

CONTROLO DA URBANIZAÇÃO E DA EDIFICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Auditoria ao Município de Olhão

Proc. n.º 2013/173/A5/552

Relatório n.º 2224/2013



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

FICHA TÉCNICA	
NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Olhão
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF para 2013.
ÂMBITO	Triénio 2010-2012
OBJECTIVOS	<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 e-mail, em 17/dez/2013.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Março 2013 – Dezembro 2013
DIRECÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	Coordenação: CdE Anabela Bastos Execução: Inspetor António José Aguiar Pedro

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

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

PARECER:

*À consideração do sr.º
Inspector Geral, com a
minha concordância.*

MÁRIO TAVARES DA SILVA
Subinspetor-geral
2013. 12. 26

Concordo.

Destaco que o Município de Olhão acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF.

Registo, adicionalmente, a forte quebra das receitas percebidas no âmbito do urbanismo, as quais refletem uma diminuição superior a 70%, entre 2010 e 2012.

À consideração superior

IGF, 26 DEZ 2013

Anabela B. Salgueiro

ANABELA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Concordo.

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

IGF, 21/03/2014

P.º Inspectora-Geral

M. Isabel Castela Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspectora-Geral

RELATÓRIO N.º 2224/2013

PROCESSO N. 2013/173/A5/552

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE OLHÃO
CONTROLO DA URBANIZAÇÃO E DA EDIFICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta as evidências obtidas (Anexos 1 a 22), a análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e os resultados do procedimento de contraditório (vd. Anexo 23), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. O montante das taxas urbanísticas cobradas no triénio de 2010-2012 ascendeu a €774.803,75, tendo diminuído 74,6% entre 2010 e 2012.

**Valor das taxas urbanísticas:
m€ 774,8**

1.2. Verificamos que o Plano Diretor Municipal de Olhão (PDMO), ratificado em 1995, foi posteriormente alterado por duas vezes, sendo a segunda em 2008 e decorrente da imposição legal de adaptação ao PROT-Algarve. A Revisão do mesmo encontra-se suspensa, por razões de natureza financeira, apesar das alterações legislativas ocorridas e da necessidade de compatibilizar os instrumentos de gestão territorial com a evolução demográfica e outros condicionalismos. Igualmente faltavam dois Planos de Pormenor e o RMUE.

A revisão do PDM encontra-se suspensa

A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou que já estava a desenvolver a recolha dos elementos necessários para a devida alteração dos Regulamentos e Planos em vigor.

1.3. Os processos de loteamento e de obras nem sempre se encontravam bem organizados, tendo a autarquia comunicado, aquando do contraditório, que já foram transmitidas novas diretrizes de gestão aos serviços.

A organização processual era deficiente

1.4. Os cinco processos de loteamento analisados, que representam 100% do universo, observaram os

normativos legais aplicáveis, nomeadamente, o PDM ou PEOT. No entanto, verificou-se que, em dois deles, ainda não tinha sido declarada a caducidade da licença, não obstante num já ter sido notificado o particular dessa intenção e no outro ainda se aguardava a decisão sobre um pedido de prorrogação solicitado em janeiro de 2013.

No **exercício do contraditório**, a CMO informou que, quanto ao processo n.º 55/98 iria o promotor ser notificado, através de edital, da intenção de declarar a sua caducidade e quanto ao processo n.º 39131/2008, tinha decidido prorrogar o prazo de emissão do alvará por dezoito meses, por deliberação da CM de 27/nov/2013.

- 1.5.** Em seis dos processos de obras analisados, verificou-se não ter sido ainda declarada a caducidade dos mesmos, embora a autarquia, aquando **do contraditório**, tenha informado que as declarações de caducidade ainda não tinham sido formalmente emitidas devido à necessidade de deliberação do órgão executivo.

- 1.6.** Os vinte e três processos de contraordenação analisados encontram-se ordenados, mas a maioria deles ficou parada após a defesa escrita/audição de testemunhas, existindo decisão em apenas cinco.

A Autarquia, no **exercício do contraditório**, deu conta das restrições orçamentais, quanto a novas contratações de trabalhadores em funções públicas, mas que o executivo iria procurar uma solução adequada.

- 1.7.** Foram aplicadas trinta e três medidas de tutela da legalidade, no período em análise, sendo a maioria de

Declaração de caducidade de duas operações de loteamento

Falta de declaração da caducidade de vários processos de obras

As pendências dos processos de contraordenações são muito elevadas

ordens de demolição, geralmente não cumpridas. Apenas em catorze processos foram cumpridas as medidas aplicadas.

1.8. Desde a data da sua aprovação - 20/set/2012 -, a **Norma de Controlo Interno** foi objeto de uma atualização, em 25/fev/2013.

1.9. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas foi aprovado em 10/fev/2010, encontrando-se em curso a sua primeira revisão.

1.10. Relativamente à verificação do cumprimento das recomendações da última ação realizada pela ex-IGAL, em 2009, verificou-se que :

- ✓ O **processo de obras n.º 178/2001** aguardava, após o óbito do requerente, a audiência dos herdeiros interessados sobre a demolição ordenada, após notificação dos mesmos. Quanto ao **processo de contraordenação n.º 21/2007**, há a referir que por sentença do Tribunal Judicial de Olhão (TJO) foi declarada extinta a coima aplicada, em virtude do óbito do recorrente;
- ✓ No **processo de obras n.º 136/2000**, foi participado ao MP junto do Tribunal Judicial de Olhão, o crime de desobediência, por desrespeito da ordem de demolição contra o proprietário. Relativamente ao **processo de contraordenação n.º 82/2007**, o Tribunal

Apenas foram cumpridas 42% das medidas de tutela aplicadas.

A norma de controlo interno está atualizada

O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas está em fase de revisão

Follow - up da anterior inspeção da ex-IGAL

Judicial de Olhão, proferiu sentença que declarou nula a decisão administrativa aplicada (coima de €7500,00), mandando arquivar o processo.

A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou que a demolição do edificado **no processo de obras nº 178/2001** estava dependente da resolução do processo nº 829/13.0BELLE, a correr seus trâmites legais no TAF de Loulé. Quanto ao **processo nº 136/2000** estavam a ser diligenciadas as necessárias comunicações ao órgão jurisdicional competente para que fosse permitida a entrada na propriedade privada do requerente, pois a construção a demolir encontra-se dentro do seu domicílio.

1.11. A autarquia acolheu positivamente as recomendações da IGF.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	8
LISTA DE FIGURAS	10
1. INTRODUÇÃO	11
1.1. FUNDAMENTO	11
1.2. OBJETIVOS	11
1.3. ÂMBITO	13
1.3.1. ÂMBITO FUNCIONAL.....	13
1.3.2. ÂMBITO TEMPORAL	13
1.4. METODOLOGIA	13
1.4.1. FASES	13
1.4.2. CRITÉRIOS.....	16
1.4.3. TÉCNICAS	17
1.5. CONSTRANGIMENTOS	17
1.6. CONTRADITÓRIO	17
2. RESULTADOS DA AUDITORIA	18
2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA.....	18
2.1.1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL	18
2.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS.....	23
2.2.1. REGULAMENTO DO PDM	23
2.2.2. REGULAMENTO DE URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO	23
2.2.3. REGULAMENTO DE TAXAS.....	24
2.3. CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO URBANÍSTICA	24
2.3.1. DOS LOTEAMENTOS	24

2.3.2. DAS OBRAS PARTICULARES	27
2.4. TAXAS URBANÍSTICAS.....	32
2.5. CONTRAORDENAÇÕES	36
2.6. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANISTICA	39
2.7. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	40
2.7.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO	40
2.7.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	40
2.8. ACOMPANHAMENTO DA ANTERIOR INSPEÇÃO REALIZADA PELA EX-IGAL	41
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	43
4. PROPOSTAS	49

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	Artigo
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CMO	Câmara Municipal de Olhão
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DGU	Divisão de Gestão Urbanística
DGOTDU	Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DL	Decreto-Lei
DOMGU	Departamento de Obras Municipais e Gestão Urbanística
DR	Diário da República
i.e.	<i>Id est</i> (isto é)
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística
LAL	Lei das Autarquias Locais
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo
MP	Ministério Público
PDM	Plano Diretor Municipal
PCO	Presidente da Câmara de Olhão
PIP	Pedido de Informação Prévia
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
POAP	Plano de Ordenamento de Áreas Protegidas
POOC	Plano de Ordenamento da Orla Costeira
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Plano de Pormenor
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território

