

PARECER:

*A consideração superior,
com a minha concordância.*

MÁRIO TAVARES DA SILVA
Subinspetor-geral
2014.08.13

Concordo, nomeada-
mente com as condis-
ções e requisitos cons-
tantes de fs 60 a
68.

A consideração superior.

IGF, 12 AGO 2014

Ana Paula B. Salgueiro

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Concordo.

*A consideração de S. Ex.^o o
seu Sr. Secretário de Estado Adjunto
e do Orçamento.*

IGF, 21/08/2014

P.^a Inspectora-Geral

M. Isabel Castelhã Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspector-Geral



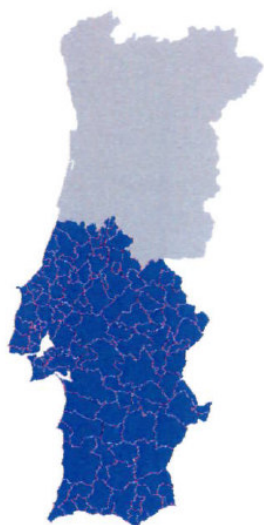
inspeção geral. finanças

acrescentar Valor à gestão pública

CONTROLO DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA - LISBOA E SUL

Auditoria ao Município de Loulé

Proc. n.º 2013/173/A5/548



Relatório n.º 670/2014

Agosto de 2014

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

FICHA TÉCNICA	
NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Loulé
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF para 2013.
ÂMBITO	Triénio 2010-2012
OBJETIVOS	<p>Objetivo geral: controlar a atuação do Município no domínio da urbanização e da edificação, tendo em conta, designadamente, a sua legalidade, e como</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Analisar a gestão urbanística, compreendendo, designadamente, o planeamento e os recursos financeiros afetos, procurando concluir, designadamente sobre: <ul style="list-style-type: none"> ✓ O peso do investimento municipal em urbanização nas despesas municipais; ✓ A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais; ✓ O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (TMU). <input type="checkbox"/> Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística. <input type="checkbox"/> Verificar a legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal no âmbito da aprovação das operações urbanísticas, nomeadamente, quanto aos seguintes aspetos: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Conformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor; ✓ Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie. <input type="checkbox"/> Analisar a regularidade da instauração, instrução e conclusão, em matéria de ilícitos urbanísticos, dos procedimentos de contraordenação e da aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.
METODOLOGIA	A metodologia utilizada correspondeu à delineada no Guião de Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais, com recurso, em particular, às seguintes técnicas: análise documental, tratamento de dados contabilísticos e financeiros e realização de entrevistas.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi

	recebida na IGF, por <i>e-mail</i> , em 17/fev/2014
CICLO DE REALIZAÇÃO	Maio 2013 – Maio 2014
DIRECÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	Coordenação: CdE Anabela Bastos Execução: Inspetor Manuel Francisco Monge Salvador

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

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

1. Tendo em conta as evidências obtidas (Anexos 1 a 103), a análise e avaliação das mesmas (Cap. II) e os resultados do procedimento de contraditório (vd. Anexo 104) os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. A presente auditoria incidiu sobre a área do urbanismo, abrangendo o triénio 2010/2012.

1.2. O efeito de contenção da edificação dispersa alcançado com a aplicação das normas proibitivas de edificação nova em solo rural constantes do PROTAlg e do art.º 88.º do PDM, está a ser posto em causa pela aplicação das normas dos mesmos Planos relativas a reconstrução e ampliação de edificações existentes nesta classe de solo.

1.3. A definição normativa pouco precisa de algumas condições, com recurso excessivo a conceitos vagos e indeterminados, dificulta a interpretação destas normas e confere à administração local um amplo poder discricionário. Os pedidos de licenciamento de obras de recuperação e ampliação são deferidos pelos municípios, como é o caso do Município de Loulé, desde que se demonstre o cumprimento das poucas imposições específicas objetivamente incontornáveis.

