

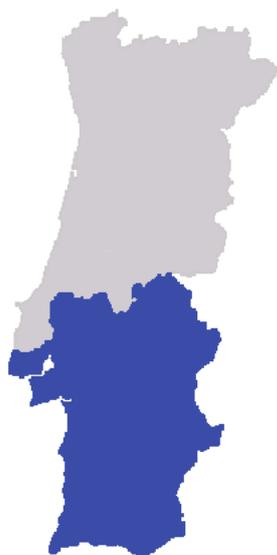
# CONTROLO DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA - LISBOA E SUL

---

**Auditoria ao Município de Grândola**

---

Proc. n.º 2013/173/A5/551



*Relatório n.º 2205/2013*

*dezembro de 2013*

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

### FICHA TÉCNICA

<b>NATUREZA</b>	Outras auditorias.
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Grândola.
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da IGF para 2013.
<b>ÂMBITO</b>	Biénio 2010/2011 e 2012.
<b>OBJECTIVOS</b>	<p><b>Objetivo geral:</b> Avaliar a atuação do Município nos domínios da gestão e fiscalização urbanística, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.</p> <p><b>Objetivos específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Analisar a gestão urbanística tendo em conta os recursos financeiros afetos pelo Município, procurando concluir, designadamente, sobre o nível de investimento municipal na urbanização, sobre o grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da TRIU e sobre a representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais;</li> <li><input type="checkbox"/> Apreciar a legalidade dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;</li> <li><input type="checkbox"/> Verificar a legalidade dos atos administrativos quanto à conformidade das operações urbanísticas com os PMOT em vigor e demais normas urbanísticas aplicáveis e quanto à regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações pela não cedência de áreas ao Município;</li> <li><input type="checkbox"/> Analisar a regularidade dos procedimentos contraordenacionais em matéria de ilícitos urbanísticos;</li> <li><input type="checkbox"/> Verificar a eficácia da fiscalização da execução das operações urbanísticas;</li> <li><input type="checkbox"/> Avaliar o sistema de controlo interno de modo a apreciar, de forma sumária, os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de urbanismo,</li> <li><input type="checkbox"/> Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia, nos aspetos relacionados com a área do urbanismo;</li> <li><input type="checkbox"/> Analisar alguns processos de denúncias relacionados com a área objeto de intervenção.</li> </ul>
<b>METODOLOGIA</b>	Na metodologia utilizada foi considerado como principal critério de análise o quadro legal e regulamentar aplicável, tendo-se recorrido às seguintes técnicas: análise documental, análise de dados financeiros e realização de entrevistas informais.

<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, em 14/nov/2013.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	Mar/2013 – dez/2013
<b>DIREÇÃO</b>	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> CdE Helena Lopes <b>Execução:</b> Inspetor Luis Pires Antunes

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

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

**PARECER:**

*À consideração superior, com a minha concordância.*

Assinado por: **MÁRIO RUI FERREIRA TAVARES DA SILVA**

Num. de Identificação Civil: BI098493558

Data: 2013.12.31 23:34:15 GMT Standard Time

Localização: Lisboa/Subinspetor geral



**DESPACHO:**

Concordo.

O MG arrecadou receitas urbanísticas no montante M€ 14,8, embora este valor tenha sido fortemente influenciado pela aprovação de um único processo de loteamento, em 2010, tendo-se verificado, entre 2010 e 2012, um decréscimo global de 99% nessas receitas.

Verificou-se, ainda, a isenção indevida de taxas que ascendeu a m€ 3,9.

À Consideração Superior.

Assinado por: **ANA PAULA PEREIRA COSME**

**FRANCO BARATA SALGUEIRO**

Num. de Identificação Civil: BI053046307

Data: 2013.12.30 17:33:08 GMT Standard Time

Localização: IGF, Inspetora de Finanças Diretora



*Concordo. À consideração de S. Ex<sup>o</sup> o Senhor Secretário de estado Adjunto e do Orçamento*

Assinado por: **MARIA ISABEL DA SILVA**

**CASTELÃO FERREIRA DA SILVA**

Num. de Identificação Civil: BI023512792

Data: 2014.01.23 16:19:15 GMT Standard Time

Localização: SIG. P<sup>o</sup> Inspetor-Geral



Tendo em conta as evidências obtidas (vd. *Anexos 1 a 10*), a análise e avaliação das mesmas, bem como os resultados do procedimento de contraditório, de concordância geral, (vd. *Anexo 11*) os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

- 1.1.** Constatou-se alguma atividade de planeamento urbanístico no Município, desde a publicação do Plano Diretor Municipal há 17 anos, através da aprovação de Planos de Urbanização e de Pormenor

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

- 1.2.** No período auditado, o montante global de taxas urbanísticas arrecadado, no valor de € 14.779.482,59, sofreu uma redução de 99% entre 2010 e 2012, e representou 29,24% do valor total da receita corrente e 23,32% da receita total do Município, tendo as taxas liquidadas no âmbito de um único processo de loteamento (nº 5-A/2008), um peso decisivo no montante arrecadado em 2010.

- 1.3.** No mesmo período, a Taxa Municipal de Urbanização (TMU) assumiu um peso de 38% no cômputo dos custos/encargos da Autarquia com a execução, manutenção e reforço de infraestruturas, apenas devido à cobrança de € 6.788.361,00 de TMU no âmbito do referido processo de loteamento nº 5-A/2008.

- 1.4.** No que respeita às operações urbanísticas de loteamento, constatou-se que no período abrangido pela presente auditoria, foram deferidos 46 pedidos de operações de loteamento e/ou alterações à licença de loteamento, correspondendo a 18.928,07 m<sup>2</sup> de área bruta de construção aprovada (abc).

- 1.5.** No âmbito da amostra, constatou-se, genericamente, o cumprimento dos parâmetros urbanísticos aplicáveis, com exceção da operação de loteamento titulada pelo alvará nº 3/2011, em que se observou o desrespeito pelo artigo 7º do RPDM, na parte relativa aos alinhamentos.

**Significativa atividade de planeamento urbanístico**

**Sobredimensionamento das áreas de expansão urbana**

**Receita urbanística: M€14,78**

**Redução de 99% de 2010 para 2012**

**Peso da TMU no custo das infraestruturas gerais: 38%**

**Um único processo de loteamento gerou uma TMU de M€ 6,79**

**46 Operações de loteamento e/ou alterações a licença**

**Abc aprovada: 18.928,07 m<sup>2</sup>**

**Desrespeito pelo RPDM em operação de loteamento**

mentos.

- 1.6.** Relativamente às operações urbanísticas de edificação, verificou-se um decréscimo da área bruta de construção aprovada no período em análise.

Verificou-se também a conformidade legal das operações urbanísticas que integraram a amostra com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis.

- 1.7.** Detetou-se a isenção indevida do pagamento de taxas nos processos nºs 198/94 e 110/09, tendo ficado por cobrar o montante global no valor de € 3.888,10.

- 1.8.** Em matéria de destaques, constatou-se o cumprimento das condições legalmente previstas para a emissão da respetiva certidão.

- 1.9.** No âmbito dos processos de contraordenação urbanística, foram instaurados no período auditado 107 procedimentos, dos quais apenas 12 ainda se encontram em tramitação.

- 1.10.** No tocante aos 11 processos que integraram a amostra, detetou-se que 6 aguardam a correspondente reposição da legalidade urbanística.