PS	Plano Setorial
PSP	Polícia de Segurança Pública
PU	Plano de Urbanização
PROTAL	Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve
PEOT	Plano Especial de Ordenamento de Território
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
REN	Reserva Ecológica Nacional
RG TAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJCO	Regime Geral das Contraordenações
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RMUEO	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação do Município de Olhão
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
TMU	Taxa Municipal de Urbanização
UE	Unidade de Execução
UOP	Unidade Operativa de Planeamento
v.g.	<i>Verbi gratia</i> (por exemplo)

LISTA DE FIGURAS

Gráficos

Gráfico n.º 1	Taxas Urbanísticas	33
Gráfico n.º 2	Receitas Municipais	34
Gráfico n.º 3	Desenvolvimento dos processos de contraordenação	37

Quadros

Quadro n.º 1	Amostra das operações urbanísticas	14
Quadro n.º 2	Peso da Amostra no universo	16
Quadro n.º 3	Instrumentos de Gestão Territorial aplicáveis ao Município de Olhão	18
Quadro n.º 4	PMOT em vigor	19
Quadro n.º 5	Áreas urbanas e urbanizáveis do PDM em vigor	20
Quadro n.º 6	Evolução demográfica do Município de Olhão (Censos INE)	21
Quadro n.º 7	Perímetros urbanos do PDM vs evolução demográfica	22
Quadro n.º 8	PMOT em elaboração	22
Quadro n.º 9	Processos de operações de loteamento	25
Quadro n.º 10	Processos de obras particulares	28
Quadro n.º 11	Taxas urbanísticas cobradas no triénio 2010/2012	32
Quadro n.º 12	Peso das taxas urbanísticas na receita municipal	33
Quadro n.º 13	Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais na despesa do Município no triénio	35
Quadro n.º 14	Contraordenações urbanísticas 2010/2012	37
Quadro n.º 15	Medidas de tutela da legalidade aplicadas	39

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), superiormente aprovado, no âmbito do Projeto "Controlo Do Urbanismo 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 nomeadamente, o planeamento e os recursos financeiros afetos, procurando concluir, designadamente 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.

No âmbito desta auditoria, incluímos também a análise do Sistema de Controlo Interno, em particular na área objeto da auditoria.

Foi também incluído nesta auditoria o acompanhamento da implementação das recomendações formuladas no relatório da Inspeção ao Município, realizada em 2009, pela ex-IGAL.

Para além dos objetivos descritos, será também objeto da presente ação a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com as áreas objeto de auditoria, em cumprimento do Despacho n.º 9/2010 de 13/abril/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

1.3.ÂMBITO

1.3.1. ÂMBITO FUNCIONAL

Esta auditoria incide sobre a Câmara Municipal de Olhão, com particular incidência no Departamento de Obras Municipais e Gestão Urbanística e na Divisão Financeira.

1.3.2.ÂMBITO TEMPORAL

A auditoria abrangeu o biénio 2010/2012 e nos casos em que se justificou, foram analisados os processos relativos ao ano de 2013 até ao mês anterior ao do início da auditoria, que ocorreu em 6 de maio p.p..

1.4.METODOLOGIA

O desenvolvimento desta ação obedecerá às fases e aos procedimentos de auditoria previstos no Guião de Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais.

1.4.1. FASES

a) A fase de planeamento 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;
- ✓ Realização de reuniões com os eleitos locais e com responsáveis das diversas áreas;
- ✓ Elaboração do plano de ação.

O universo a auditar abrangeu as operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias com admissão, emitidas entre 1/jan/2010 e 31/dez/2012.

A definição da amostra obedeceu à conjugação dos seguintes critérios: materialidade¹, tipo de operação urbanística e análise de risco.

A materialidade da amostra ascendeu a 53,21% da área bruta de construção autorizada no período analisado (jan/2010 - dez/2012), da qual 21,11% respeitou a 26 operações de edificação e 32,10% a 5 operações de loteamento, num conjunto de 124 operações aprovadas, conforme quadros seguintes:

Quadro 1 – Amostra das Operações Urbanísticas

Tipo de Operação	Processo	Abc (m2)
Edificação	01/2005/43998	211,90
	01/1981/1260	548,00
	01/1961/9578	3 621,45
	01/1996/40841	297,00
	01/2011/45511	299,00
	01/1994/40300	45,40
	01/2009/45318	343,00
	01/2000/42443	280,00
	01/1985/31510	255,00
	01/2009/45339	132,00
	01/2010/12	739,00
	01/2010/35	270,00

¹ Área bruta de construção.

Tipo de Operação	Processo	Abc (m2)
	01/2009/42	294,00
	01/2009/60	181,00
	01/1996/92	228,00
	01/2002/43175	297,00
	01/2005/43935	1 012,40
	01/2002/43189	257,00
	01/2010/45372	191,00
	01/1998/41647	536,00
	01/1979/8914	394,40
	01/2008/122	241,00
	01/1968/45345	304,00
	01/2010/68	1 378,00
	01/2000/110	659,00
	01/2012/17	1 015,00
	Sub-total 26	14 029,55
Loteamento	02/1998/55	1 920,00
	02/1982/1089	2 200,00
	02/2008/39131	11 348,00
	02/2002/45416	2 695,68
	02/1979/634	3 168,00
	Sub-total 5	21 331,68
Total	31	35 361,23

Quadro n.º 2 – Peso da amostra no universo

Tipo de operação	Nº Operações	%	Abc autorizada (m2)	%
Edificação	26	21%	14 029,55	21,11%
Loteamento	5	4%	21 331,68	32,10%
Total	31	26%	35 361,23	53,21%
Universo jan/2010- Dez/2012	124	100%	66 446,85	100%

Analisou-se também uma amostra de 23 processos de contraordenação, correspondente a cerca de 35% do universo de 65 processos instaurados no mesmo período.

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

- ✓ Verificação dos procedimentos administrativos ao nível da organização dos processos de obras, fases dos processos de licenciamento e prazos legais;
- ✓ Verificação da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas;
- ✓ Verificação da instauração de processos de contraordenação;
- ✓ Elaboração do projeto de relatório;
- ✓ Análise do contraditório;
- ✓ Conversão do projeto de relatório em relatório definitivo.

1.4.2. CRITÉRIOS

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

1.4.3. TÉCNICAS

No desenvolvimento desta auditoria 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. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação não se registaram constrangimentos dignos de referência, sendo de destacar positivamente a colaboração dos serviços camarários, que permitiram a obtenção atempada dos elementos informativos relevantes para a realização da auditoria.

1.6. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da autarquia local, nos termos do art.º 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/julho 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/abril, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª série, de 12/abril, que o exerceu nos termos constantes do documento que integrámos no processo como Anexo 23, sob a designação "Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada".

Da análise desse documento ressalta, sobretudo, a concordância da entidade com a generalidade das conclusões e recomendações formuladas neste relatório e que a implementação destas últimas já foi iniciada de acordo com as diretrizes, entretanto, transmitidas aos respetivos serviços.

2.RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA

2.1.1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

O Município de Olhão encontra-se abrangido por nove instrumentos de gestão territorial, conforme relação disponibilizada no sítio da DGOTDU/SNIT, de que se destaca o Plano Diretor Municipal de Olhão (PDMO):

Quadro 3 – Instrumentos de Gestão Territorial aplicáveis ao Município de Olhão

Instrumento	Dinâmica	Publicação	DR.	Data
PDM	1ª Publicação	RCM 50/95	126 IS-B	31/05/1995
	1ª Alteração	RCM 143/97	199 IS-B	29/8/1997
	2ª Alteração	Regulamento 15/2008	7IIS	10/01/2008
PP - OCUPAÇÃO TURÍSTICO-CULTURAL DE MARIM, OLHÃO - UOP2	1ª Publicação	Regulamento 44/2008	16 IIS	23/1/2008
PS - PLANO DE BACIA HIDROGRÁFICA (PBH) DAS RIBEIRAS DO ALGARVE	1ª Publicação	DR 12/2002	58 IS-B	9/3/2002
POAP - PARQUE NATURAL DA RIA FORMOSA	Revisão	RCM 78/2009	170 IS	2/9/2009
POOC - VILAMOURA-VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	1ª Publicação	RCM 103/2005	121 IS-B	27/6/2005
PROT - ALGARVE	Revisão	RCM 102/2007	149 IS	3/8/2007
PROT - ALGARVE	1ª Alteração	RCM 188/2007	250 IS	28/12/2007
PS - PLANO REGIONAL DE ORDENAMENTO FLORESTAL (PROF) DO ALGARVE	1ª Publicação	DR 17/2006	203 IS	20/10/2006
PS - Rede Natura 2000	1ª Publicação	RCM 115-A/2008	39 IS	21/7/2008
PS - PLANO REGIONAL DE ORDENAMENTO FLORESTAL (PROF) DO ALGARVE	Suspensão Parcial	PORT 78/2013	35 IS	19/2/2013
PS - Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas que integram a Região Hidrográfica 8 (RH8) - PGBH das Ribeiras do Algarve	1ª Publicação	RCM 16-E/2013	58 IS	22/3/2013

Fonte: Sítio da DGOTDU/SNIT

O PDM foi objeto apenas de duas alterações, uma em 1997 e outra em 2008, esta última decorrente da imposição legal de adaptação ao PROT-Algarve.