1.4. Em matéria de taxas urbanísticas verificamos que a CML cobra as taxas correspondentes à emissão de licenças não sendo cobradas taxas de urbanização.

1.5. O montante das taxas urbanísticas cobradas no triénio de 2010/2012 ascendeu a cerca de M€ 1,3, tendo vindo a diminuir, passando de € 677.665,36 em 2010, para € 289.332,77, em 2012.

Âmbito da auditoria

Licenciamento de obras de recuperação e ampliação de edificações em solo rural impede a contenção da edificação dispersa

Normas do RPDM aplicáveis – recurso excessivo a conceitos vagos e indeterminados

São cobradas taxas pela emissão de licenças

Valor das taxas urbanísticas no triénio: M€ 1,3

- 1.6.** Verificou-se que, em alguns dos processos de obras analisados, as informações e pareceres técnicos que instruíam os referidos processos, não são, por vezes, suficientemente esclarecedores quanto ao objeto das pretensões e sua subsunção à previsão das normas legais e regulamentares aplicáveis.
- 1.7.** Foram detetadas **situações de violação de normas do RPDM** em vigor geradoras da invalidade dos atos de licenciamento, nos termos do art.º 68.º alínea a) do RJUE. Com efeito, a análise dos procedimentos respeitantes a controlo prévio de **operações de recuperação e ampliação** revelou um número considerável de irregularidades. Desta forma verificou-se que:
- 1.7.1.** No âmbito do **Proc. de obras n.º 12/2009** - A legalização da ampliação do rés do chão (36,7 m²) - loja B - , deliberação de 3/nov/2010, com fundamento em que as obras foram realizadas antes da entrada em vigor do PDM, viola o disposto no artigo 27º do RPDM porque a área da edificação sem essa ampliação já excede o limite de área de construção fixado neste preceito regulamentar, que é de 450m².
- 1.7.2.** Relativamente ao **Proc. de obras n.º 133/2010** verificou-se que: depois de um primeiro indeferimento, o novo projeto de alterações, onde continua a apresentar-se uma cave semidescoberta como é bem visível em especial nos alçados sul, nascente e poente e no corte AA, foi aprovado com fundamento em parecer favorável. Por outro lado, como demonstram as imagens de 22/jun/2007, não parece resultar que as construções preexistentes estivessem volumetricamente definidas, pelo que o despacho do PCM de 3/jun/2011 é nulo por violação do art.º 88.º-B do PDM.
- 1.7.3.** No âmbito do **Proc. de obras n.º 138/2009**, o projeto de arquitetura apresentado em 5/mar/2009, prevê a construção de três pisos, um dos quais abaixo da cota da

Deficiente
fundamentação
de informações
técnicas

Invalidade dos
atos
administrativos

Nulidade da
deliberação de
3/nov/2010

Nulidade do
despacho de
3/jun/2011

Nulidade do
despacho de
19/set/2011

soleira, mas parcialmente acima do solo, o que está em desconformidade com o artigo 88.º n.º 4, alínea b) do PDM, pelo que o despacho do Presidente de 19/set/2011 é nulo por violação do PDM.

1.7.4. Relativamente ao **Proc. de obras n.º 299/2009**, verificou-se que o projeto aprovado prevê uma construção sem qualquer relação com a preexistência. Por outro lado, não há qualquer prova de que a preexistência seja construção licenciada ou existente em data anterior à exigência legal de licenciamento, pelo que o despacho do PCM de 7/set/2010, que licenciou a obra, é nulo por violação do PDM.

1.7.5. No âmbito do **Proc. de obras n.º 411/2009** - A pequena edificação preexistente foi construída sem o devido licenciamento municipal e não pode ser legalizada, porque está implantada em solo rural, onde o nº 1 do artigo 88º do RPDM proíbe a edificação. Consequentemente, esta edificação não pode ser considerada preexistência para efeitos de aplicação do citado artigo 88º-B, pelo que a deliberação de 25/mai/2011 e o despacho do PCM de 12/set/2011 são nulos por violação do art.º 88.º-B do PDM.