- 1.11.** No que respeita aos processos de embargo analisados (8 num universo de 72), detetou-se a ausência de registo na Conservatória do Registo Predial competente de 2 embargos que, entretanto, caducaram, bem como a falta de reposição da legalidade urbanística em 5 dos 8 processos da amostra.

- 1.12.** No período abrangido pela presente auditoria o Município não celebrou contratos de planeamento e de urbanização, tendo celebrado 3 contratos de permuta e 200 contratos de compra e venda que representaram um montante global de € 1.426.684,56.

- 1.13.** No âmbito dos processos de compra analisados, detetou-se a ausência de qualquer avaliação prévia, não dispondo o Município de quaisquer normas nesta matéria de forma a garantir a fundamentação dos montantes pagos pela Autarquia.

**Decréscimo da abc aprovada**

**Cumprimento dos Instrumentos de Gestão Territorial aplicáveis**

**Isenção indevida de taxas: m€ 3,89**

**Destaques: cumprimento dos requisitos legais**

**107 procedimentos contraordenacionais**

**Falta de reposição da legalidade urbanística em 6 processos**

**Ausência de registo de 2 embargos**

**Falta de reposição da legalidade urbanística em 5 embargos**

**Ausência de contratos de planeamento e de urbanização**

**Ausência de normas em matéria de avaliação de imóveis**

- 1.14.** Na análise de uma queixa remetida pela IGAMAOT, relativa à violação de área de Reserva Ecológica Nacional (REN), constatou-se que com a nova carta de delimitação da REN do Município de Grândola, que desafetou a zona em causa, a situação foi regularizada.
- 1.15.** No âmbito da queixa sobre obstrução de linha de água por pavilhão industrial ilegal, constatou-se que foi proferida decisão de demolição, aguardando-se a sua concretização pelos infratores.
- 1.16.** O Município dispõe de Regulamento de Controlo Interno que se encontra desajustado face à reestruturação dos serviços aprovada em 21/dez/2012 e que omite qualquer referência à gestão urbanística
- 1.17.** O Município dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas que não estabelece qualquer calendarização quanto à realização da monitorização e que após a aprovação, em 2013, não foi remetido ao Tribunal de Contas nem à IGF.
- 2.** O Município de Grândola acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF, tendo para o efeito comunicado as diligências implementadas, mas sem que tivesse enviado documentação probatória da implementação das medidas adotadas.

**Nova carta de delimitação da REN: Regularização de situação ilegal**

**Decisão de demolição de pavilhão industrial**

**Regulamento de controlo interno carece de atualização**

**Falta de remessa do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (aprovado em 2013) ao TC e à IGF**

**Acolhimento pela Autarquia da generalidade das recomendações**

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	7
LISTA DE FIGURAS .....	10
1. INTRODUÇÃO .....	11
1.1. FUNDAMENTO .....	11
1.2. OBJETIVOS .....	11
1.3. ÂMBITO.....	12
1.4. METODOLOGIA.....	12
1.5. CONSTRANGIMENTOS .....	13
2. RESULTADOS DA AÇÃO .....	14
2.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	14
2.2. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA .....	15
2.3. REGULAMENTOS MUNICIPAIS .....	17
2.3.1. Regulamento do PDM .....	17
2.3.2. Regulamento Municipal da Edificação e Urbanização (RMEU) e Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação (RMUE).....	17
2.3.3. Regulamentos de taxas .....	18
2.4. TAXAS URBANÍSTICAS .....	19
2.5. OPERAÇÕES URBANÍSTICAS.....	21
2.5.1. Loteamentos .....	21
2.5.2. Obras de edificação.....	25
2.5.3. Destaques .....	30
2.6. PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO URBANÍSTICA.....	31
2.7. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA - EMBARGOS .....	34
2.7.1. Processo de embargo nº 10/2010 .....	36
2.7.2. Processo de embargo nº 11/2010 .....	36
2.8. CONTRATOS DE PERMUTA E COMPRA E VENDA CELEBRADOS PELO MUNICÍPIO.....	38
2.9. ANÁLISE DE QUEIXAS .....	40
2.9.1. Queixa enviada pela IGAMAOT - Eventual violação da REN pelo Município na zona de (Processo nº 2013/179/M8/462) .....	40
2.9.2. Obstrução de linha de água e pavilhão industrial clandestino - Freguesia de (Processo nº 2013/179/M8/790) .....	41
2.10. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....	42
2.10.1. Regulamento de Controlo Interno .....	42

2.10.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas .....	43
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	44
4. PROPOSTAS .....	50
LISTA DE ANEXOS .....	51

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Abc</b>	Área Bruta de Construção
<b>AC</b>	Área Coberta
<b>ADT</b>	Área de Desenvolvimento do Turismo
<b>AIRC</b>	Associação de Informática da Região Centro
<b>AMG</b>	Assembleia Municipal de Grândola
<b>ANC</b>	Área Não Coberta
<b>APA, IP</b>	Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público
<b>ARHA</b>	Administração da Região Hidrográfica
<b>Artº</b>	Artigo
<b>AUGI</b>	Área Urbana de Génese Ilegal
<b>CCDR</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
<b>CMG</b>	Câmara Municipal de Grândola
<b>CNREN</b>	Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional
<b>CPA</b>	Código de Procedimento Administrativo
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>CRPG</b>	Conservatória do Registo Predial de Grândola
<b>DEPE</b>	Divisão de Estudos, Projetos e Empreitadas
<b>DF</b>	Divisão Financeira
<b>DGOTDU</b>	Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
<b>DGT</b>	Direção-Geral do Território
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DP</b>	Divisão do Planeamento
<b>DU</b>	Divisão do Urbanismo
<b>DR</b>	Diário da República
<b>€</b>	Euros
<b>FOP</b>	Fiscalização de Obras Particulares
<b>GJ</b>	Gabinete Jurídico

<b>GNR</b>	Guarda Nacional Republicana
<b>IGAL</b>	Ex-Inspeção-Geral da Administração Local
<b>IGAMAOT</b>	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar e do Ordenamento do Território
<b>IGAOT</b>	Ex-Inspeção-Geral do Ambiente e do Território
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>MDJ</b>	Memória descritiva e justificativa
<b>m2</b>	Metro quadrado
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>PMAUGI</b>	Plano Municipal das Áreas Urbanas de Génese Ilegal
<b>PMOT</b>	Plano Municipal de Ordenamento do Território
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade Pública
<b>POOCSS</b>	Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Sado a Sines
<b>PP</b>	Plano de Pormenor
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimento
<b>PROF</b>	Plano Regional de Ordenamento Florestal
<b>PROT</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território
<b>PROTOVT</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo
<b>PU</b>	Plano de Urbanização
<b>RCM</b>	Resolução de Conselho de Ministros
<b>REN</b>	Reserva Ecológica Nacional
<b>RGCO</b>	Regime Geral das Contraordenações
<b>RJREN</b>	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e de Edificação
<b>RMEU</b>	Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização
<b>RMUE</b>	Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação
<b>RPDMG</b>	Regulamento do Plano Diretor Municipal de Grândola
<b>RTUOMG</b>	Regulamento de Taxas de Urbanismo e Obras do Município de Grândola
<b>RTTPOMG</b>	Regulamento e Tabelas de Taxas, Preços e Outras Receitas Municipais

<b>RTTTPMG</b>	Regulamento e Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do Município de Grândola
<b>SAU</b>	Secção Administrativa do Urbanismo
<b>SPO</b>	Sistema de Processos de Obras
<b>TMU</b>	Taxa Municipal de Urbanização
<b>UOPG</b>	Unidade operativa de planeamento e gestão