O PDM prevê a necessidade de elaboração de planos de pormenor para:

- O Parque Urbano da Cidade de Olhão;
- Zona Ocidental da Cidade de Olhão;
- Unidade operativa de planeamento e gestão da zona ocidental;
- Unidade operativa de planeamento e gestão do aldeamento de Marim;
- Unidade operativa de planeamento e gestão do Parque Urbano de Olhão;

Dos planos referidos supra, apenas se encontram em execução, desde setembro de 2010, dois Planos de Pormenor, um da Zona Histórica da Cidade de Olhão e, outro, do Parque Urbano da Cidade de Olhão. O PP da Zona Histórica encontra-se em fase de Proposta do Plano e aguarda convocação da Conferência de Serviços por parte da CCDR-Algarve. O PP do Parque Urbano encontra-se em fase de Proposta Preliminar.

Quadro 4 - PMOT em vigor

Instrumento	Designação	Dinâmica	Publicação	DR	Data	Área plano (ha)
PDM	Plano Diretor Municipal de Olhão	1ª Publicação	RCM 50/95	126 IS-B	31/05/1995	13 000
		1ª Alteração	RCM 143/97	199 IS-B	29/08/1997	
		2ª Alteração	Regulamento 15/2008	7 IIS	10/01/2008	
PU	-	-	-	-	-	-
PP	Plano de Pormenor do Espaço Turístico-Cultural de Marim – UOP2	1ª Publicação	Regulamento nº 44/2008	16 IIS	23/01/2008	212,50

As áreas urbanas e urbanizáveis consagradas no PDMO constam do quadro seguinte:

Quadro 5–Áreas urbanas e urbanizáveis do PDM em vigor

Classes/ Categorias de espaço		Área (ha)
Urbanas	Existentes	395,13 ha
	Expansão	217,78 ha
	Não diferenciadas	-
	Edificação dispersa	-
Equipamentos	Existentes	
	Previstos	
	Não diferenciados	
Parques Urbanos		
Indústria transformadora	Existente	-
	Expansão	-
	Não diferenciadas	-
Indústria extrativa		-
Áreas urbanas (Sub-Total) (1)		612,91 ha
Áreas Não urbanas (Agrícolas, florestais, naturais) (2)		12387,09 ha
Área total do concelho (1 + 2)		13000 ha

Nível de atividade de planeamento territorial	Área de intervenção dos PU e PP em vigor Áreas urbanas do PDM	= 34,6%
--	--	----------------

Fonte: DOMGU da CMO

Da análise dos quadros supra e no sentido de quantificar a área de intervenção dos PU e PP em vigor e compará-la com a área urbana/urbanizável do PDM em vigor, verifica-se que existe apenas um plano de pormenor em vigor, o Plano de Pormenor de Espaço Turístico-Cultural – UOP2, e que o nível de atividade de planeamento territorial é de 34,6%.

2.1.1.1. EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA

A evolução demográfica da população residente no Município de Olhão é a constante do quadro seguinte:

QUADRO 6 – Evolução demográfica do Município de Olhão (Censos INE)

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
34573	36812	40808	45396	6,5%	10,9%	11,2%

Fonte: DOMGU da CMO

Da análise deste quadro resulta que nas últimas décadas a população residente no Município de Olhão cresceu entre 1991 e 2001 e entre 2001 e 2011 cerca de 11%.

A evolução demográfica dos perímetros urbanos do PDM vs a evolução demográfica da sua população residente é a que consta do quadro seguinte:

QUADRO 7- Perímetros urbanos do PDM vs evolução demográfica

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes ²	População Total Possível em 2001
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) x (4)	(6) = (1) + (5)
	36812	395,13	93,16	217,78	20288,39	57100,39

Fonte: DOMGU da CMO

O acréscimo das áreas de expansão previsto no PDMO é de 35,5%. Se comparado com a evolução demográfica entre 1981 e 1991, de cerca de 11%, pode-se concluir que existe um sobredimensionamento dos perímetros urbanos.

Os PMOT em elaboração no Município de Olhão, são os constantes do quadro seguinte:

Quadro 8 - PMOT em elaboração

PMOT	Tipo		Designação/ Localização	Em curso	Por iniciar		Área plano (ha)
	PU	PP			C/ delib. câmara	S/ delib. câmara	
Previstos no PDM		x	Plano Pormenor Parque Urbano UOP8	x			44
Não previstos no PDM		x	Plano Pormenor Zona Histórica	x			16
Total	0	2		2	0	0	60,00

² Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos:

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

2.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS

2.2.1. REGULAMENTO DO PDM

Atendendo à antiguidade do PDM, verifica-se alguma desatualização face à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), bem como ao atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Em 2011, a CMO deliberou proceder à abertura de procedimento concursal para a Revisão do Plano Diretor Municipal de Olhão, no entanto, a revisão não se concretizou por inexistência de fundos disponíveis.

A autarquia, **no exercício do contraditório** informou que *“o Município está a desenvolver a recolha dos elementos necessários para a devida e atempada alteração dos Regulamentos e Planos em vigor, de forma a adaptar estes normativos às novas realidades existentes, sendo que a promoção da alteração dos instrumentos de gestão territorial carece sempre de articulação com as entidades competentes, nomeadamente a CCDR Algarve, e do enquadramento com os novos normativos legais”*.

2.2.2. REGULAMENTO DE URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO

O atual Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação do Município de Olhão (RMUEO) foi publicado em 14/ju/2008³, após aprovação da Assembleia Municipal, em sessão de 30/jun/2008, decorridos que foram os 30 dias de apreciação pública para recolha de sugestões⁴.

Ocorreram, entretanto, alterações importantes com a publicação do DL n.º 26/2010, de 30/mar, que ainda não foram concretizadas nesse Regulamento, nos termos do art.º 3.º do DL n.º 555/99 (RJUE), posteriormente alterado. Com efeito, entre outras, introduzem-se diversas alterações que visam aprofundar o processo de simplificação e dispensa-se a realização de vistorias pelo município ou entidade exterior quando seja apresentado termo de responsabilidade subscrito pelo técnico autor do projeto, o que se justifica com

³ Vd. Regulamento n.º 382/2008, in DR, 2ª. série, n.º 134, págs. 31084 e ss.

⁴ Contempla as alterações introduzidas no DL n.º 555/99, de 16/dez pela Lei n.º 60/2007, de 4/set.

a publicação do novo regime da qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos e pela fiscalização e direção de obra⁵.

2.2.3. REGULAMENTO DE TAXAS

As relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais foram objeto de uma importante alteração de regime protagonizado pela publicação da Lei n.º 53-E/2006, de 29/dez.⁶, cujo artigo 17.º impõe a adequação dos regulamentos municipais, com vista a assegurar a compatibilidade dos mesmos com o referido diploma.

Tendo em vista dar cumprimento ao normativo referido supra, a Assembleia Municipal de Olhão, em sessão de 22/dez/2009, aprovou o Regulamento Geral de Taxas Municipais⁷.