1.7.6. Relativamente ao **Proc. de obras n.º 82/1972**, foram aprovadas obras em desconformidade com o art.º 88.º-B do PDM, com fundamento em que a sua realização foi anterior à entrada em vigor deste Plano. As edificações legalizadas com violação do citado artigo 88º-B, são as de apoio (arrumos e alpendre) porque estão separadas da moradia licenciada em 1972 (única construção licenciada no prédio), não podendo ser consideradas sua ampliação para os fins previstos nesta norma regulamentar, pelo que a deliberação de CM de 8/set/2010 e o despacho do PCM de 22/mar/2011 são nulos por violação do art.º 88.º-B do PDM.

Nulidade do
despacho de
7/set/2010

Nulidade da
deliberação de
25/mai/2011 e o
despacho de
11/set/2011

Nulidade da
deliberação de
8/set/2010 e do
despacho de
22/mar/2011

1.7.7. No âmbito do **Proc. de obras n.º 111/1994**, foram aprovadas obras em desconformidade com o art.º 88.º-B do PDM, com fundamento em que a sua realização foi anterior à entrada em vigo deste Plano. A obra legalizada em desconformidade com o disposto no citado artigo 88º-B, é o sótão do edifício B que acrescenta um piso, com cerca de 100m², à moradia licenciada em 1994, pelo que deliberação de CM de 3/nov/2010 e o despacho do PCM de 22/mar/2011 são nulos por violação do art.º 88.º-B do PDM.

**Nulidade da
deliberação de
3/nov/2010 e do
despacho de
22/mar/2011**

1.7.8. Relativamente ao **Proc. de obras n.º 179/71**, as ampliações, legalizadas com fundamento em que são anteriores à entrada em vigor do PDM, excedem, em conjunto com a construção legal, 300m² de área de construção, pelo que deliberação de CM de 23/dez/2009 e o despacho do PCM de 2/set/2010 é nulo por violação do art.º 88.º-B do PDM.

**Nulidade da
deliberação de
23/dez/2009 e
do despacho de
2/set/2010**

1.7.9. No âmbito do **Proc. de obras n.º 373/2009**, a moradia foi construída em data em que não era legalmente exigida licença municipal de construção e os anexos foram ilegalmente construídos. À legalização de construções são aplicáveis as normas legais e regulamentares vigentes à data dos atos que a decidam. A violação do disposto no artigo 88º-B, nº 4, al. d), ocorre porque, atendendo a que a edificação preexistente legalmente construída (a moradia) tem área de construção superior ao limite imposto neste preceito regulamentar, já não é viável a legalização dos anexos.

**Nulidade da
deliberação de
5/out/2010 e do
despacho de
14/fev/2011**

1.7.10. Relativamente ao **Proc. de Obras n.º 450/2005**, a legalização destas edificações em solo rural viola o disposto no artigo 88º, nº 1, do RPDM. Não colhe, como já se demonstrou, a fundamentação no sentido de a legalização ser viável por estarem em causa edificações construídas há mais de dez anos (antes da entrada em

**Nulidade da
deliberação de
23/set/2009 e de
21/set/2011**

vigor do PDM) que não deram origem à instauração de qualquer procedimento contra-ordenacional.

1.7.11. No âmbito do **Proc. de obras n.º 799/1990**, o licenciamento do barbecue está claramente em desconformidade com o artigo 88º, nº1, do RPDM, porque não é subsumível no disposto no artigo 88º-B do RPDM, uma vez que não pode ser considerada ampliação da moradia, na medida em que dela se encontra separada.