## LISTA DE FIGURAS

### Quadros

Quadro 1 - Evolução demográfica no Município de Grândola .....	15
Quadro 2 - Perímetros urbanos do PDM Vs evolução demográfica .....	16
Quadro 3 - Peso das taxas urbanísticas na receita municipal (2010/2012) .....	19
Quadro 4 - Taxas urbanísticas cobradas no triénio - 2010-2012 .....	20
Quadro 5 - Peso do investimento municipal das infraestruturas gerais na despesa do Município - 2010-2012 .....	21
Quadro 6 - Universo - 2010-2012 .....	22
Quadro 7 - Amostra .....	22
Quadro 8 - Peso da amostra no universo .....	22
Quadro 9 - Caracterização da amostra .....	23
Quadro 10 - Amostra .....	25
Quadro 11 - Peso da amostra no universo .....	26
Quadro 12 - Distribuição em percentagem por tipo de edificação - 2010-2012 .....	27
Quadro 13 - Taxas não cobradas .....	29
Quadro 14- Amostra .....	30
Quadro 15- Amostra - 2010-2012 .....	32
Quadro 16- Universo dos processos de contraordenação - 2010-2012 .....	32
Quadro 17- Reposição da legalidade nas infrações contraordenacionais analisadas .....	33
Quadro 18- Amostra - 2010-2012 .....	34
Quadro 19- Contratos celebrados - 2010-2012 .....	39
Quadro 20- Amostra - 2010-2012 .....	39

### Gráficos

Gráfico 1 - Áreas dos loteamentos da amostra .....	23
Gráfico 2 - Receitas urbanísticas geradas pela amostra .....	23
Gráfico 3 - Variação da a.b.c. no triénio .....	26

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

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

A avaliação da atuação do Município de Grândola, no âmbito do urbanismo, mostrou-se relevante para aferir o cumprimento da legalidade nesta área crítica de atividade dos municípios e ainda por ter um significativo peso no volume total das suas receitas.

### 1.2. OBJETIVOS

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

- Analisar a gestão urbanística tendo em conta os recursos financeiros afetos pelo município, procurando concluir, designadamente, sobre:
  - ✓ O nível de investimento municipal na urbanização;
  - ✓ O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas;
  - ✓ A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais.
- Apreciar a legalidade dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
- Verificar a legalidade dos atos administrativos referentes à admissão e licenciamento de operações urbanísticas, bem como dos eventuais contratos e outros instrumentos jurídicos no âmbito do urbanismo e ordenamento do território do concelho de Grândola, nomeadamente quanto à:
  - ✓ Conformidade das operações urbanísticas com os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) em vigor e demais normas urbanísticas aplicáveis;
  - ✓ Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações pela não cedência de áreas ao Município.
- Analisar a regularidade dos procedimentos contraordenacionais em matéria de ilícitos urbanísticos;
- Verificar a eficácia da fiscalização da execução das operações urbanísticas.

- Avaliar o sistema de controlo interno de modo a apreciar, de forma sumária, os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de urbanismo.
- Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com as áreas do urbanismo.

Para além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a análise de dois processos de denúncias relacionados com a área objeto de intervenção.

### 1.3. ÂMBITO

A auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Grândola, com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo o urbanismo (Divisão de Planeamento Urbanístico e a Divisão de Gestão Urbanística), o Gabinete Jurídico, e sempre que se justificou, a Divisão Financeira, e reportou-se ao biénio 2010/2012.

### 1.4. METODOLOGIA

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases:

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

- Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria nomeadamente, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, deliberações/despachos de delegação de competências, despachos de distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo, Planos Municipais de Ordenamento do Território, relação dos processos de loteamento, obras particulares, contraordenações e medidas de tutela de legalidade urbanística;
- Definição do universo a auditar, seleção das amostras a analisar, levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- Elaboração do plano de ação.

**1.4.2. A execução** da ação obedece aos seguintes procedimentos de auditoria:

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

### 1.4.3. Critérios

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

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

#### 1.4.4. Técnicas

No desenvolvimento da ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- Análise documental, incluindo das peças escritas e desenhadas de cada processo urbanístico selecionado para análise;
- Validação dos aspetos ligados à inserção das operações urbanísticas nos PMOT eficazes e à liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas;
- Tratamento e análise de dados urbanísticos e financeiros e
- Realização de entrevistas informais.

#### 1.5. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação não foram detetados quaisquer constrangimentos relevantes, sendo de realçar a colaboração prestada à equipa pelos eleitos locais e respetivos serviços municipais, nomeadamente os afetos às Divisões de Planeamento e de Urbanismo.

#### 1.6. CONTRADITÓRIO

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

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos constantes dos documentos integrados no processo como **Anexo 11** " Contraditório Institucional – Resposta da Entidade Auditada".

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

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

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

**2.1.1.** Através da reorganização dos serviços promovida com a aprovação do Regulamento da Estrutura Orgânica dos Serviços da Câmara, pela Assembleia Municipal, em 19/nov/2010<sup>1</sup>, foram criadas 2 divisões na área do urbanismo a saber, a **Divisão de Planeamento (DP)**<sup>2</sup>, e a **Divisão de Urbanismo (DU)**<sup>3</sup>.

A estas unidades orgânicas compete, entre outros objetivos, avaliar os planos e estudos com incidência no território municipal ou supramunicipal, designadamente o Plano Diretor Municipal e os Planos Estratégicos que regulam o Desenvolvimento Urbanístico do Município e elaborar Relatórios de Gestão sobre a evolução do Desenvolvimento Urbanístico no Concelho, realizar pareceres, recomendações e esclarecimentos técnicos sobre processos de loteamento, pedidos de certidão de destaques e projetos de obras particulares.

A Fiscalização de Obras Particulares (FOP), desde a reestruturação orgânica ocorrida em 2010, está integrada na **Divisão de Urbanismo (DU)** e conta com a colaboração permanente de 2 fiscais municipais (que integram o número dos assistentes técnicos), dotação que se mostra insuficiente, uma vez que aos mesmos compete, entre outras funções, promover o embargo de obras particulares, promover e tramitar os processos destinados à aplicação de medidas de tutela de legalidade urbanística, verificar o cumprimento das licenças e comunicações prévias e o acompanhamento das obras pelos técnicos responsáveis em articulação com o Gabinete Jurídico (GJ) e a Divisão de Planeamento (DP) nas áreas de desenvolvimento turístico (ADT).

**2.1.2.** O Município de Grândola está a implementar o sistema informático próprio previsto no art.º 8º-A do RJUE<sup>4</sup>, através do qual processará toda a tramitação dos procedimentos de controlo prévio, pondo fim à materialização (processos em suporte de papel) que ainda subsiste.

---

<sup>1</sup> Publicado no DR, 2ª série, nº 232, de 30/nov/2010.

<sup>2</sup> Em consonância com o mapa de pessoal aprovado pela Assembleia Municipal, em 11/dez/2012, encontra-se, atualmente, provida por 14 trabalhadores, dos quais 3 são assistentes técnicos e 11 integram a carreira técnica superior (destes, 3 encontram-se a exercer funções dirigentes na respetiva Divisão- 1 chefe de Divisão e 2 cargos de direção intermédia de 5º grau).