Analisado o regulamento constatou-se que o mesmo foi publicado para apreciação pública em 21/out/2009 (Regulamento n.º 417/2009) e aprovado pelo órgão deliberativo em dezembro seguinte, tendo-se mantido a versão publicada, por não ter sido registada qualquer sugestão, contendo as alterações constantes da Lei referida e nos artigos 15º e 16º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan (Lei das Finanças Locais). Mais se refere que a Tabela de Taxas da CMO tem sido objeto de alteração anual.

2.3. CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO URBANÍSTICA

2.3.1. DOS LOTEAMENTOS

Relativamente ao triénio 2010/2012, de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, estavam registados 5 pedidos de licenciamento de operações de loteamento.

⁵ Aprovado pela lei n.º 31/2009, de 3/jul.

⁶ Diploma que aprovou o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA).

⁷ Conforme a respetiva ata da A.M., de 22/dez/2009, e o Edital n.º 42/2010, de 7/jan, in DR 2.ª série-n.º 13, de 20/jan/2010, pág. 2886.

Quadro 9 - Processos de Operações de Loteamento

Operações de Loteamento			
Anos	N.º do Processo	Data do licenciamento	Número
2010	-	-	0
2011	55/98	Despacho de 23/mar/2011	3
	1089/82	Despacho de 6/12/2011	
	39 131-A/2008	Despacho de 27/jan/2011	
2012	634-A/79	Despacho de 15/out/2012	2
	45 416-A/2002	Despacho de 2/fev/2012	
Total			5

Verificámos e controlámos a legalidade dos procedimentos essenciais cujo incumprimento gera a invalidade dos atos de licenciamento, em concreto, se as operações de loteamento violavam o disposto em PDM ou PEOT, tendo sido analisadas as cinco operações de loteamento licenciadas no período.

Da análise dos vários processos resultaram as seguintes evidências:

- Os processos apresentam-se, geralmente, organizados, mas não estão numeradas nem rubricadas as respetivas folhas;
- Nem sempre o termo de responsabilidade do coordenador de Projeto obedeceu ao previsto no n.º 2 do art.º 10.º do RJUE, em concreto, não faz referência à conformidade do projeto com os planos municipais de ordenamento do território aplicáveis à pretensão, vide o **proc.º n.º 39 131-A/2008**;
- A tramitação processual foi tempestiva;
- Os processos foram devidamente instruídos com os pareceres técnicos;
- Por falta de impulso dos particulares em requerer os respetivos alvarás, alguns atos de licenciamento caducaram, não tendo ainda sido declarada essa

caducidade, como aconteceu com os **processos de obras n.ºs 55/98 e proc.º n.º 39 131-A/2008**. Não obstante, no **processo 55/98** a CMO, por ofício de 5/jul/2013, notificou o particular da intenção de declarar a caducidade do projeto de loteamento. No **processo 39 131-A/2008**, o particular requereu uma segunda prorrogação em 5/jan/2013, sobre a qual a autarquia ainda não se pronunciado.

(Anexos 1 e 2)

A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou que, no âmbito do **processo de loteamento n.º 55/98**, irá ser notificado, notificado o promotor do loteamento da intenção de declarar a caducidade, através de edital, dando-se assim cumprimento à audiência de interessados. No respeito ao **processo de loteamento n.º 39 131-A/2008**, após análise dos serviços jurídicos do requerimento apresentado pelo promotor do loteamento, foi deliberado, em reunião da Câmara Municipal, de 2/nov/2013, prorrogar o prazo de emissão do alvará por dezoito meses.

Relativamente às restantes operações de loteamento analisadas, verificou-se que:

- O **processo nº 45 416-A/2002** encontrava-se parado desde 31/mai/2012, data do ofício em que foi comunicado ao requerente a intenção de indeferir o seu pedido de licenciamento, nos termos do CPA. Tendo-se solicitado o eventual desenvolvimento do procedimento, fomos informados que, por despacho de 3/jul/2013, notificado a 17 seguinte, foi o processo considerado deserto, nos termos do nº 1 do art.º 111º do CPA.
- O **processo nº 634-A/79** encontrava-se, igualmente, sem qualquer impulso processual desde outubro de 2012, por, segundo se apurou, ter sido arquivado indevidamente, razão pela qual ainda não havia sido comunicada aos requerentes a aprovação do licenciamento, ocorrida por despacho do Presidente da Câmara de 15/out/2012, após informação técnica favorável de 1/out/2012. Mais se verificou que os Serviços estavam a efetuar o cálculo das taxas e compensações devidas a fim de serem comunicadas aos requerentes. Uma vez que à data da auditoria o processo continuava parado. Deverá autarquia fundamentar a razão de tal demora sobre o estado atual do processo, no âmbito do contraditório.

A autarquia, **no exercício do contraditório** informou que, o arquivamento indevido do processo de loteamento n.º 634-A/79 deveu-se a um lapso dos serviços, sendo que este erro já foi reparado, tendo sido o promotor do loteamento devidamente notificado, a 20/nov/2013, do valor das taxas e devida caução a pagar pela operação urbanística.

- Quanto ao **processo n.º 1089/82**, encontra-se em curso, desde 2/jan/2013, o prazo para requerer o alvará de loteamento e proceder ao pagamento das respetivas taxas até janeiro de 2014, uma vez que à requerente foi regularmente prorrogado o prazo por um ano, conforme seu requerimento fundamentado de 5/dez/2012⁸.

(Anexos 3 a 5)

2.3.2. DAS OBRAS PARTICULARES

No triénio 2010/2012, de acordo com as listagens fornecidas pelos serviços da autarquia, estavam registados **121** processos, sendo **89** pedidos de licenciamento de obras particulares e **32** pedidos de comunicação prévia.

Quadro 10- Processos de Obras Particulares

Processos		
Anos	Licenciamentos	Comunicações Prévias
2010	18	14
2011	33	12
2012	38	6
Total	89	32

⁸Ex vi do n.º 2 do art.º 76º do RJUE.

13

Foram solicitados 16 processos de pedidos de licenciamento de obras particulares e 10 processos de pedidos de comunicação prévia, o que representa, respetivamente, uma amostra de **18%** e de **31%** do universo.

Da análise dos vários processos resultaram as seguintes evidências:

- Os processos apresentavam-se em geral bem organizados, apesar de nem sempre estarem numerados, exceto os casos dos **proc.ºs n.ºs 31510-A/1985, 43935-A/2005, 45318-A/2009 e o 60/2009**, que estavam numerados mas nunca rubricadas as respetivas folhas;
- Os termos de responsabilidade dos autores dos projetos, em geral, respeitaram o previsto no RJUE⁹, todavia tal não aconteceu com os do autor e coordenador do projeto no **proc.º n.º 45 511-A/2011**, por não conterem a referência à conformidade do projeto com os planos municipais de ordenamento do território aplicáveis à pretensão.

(Anexo 6)

- No **processo de obras n.º 45 318-A/2009**, verificou-se que após o decurso do prazo constante do alvará de obras de construção -12/jan/2012 – não foi pedida nenhuma prorrogação do prazo, ou requerido o alvará de autorização de utilização, não tendo a autarquia procedido a nenhuma diligência ulterior, no sentido da verificação da situação de eventual utilização ilegal.

(Anexo 7)

- Na **Comunicação Prévia n.º 68/2010**, verificou-se que após duas prorrogações de prazo, a última com validade até 30/mar/2013, nada mais consta do processo, não resultando evidência de ter sido requerido alvará de autorização de utilização.

(anexo 8)

⁹ Cfr. Artº 10º do DL nº 555/99, de 16/dez, alterado, v.g., pelo DL nº 177/2001, Lei nº 60/2007 e DL nº 26/2010.

É necessário que os serviços da autarquia verifiquem o cumprimento dos prazos dos alvarás de construção, a fim de evitar utilizações ilegais, porquanto ainda não autorizadas/licenciadas, uma vez que foram há muito ultrapassados os prazos concedidos para conclusão das obras¹⁰.

- Relativamente ao **proc.º n.º 45339-A/2009**, alertámos os Serviços para o facto de a licença de obra já não estar válida há muito tempo, desde 13/abr/2012, pelo que foi pedido à Fiscalização que averiguasse a situação, porquanto poderia existir uma utilização ilegal da habitação. Os serviços de fiscalização verificaram em deslocação ao local, no dia 18/jul, que a obra estava concluída, mas não habitada, não se verificando assim a utilização ilegal da habitação.

