constante do D.L. nº 24/84, de 16 de Janeiro que, no seu artigo 3º considerava infracção disciplinar “o facto, ainda que meramente culposo, praticado pelo funcionário ou agente com violação de algum dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função que exerce.” Contudo, nos termos dos nºs 1 e 2 do art. 4º do citado diploma, o direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passados 3 anos sobre a data em que a falta houver sido cometida e, sendo a falta conhecida pelo dirigente máximo do serviço, se não for instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de 3 meses.

No caso dos autos, a admitir-se a prática de infracções disciplinares pelas técnicas Marina Vala e Marina Carreira, teriam sido cometidas há mais de 3 anos, e seriam conhecidas pelo Presidente da C.M. desde 2006 sem que tivesse instaurado o competente procedimento disciplinar.

Assim, não obstante a revogação do D.L. nº 24/84, de 16/01, pelo art. 5º da Lei 58/2008, de 9 de Setembro, que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, o direito de instaurar procedimento disciplinar àquela técnicas prescreveu, e tinha já prescrito à data da entrada em vigor (01.01.2009) da Lei nº 58/2008.

- Na sequência das eleições autárquicas realizadas a 11.10.2005, José Maria Oliveira Ferreira não veio a integrar qualquer dos Órgãos do Município, não estando, por isso, sujeito ao regime sancionatório previsto na Lei nº 27/96, de 1 de Agosto, aplicável aos membros dos órgãos autárquicos que, por acção ou

omissão, pratiquem ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias locais ou no da gestão de entidades equiparadas.

Contudo, alguns dos membros do Executivo Municipal, presidido por José M<sup>a</sup> Ferreira (mandato 2002/2005), integram também o actual Executivo (mandato 2005/2009) - João Salgueiro, Irene Maria Cordeiro Pereira, Rui Augusto Marques da Silva Pereira Neves e Jorge Manuel Vieira Cardoso - sendo susceptíveis de eventual responsabilização tutelar (cfr. doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 33 a 35 e 2699 a 2701) se tivesse sido apurada a sua intervenção nos contratos objecto dos autos.

Em sede de inspecção, não foram obtidos elementos probatórios que demonstrassem essa intervenção, designadamente do actual Presidente da C.M., João Salgueiro, no entanto, atendendo ao escasso tempo disponível para averiguação destes factos e recolha de prova, submete-se à consideração superior a necessidade de uma intervenção tutelar sob a forma de inquérito.

3. Em sentença proferida na acção administrativa comum n<sup>o</sup> 568/08.3BELRA (junta a fl<sup>s</sup> 60 a 64 do P.A.), intentada contra o Município de Porto de Mós por “ASIBEL – Construções, S.A.”, em que a causa de pedir consistia na execução de trabalhos a mais e trabalhos imprevistos na sequência da empreitada para a “Construção do Parque Industrial de Mira de Aire – 1<sup>a</sup> fase”, com preterição do formalismo legalmente adequado, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria considerou que a omissão de “procedimento adequado a adoptar de entre os previstos no art. 47<sup>o</sup> do RJEOP (v.g. concurso), quando obrigatório, é elemento essencial da adjudicação” e que sem esse procedimento a adjudicação está ferida de nulidade, por força do art. 133<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1 do C.P.A. Acrescentou que, sendo nulos ou anuláveis os contratos administrativos, nos termos do C.P.A., quando forem nulos ou anuláveis os actos administrativos de que haja dependido a sua celebração, a nulidade do acto de

adjudicação dos trabalhos a mais e dos trabalhos imprevistos afectou, nos termos do art. 185º do C.P.A., o contrato em análise.

Foi, ainda, defendido por aquele TAF que tendo o contrato em causa objecto passível de contrato de direito privado, à invalidade do dito contrato administrativo aplica-se o regime da invalidade do negócio jurídico previsto no Código Civil, por força do disposto na al. b), do nº 3, do art. 185º do C.P.A. Ora, nos termos do art. 289º do C.C, a declaração de nulidade pressupõe a restituição do que tiver sido prestado ou o valor correspondente. Não se mostrando possível, no caso concreto, a restituição do que foi prestado, devia o Município de Porto de Mós restituir o valor correspondente, que seria o valor facturado pelos trabalhos executados.