<sup>3</sup> Em consonância com o mapa de pessoal aprovado pela Assembleia Municipal, na mesma data, encontra-se, atualmente, provida por 17 trabalhadores (10 assistentes técnicos, 1 coordenadora técnica da Secção Administrativa de Urbanismo, 1 assistente operacional e 5 técnicos superior, dos quais 1 se encontra a exercer funções dirigentes na respetiva Divisão).

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

## 2.2. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA

### 2.2.1. Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor no Município

No período temporal abrangido pela presente auditoria encontravam-se em vigor no território do Município 20 instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal.

Desde a publicação do PDM, há 17 anos, foram aprovados 5 planos de urbanização e um plano de pormenor no âmbito das unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG) contempladas no PDM (art. 21º), bem como 12 planos de pormenor não previstos naquele PMOT.

De referir que estão ainda previstos para a área geográfica do Município mais 16 PMOT (2 PU e 14 PP), dos quais 10 já se encontram em elaboração. Os restantes 6 planos de pormenor previstos no atual PDM para as localidades de Aldeia do Pico, Paragem Nova, Vale Figueira, Praia de Melides, Água Derramada e Núcleo Tradicional de Melides, ainda não viram iniciada a sua elaboração.

De registar, que a área de intervenção destes planos cuja elaboração está prevista é de 1.666 ha, a acrescer à área de intervenção dos PP e PU já em vigor de 3.497 ha.

(Anexos 1 e 2)

Daqui se conclui pela existência de alguma a atividade de planeamento urbanístico no Município desde a publicação do PDM em 1996, tendo-se vindo a promover a sua execução programada.

### 2.2.2. Evolução demográfica e expansão urbana prevista no PDM

Nas últimas 3 décadas a evolução demográfica no Município de Grândola sofreu oscilações, conforme resulta do quadro seguinte:

Quadro 1 - Evolução demográfica no Município de Grândola

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
16 042	13 985	14 950	14915	-20.57	9.65	-0.35

Fonte: Censos/INE

Da análise do quadro anterior constata-se, de facto, que, entre 1981 e 1991, a população no Município de Grândola decresceu 20,57%, tendo sido objeto de crescimento na década seguinte em cerca de 9,65%.

Entre 2001 e 2011, a redução da população voltou a verificar-se, tendo sofrido um decréscimo de 0,35%.

O PDM de Grândola aprovado em 1996 previu um acréscimo de áreas de ocupação para futura expansão urbana de 48%, não obstante a evolução demográfica negativa da década anterior (-20,50%), permitindo estimar uma população total no Concelho em 2001 de 20.759, conforme resulta do quadro seguinte:

Quadro 2 - Perímetros urbanos do PDM Vs evolução demográfica

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes <sup>5</sup>	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)
<b>Grândola</b>	13.985	421	33,21	204	6.775	20.759

Fonte: CMG

Considerando que a população residente verificada em 2001 se limitou a 14.950 habitantes, parece ter havido um sobredimensionamento das áreas para futura expansão urbana.

### 2.2.3. Revisão do PDM VS evolução demográfica

No âmbito do processo de revisão do PDM em curso, aprovada por deliberação da CMG, de 6/mai/2010, ainda não se encontra concluída uma proposta de ordenamento que possibilite uma análise quantitativa da classificação e qualificação do solo<sup>6</sup>.

Refira-se que, na proposta para atualização dos objetivos estratégicos do PDM apresentada na reunião da CMG de 10/fev/2010, se salientava que " ... no Município de Grândola, encontra-se um conjunto de projetos que representam um investimento de 5 mil milhões e a criação a prazo, de mais de 14 mil empregos, diretos e indiretos".

De salientar que, na revisão do PDM em curso, a Autarquia não deverá ignorar a evolução demográfica das duas últimas décadas (1991/2001 e 2001/2011) na previsão do dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão para o prazo expectável de 10 anos, nem as transformações demográficas, económicas e sociais geradas pela dinâmica dos projetos já existentes e de outros em curso.

(Anexo 3)

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Informação obtida junto do Chefe de Divisão de Planeamento.

## 2.3. REGULAMENTOS MUNICIPAIS

### 2.3.1. Regulamento do PDM

O Plano Diretor Municipal em vigor foi aprovado por deliberação da AM, em sessão de 28/set/1995, e ratificado por RCM nº 20/96, publicada no DR, 1ª Série-B, nº 54, de 4/mar/1996.

Tendo sido objeto de diversas alterações (regime simplificado e por adaptação), não contém normativos suscetíveis de constituírem violação de normas constitucionais.

Em 13/abr/2013 foi publicada, no DR, 2ª Série, nº 75, a nova carta da REN (com as respetivas plantas), instrumento relevante no processo de revisão em curso do PDM.

À data da auditoria, o processo de revisão do PDM, deliberada em reunião da CMG, de 6/mai/2010, encontrava-se na fase de desenvolvimento do relatório de caracterização, com vista à elaboração da proposta preliminar de ordenamento, os quais serão submetidos a conferência de serviços com as entidades que compõem a Comissão de Acompanhamento.

(Anexo 3)

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

Aprovados pela Assembleia Municipal de Grândola, em 22/dez/2006 e em 22/jul/2012, respetivamente, e publicados no DR, 2ª série, n.ºs 25, de 5/fev/2007 e nº 134, de 12/jul/2012.

- ❑ O Município de Grândola, ainda que com algum atraso, procurou regulamentar as alterações legislativas introduzidas no RJUE<sup>7</sup>.

De facto, com a aprovação do RMUE, publicado em 2012, o Município procedeu à regulamentação específica de vários normativos do RJUE, entre outras matérias, delimitando, em particular, os conceitos e procedimentos aplicáveis às obras de escassa relevância urbanística, às operações de loteamento com significativa relevância urbanística, às operações urbanísticas de impacte relevante e/ou semelhante a uma operação de loteamento, à admissão da comunicação prévia relativa a obras de urbanização, às menções que devem instruir o contrato de urbanização e ao pedido de certidão de destaque de parcela<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Aprovado pelo DL nº 555/99, de 16/dez, e alterado pelas Leis nºs 13/2000, de 20/jul e 30-A/2000, de 20/dez, pelo DL nº 177/2001, de 4/jun, pelas Leis nºs 15/2002, de 22/fev e 4-A/2003, de 19/fev, pelo DL nº 157/2006, de 8/ago, pela Lei nº 60/2007, de 4/set e pelos DL nºs 18/2008, de 29/jan, 116/2008, de 4/jul e 26/2010, de 30/mar.

<sup>8</sup> Através do RMEU publicado em 2007, o Município tinha procedido à sintetização e uniformização de um conjunto de conceitos de uso permanente e de procedimentos na gestão quotidiana da edificação e urbanização, comuns a todos os documentos que regulam a atividade urbanística, em particular do PDM, do regulamento de

### 2.3.3. Regulamentos de taxas

No período temporal abrangido pela auditoria (2010/2012) estiveram em vigor três regulamentos que disciplinaram esta matéria<sup>9</sup>:

- Regulamento de Taxas de Urbanismo e Obras do Município de Grândola (RTUOMG), e publicado no DR, 2ª série, nº 164, de 18/jul/2002, em vigor até 1/mai/2010;
- Regulamento e Tabela de Taxas, Preços e Outras receitas Municipais de Grândola (RTTPOMG), aprovado pela Assembleia Municipal em sessão de 30/mar/2010, e publicado no DR, 2ª série, nº 75, de 19/abr/2010, em vigor até 27/jul/2012;
- Regulamento e Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do Município de Grândola (RTTTPMG), aprovado pela Assembleia Municipal em sessão de 22/jun/2012, e publicado no DR, 2ª série, nº 131, de 11/jul/2012, em vigor desde o dia 27/jul/2012.