1.7.12. Relativamente ao **Proc. de obras n.º 888/1987**, verificou-se que a área de construção da edificação ampliada e da ampliação excede o limite de 300m². A garagem e o barbecue foram construídos depois da entrada em vigor do PDM – agravam o excesso de área de construção para habitação, cfr. 88º-B do PDM, pelo que a deliberação de CM de 21/jul/2010 e o despacho do PCM de 6/out/2010 são nulos.

1.7.13. No âmbito do **Proc. de obras n.º 1141/1973**, o procedimento foi deferido com fundamento no facto de as construções serem anteriores ao regime da RAN e PDM, argumentação do parecer jurídico, e não terem sido objeto de procedimento com vista à aplicação de qualquer sanção. Face ao princípio tempus regit actum, esta fundamentação não é válida. A edificação licenciada tem a área de construção de 278,25m² e a ampliação ilegalmente construída tem a área de 496,45m². Uma vez que a área de construção total (774,70m²) é muito superior ao limite imposto pelo citado artigo 88º-B (300m²), o licenciamento da ampliação não é legalmente viável, pelo que é nulo.

1.7.14. Relativamente ao **Proc. de obras n.º 565/2009**, as alterações licenciadas provocaram um considerável aumento da altura da cumeeira e da fachada a tardoz. A criação do sótão traduz-se na leitura, em especial na

Nulidade da
deliberação de
6/out/2010 e do
despacho de
29/dez/2011

Nulidade da
deliberação de
21/jul/2010 e do
despacho de
6/out/2010

Nulidade da
deliberação de
13/abr/2011 e
despacho de
31/jan/2012

Nulidade do
despacho de
29/jun/2010

fachada de tardo, de mais um piso (3º piso). O ato de licenciamento das alterações e ampliação, viola o disposto no artigo 27º, nº 3.2, alínea c), do RPDM, que, para a área em que a edificação está implantada, impõe como limites dois pisos ou altura máxima de 6,5m.

1.7.15. No âmbito do **Proc. de obras n.º 359/2010**, o projeto de arquitetura viola o disposto no artigo 88º-B do RPDM porque a edificação preexistente não era uma estrutura edificada volumetricamente definida e as obras de alteração e ampliação não se limitam a assegurar a estabilidade, durabilidade, funcionamento e habitabilidade dos edifícios, assim como manter ou reabilitar o interesse histórico, tipológico e morfológico dos elementos mais significativos, enquanto testemunhos históricos das atividades e realizações humanas (cfr. nº 2 do mesmo artigo). A ampliação de 83m² (área da edificação preexistente) para 300m² de área de construção (acima da cota de soleira) não pode ser considerada como obra exclusivamente ditada por estas finalidades.

O projeto de alterações aprovado por despacho de 31/ago/2011 mantém a mesma área de construção acima da cota de soleira violando, assim, o PDM pelos motivos exposto no antecedente parágrafo. Viola também o disposto no artigo 88º-A, alínea j), do RPDM, aplicável por força do disposto na alínea h) do nº 4 do artigo seguinte porque não está demonstrada a inevitabilidade das profundas alterações da morfologia natural do solo e da substituição das vedações tradicionais da propriedade rústica.

1.8. Dos 412 **processos de contraordenação** instaurados no triénio 2010-2012, 326 encontravam-se em tramitação.

Dos processos que foram objeto de decisão, constatou-se que a sanção aplicada na maioria dos processos decididos é a admoestação.

**Nulidade dos
despachos de
05/jan/2011 e de
31/ago/2011**

**80% dos
processos de
contraordenação
não tinham
decisão**

1.9. Em matéria de **medidas de tutela da legalidade** verificámos que a autarquia adota essas medidas nas situações em que é detetada a prática de ilícitos urbanísticos.

No triénio 2010-2012, foram adotadas 121 medidas de tutela da legalidade, 70 embargos e 51 demolições.

Em regra, na sequência da notificação dos despachos de embargo e demolição, os infratores requerem o licenciamento da obra ilegal.