(Anexo 9)

- No **processo de obras n.º 42443-A/2000**, verificou-se que foi emitido alvará de autorização de utilização para habitação, no entanto, consta do processo, uma denúncia de 6/dez/2012, que a habitação estaria a ser utilizada como hospedaria. E uma informação dos serviços de 11/jan/2013 a propor uma deslocação ao terreno para aferir da situação. No entanto, não obstante o hiato temporal decorrido, à data da auditoria a fiscalização ainda não se tinha deslocado ao terreno, pelo que deverá a autarquia em sede de contraditório, informar quais as diligências entretanto realizadas para aferir da legalidade da utilização.

(Anexo 10)

Outra situação verificada, foi a caducidade de alguns processos ainda não declarada:

- Na **Comunicação Prévia n.º 110/2000**, admitida em 2/mai/2011, foi notificada ao requerente em 4/mai/2011, nada mais constando do processo. Nos termos do n.º 2 do artigo 71.º do RJUE a admissão da comunicação prévia caduca se, no

¹⁰ De acordo com os artigos 74º e segts. e alínea d) do n.º 1 e 4 do art. 98º do RJUE.

prazo de um ano (a contar da admissão da comunicação), não forem pagas as taxas. Nos termos do n.º 5 do artigo 71.º do RJUE, a caducidade do processo é declarada pela câmara municipal, com audiência prévia do interessado.

(Anexo 11)

- A **Comunicação Prévia n.º 35/2010**, admitida por despacho de 6/dez/2010, foi objeto de prorrogação do prazo para conclusão das obras em 26/jan/2012 até novembro de 2012, nada mais consta do processo, não resultando evidência de ter sido requerido alvará de autorização de utilização, ou de a autarquia ter notificado o requerente com a intenção de declarar a caducidade do processo.

(anexo 12)

- A **Comunicação Prévia n.º 17/2012**, admitida por despacho de 23/abr/2012, com prazo de conclusão das obras até 27/jan/2013, nada mais consta do processo, não resultando evidência de ter sido requerido alvará de autorização de utilização.

(anexo 13)

Noutros processos, os serviços da autarquia já notificaram os requerentes da intenção de declaração de caducidade:

- ✓ No **processo de obras n.º 1260/1981**, após aprovação do licenciamento por despacho de 11/nov/2011, o requerente não solicitou em tempo o alvará de licença de obras, pelo que pedidos esclarecimentos aos serviços, foi informado que por ofício de 2/jul/2013¹¹ a autarquia notificou o requerente da intenção de declarar a caducidade.

(Anexo 14)

✓

¹¹ Este ofício teve origem na recomendação feita aquando da análise dos processos

- ✓ No **processo de obras n.º 43 935-A/2005**, após a aprovação do projeto de arquitetura em 10/abr/2012, o requerente não apresentou os projetos de especialidades no prazo estipulado, foi notificado por ofício de 2/jul/2013 da intenção de ser declarada a caducidade do projeto.

(Anexo 15)

- ✓ No **processo de obras n.º 45511-A/2011**, verificou-se que o licenciamento foi aprovado por despacho de 20/fev/2012, não tendo o requerente no prazo de um ano, requerido o respetivo alvará de obras. Foi notificado pelos serviços da autarquia por ofício de 2/jul/2013¹², da intenção de ser declarada a caducidade do projeto.

(Anexo 6)

- ✓ Na **comunicação prévia n.º 122/2008**, foi notificado o requerente, por ofício de 17/jun/2013, da intenção de declaração de caducidade do processo, uma vez que a obra não foi concluída dentro do prazo fixado.

(anexo 16)

Por último, da análise do **processo de obras n.º 9578-A/1961**, verificou-se que já foi declarada a caducidade do projeto de arquitetura em 8/mai/2013.

(Anexo 17)

A autarquia, **no exercício do contraditório** informou, que as declarações de caducidade dos processos referenciados ainda não tenham sido emitidas, considerada a necessidade de deliberação do órgão executivo, sendo que nos processos n.º 45511-A/2011 e 122/2008, essa declaração já tinha sido emitida e notificada aos particulares.

¹² Este ofício teve origem na recomendação feita aquando da análise dos processos

2.4. TAXAS URBANÍSTICAS

As taxas urbanísticas cobradas pelo Município de Olhão no triénio 2010/2012 registam os valores constantes do quadro seguinte:

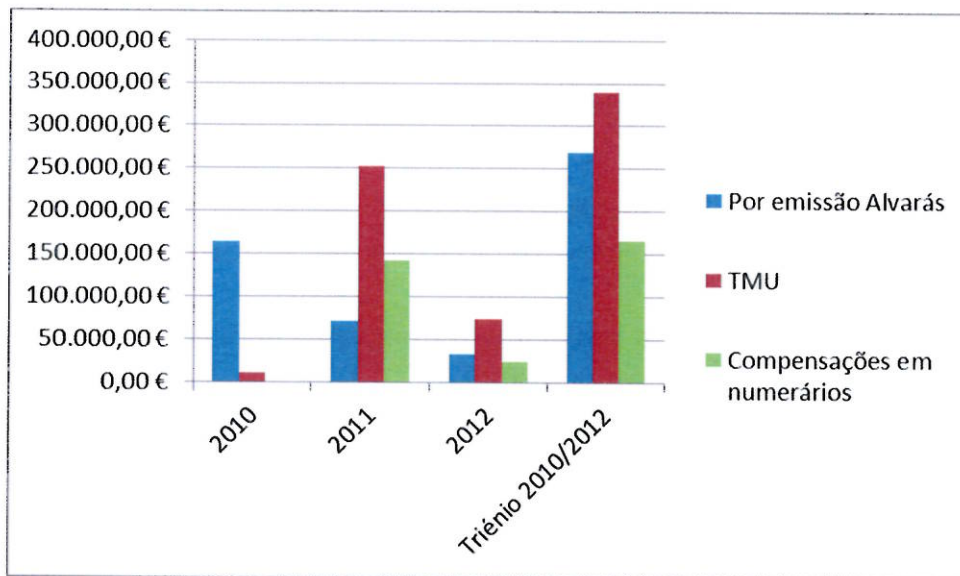
QUADRO 11– Taxas urbanísticas cobradas no triénio 2010/2012

Taxas urbanísticas	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012	%
Por emissão de licenças	164.490,61	71.848,23	32.694,91	269.033,75	34,72%
TMU	11.852,13	253.426,22	74.551,93	339.830,28	43,86%
Compensações em numerário	0,00	141.659,79	24.279,93	165.939,72	21,42%
Total	176.342,74	466.934,24	131.526,77	774.803,75	100,00%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010, 2011 e 2012 e informações prestadas pela Divisão Financeira e Administrativa

- A maior percentagem das **taxas urbanísticas** arrecadadas (**43,86%**) corresponde a taxas municipais de urbanização, sendo (**34,72%**) devidas pela emissão de licenças e **21,42%** a título de compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.

Gráfico n.º 1 – Taxas Urbanísticas



QUADRO 12 – Peso das taxas urbanísticas na receita municipal

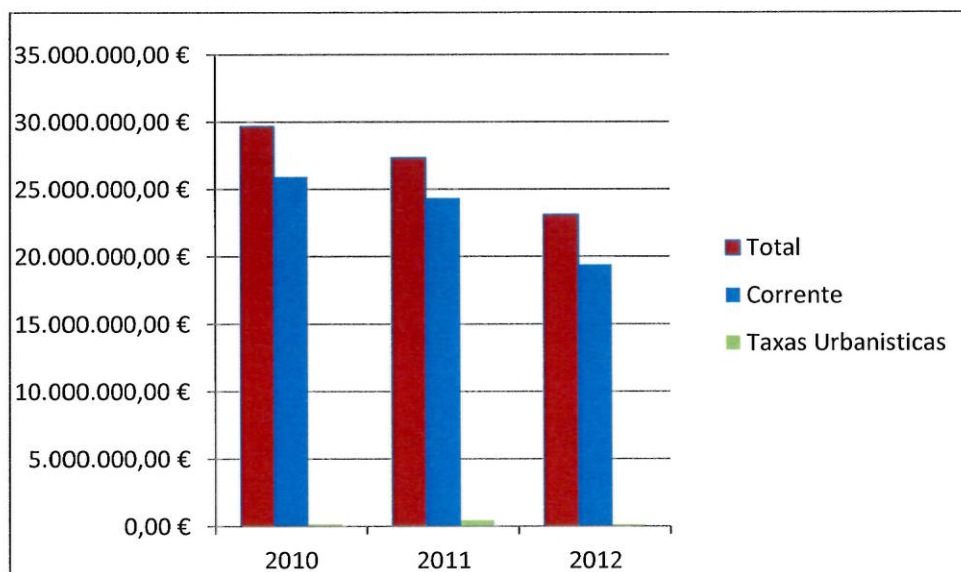
Receitas municipais	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Total (1)	29.688.228,88	27.335.799,13	23.119.956,56	80.143.984,57
Corrente (2)	25.950.201,85	24.354.057,36	19.409.809,49	69.714.068,70
Taxas urbanísticas (3)	176.342,74	466.934,24	131.526,77	774.803,75
Peso das taxas urbanísticas na receita total (3)/(1)	0,6%	1,7%	0,6%	1,1%
Peso das taxas urbanísticas na receita corrente (3)/(2)	0,7%	1,9%	0,7%	1%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010, 2011 e 2012 e informações prestadas pela Divisão Financeira e Administrativa