Através da aprovação do Regulamento e Tabela de Taxas, Preços e Outras receitas Municipais de Grândola (RTTPOMG), aprovado pela AM, em 30/mar/2010, o Município de Grândola deu cumprimento à necessidade de regulamentação dos artigos 10º, 11º, 12º, 15º, 16º, 55º e 56º da Lei nº 2/2007, de 15/jan (Lei das Finanças Locais), que visavam a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas e preços, designadamente, os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros e as amortizações efetuadas nos investimentos suportados pelo Município, adaptando o regulamento ao Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei nº 53-E/2006, de 29/dez.

Por seu turno, com a aprovação do Regulamento e Tabela de Taxas, Tarifas e Preços do Município de Grândola (RTTTPMG), aprovado pela AM, em sessão de 22/jun/2012, em vigor desde 27/jul/2012, a Autarquia procedeu à introdução de normativos regulamentares dando cumprimento ao disposto no Decreto-Lei nº 92/2010, de 26/jul<sup>10</sup>, no nº 4 do

---

taxas, do regulamento de publicidade e de outras ocupações urbanísticas, estabelecendo para cada uma das situações específicas do setor da edificação, normas próprias que constam de sete anexos publicados com o regulamento, caso da instalação de aparelhos de ar condicionado, instalação de toldos, tapumes e estaleiros, instalação e construção de estufas, instalação de reclamos luminosos, Licenciamento de inertes/pedreiras e Edificação no Centro tradicional de Grândola e Melides.

<sup>9</sup> Os Regulamentos citados estão genericamente conformes com o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei nº 53-E/2006, de 29/dez, alterada pela Lei nº 64-A/2008, de 31/dez e pela Lei nº 117/2009, de 29/dez, bem como com a Lei nº 2/2007, de 15/jan (Lei das Finanças Locais), e com o Código de Procedimento e de Processo Tributário, na sua atual redação, tendo em conta o disposto no DL nº 92/2010, de 26/jul, o DL nº 48/2011, de 1/abr e a Portaria nº 131/2011, de 4/abr.

<sup>10</sup> Transpôs para Portugal a "Diretiva Serviços" que estabelece princípios e regras de simplificação que impõem aos municípios a necessidade de adaptar os seus regulamentos, repensar os seus métodos de trabalho e re fazer procedimentos.

art.18º do Decreto-Lei nº 48/2011, de 1/abr<sup>11</sup> e na Portaria nº 131/2011, de 4/abr<sup>12</sup>, que apontam a existência de regras nos regulamentos municipais que incidam sobre o modelo de liquidação, cobrança e pagamento ajustado aos regimes de mera comunicação prévia e comunicação prévia com prazo, de modo a que a ausência de resposta pelo município não impossibilite a obtenção de comprovativo de pagamento por parte do interessado, bem como a simplificação da fórmula de cálculo, de modo a que o maior número de taxas possa ser calculada automaticamente no “balcão do empreendedor”.

De salientar, de forma positiva, a existência no regulamento em vigor de algumas cláusulas como as dos artigos 33º (garantias) e 34º (revisão, anulação e restituição de receitas) que visam tornar mais transparente a gestão pública e aumentar os níveis da participação cívica na defesa e proteção dos seus direitos.

## 2.4. TAXAS URBANÍSTICAS

Quadro 3 - Peso das taxas urbanísticas na receita municipal (2010/2012)

(Un €)

Receitas Municipais	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
<b>Total (1)</b>	25.416.437,31	19.822.676,54	18.131.531,82	63.370.645,67
<b>Corrente (2)</b>	22.394.606,20	13.874.742,61	14.275.409,27	50.544.758,08
<b>Taxas Urbanísticas (3)</b>	14.306.802,00	322.151,00	150.529,59	14.779.482,59

<b>Peso das Taxas urbanísticas na Receita Total (3) / (1)</b>	56,28%	1,62%	0,83%	23,32%
<b>Peso das Taxas urbanísticas na Receita Corrente (3) / (2)</b>	63,88%	2,32%	1,05%	29,24%

Fonte: DF e DU

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

- ✓ O montante total das taxas urbanísticas, no valor de 14.779.483,19 (incluindo compensações urbanísticas) arrecadadas no período em análise representou cerca de 29,24% do montante global das receitas correntes e 23,32% das receitas totais do Município;

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

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

- ✓ As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram uma diminuição significativa (99,78%) nesse período. Contudo, é de salientar que o valor das receitas arrecadadas em 2010 encontra-se "inflacionado" pelas taxas cobradas no âmbito do processo de loteamento nº 5-A/2008 integrado na Área de Desenvolvimento Turístico (ADT) – 3 Carvalhal.

No triénio analisado a quase totalidade das taxas urbanísticas arrecadadas (98%) corresponde a taxas devidas pela emissão de licenças (51%) e a taxa municipal de urbanização – TMU (47%), remanescendo 2% cobrado a título de compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.

Por outro lado, em 2011 e 2012, a CMG não arrecadou qualquer quantia a título de compensações, correspondendo o total da receita urbanística a taxas por emissão de licenças e a TMU (64,3% e 35,7%, respetivamente, em 2011 e 78,85% e 21,15%, respetivamente, em 2012), conforme se constata do quadro infra.

Quadro 4 - Taxas urbanísticas cobradas no triénio - 2010-2012

(Un €)

Taxas urbanísticas	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012	%
Por emissão de licenças	7.177.226,00	207.124,20	118.697,30	7.503.047,50	50,77
TMU	6.851.116,00	115.026,80	31.832,29	6.997.975,09	47,35
Compensações em numerário	278.460,00	0,00	0,00	278.460,00	1,88
<b>Total</b>	<b>14.306.802,00</b>	<b>322.151,00</b>	<b>150.529,59</b>	<b>14.779.482,59</b>	<b>100</b>

Fonte: DF e DU

Confrontando, nesse período de 3 anos, o peso da receita obtida com a cobrança da taxa municipal de urbanização - TMU (que visa compensar o custo do Município com o investimento na execução, manutenção e reforço de infraestruturas) no custo das infraestruturas gerais realizadas pelo Município, constata-se que os 38% do triénio são inflacionados pela cobrança em 2010, de € 6.788.361,00, no âmbito da operação de loteamento com o número 5-A/08 supra referida, montante que representou 97% do valor total da TMU cobrado entre 2010 e 2012, caso contrário o peso da receita obtida com a TMU no custo das infraestruturas-gerais seria de 1,14%, insuficiente para compensar ou financiar aquele custo, conforme resulta da análise ao quadro que segue:

Quadro 5 - Peso do investimento municipal das infraestruturas gerais na despesa do Município - 2010-2012

(Un. €)