Nas situações em que tal não ocorre e não sendo cumprida a ordem de demolição ou embargo, os factos são participados ao MP por indiciarem a prática do crime de desobediência.

**Adotadas 121
medidas de tutela
da legalidade**

1.10. A Norma de Controlo Interno do Município, aprovada em 24/abr/2002, foi objeto de duas alterações, uma em 20/jul/2005 e outra em 24/abr/2013. Não contém regulamentação específica quanto à área objeto da auditoria.

**A NCI em vigor
não contém
regulamentação
para a área do
urbanismo**

1.11. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas foi aprovado em 19/abr/2010, não tendo sido sujeito a qualquer revisão.

**O Plano de
Gestão de Riscos
de Corrupção e
Infrações
Conexas não foi
revisito**

1.12. Foram igualmente objeto de verificação, no âmbito desta auditoria, as queixas e denúncias pendentes sobre urbanismo:

1.12.1. Foi analisada uma denúncia sobre a eventual implantação em RAN, de uma **moradia na Alfarrobeira**, freguesia de São Clemente. Dos elementos disponíveis do processo e face à dificuldade de leitura das plantas, não podendo deixar de ser ponderada uma considerável margem de erro (o erro de 1mm traduz-se num erro de 25 m no terreno), não é possível, uma afirmação com um grau de certeza satisfatório, no sentido em que a obra está implantada em área afeta à RAN.

Em coerência com o entendimento da DRAP do Algarve de que o

**Falta de parecer
da ERRAN**

ato de licenciamento da moradia é nulo por falta do aludido parecer da ERRAN do Algarve, esta última entidade não deveria ter emitido parecer favorável ao licenciamento da piscina que considerou ampliação daquela edificação, porque o licenciamento da ampliação, enquanto ato conseqüente, não pode, face àquele entendimento, deixar de ser considerado nulo.

1.12.2. Foi também analisada uma demolição de uma obra ilegal, que se arrasta há mais de vinte anos.

A autarquia **no exercício do contraditório**, informou que "o projeto de execução da demolição foi concluído, encontrando-se no serviço de obras municipais para lançamento do procedimento de acordo com o Código dos contratos públicos, com vista à adjudicação da obra".

12.12.3. Foi ainda analisada uma denúncia sobre uma obra ilegal em Quarteira. Analisado o processo, verificou-se que foi determinada a demolição de obra ilegal, comunicado o crime de desobediência ao MP e determinadas medidas para execução coerciva do despacho de demolição.

A autarquia **no exercício do contraditório**, informou que o processo se encontrava no serviço de obras municipais para execução da obra, com vista à reposição da legalidade.

1.13. Do conjunto de conclusões e recomendações da IGF, a autarquia não acolheu favoravelmente as recomendações que visam a declaração de nulidade dos atos administrativos praticados no âmbito dos processos de obras n.ºs 12/2009; 133/2010; 138/2009; 299/2009; 411/2009; 82/1972; 111/1994; 179/71; 373/2009; 450/2005; 799/1990; 888/1987; 1141/1973; 565/2009 e 359/2010, por violação de normas do PDM, situações que serão objeto de participação autónoma ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé.

Não
concretização da
demolição de
obra ilegal

Comunicação ao
MP do crime de
desobediência
relativamente a
obra ilegal

Violação de
normas do PDM

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	12
LISTA DE FIGURAS	14
1. INTRODUÇÃO	15
1.1. ENQUADRAMENTO	15
1.2. OBJETIVOS	15
1.3. ÂMBITO	16
1.3.1. FUNCIONAL	16
1.3.2. TEMPORAL	16
1.4. METODOLOGIA	16
1.4.1. FASES	16
1.4.2. TÉCNICAS	21
1.5. CONDICIONALISMOS	21
2. RESULTADOS DA AUDITORIA	23
2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO	23
2.2. TAXAS URBANÍSTICAS	28
2.3. REGULAMENTOS MUNICIPAIS	29
2.3.1. PDM	29
2.3.2. REGULAMENTO DE URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO	30
2.3.3. REGULAMENTO DE TAXAS	30
2.4. GESTÃO URBANÍSTICA	30
2.4.1. DOS LOTEAMENTOS	30
2.4.2. DAS OBRAS PARTICULARES	33
2.4.3. LICENÇAS ADMINISTRATIVAS EM VIOLAÇÃO DO PDM	34