A posição assumida pelo TAF de Leiria, na acção administrativa comum interposta por “Asibel – Construções, S.A.”, deixa antever qual seria o seu entendimento nas restantes acções administrativas intentadas com semelhante causa de pedir (cfr. mapa a flº 2698), no caso de não ser alcançado acordo entre as partes e proferida sentença homologatória.

Daquela análise jurídica, que esta equipa acolhe, decorre o reconhecimento da vinculação do Município aos contratos objecto dos autos, tendo, portanto, esta questão sido já apreciada judicialmente.

Em conclusão, afigura-se que:

- prescreveu o direito de instaurar procedimento disciplinar;
- não tendo sido obtidos elementos probatórios para possível responsabilidade tutelar, de actuais membros dos órgãos do Município de Porto de Mós que integraram o Executivo no mandato 2002/2005, deixa-se à

consideração superior a necessidade de eventual acção inspectiva sob a forma de inquérito;

- a vinculação do Município aos contratos objecto dos autos foi apurada judicialmente pelo TAF de Leiria em sentença proferida a 22.10.2008 no processo nº 568/08.3BELRA.

(Doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2697 a 2970)

**3. P.A. nº 4/2008 - Licenciamento de Quinta Pedagógica, requerido por Ocasões e Animação, Organização de Eventos Unipessoal, Lda., titulada pelo alvará nº 18/2008 - Auto de Embargo emitido pelo Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, por desconformidade com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis**

Em 17-04-2008, deu entrada na IGAL o ofício nº S/9567/08/SE da Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, com o qual foram remetidos diversos documentos relativos ao assunto em epígrafe.

Da documentação constante do P.A. resulta ter o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade declarado nulo o seu parecer favorável à construção da Quinta Pedagógica em causa e determinado o embargo da construção em curso, por violação do Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aires e Candeeiros.

Questionada a autarquia sobre os procedimentos adoptados ou a adoptar pelos serviços municipais face ao embargo em questão, veio esta informar, em 02-10-2008, ter solicitado ao requerente a entrega do alvará de construção nº 18/2008, no prazo de 10 dias, não tendo este, até àquela data, procedido à entrega solicitada, pelo que seriam “tomadas as devidas diligências”.

Solicitado o processo de obras nº 07/07, verificou-se ser o último documento constante daquele o ofício dirigido à IGAL onde é informado ter o órgão executivo, em reunião de 05/02/2009, ter deliberado no sentido da declaração de nulidade da licença de construção, bem como, da cassação do alvará nº 18/2008. É ainda informado que o requerente fora já notificado daquela decisão e concedido um prazo de 10 dias para se pronunciar.

(doc. de fls. 2971)

Em 07-05-2009, os serviços da autarquia informaram esta equipa que o alvará nº 18/2008 não havia ainda sido entregue, mas que os serviços de fiscalização verificaram não terem os trabalhos da obra embargada continuado e não terem conseguido contactar a proprietária.

(doc. de fls. 2972)

Solicitada, por esta equipa, informação sobre as diligências que a autarquia pretende adoptar, por forma a garantir a tutela da legalidade urbanística, os serviços vieram informar que em reunião de Câmara de 25-06-2009 foi decidida a declaração de nulidade da licença e cassação do respectivo alvará, juntando cópia de informação subscrita por Ocasões e Animação onde é referido ter aquela empresa intentado junto do Tribunal Administrativo de Leiria uma Acção Administrativa Especial contra o ICNB, para “declaração de anulabilidade” do despacho que declarou a nulidade do parecer favorável.

(docs. de fls. 2973 a 2977)

Face ao acima exposto, conclui-se não ser de apresentar qualquer reparo actuação da autarquia, pelo que apenas se propõe que o município mantenha a IGAL informada dos desenvolvimentos que venham a ocorrer no processo de obras nº 07/07.

#### **4. P.A. nº 6/2008 - Exposição apresentada por J. F. Ramos relativa à construção de uma piscina sem a devida licença**

Em 14-08-2008 deu entrada na IGAL a exposição subscrita por J. F. Ramos, remetida pelo ofício nº S/18902/08/SE da Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Na mencionada exposição é informado que João Salgueiro, actual Presidenta da CM de Porto de Mós, apresentou, em 01-08-2002, pedido de licenciamento para construção de uma piscina, o que deu origem ao processo de obras nº 394/2002, o qual não foi concluído, tendo, no entanto sido construída a piscina. Informa ainda que o processo em questão “evaporou-se dos arquivos”.