PPI/ ANO	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
<b>Infraestruturas Viárias</b>	<b>2.045.249,04</b>	<b>746.656,20</b>	<b>866.063,39</b>	<b>3.657.968,63</b>
- Rede Viária	1.917.489,59	717.166,44	752.399,79	3.387.055,82
- Saneamento	44.125,68	15.103,26	17.372,41	76.601,35
- Água	66.751,30	9.889,87	78.252,07	154.893,24
- Resíduos sólidos urbanos	16.882,47	4.496,63	18.039,12	39.418,22
<b>Equipamentos públicos</b>	<b>9.539.929,66</b>	<b>3.013.901,50</b>	<b>1.998.374,08</b>	<b>14.552.205,24</b>
<b>Espaços Verdes</b>	<b>49.191,87</b>	<b>44.370,97</b>	<b>77.463,65</b>	<b>171.026,49</b>
<b>TOTAL (Infraestruturas-Gerais) (1)</b>	<b>11.634.370,57</b>	<b>3.804.928,67</b>	<b>2.941.901,12</b>	<b>18.381.200,36</b>
<b>Despesa Total do Município</b>	<b>28.837.552,83</b>	<b>20.371.179,90</b>	<b>18.012.562,62</b>	<b>67.221.295,35</b>
<b>Despesa de Capital do Município</b>	<b>12.442.646,58</b>	<b>5.077.298,01</b>	<b>3.896.783,44</b>	<b>21.416.728,03</b>
<b>Peso Total do Custo das Infraestruturas gerais na despesa total do município</b>	40,3%	18,7%	16,3%	27,34%
<b>Peso do custo das infraestruturas gerais na despesa de capital do município</b>	93,50%	74,94%	75,50%	85,81%
<b>Receita referente à TMU</b>	<b>6.851.116,00</b>	<b>115.026,80</b>	<b>31.832,29</b>	<b>6.997.975,09</b>
<b>Peso da TMU no custo das Infraestruturas Gerais</b>	58,88%	3,02%	1,08%	38,07%

Fonte: DF e DU

## 2.5. OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

### 2.5.1. Loteamentos

- No período abrangido pela presente ação deram entrada e foram deferidos **46 pedidos** de aprovação de operações de loteamento e/ou alterações à licença de loteamento, conforme se ilustra no quadro seguinte:

Quadro 6 - Universo - 2010-2012

	2010	2011	2012	Total
Operações de loteamento	3	1	5	9
Alterações ao loteamento	4	24	9	37
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>46</b>

Fonte: DU

- Na seleção da amostra analisada, efetuada a partir de listagens fornecidas pela DU, atendeu-se à materialidade, à localização geográfica e à dimensão dos loteamentos.

Nesta conformidade, analisaram-se 5 processos de loteamento, melhor identificados no quadro seguinte, que representam uma amostra de 10,86% do universo, em termos de número de processos.

Quadro 7 - Amostra

Processo	Alvará nº	Abc (m2)
6-A/2008	3/2011	736,17
1-A/2009	3/2010	3.788,40
1-A/2011	2/2011	472,46
4-A/2012	1/2013	7.821,00
6-A/2012	3/2012	1.374,60
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>14.192,63</b>

Quadro 8 - Peso da amostra no universo

Tipo operação	Nº Operações	%	Abc aprovada (m2)	%
<b>Loteamento</b>	<b>5</b>	10,9%	14.192,63	75,0%
<b>Universo 2010/2012</b>	<b>46</b>	<b>100,00%</b>	<b>18.928,07</b>	<b>100,00%</b>

- A materialidade da amostra ascende a 75% da área bruta de construção aprovada no período em análise, e corresponde a 53.295,20 m2 de área dos lotes constituídos ou a constituir, conforme melhor se ilustra de seguida:

Quadro 9 - Caracterização da amostra

Área de prédios abrangida (m <sup>2</sup> )	Área dos lotes constituídos ou a constituir (m <sup>2</sup> )	Nº lotes	Abc (m <sup>2</sup> )	Área de cedência (m <sup>2</sup> )	Taxas cobradas (€)
108.367,25	53.295,20	38	14.192,63	6.862,06	20.876,34

De acordo com o quadro supra, a receita obtida pela Autarquia nos processos analisados foi de € 20.876,34<sup>13</sup>, da qual, € 10.667,06 provém das taxas pagas para reforço das infraestruturas urbanísticas (51,10%) e € 9.024,90 do pagamento de compensação de área de cedência em falta, e o restante das taxas cobradas pela apreciação das pretensões urbanísticas e emissão de alvarás.

Gráfico 1 - Áreas dos loteamentos da amostra

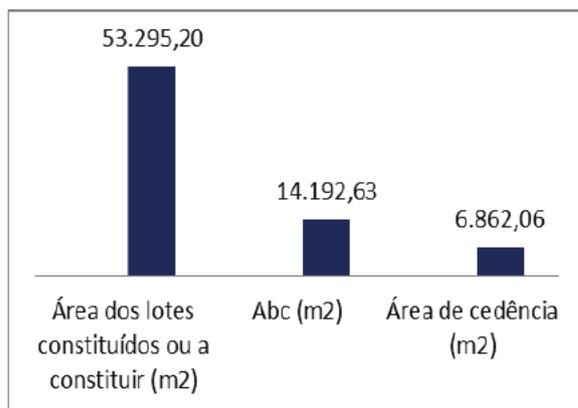
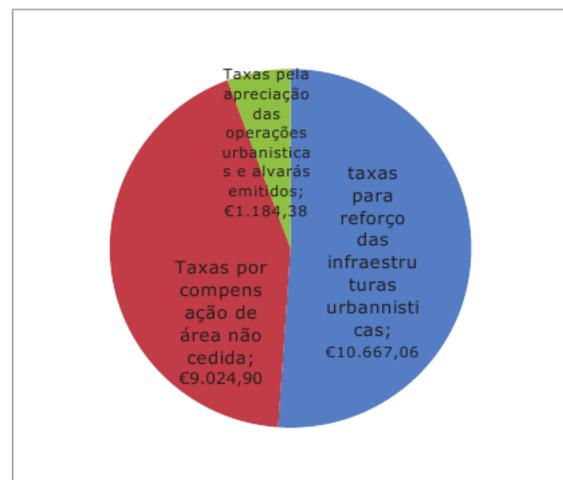


Gráfico 2 - Receitas urbanísticas da amostra



- ❑ Da análise efetuada aos processos selecionados concluiu-se que foram respeitadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente no que respeita à tramitação procedimental<sup>14</sup> e aos parâmetros urbanísticos previstos no PDM e nos demais Planos aplicáveis em função das áreas em que se localizam os loteamentos objeto dos pedidos.
- ❑ De referir, contudo, que no âmbito do processo nº 6-A/2008, referente à operação de loteamento para constituição de dois lotes, titulada pelo alvará nº 3/2011, tendo em vista a edificação de 4 fogos (duas moradias geminadas em cada), integrada num pequeno aglomerado consolidado, foi aprovado o pedido sem observância do alinhamento pelas construções existentes, em conformidade com o disposto no artº

<sup>13</sup> No âmbito do processo de loteamento 1-A/11, está a correr um processo de execução fiscal contra a empresa titular do alvará de loteamento nº 2/2011, por incumprimento do pagamento de prestações vencidas e não pagas no montante de 1.790,30 €, conforme Despacho do vereador do urbanismo datado de 13/mai/2013.

<sup>14</sup> Art.º 27º do RJUE e o RMUE existente na Autarquia, aplicáveis aos diferentes tipos de procedimento.

7º do RPDM.

Da análise do respetivo processo e da entrevista ao responsável por este setor (Chefe da DU), constatou-se que, à data do pedido, foi entendido, pelos técnicos e responsáveis do Município intervenientes no processo (no âmbito da informação técnica de 25/jul/2008 e do Despacho exarado pelo vereador do urbanismo) que, tratando-se de um pequeno aglomerado consolidado, onde a área de passeio é quase inexistente, o alinhamento das novas edificações às já existentes (em cumprimento integral do art.º 7º do RPDM) seria mais prejudicial à circulação quer de peões, quer de veículos motorizados, do que a solução que veio a ser adotada, ou seja, do alinhamento se processar com as edificações a terem um pequeno logradouro frente ao alçado principal, situação defensável do ponto de vista técnico.