2.5. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	48
2.6. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE	50
2.7. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	52
2.7.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO	52
2.8. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	52
2.9. ANÁLISE DE QUEIXAS/DENÚNCIAS	53
2.9.1. MORADIA IMPLANTADA NA ALFARROBEIRA, FREGUESIA DE SÃO CLEMENTE (2011).....	53
2.9.2. EXPOSIÇÃO SOBRE OBRA ILEGAL (2006)	56
2.9.3. EXPOSIÇÃO SOBRE A EXPLORAÇÃO DE ESTABELECIMENTO SITO NA FRAÇÃO B DO EDIFÍCIO HORIZONTE, EM QUARTEIRA (2010).....	57
2.9.4. CONSTRUÇÃO ILEGAL, INUNDAÇÃO E CONTAMINAÇÃO POR ÁGUAS PLUVIAIS E DE PISCINA (2007 e 2008)	58
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	60
4. PROPOSTAS	68

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	Artigo
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
Cfr.	Conforme
CML	Câmara Municipal de Loulé
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRRA	Comissão Regional de Reserva Agrícola
DGOTDU/ SNIT	Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano /Sistema Nacional de Informação Territorial
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DRAP	Direção Regional de Agricultura e Pescas
GAP	Gabinete de Apoio ao Presidente
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGT	Instrumento de Gestão Territorial
MP	Ministério Público
PCML	Presidente da Câmara Municipal de Loulé
PDML	Plano Diretor Municipal de Loulé
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PROT- Algarve	Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve
PU	Plano de Urbanização
RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RJCO	Regime Geral das Contraordenações

RJICT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RMUE	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
RPDM	Regulamento do Plano Diretor Municipal
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
TJL	Tribunal Judicial de Loulé
TMU	Taxa Municipal de Urbanização

LISTA DE FIGURAS

Gráficos

Gráfico n.º 1	Situação dos processos de contraordenação	49
Gráfico n.º 2	Medidas de tutela da legalidade adotadas (2010/2012)	51
Gráfico n.º 3	Situação dos Processos	52

Quadros

Quadro n.º 1	Amostra	17
Quadro n.º 2	Peso da amostra no universo	20
Quadro n.º 3	Peso das taxas urbanísticas e dos impostos municipais na receita municipal	29
Quadro n.º 4	Aditamentos a alvarás - 2012.....	31
Quadro n.º 5	Aditamentos a alvarás - 2011	32
Quadro n.º 6	Aditamentos a alvarás 2010	32
Quadro n.º 7	Licenças de operações urbanísticas em violação das normas do PDM	35
Quadro n.º 8	Contraordenações urbanísticas 2010/2012	49
Quadro n.º 9	Amostra de Processos de contraordenações por infrações urbanísticas ...	50

1. INTRODUÇÃO

1.1. ENQUADRAMENTO

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

1.2. OBJETIVOS

Para esta auditoria definimos como **objetivo geral** controlar a atuação do município no domínio da gestão e fiscalização urbanísticas, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade e como objetivos específicos:

- a) Objetivo 1** - Analisar a gestão urbanística, compreendendo, designadamente, o planeamento, os recursos financeiros afetos, procurando concluir, nomeadamente sobre:
 - O peso do investimento municipal em urbanização nas despesas municipais;
 - A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais;
 - O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas (TMU).

- b) Objetivo 2** - Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística.