Após solicitação, foi entregue a esta equipa o processo de construção nº 394/2002.

(docs. de fls. 2978 a 2998)

Da análise do referido processo resulta que em 01-08-2002 foi requerido por João Salgueiro licença para construção de uma piscina com 42,00 m<sup>2</sup>, faltando apenas da documentação a certidão da conservatória do registo predial. Em informação técnica de 14-08-2002, é referido encontrar-se o solicitado em conformidade com a legislação em vigor, nomeadamente no que se refere aos instrumentos de gestão territorial aplicáveis, encontrando-se em falta a certidão atrás mencionada. Foi, na mesma data, proferido despacho determinando a comunicação do conteúdo da informação “apresentado o elemento solicitado”. Em 30-08-2002 foi proferido despacho de “Tomei conhecimento”. O despacho seguinte, e último acto constante do processo, data de 06-10-05, e determina aos serviços de fiscalização que informem se a obra está executada.

Não se encontrando no processo o auto da fiscalização de verificação da construção em causa, foi solicitada informação aos serviços, os quais vieram esclarecer, em 29-04-2009, que a ordem constante do despacho de 06-10-05, do

anterior Presidente, não foi executada por o processo nunca ter sido encaminhado para os serviços de fiscalização. É ainda acrescentado que o último movimento processual, de 30-08-2002, é da Secção de Obras, onde é mencionado ter sido o requerente informado da necessidade de apresentação da certidão da conservatória do registo predial, encontrando-se o processo pendente desde essa data. É também informado encontrar-se o processo a despacho para que sejam tomadas as devidas diligências.

(doc. De fls. 2999)

Em informação da fiscalização de 29-04-2009, é referido que, após visita ao local, foi constatado existir uma piscina no local referido no processo nº 394/2002, aparentemente em estado de abandono, com as bombas e sistema eléctrico inactivos, acrescentando que o requerente informou ter a piscina em causa sido construída em 29-06-1994, data inscrita na piscina em questão e registada por uma das fotografias que documentam a informação.

Em 06-05-2009, foi proferido despacho, pelo Vereador com competência delegada, determinando a notificação do requerente para solicitar novo licenciamento e o levantamento do auto de notícia pela fiscalização.

Por ofício datado de 07-05-09, foi o requerente João Salgueiro informado do arquivamento do processo de obras nº 394/2002, por caducidade, e do prazo de 60 dias para requerer novo licenciamento.

Em 08-05-2009 foi elaborado o auto de notícia de contra-ordenação nº 07, onde consta “Verifica-se no local que foi construída uma piscina, conforme consta no processo de obras nº 394/2002, sem a respectiva licença.”, o que configura ilícito de ordenação social.

(doc. de fls. 3000 a 3008)

Por iniciativa própria, veio João Salgueiro, actual Presidente da CM, junto desta equipa esclarecer que, a piscina existente na sua propriedade foi construída em 1994, sem o devido licenciamento, e que, devido a diversas falhas no seu funcionamento, se encontra inactiva desde há muito, pelo que pretendia com o pedido de licenciamento de 2002 proceder à substituição daquela, tendo, no entanto, por razões pessoais e profissionais, abandonado o projecto.

Não existindo indícios de ilícito susceptível de fundamentar procedimento tutelar e tendo os serviços da autarquia iniciado os procedimentos legalmente devidos, propõe-se que seja solicitada à autarquia informação, devidamente documentada, sobre a decisão final que venha a ser proferidas no procedimento de contra-ordenação iniciado com o auto de notícia nº 07, bem como, sobre a apresentação de novo pedido de licenciamento e respectiva decisão final, ou quais as diligências de tutela da legalidade urbanística que se propõem prosseguir, caso tal pedido não seja apresentado.