Da análise do quadro anterior resulta que:

- O montante total das **taxas urbanísticas** atingiu no período em análise cerca de 0,7% do montante global das receitas correntes e apenas 0,6% das receitas totais do município;
- As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram uma diminuição, em 2012 de cerca de 58% relativamente a 2011.

Gráfico n.º 2 – Receitas Municipais



2.4.1. INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRAESTRUTURAS GERAIS

QUADRO 13- Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais¹³

PPI/ANO	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Infraestruturas viárias				
- Rede viária	752.987,25	297.563,57	264.504,33	1.315.055,15
- Saneamento	212.946,44	27.979,65	27.240,95	268.167,04
- Água	113.951,90	36.271,70	25.082,67	175.306,27
- Resíduos sólidos urbanos	329,10	0,00	80.138,73	80.467,83
Equipamentos públicos	2.637.077,92	769.070,38	595.685,07	4.001.833,37
Espaços verdes	342,56	45.523,76	8.427,85	54.294,17
TOTAL				
(Infraestruturas-Gerais) (1)	3.717.635,17	1.176.409,06	1.001.079,60	5.895.123,83

Despesa total do município (2)	29.052.038,92	26.955.275,04	22.370.492,99	78.377.806,95
Despesa de capital do município (3)	6.485.747,17	4.155.064,09	3.613.997,91	14.254.809,17
Peso do custo das infraestruturas gerais na Despesa total do município (1)/(2)	12,80%	4,36%	4,48%	7,52%
Peso do custo das infraestruturas gerais na Despesa de capital do município (1)/(3)	57,32%	28,31%	27,70%	41,36%
Receita referente à TMU (4)	11.852,13	253.426,22	74.551,93	339.830,28
Peso da TMU no custo das infraestruturas gerais (4)/(1)	0,32%	22%	7,45%	5,76%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010, 2011 e 2012 e informações prestadas pela Divisão Financeira e Administrativa

¹³ Infraestruturas-gerais: infraestruturas viárias, equipamentos e zonas verdes.

A análise do quadro permite-nos avançar com as seguintes conclusões:

- No período dos três anos, verifica-se que o peso da receita obtida com a cobrança da TMU no custo das infraestruturas-gerais realizadas pelo município de Olhão foi, geralmente, inferior a **6%**, sendo insuficiente para financiar ou compensar esses custos;

Finalmente, a liquidação das taxas e compensações devidas são efetuadas, ainda, de forma manual, pelas duas técnicas adstritas, gestoras dos procedimentos, o que dificulta a validação das mesmas. Com efeito, a inexistência de folhas de cálculo levou a que se fizesse a amostragem dos dados resultantes das informações técnicas, das folhas de medição e das respetivas liquidações do que não resultaram disparidades significativas, apenas algumas diferenças sem materialidade.

2.5. CONTRAORDENAÇÕES

De acordo com o Livro de Registo dos Processos de Contraordenação e no período em apreciação (2010-2012), foram instaurados 235 processos de contraordenação. Atendendo ao objetivo geral da auditoria – controlar a atuação do Município no domínio do urbanismo -, foram, apenas, analisados os processos de contraordenação da área do urbanismo.

Assim, no triénio 2010/2012, foram instaurados **65 processos** relativos a infrações da área do urbanismo. Destes, foram selecionados **23** para análise, o que representa uma amostra de **35%**.

(Anexo 18)

Os critérios de escolha da amostra atenderam ao tipo de infração urbanística em causa, nomeadamente, a realização de obras de construção, alteração ou ampliação sem a respetiva licença administrativa, bem como de operações urbanísticas sem o respetivo alvará de licenciamento.

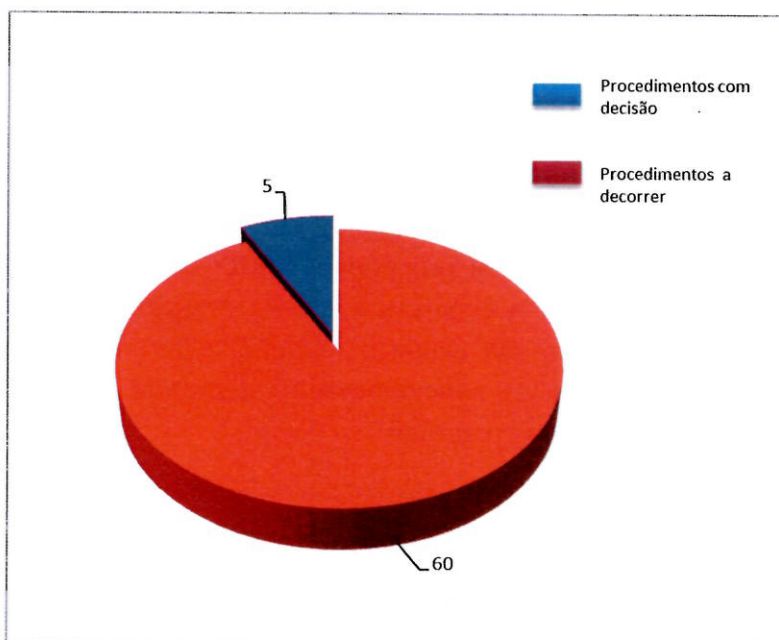
Resulta do quadro seguinte, fornecido pela autarquia, que apenas cinco processos já tiveram decisão (uma de arquivamento, outra de absolvição e três de aplicação de coimas):

Quadro 14 - Contraordenações urbanísticas 2010/2012

Ano	Processos em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coima	Total
2010	15				1	16
2011	19		1		2	22
2012	26	1				27
Total	60	1	1		3	65

Fonte: Lista de processos de contraordenação disponibilizada pelo Município

Gráfico n.º 3 - DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO



Da análise dos processos de contraordenação selecionados, verificou-se que:

- Se encontravam ordenados, apesar de nem sempre numeradas nem rubricadas as respetivas folhas.
- A instrução inicial foi atempada, todavia, a generalidade dos processos ficaram parados após a defesa escrita/audição de testemunhas/notificação para defesa (v.g., proc.ºs n.ºs. 10, 27, 63, 67 e 68/2010, 11, 34, 67¹⁴, 81, 83 e 87/2011, 8, 15, 50, 55, 67 e o 70/2012), apesar de nalguns deles se ter confessado a infração, por parte dos arguidos, vd. por todos o proc.º n.º 34/2012.
- Mais se verificou que no proc.º n.º 38/2012, foram utilizadas pelo arguido, diversas manobras dilatórias, que poderão atrasar o processo e eventualmente levar à sua prescrição.
- A instrução dos processos foi muito lenta, pois dos vinte e três processos analisados apenas cinco estão resolvidos e com liquidação e cobrança de custas judiciais, como verificamos: os **n.ºs. 21/2010, 14, 67 e 72/2011 e o 71/2012**. Certamente para tal não será estranho o facto de nos processos analisados terem sido nomeados seis instrutores que rodaram frequentemente.

(Anexo 19)

Os atrasos relatados são potenciadores de eventuais prescrições dos procedimentos, nos termos do artigo 27.º do DL n.º 433/82, de 27/out¹⁵ (RGCO). Tais situações só ainda não ocorreram, porque a prescrição é de cinco anos, descontado, também, o tempo de suspensão, uma vez que as contraordenações em causa são puníveis com coima superior a €49.879,79. Contudo, se não se proceder ao reforço da celeridade processual, esse risco de prescrição poderá vir a concretizar-se em relação a alguns dos processos em curso.¹⁶, colocando-se, assim, em causa o respeito pelas normas estabelecidas e pela autoridade pública, por falta de sancionamento atempado das infrações constatadas, bem como o efeito dissuasor das mesmas.