- c) Objetivo 3** - Verificar a legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal no âmbito da aprovação das operações urbanísticas, nomeadamente, quanto aos seguintes aspetos:
 - Conformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor;
 - Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie.

d) Objetivo 4 - Analisar a regularidade da instauração, instrução e conclusão, em matéria de ilícitos urbanísticos, dos procedimentos de contraordenação e da aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística.

Para além dos objetivos descritos, será também objeto da presente ação a análise do **sistema de controlo interno**, em particular na área objeto da auditoria e o acompanhamento da **implementação das recomendações** formuladas no relatório da inspeção município, realizada em 2010, pela ex-IGAL, bem como a **análise de processos de denúncias** relacionadas com a área objeto de intervenção.

Será ainda apreciado o **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** da autarquia nos aspetos relacionados com as áreas objeto de auditoria, em cumprimento do Despacho n.º 9/2010 de 13/abr/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

1.3. ÂMBITO

1.3.1. FUNCIONAL

Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Loulé, com particular incidência no Departamento de Administração do Território e no Departamento de Finanças e Património.

1.3.2. TEMPORAL

A auditoria abrangeu o triénio 2010/2012 e, nos casos em que **tal** se justificou, foram analisados os processos relativos ao ano de 2013 até ao mês anterior ao do início da auditoria (mês de mai/2013).

1.4. METODOLOGIA

1.4.1. FASES

O desenvolvimento desta ação obedeceu às fases e aos procedimentos de auditoria previstos no guião de controlo do ordenamento do território e do urbanismo nas autarquias locais, designadamente:

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

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

A materialidade da amostra ascendeu a 36,3% da área bruta de construção autorizada no período analisado (jan/2010-dez/2012), **da qual 26,3% respeitou a 97 operações de edificação e 10% a 2 operações de loteamento, num conjunto de 1447 operações aprovadas**, conforme ilustram os quadros seguintes. Os processos respeitantes a controlo prévio de operações de edificação foram selecionados de acordo com critérios de materialidade e de risco, tendo-se assinalado nas listagens fornecidas pela CML a maioria dos referentes às edificações com mais elevada área de construção quer em solo urbano, quer em solo rural ou área de edificação dispersa a estruturar.

QUADRO 1 – Amostra

Tipo de operação	Processo	Abc (m2)
Edificação	603/09	1828,85
	602/09	1820,67
	273/09	8849,00
	635/08	426,89
	403/99	1122,82
	323/09	578,28
	133/09	495,13
	576/08	461,18
	229/09	490,00
	383/09	224,27
	299/09	297,00
	1058/07	1860,00
	373/09	575,00
	489/10	1997,60
	343/08	375,15

Tipo de operação	Processo	Abc (m2)
	604/09	367,00
	604/08	398,50
	450/05	673,27
	236/09	334,49
	876/02	339,57
	1342/88	448,80
	619/06	339,93
	503/01	300,00
	119/06	1905,00
	13/10	300,00
	558/06	399,00
	438/08	370,09
	179/71	348,16
	799/90	380,00
Edificação	802/02	300
	142/06	300,00
	989/07	341,51
	163/05	1640,05
	111/94	356,66
	359/10	300,00
	847/07	370,50
	113/08	300,00
	982/07	367,07
	888/87	499,99
	133/10	300,00
	591/07	391,60
	82/72	302,55
	232/10	391,75
	236/09	334,36
	332/10	0,00
	142/09	13024,00
	738/03	3060,60
	64/04	3630,96
	593/09	1229,00
	245/08	82,00
	499/10	795,89
	190/11	1076,33