## XI – CONCLUSÕES

1. No âmbito dos instrumentos de gestão financeira não foram encontradas irregularidades.
2. No que respeita à atribuição de subsídios, conclui-se pela não verificação de indícios da prática de actos ilícitos por parte da autarquia.
3. No que respeita aos contratos de publicidade nada há a apontar à actuação da autarquia.
4. Não foram criadas empresas municipais no Município de Porto de Mós.
5. Os processos de loteamento encontravam-se, de uma forma geral, bem ordenados cronologicamente, as respectivas folhas numeradas, embora não estivessem rubricadas.
  - 5.1. Os pedidos eram, em regra, correctamente instruídos e os processos reuniam os elementos indispensáveis à sua apreciação.
  - 5.2. As informações técnicas constantes dos processos analisavam a sua conformidade com os instrumentos de gestão territorial em vigor.
  - 5.3. As alterações às licenças cumpriam o disposto no art. 27º do R.J.U.E. designadamente, realização de discussão pública e comunicação oficiosa à Conservatória do Registo Predial de Porto de Mós dos aditamentos aos alvarás.
6. No Processo de Loteamento nº 435/2008 (Alvará de Loteamento nº 144/2008) o acto administrativo de licenciamento foi praticado pela Câmara Municipal, órgão incompetente, já que em reunião de 08.11.2005 delegara as suas competências em matéria de licenciamento e fiscalização no Presidente da C.M.P.M que, por sua vez, mediante despacho de 09.11.2005, subdelegara no Vereador Jorge Cardoso. Assim, a deliberação de 30.10.2008 é anulável, nos termos previstos nos artºs 135º e 136º do C.P.A.

7. Nos processos de obras particulares analisados os pedidos eram acompanhados dos elementos instrutórios legalmente exigíveis.

7.1. Os pedidos de autorização eram instruídos com os projectos das especialidades.

7.2. Tem sido exigido o cumprimento das normas técnicas tendo em vista a satisfação das condições de acessibilidade a que se refere o D.L. nº 163/2006, de 8 de Agosto.

7.3. Nos pedidos de autorização de obras de construção a decisão final foi sempre proferida pelo órgão competente, o Vereador com competência delegada, Arq.<sup>to</sup> Jorge Cardoso, mediante despacho do Presidente da C.M. de 09.11.2005.

7.4. Nos pedidos de licenciamento nem sempre foi respeitado o acto de delegação de competências praticado pela Câmara Municipal na reunião de 08.11.2005, ao delegar no Presidente da C.M.P.M. a sua competência em matéria de licenciamento e fiscalização (posteriormente subdelegada mediante despacho de 09.11.2005).

7.5. Nos processos analisados o alvará não era emitido sem que se mostrassem pagas pelo requerente as taxas devidas.

8. No processo de obras nº 738/2006, em nome de “Adriano Miguel e Filhos, Lda”, foi autorizada a construção de moradia com violação do alvará de loteamento nº 72/2005, sendo nulo o despacho de 06.03.2007. Entende-se que se verificam causas de exclusão da culpa para efeitos de proposta de perda de mandato.

8.1. O alvará de construção nº 44/2008, que titulou aquela autorização, continha nas suas especificações erros/incorreções susceptíveis de por em causa o princípio da transparência subjacente à obrigatoriedade de publicitação do alvará, prevista no artigo 78º do R.J.U.E.

9. No âmbito do processo de obras nº 366/2008, em nome de “SIRPLASTE – Sociedade Industrial de Recuperadores de Plástico, S.A.”, foi licenciada a construção de unidade industrial em área sujeita a suspensão parcial do P.D.M., com violação das medidas preventivas estabelecidas para a zona, sendo nulo o despacho de 30.10.2008, proferido pelo Vereador Jorge Cardoso. Considera-se que se verificam causas de exclusão da culpa para efeitos de proposta de perda de mandato.

10. No que respeita à acumulação de funções, dos requerimento apresentados ao abrigo dos Decretos-Lei nº427/89, de 07 de Dezembro, e nº 413/93, de 23 de Dezembro, constam, na generalidade, as referências exigidas para a autorização, sendo no entanto de apontar a falta de concretização, nomeadamente no que se refere à inexistência de incompatibilidade e conflito entre as funções. O requerimento apresentado ao abrigo dos artigos 28º e 29º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, apresenta a mesma falta de concretização, no entanto, contrariamente ao regime anterior, é agora exigida, pelo artigo 29º, a fundamentação com a indicação das razões pelas quais o requerente entende não existir incompatibilidade nem prejuízo para o interesse público, bem como das razões pelas quais entende não existir conflito com as funções desempenhadas.

11. No que respeita aos instrumentos de gestão de assiduidade, nada há a apontar à actuação da autarquia.

12. No que respeita aos limites de horas prestadas a título de trabalho extraordinário, constante dos nº 1 e 2 do artigo 27º do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 169/2006, de 17 de Agosto, o maior numero de casos de ultrapassagem dos referidos limites refere-se a serviço prestado por motoristas de transportes colectivos, pessoal auxiliar e operário, no entanto, por despacho do Presidente da CM, foi expressamente fundamentada e reconhecida como indispensável a manutenção em serviço que

deu origem à ultrapassagem desses limites, tal como previsto pelo nº 5 do artigo 27º do mencionado diploma.