A autarquia, **no exercício do contraditório** informou que *"a afetação exclusiva de juristas aos processos de contraordenação existentes e a célere verificação do*

¹⁴ Este proc.º esteve parado durante mais de um ano e meio após a defesa escrita, ocorrida em 24/nov/2011.

¹⁵ Institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 356/89, de 17/out; 244/95, de 14/set; 323/2001, de 17/dez e pela Lei n.º 109/2001, de 24/dez.

¹⁶ Alínea a) do art.º 27.º e n.º 3 do 28.º do RGCO e 98.º do RJUE.

cumprimento das medidas de tutela da legalidade urbanística depende dos recursos humanos disponíveis na Autarquia, que de momento, e considerando as restrições constantes do Orçamento de Estado quanto a novas contratações de trabalhadores em funções públicas, está restringido a três juristas e três fiscais municipais, o que é manifestamente insuficiente, considerando a evolução demográfica do Município. Contudo esta é uma questão para a qual o executivo está atento e para a qual procurará uma solução adequada”.

2.6. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA

No período em análise, foram aplicadas trinta e três medidas de tutela de legalidade, entre embargos, demolições, posses administrativas e cessações de utilização, conforme o quadro seguinte:

Quadro 15 – Medidas de tutela da legalidade aplicadas

ANOS	Medidas de tutela da legalidade aplicadas				
	Embargo	Posse administrativa	Demolição	Cessação da atividade	Total
2010	1	1	14	2	18
2011	0	0	3	0	3
2012	2	0	10	0	12
Total	3	1	27	2	33

As medidas mais aplicadas foram as ordens de demolição (total de 27), todavia, quase nunca cumpridas, apesar de já terem sido participados vários crimes de desobediência ao Ministério Público, como por exemplo no âmbito do processo de obras n.º 136/2000, em que foi decretada a demolição de obras ilegais não legalizáveis, mas em que o titular do processo não deu cumprimento à ordem de demolição, tendo a autarquia participado ao MP junto do Tribunal Judicial de Olhão o crime de desobediência.

A aplicação de embargos foi residual e apenas se determinou uma posse administrativa de imóvel, o que temos por insuficiente, face à quantidade de situações encontradas de

demolições ordenadas e não cumpridas, pelo que se recomenda a utilização daquela medida sempre que tal se justifique¹⁷.

Também se apurou que em catorze processos foram cumpridas as medidas de tutela aplicadas o que corresponde a 42% do universo auditado.

Posto isto, deverá a autarquia informar sobre o ponto da situação dos dezassete¹⁸ processos de obras com medidas de tutela ainda pendentes, a saber: os n.ºs. 87/2009, 129/97, 111/2003, 1661/88, 42361, 735-A, 39653-A, 159/2002, 84/99, 144/2002, 38477-A, 83/2000, 9306-A, 920-A, 2596/80, 1557/89 – 45336-A e 196/05.

2.7. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.7.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO

O Município de Olhão aprovou a Norma de Controlo Interno por deliberação de CM de 20/set/2012, a qual substitui a aprovada pela CMO em 21/jul/2004, tendo sido objeto de uma atualização¹⁹, em 25/fev/2013.

Verifica-se, assim, que o Município mantém atualizado o sistema de controlo interno previsto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/fev e alterado, entre outros, pela Lei n.º 60-A/2005, de 30/ dez.

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

A CMO aprovou, por deliberação de 10/fev/2010, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que foi publicado através do Edital n.º 6/2010, de 12/fev.

Este Plano foi remetido às diversas entidades, em 10/fev/2010, das que se salientam a IGF e a IGAL, através dos ofícios n.ºs 2154 e 2155, respetivamente.

Da análise a que se procedeu do Plano, constata-se que tem sido descurada a aplicação deste Plano, uma vez que não foram afetos meios específicos destinados à execução das

¹⁷ De acordo com o previsto nos art.ºs 107º e 108º do RJUE.

¹⁸ Vide tratamento dos proc.ºs n.ºs 136/2000 e 178/2001 no ponto 2.3 deste relatório.

¹⁹ Alteração dos n.ºs 1 dos art.ºs. 57º e 58º. da NCI

medidas de prevenção, bem como não foi estabelecida a metodologia a seguir no relatório anual sobre a execução do mesmo. Acresce que também não foram previstos mecanismos para a sua revisão, nem foi ainda sujeito a qualquer revisão, o que se recomenda.

A autarquia, **no exercício do contraditório**, informou estar a desenvolver diligências para rever o Plano.

2.8. ACOMPANHAMENTO DA ANTERIOR INSPEÇÃO REALIZADA PELA EX-IGAL

2.8.1. Verificação do cumprimento das recomendações quanto aos processos de obras de edificação e de processos de contraordenação pendentes

De acordo com as averiguações a que procedemos, nomeadamente junto dos Serviços de Urbanismo e Jurídicos, verificou-se que:

- A) Processo de Obras nº 178/2001-** Foram enviados, em 6 de março de 2013, após o óbito do requerente, três ofícios para audiência dos herdeiros interessados, a fim de os notificar da demolição ordenada, bem como em 13/jun/2013, para notificação através da PSP, da herdeira, cuja certidão comprovativa ainda não havia dado entrada na CMO. **Quanto ao processo de contraordenação n.º 21/2007** - há a referir que por sentença, de 15/abr/2013, do Tribunal Judicial de Olhão, foi declarada extinta a coima aplicada nos autos, em virtude do óbito do recorrente, sendo o processo arquivado.
- B) Processo de Obras nº 136/2000-** Foi, em 23/mar/2013, participado ao MP do Tribunal Judicial de Olhão o crime de desobediência, por desrespeito da ordem de demolição de obras ilegais não legalizáveis, contra o atual proprietário e relativamente ao **processo de contraordenação nº 82/2007-** instaurado contra a anterior titular do processo de obras n.º 136/2000, a quem foi aplicada a coima de €7500,00. Apurou-se que a mesma impugnou judicialmente esta decisão, tendo o Tribunal Judicial de Olhão proferido sentença onde declara nula a decisão administrativa, pelo que foi mandado arquivar o processo.

A autarquia, **no exercício do contraditório** informou que demolição do edificado, no âmbito do processo de obras n.º 178/2001 está dependente da resolução do processo n.º 829/13.0BELLE, a correr seus trâmites no TAF de Loulé. E que no âmbito do processo de obras n.º 136/2000, "estão a ser diligenciadas as necessárias comunicações ao órgão jurisdicional competente para que seja permitida a entrada na propriedade privada do requerente, pois a construção a demolir encontra-se dentro do seu domicílio.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. GESTÃO URBANÍSTICA

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. O Plano Diretor Municipal é de 1995, tendo sofrido apenas duas alterações, encontrando-se a aguardar revisão.	2.1.1.	A) Que a autarquia providencie a revisão do PDMO, tendo em vista adequá-lo à realidade urbanística e demográfica do concelho, conforme intenção manifestada pela autarquia em sede de contraditório institucional.
3.1.2. Dos cinco planos de pormenor previstos no PDM, encontram-se em elaboração dois, um da Zona Histórica da Cidade de Olhão e outro do Parque Urbano da Cidade de Olhão.	2.1.1.	B) Deverá a autarquia diligenciar no sentido da elaboração e aprovação dos três planos em falta, como protestou fazer no seu contraditório institucional.
3.1.3. O Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE) é de 2008 e ainda não foi atualizado.	2.1.2.2.	C) Que sejam concretizadas no RMUE as alterações entretanto ocorridas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, conforme parece ser intenção da autarquia na sequência do contraditório institucional.
3.1.4. O Regulamento Geral de Taxas Municipais foi alterado em 2009, adequando-se ao Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais e à Lei das Finanças Locais.	2.1.2.3.	
3.1.5. Os processos de loteamento observaram, em geral, os normativos aplicáveis, encontrando-se bem organizados, mas não numeradas nem	2.3.1.	D) Que os Serviços passem a numerar e rubricar as folhas que integram os processos de loteamento, conforme intenção