Tipo de operação	Processo	Abc (m2)
Edificação	424/10	2015,34
	7/12	1625,65
	181/09	5383,05
	927/07	398,85
	818/07	380,95
	865/07	391
	99/11	313
	207/11	675
	647/08	386,86
	330/91	827
	466/10	300
	118/08	1826
	1038/07	31128,37
	17/07	1108,36
	138/09	314,25
	526/10	499,8
	12/09	517,33
	65/11	714,20
	411/09	1260,00
	1141/73	774,70
	382/05	293,00
	348/09	315,00
	715/01	360,50
	298/08	2279,10
	203/96	426,00
	137/11	363,50
	545/91	440,29
	548/10	500,00
	340/10	2405,00
	220/03	438,00
	281/10	639,35
	294/90	410,8
	287/10	495,61
80/09	1717	
210/09	300	
1054/00	15022,56	
574/99	2276,7	

Tipo de operação	Processo	Abc (m2)
	543/08	593,28
	504/09	367,1
	958/07	340,3
	12/09	517,33
	24/12	449,61
	29/05	309
	565/09	422,26
	18/12	327
	Sub-total 1	140.548,47
Loteamentos	Alvará loteamento 1/2010	52.977,00
	Alvará de loteamento 2/2011	600,00
	Sub-total 2	53.577,00
Total	(Sub-total 1 + Sub-total 2)	194.125,47

QUADRO 2 – Peso da amostra no universo¹

Tipo operação	Nº Operações	%	Abc autorizada (m2)	%
Edificação	97	6,7%	140.548,47	26,3%
Loteamento	2	0,1%	53.577,00	10,0%
Total	99	6,8%	194.125,47	36,3%
Universo 2010/2012	1447	100,0%	534.306,92	100,0%

Analisou-se também uma **amostra de 26 processos de contraordenação, correspondente a cerca de 6,3% do universo** de 412 processos instaurados no mesmo período.

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

- ✓ Verificação dos procedimentos administrativos ao nível da organização dos processos de obras, fases dos processos de licenciamento e prazos legais;

¹ Não foram considerados na amostra 17 processos que foram assinalados nas listagens fornecidas pela Câmara, por se ter verificado que os atos de licenciamento ocorreram em data anterior ao período abrangido pela auditoria e amostra.

- ✓ Verificação da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas;
- ✓ Verificação da instauração de processos de contraordenação;
- ✓ Elaboração do presente projeto de relatório;
- ✓ Análise do contraditório;
- ✓ Conversão do projeto de relatório em relatório definitivo.

1.4.2. TÉCNICAS

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

- Recolha e análise documental, incluindo das peças escritas e desenhadas de cada processo urbanístico;
- Análise de informação contabilística;
- Realização de entrevistas informais com os eleitos, dirigentes e técnicos.

1.5. CONDICIONALISMOS

As dificuldades de acesso célere à documentação dos processos de controlo prévio de operações urbanísticas, que, como se refere infra, decorrem da implementação em curso do sistema "e-paper", afetaram o desenvolvimento da auditoria mas foram ultrapassadas com a boa colaboração do pessoal dirigente, técnico e de apoio da Direção Municipal de Administração-Geral.

1.6. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal dos órgãos do Município, nos termos do art.º 12.º do D.L. n.º 276/2007, de 31/jul e dos art.ºs 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Sr. Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª. Série, de 12/abr, que o exerceu nos termos constantes do documento que integrámos no processo como Anexo 104, sob a designação "Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada".

Da análise desse documento ressalta a concordância da entidade com algumas das conclusões e recomendações formuladas neste relatório e que a implementação destas

últimas já foi iniciada de acordo com as orientações, entretanto, transmitidas aos respetivos serviços, tendo remetido, em alguns casos, as respetivas evidências.

Registam-se divergências de natureza técnica entre a entidade auditada e a IGF, quanto aos factos constantes do item 2.4.3., suscetíveis de gerar nulidades dos atos administrativos em análise, as quais serão detalhadamente apreciadas nos pontos próprios do relatório. De acordo com a análise da IGF, tendo em conta os resultados obtidos no âmbito do contraditório institucional, não se nos afiguram existir razões que justifiquem a alteração das posições assumidas pela IGF no projeto de relatório.