13. No que respeita à aplicação do SIADAP, nada há a apontar à actuação da autarquia.

14. Entende-se encontrar o uso de veículos oficiais por funcionários da autarquia, sem a categoria de motorista, a observar termos legais.

15. Os processos de contratação pública analisados apresentavam algumas deficiências, designadamente, falta de rubrica e numeração das respectivas folhas.

16. A verificação do cabimento e cativação das verbas necessárias não eram efectuadas pelos serviços da C.M.P.M. previamente ao início dos procedimentos de contratação.

17. Nos processos de empreitada, nem sempre foi promovida a audiência prévia escrita dos concorrentes, e a notificação a que se refere o nº 3 do art. 110º do D.L. nº 59/99, de 02/03 nem sempre se verificou.

18. Os prazos para a execução das obras eram, frequentemente, ultrapassados, não se verificando pedido de prorrogação, apresentação de novo plano de trabalhos ou aplicação de multas por violação dos prazos contratuais.

19. Os prazos de pagamento dos trabalhos executados não têm sido cumpridos e pelo atraso nos pagamentos, os empreiteiros não têm sido abonados com juro de mora.

20. No processo de empreitada nº 45/2007 (Espaço verde integrado norte Igreja de S. Pedro) o acto administrativo de adjudicação, a deliberação da Câmara Municipal de 04.10.2007, foi praticado pelo órgão incompetente para o efeito; por outro lado, não ficou demonstrado que os trabalhos autorizados por deliberação da C.M., de 15.05.2008, se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, tendo sido indevidamente qualificados de

“trabalhos a mais”, e sido omitido um novo procedimento de contratação, ajuste directo com consulta a três entidades. As deliberações de 04.10.2007 e de 15.05.2008 não são, contudo, impugnáveis contenciosamente face ao disposto na alínea a), do nº 2, do art. 58º do C.P.T.A.

**21.** No processo nº 60/2007, relativo à realização da empreitada de requalificação do edifício das antigas piscinas, a C.M.P.M., ao arrepio do acto de delegação de competências praticado em reunião de 05.11.2005, deliberou aprovar a abertura de concurso público, os respectivos caderno de encargos e programa de concurso e adjudicar a realização da empreitada. A impugnação contenciosa do acto de adjudicação, deliberação de 07.02.2008, já não é, contudo, admissível face ao disposto na alínea a), do nº2, do art. 58º do C.P.T.A.

**21.1.** Os trabalhos cuja execução foi aprovada pela C.M.P.M., em reunião de 02.04.2009, não decorreram uma circunstância imprevista, afiguram-se, por isso, como trabalhos novos, cuja adjudicação devia ter sido precedida de novo procedimento de contratação, Concurso Limitado sem publicação de anúncio (art. 48º nº 2 alínea b) do D.L. nº 59/99, de 02/03). A omissão deste procedimento concursal implica a preterição de formalidades essenciais que, nos termos do art. 133º, nº 1 do C.P.A., torna nulo o acto administrativo de adjudicação dos “trabalhos a mais”, pelo que se propõe a participação ao TAF de Leiria dos factos descritos.

**22.** No processo nº 49/2008 referente à empreitada de “Reforço de abastecimento de água ao Livramento”, a entidade competente para autorizar a despesa, determinar a escolha e abertura do procedimento e aprovar a adjudicação era o Presidente da C.M.P.M. pelo que, a deliberação do Órgão Executivo de 30.10.2008 é anulável, devendo os factos respectivos ser participados ao TAF de Leiria para os devidos efeitos.

23. Nos processos de aquisição de bens e serviços analisados constava a justificação da expressão de necessidades do serviço utilizador contudo, na sua maioria, não havia uma adequada fundamentação do valor estimado da despesa, ou seja, não eram indicadas as regras/critérios (cfr. art<sup>s</sup> 23<sup>o</sup> a 25<sup>o</sup> do D.L. n<sup>o</sup> 197/99, de 8 de Julho) a que obedecia o cálculo do valor da despesa e dos respectivos contratos (explicitação da forma como se chegara ao valor estimado da despesa).