<p>rubricadas as respetivas folhas.</p>		<p>manifestada pela autarquia em sede de contraditório institucional.</p>
<p>3.1.6. Nos processos de loteamento n.ºs 55/98 e 39131/2008, ainda não foi declarada a caducidade dos atos de licenciamento</p>	<p>2.3.1.</p>	<p>E) Que a autarquia promova a declaração de caducidade dos processos de loteamento n.ºs 55 e 39131/2008, embora em sede de contraditório institucional, tenha comunicado que, no âmbito do processo de loteamento n.º 55/98, irá ser através de edital, notificado o promotor do loteamento da intenção de declarar a caducidade e que no processo de loteamento n.º 39 131-A/2008 foi deliberado, em reunião da Câmara Municipal, de 2/nov/2013, prorrogar o prazo de emissão do alvará por dezoito meses.</p>
<p>3.1.7. O proc.º de loteamento nº 634-A/79 esteve arquivado indevidamente desde 15/out/2012 até ao início desta auditoria.</p>	<p>2.3.1.</p>	<p>F) Que seja fundamentado esse facto e feito o ponto da situação do processo, o que a autarquia, em sede de contraditório institucional, fez, tendo admitido o lapso dos serviços e já tinha notificado o promotor do loteamento das taxas e devida caução a pagar pela operação urbanística.</p>
<p>3.1.8. Os processos de obras nem sempre se encontravam bem instruídos e organizados</p>	<p>2.3.2.</p>	<p>G) Que os Serviços prestem mais atenção à organização e instrução dos processos de obras, quer os que foram analisados no âmbito da presente auditoria, quer os restantes que evidenciem fragilidades em termos organizacionais, conforme intenção</p>

		manifestada pela autarquia em sede de contraditório institucional.
3.1.9. Vários processos não continuam autorizadas ou licenciadas as eventuais utilizações, logo não tituladas por alvará, apesar de há muito se encontrarem ultrapassados os prazos para conclusão das obras.	2.3.2.	H) Que os Serviços providenciem o controlo das efetivas utilizações dos edifícios ou frações, tituladas ou não, conforme intenção manifestada em sede de contraditório institucional.
3.10. Nos processos de obras n.ºs 1260/81, 43935-A/2005, 122/2008, 35 e 110/2010, 45511-A/2011 e 17/2012, ainda não foi declarada a caducidade dos mesmos, apesar de nalguns já ter sido notificada essa intenção	2.3.2.	I) Que a autarquia promova a declaração de caducidade dos processos de obras 1260/81, 43935-A/2005, 122/2008, 35 e 110/2010, 45511-A/2011 e 17/2012, e que implemente as medidas necessárias ao controlo dos prazos dos processos, de forma a prevenir o risco de caducidade, embora em sede de contraditório institucional a autarquia tenha informado que as declarações de caducidade dos processos referenciados ainda não tenham sido emitidas, considerada a necessidade de deliberação do órgão executivo, sendo que nos processos n.º 45511-A/2011 e 122/2008, essa declaração já foi emitida em notificada aos particulares.
3.11. A maior percentagem das taxas urbanísticas arrecadadas (43,86%) corresponde a taxas municipais de urbanização, sendo (34,72%) referente a taxas devidas pela emissão de licenças e (21,42%) a título de compensações em numerário	2.4.	

<p>pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.</p>		
<p>3.12. O montante total das taxas urbanísticas configurou, no período em análise, cerca de 0,7% do montante global das receitas correntes e apenas 0,6% das receitas totais do Município.</p> <p>As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram uma diminuição acentuada em 2012, na ordem dos 43%.</p>	2.4.	
<p>3.13. Os processos de contraordenação encontram-se suficientemente organizados, mas a maioria deles tem a instrução e investigação parada há muito tempo. Dos 65 processos instaurados no âmbito e período objeto de auditoria, analisaram-se 23 e destes, em apenas 5, existia decisão.</p>	2.5.	<p>J) Os processos de contraordenação pendentes devem ser objeto de oportunas decisões, atendendo aos objetivos subjacentes à instauração dos mesmos, nomeadamente o efeito dissuasor de práticas ilegais, pelo que recomendamos à autarquia que providencie, para o efeito, a afetação, em exclusividade, de Instrutores Juristas até se regularizarem as pendências. O que a autarquia em sede de contraditório institucional, informou estar a procurar uma solução adequada face á escassez de recursos humanos.</p>
<p>3.14. Das trinta e três medidas de tutela decretadas apenas catorze foram cumpridas.</p>	2.6.	<p>K) Que a autarquia promova a melhor verificação, através dos fiscais municipais, do cumprimento das restantes dezanove medidas de</p>

		tutela aplicadas, dando conta do facto à IGF, o que a autarquia em sede de contraditório informou estar atenta à situação.
--	--	--

3.2. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.1. O Município de Olhão aprovou a Norma de Controlo Interno (NCI), em 20/set/2012 e que foi objeto de uma atualização, desde essa data.	2.7.1.	
3.2.2. A CMO aprovou em 10/fev/2010 o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, o qual ainda não foi objeto de revisão.	2.2.2.	L) Que a autarquia promova a revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção, bem como proceda ao efetivo cumprimento dos procedimentos previstos no atual Plano, conforme intenção manifestada em sede de contraditório institucional.

3.3. ACOMPANHAMENTO DA INSPEÇÃO REALIZADA EM 2009

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.3.1. O proc.º de Obras n.º 178/2001 ainda mantém a demolição pendente, dado que o requerente faleceu entretanto.	2.8.1.	M) Que a autarquia preste informação à IGF sobre o ponto da situação deste processo, o que fez em sede de contraditório institucional informando que a demolição do edificado está dependente da resolução do processo

		nº 829/13.0BELLE, a correr seus trâmites no TAF de Loulé.
3.3.2. O processo de contraordenação nº 21/2007 foi arquivado, por sentença judicial de 15 de Abril de 2013, que declarou extinta a coima aplicada nos autos em virtude do óbito do recorrente.	2.8.1.	
3.3.3. Relativamente ao processo de obras nº 136/2000 , constatou-se que a ordem de demolição ainda não foi cumprida, pelo que foi participado ao MP o respetivo crime de desobediência contra o atual proprietário da fração.	2.8.1.	N) Que a autarquia promova a reposição da legalidade urbanística, aplicando a medida de demolição, embora em sede de contraditório institucional a autarquia tenha informado que estão a ser diligenciadas as necessárias comunicações ao órgão jurisdicional competente para que seja permitida a entrada na propriedade privada do requerente, pois a construção a demolir encontra-se dentro do seu domicílio, facto de que se aguarda conhecimento.
3.3.4. Quanto ao proc.º de contraordenação n.º 82/2007 encontra-se arquivado por decisão do Tribunal Judicial de Olhão, cuja sentença declarou nula a decisão administrativa.	2.8.1.	

4. PROPOSTAS

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

4.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste relatório, informe a IGF, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique, à exceção daquelas cujo cumprimento já foi evidenciado pela autarquia.

Pela Equipa,



Anabela Bastos

Chefe de Equipa

13

ANEXOS

Anexo 1	Processo de licenciamento de operação de loteamento n.º 39 131-A/2008
Anexo 2	Processo de licenciamento de operação de loteamento n.º 55/98
Anexo 3	Processo de licenciamento de operação de loteamento n.º 45 416-A/2002
Anexo 4	Processo de licenciamento de operação de loteamento n.º 634-A/79
Anexo 5	Processo de licenciamento de operação de loteamento n.º 1089/82
Anexo 6	Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 45 511-A/2011
Anexo 7	Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 45 318-A/2009
Anexo 8	Comunicação Prévia n.º 68/2010
Anexo 9	Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 45 339-A/2009
Anexo 10	Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 42 443-A/2000
Anexo 11	Comunicação Prévia n.º 110/2000
Anexo 12	Comunicação Prévia n.º 35/2010
Anexo 13	Comunicação Prévia n.º 17/2012
Anexo 14	Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 1260/1981
Anexo 15	Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 43 935-A/2005
Anexo 16	Comunicação Prévia n.º 122/2008
Anexo 17	Processo de licenciamento de obras de edificação n.º 9578-A/1961
Anexo 18	Mapa de contraordenações 2010/2012
Anexo 19	Mapa da amostra dos processos de contraordenação
Anexo 20	Procedimento de contraditório formal – resposta da Entidade Auditada