24. No processo n<sup>o</sup> 16/2008 referente ao “Fornecimento contínuo de massa betuminosa a quente e massa de desgaste” não foi celebrado contrato escrito entre a C.M.P.M. e o adjudicatário, não obstante a despesa ser de valor superior a 50.000,00 € e não se verificarem as situações de isenção ou dispensa de contrato escrito previstas nos artigos 59<sup>o</sup> e 60<sup>o</sup> do D.L. n<sup>o</sup> 197/99, de 08/06.

24.1. Acresce que, face ao valor da proposta adjudicatária consideravelmente superior ao valor estimado do contrato e, por isso, inadequado ao tipo de procedimento adoptado, a C.M.P.M não procedeu à abertura de novo procedimento em conformidade com o disposto no art. 82<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1 do D.L. n<sup>o</sup> 197/99, de 08/06, tornando inválido o acto administrativo de adjudicação, o despacho do Presidente da C.M.P.M., de 26.03.2008. Contudo, nos termos da alínea a), do n<sup>o</sup> 2, do art. 58<sup>o</sup> do C.P.T.A., a impugnação contenciosa já não é possível.

25. No P.A. n<sup>o</sup> 1/2004 verificou-se que a C.M.P.M., na análise dos proc. de obras n<sup>os</sup> 61, 146, 161 e 174 de 2002, não se socorreu de critérios uniformes por forma a tratar igualmente situações idênticas, pondo em causa princípios fundamentais da actividade administrativa. Acresce que, nos processos n<sup>os</sup> 146 e 161 de 2002 promoveu a realização de uma operação de loteamento sem o respectivo controlo prévio.

26. No P.A. n<sup>o</sup> 3/2008, respeitante à execução de empreitadas de obras públicas sem o necessário procedimento prévio de contratação, conclui-se que prescreveu

o direito de instaurar procedimento disciplinar e que a vinculação do Município aos contratos objecto dos autos foi apurada judicialmente pelo TAF de Leiria, em sentença proferida a 22.10.2008, no processo nº 568/08.3BELRA. Acresce que, não foram obtidos elementos probatórios para possível responsabilidade tutelar, de actuais membros dos órgãos do Município de Porto de Mós que integraram o Executivo no mandato 2002/2005, pelo que se deixa à consideração superior a necessidade de eventual acção inspectiva sob a forma de inquérito.

27. No P.A. nº 4/2008 verificou-se que, em reunião de Câmara de 25-06-2009, foi decidida a declaração de nulidade da licença e cassação do respectivo alvará, pelo que se conclui não ser de apresentar qualquer reparo actuação da autarquia.

28. No P.A. nº 6/2008 verificou-se que, por ofício datado de 07-05-09, o requerente João Salgueiro foi informado do arquivamento do processo de obras nº 394/2002, por caducidade, e do prazo de 60 dias para requerer novo licenciamento, e em 08-05-2009 foi elaborado o auto de notícia de contra-ordenação nº 07, onde consta “Verifica-se no local que foi construída uma piscina, conforme consta no processo de obras nº 394/2002, sem a respectiva licença.”, o que configura ilícito de ordenação social. Pelo que, tendo os serviços da autarquia iniciado os procedimentos legalmente devidos, conclui-se pela inexistência de indícios de ilícito susceptível de fundamentar procedimento tutelar.

## XII – RECOMENDAÇÕES

Propõe-se que sejam feitas à Câmara Municipal de Porto de Mós as seguintes recomendações:

1. Que proceda à numeração e rubrica das folhas de todos os processos nomeadamente, dos processos de empreitada e de fornecimentos, a fim de evitar eventuais extravios de documentação.
2. Que sejam respeitadas as delegações e subdelegações de competências, de forma a prevenir a prática de actos ilegais e, consequentemente, inválidos, por incompetência do órgão que os praticou.
3. Que promova o respeito pela delimitação das competências dos órgãos do Município, estabelecida pela Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.
4. Que todas as atribuições de subsídio sejam objecto de protocolo, ou outro documento, onde constem os direitos e deveres das partes, o desenvolvimento de actividade de interesse público, no âmbito das atribuições da autarquia, pela entidade subsidiada, bem como, a justificação e necessidade do apoio prestado.
5. Que na emissão dos alvarás os serviços procedam com o cuidado necessário para evitar erros/incorrecções nas suas especificações.
6. Que promova o respeito pelas medidas preventivas estabelecidas para as áreas objecto de suspensão parcial do P.D.M.
7. Que os serviços da autarquia exijam a indicação, nos pedidos de autorização de acumulação de funções, das razões pelas quais o requerente entende não existir incompatibilidade nem prejuízo para o

interesse público, bem como as razões pelas quais entende não existir conflito com as funções desempenhadas, tal como determinado pelo artigo 29º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, devendo fazer constar a identificação da entidade para quem será prestado o trabalho.

8. Que, em todos os requerimentos de acumulação de funções apresentados, seja elaborada informação técnica, por forma a garantir a conformidade do pedido com o legalmente previsto, e assim fundamentar o despacho que sobre aquele seja exarado.
9. A inclusão das fichas anuais de assiduidade nos processos individuais dos funcionários da autarquia.
10. A prestação de trabalho extraordinário não deverá ocorrer para fazer face a necessidades normais e regulares do serviço em resultado de um quadro de pessoal desadequado, pelo que se recomenda à autarquia que proceda à análise das situações de carência de pessoal e considere a possibilidade, dentro dos limites legais, de admissão do pessoal necessário.
11. Que observe a tramitação legal relativa à realização das despesas designadamente, verificação *a priori* do cabimento, evitando que este ocorra simultaneamente com o compromisso (assunção face a terceiros da realização da despesa), em regra, o acto de adjudicação.
12. Que promova o cumprimento dos prazos de pagamento previstos no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo D.L. nº 18/2008, de 29 de Janeiro.
13. Que se abstenha de autorizar a realização de trabalhos, qualificando-os de “trabalhos a mais”, que não se enquadrem rigorosamente na

definição, nas condições e nos limites a que se refere o art. 370º do Código dos Contratos Públicos.

14. Que os contratos públicos devem, em regra, ser reduzidos a escrito com excepção apenas dos casos previstos no art. 95º do Código dos Contratos Públicos.
15. Que a sua actuação se norteie sempre pelos princípios gerais da actividade administrativa e que promova o respeito pelas diversas formas de controlo administrativo das operações urbanísticas.

### XIII – PROPOSTAS

1. Que sejam participados ao Digno Magistrado do Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Leiria, para anulação, os seguintes actos administrativos, bem como a documentação de referência:

1.1. Deliberação da Câmara Municipal de Porto de Mós de 30.10.2008 - processo de loteamento 435/2008 – alvará nº 144/2008 (doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1065 a 1096): Cap. VI ponto 3.7 do relatório;

1.2. Deliberação da Câmara Municipal de 30.10.2008 – processo de empreitada nº 49/2008 (doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2418 a 2487): Cap. VIII, ponto 12 do relatório.

2. Que sejam participados ao Digno Magistrado do Ministério Público junto do TAF de Leiria, para efeitos de declaração de nulidade, os actos administrativos seguintes, bem como a documentação de referência:

2.1. Despacho do Vereador Jorge Cardoso de 06.03.2007 - processo de obras nº 738/2006 (doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1163 a 1207): Cap. VI, ponto 4.7 do relatório;

2.2. Despacho do Vereador Jorge Cardoso de 30.10.2008 – processo de obras nº 366/2008 (doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 1208 a 1277): Cap. VI, ponto 4.8. do relatório;

2.3. Deliberação da Câmara Municipal de 02.04.2009 – processo de empreitada nº 60/2007 (doc<sup>s</sup> a fl<sup>s</sup> 2060 a 2263): Cap. VIII, ponto 11 do relatório.

3. Propõe-se que seja solicitado à autarquia:

3.1. No âmbito do P.A. nº 4/2008, que mantenha a IGAL informada dos desenvolvimentos que venham a ocorrer no processo de obras nº 07/07.

3.2. No âmbito do P.A. nº 6/2008, informação, devidamente documentada, sobre a decisão final que venha a ser proferidas no procedimento de contra-ordenação iniciado com o auto de notícia nº 07, bem como, sobre a apresentação de novo pedido de licenciamento e respectiva decisão final, ou quais as diligências de tutela da legalidade urbanística que se propõem prosseguir, caso tal pedido não seja apresentado.

4. Relativamente ao P.A. nº 3/2008, coloca-se à consideração superior a necessidade de intervenção tutelar sob a forma de inquérito.

Lisboa, 14 de Setembro de 2009

As Inspectoras

*Emília Henriques*

*Helena Jones*