Em sede de contraditório, a Autarquia alegou, contudo, que o art. 7º do RPDM, na parte relativa aos alinhamentos, não é aplicável à operação urbanística em apreço *“por no local em questão não existirem edificações na envolvente, não consolidando qualquer imagem de envolvente”*, argumento que contraria quer a informação verbal prestada pelo Chefe da DU no decurso da auditoria, quer a informação escrita constante do processo de 25/jul/2008 onde se pode ler que *“O PDM (...) Indica ainda que devem ser respeitados os alinhamentos existentes e a imagem urbana da envolvente, sendo a altura máxima das edificações fixada pela cêrcea dominante do arruamento. Relativamente aos índices, verifica-se que a proposta cumpre totalmente. Já em relação aos alinhamentos propostos para os muros/vedações frontais dos lotes, verifica-se que tal não acontece, o que implica uma análise mais profunda(...).Tendo em conta a pouca largura do arruamento existente (...) verifica-se que dificilmente se responderiam às necessidades de estacionamento (...) se fossem mantidos os alinhamentos das edificações próximas, como indica o PDM.”*

Independentemente do que antecede, à operação de loteamento em apreço, situando-se no aglomerado urbano de Água Derramada (cfr. alínea b), do nº 2, do artigo 6º do RPDMG), para o qual está previsto plano de urbanização, eram aplicáveis, face à ausência de PMOT mais detalhado plenamente eficaz, as regras constantes do artigo 7º do RPDM, designadamente, a prevista na alínea a1) nos termos da qual *“(...)nos espaços urbanos são licenciáveis as operações de loteamento e a edificação que se subordinem às seguintes orientações:*

*a1) Na construção em lotes não edificadas, bem como na reconstrução, ampliação e renovação de edifícios, devem ser respeitados os alinhamentos existentes<sup>15</sup> e a imagem urbana de envolvente, sendo a altura máxima das edificações fixada pela cêrcea dominante do arruamento (...).”*

Não obstante se considerar aceitável, do ponto de vista urbanístico, a solução adotada no loteamento em análise, bem como as justificações apresentadas na informação

---

<sup>15</sup> Sublinhado nosso.

técnica de 25/jul/2008, o despacho de 11/nov/2010, do Vereador do Urbanismo, que aprovou a operação de loteamento, não respeita o RPDMG.

Contudo, estando em curso a revisão do PDM, entende-se que, neste âmbito, poderá a Autarquia vir a prever para aquela zona uma solução urbanística, nomeadamente no que respeita a alinhamentos, que melhor se adequa à realização de futuras operações urbanísticas, permitindo que a operação de loteamento titulada pelo alvará nº 3/2011 se venha a conformar com o PMOT em vigor.

(Anexo 4)

### 2.5.2. Obras de edificação

- As operações urbanísticas de edificação analisadas foram selecionadas a partir das listagens fornecidas pela DU e DP, atendendo a critérios de materialidade, localização geográfica e tipos de edificação, tendo-se analisado 18<sup>16</sup>, dum total de 378 processos, resultando numa amostra correspondente a 4,76% do universo, conforme quadro que segue:

Quadro 10 - Amostra

Tipo de operação	Processo	Abc (m <sup>2</sup> )
Edificação	18/2007	3.372,30
	121/2010	218,85
	198/1994	60,00
	110/2009	1.659,78
	138/2009	440,92
	76/2010	442,53
	115/2010	236,86
	25/2010	396,67
	225/2006	636,03
	68/2011	500,00
	286/2007	1.091,81
	198/2000	420,60
	85/2012	338,75
	105/2012	240,00
	32/2011	288,50
	59/2012	201,00
	16/2010	338,00
	34/2012	120,00
<b>Total 18</b>	<b>11.002,60</b>	

<sup>16</sup> Foram analisados os processos, **da responsabilidade da DU**, nºs 18/07, 110/09, 138/09, 25/10, 76/10, 287/07, 198/94, 121/10, 32/11, 68/11, 115/10, 198/00, 59/12, 85/12 e 105/12 e **da responsabilidade da DP** (áreas de desenvolvimento turístico), os processos nºs 16/10 e 34/12.

A materialidade da amostra ascendeu a 16,60% da área bruta de construção autorizada pelo Município de Grândola no triénio em análise (66.290,69 m<sup>2</sup>), conforme se encontra refletido no quadro seguinte:

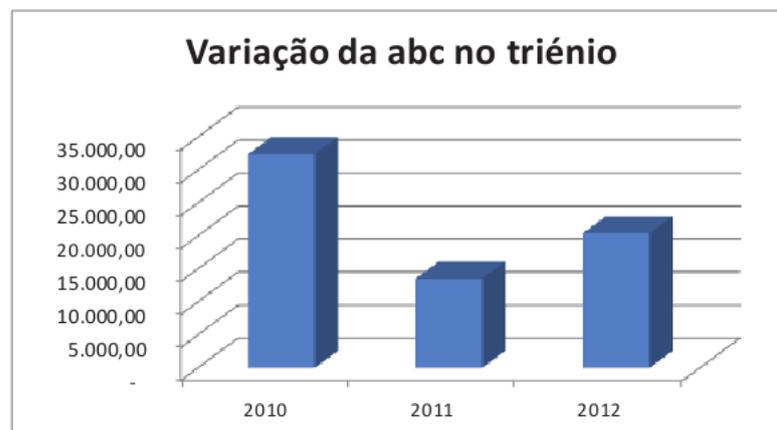
Quadro 11 - Peso da amostra no universo

Tipo operação	Nº Operações	%	Abc autorizada (m <sup>2</sup> )	%
<b>Edificação</b>	<b>18</b>	4,8%	11.002,60	16,6%
<b>Universo jan/2010-dez/2012</b>	<b>378</b>	<b>100,00%</b>	<b>66.290,69</b>	<b>100,00%</b>

(Anexo 8)

- Regista-se um forte decréscimo em 2011 da área bruta de construção aprovada (13.497,75 m<sup>2</sup>) relativamente a 2010 (32.389,75 m<sup>2</sup>), com uma ligeira recuperação no ano de 2012 (20.403,65 m<sup>2</sup>), evolução traduzida no gráfico seguinte:

Gráfico 3 - Variação da a.b.c. no triénio



- De referir que, do total dos processos tramitados (378) no período abrangido pela auditoria, 177 correspondem a procedimento de comunicação prévia, e 201 a licenciamento, destes últimos, 27,5% dizem respeito a processos de alteração /ampliação de construções já existentes.
- O principal tipo de edificação solicitado, em qualquer um dos procedimentos (licenciamento e comunicação prévia), foi a moradia unifamiliar e edificações destinadas a habitação, com um peso de 2/3 no total dos pedidos formulados, ocupando o 2º lugar as edificações destinadas a comércio (restauração e armazenamento) com cerca de 5,8% como evidenciam os dados do Quadro que segue:

Quadro 12 - Distribuição em percentagem por tipo de edificação - 2010-2012

Tipo de Obra	%		
	2010	2011	2012
Habitação unifamiliar e Plurifamiliar	64,4	67,02	69,9
Piscinas	1,6	1	3,06
Anexos/telheiros	5,7	3,1	3,6
Restauração e Bebidas, comércio e indústria	6,1	3,1	7,9
Apoio agrícola	5,7	6,2	2,4
Muros de Vedação	1,5	3,1	4,29
Garagem	6,5	3,1	1,8
Outros	8,5	13,4	7,05
Total	100	100	100

Fonte listagens fornecidas pela CMG

- ❑ No que concerne à conformidade legal das operações de edificação analisadas com os instrumentos de gestão territorial em vigor, verificou-se que apenas foram deferidas as pretensões que respeitavam os parâmetros urbanísticos aplicáveis à área objeto da intervenção pretendida (índice de implantação máximo, índice de construção máximo, altura máxima da edificação, número de pisos limite etc.), quer os dos PMOT<sup>17</sup>, no caso das operações sujeitas a licença, quer os dos alvarás de loteamento, no caso das situações sujeitas a comunicação prévia, sendo indeferidos os pedidos cujo projeto se mostrava desconforme com os condicionalismos urbanísticos aplicáveis.
- ❑ No âmbito da amostra analisada regista-se, ainda, que:
  - ✓ Das 18 operações urbanísticas, 10 correspondem a licenciamentos, 7 a comunicações prévias e 1 a autorização de construção;
  - ✓ Foram emitidos 7 alvarás de licença de construção, registadas 5 admissões de comunicações prévias e emitido 1 alvará de autorização de construção;
  - ✓ Decorreu o prazo de caducidade do licenciamento previsto no nº 3, do art. 71º do RJUE nos processos nºs 18/2007 e 32/2011 (*por decurso do prazo, superior a 18*

<sup>17</sup> Existindo algumas pretensões urbanísticas que se localizavam em áreas não edificáveis, como a dos processos nºs 18/2007 (cujo licenciamento viria caducar) e 121/2010, verificámos que as mesmas se encontravam abrangidas por regimes excecionais; caso de reconstruções com a mesma área de edificações pré-existentes por pedidos de informação prévia favoráveis antes da entrada em vigor de novas regras que condicionaram ou proibiram novas edificações para aquelas áreas do território municipal.

meses<sup>18</sup>, sobre a data limite para pagamento de taxas e de requerimento da emissão do alvará e do comprovativo da admissão). Tendo o Município realizado a audiência prévia com vista à declaração de caducidade, incumbia-lhe o dever de comunicar aos titulares dos processos a caducidade da licença.

Contudo, relativamente ao processo nº 18/2007, a Autarquia informou, em sede de contraditório, que a requerente apresentou, em 12/ago/2013, um pedido de alteração de localização de uma das construções que se encontrava dentro da nova delimitação de REN, que foi deferido a 2/set/2013, estando a aguardar apreciação o pedido de substituição da calendarização inicialmente entregue.

No tocante ao processo nº 32/2011, a CMG informou, também em sede de contraditório, que declarou a caducidade da respetiva licença.

- ✓ Nos processos de obras n.ºs 198/94 e 110/09, os órgãos municipais deliberaram, respetivamente, nas reuniões da CM de 15/jul/2010 e de 12/ago/2010 e da A.M. de 6/ago/2010 e de 25/set/2010<sup>19</sup>, isentar do pagamento de taxas os titulares destes processos, por serem entidades de interesse para o concelho sem fins lucrativos.

Nos termos do nº 2, do art. 8º do Regulamento e tabela de taxas, preços e outras receitas municipais<sup>20</sup>, estão *“isentas do pagamento de qualquer taxa, as entidades sem fins lucrativos que promovam no concelho iniciativas de carácter cultural, desportivo e recreativo, do interesse e promoção do mesmo, expressamente reconhecidas pela autarquia.”* Contudo, os titulares dos processos referidos,

(processo nº 198/94) e

(processo

nº 110/09), uma vez que não promovem iniciativas de carácter cultural, desportivo e recreativo, não se enquadram na previsão daquele normativo, pelo que não poderiam ficar isentos do pagamento de taxas, com aquele fundamento regulamentar.

Considerando que, nos termos do nº 2, do art. 8º da Lei nº 53-E/2006, de 29/dez<sup>21</sup>, o regulamento que crie taxas municipais contém obrigatoriamente, sob pena de nulidade, as isenções e sua fundamentação, todos os casos de isenções de taxas do Município de Grândola deviam constar do respetivo regulamento municipal.

<sup>18</sup> Aprova um novo regime excecional de extensão dos prazos do RJUE previstos para a execução de obras, a caducidade de licença, a admissão de comunicação prévia e a apresentação de requerimento do alvará de licenciamento ou de autorização de utilização.

<sup>19</sup> Para que estas deliberações fossem válidas e eficazes seria necessário que tivesse existido prévia alteração do regulamento municipal, com discussão pública do projeto de alteração e publicitação da aprovação, nos termos do art.º 3º do RJUE.

<sup>20</sup> Publicado no D.R. 2ª Série nº 75 em 19/abr/2010.

<sup>21</sup> Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais.

Em sede de contraditório, a Autarquia alegou, sobre os casos em análise, que estas isenções foram concedidas pela AM no uso da competência prevista na alínea c), do art. 11º e nº 2, do art. 12º da Lei das Finanças Locais (LFL)<sup>22</sup>, e que *"não enfermam de invalidade visto terem sido concedidas pelo órgão autárquico com competência legal por excelência – a Assembleia Municipal – que pode conceder isenções (totais ou parciais) nos termos previstos na citada Lei das Finanças Locais."*

De notar, contudo, que a possibilidade prevista no nº 2, do art. 12º da LFL, de concessão de isenções relativamente a impostos e outros tributos próprios, ainda que se admita que nestes últimos se incluem as taxas, tem que ser conjugada com o regime previsto na Lei nº 53-E/2006, de 29/dez, específico para as taxas, no âmbito do qual os casos de isenção devem constar do regulamento de criação.

Em nosso entendimento, a argumentação apresentada pela Autarquia tem subjacente uma lógica de apreciação casuística na concessão de isenções de taxas, que põe em causa os princípios da confiança, da igualdade e da proporcionalidade que devem regular as relações jurídico-tributárias.

Do que antecede, conclui-se, portanto, que a autarquia isentou, indevidamente, nos processos em análise, o montante global de € 3.888,10, conforme se ilustra no quadro seguinte:

Quadro 13 - Taxas não cobradas

Proc. nº	Taxa por emissão de licença	TMU	Total
198/94	14,84	232,66	247,50
110/09	1.693,00	1.947,60	3.640,60
Total			3.888,10

Assim, caso a CMG não promova a recuperação dos montantes não cobrados nos processos n.ºs 198/94 e 110/09, esta isenção indevida de taxas poderá fazer incorrer os seus responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea a), do nº1, do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/ago, na redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de ago.

(Anexos 5 e 6)

- ✓ A receita obtida pela Autarquia nos processos analisados, aplicando devidamente a respetiva tabela de taxas e licenças em vigor à data dos respetivos procedimentos, foi de € 19.370,26;

<sup>22</sup> Aprovada pela Lei nº 2/2007, de 15/jan.

- ✓ Existem procedimentos em tramitação com vista ao pagamento de taxas para emissão de alvará ou registo da comunicação (processos nºs 198/00, 115/10 e 105/12) que poderão potenciar um crescimento de receita no montante de € 1.488,05, de acordo com as notificações realizadas.

### 2.5.3. Destaques

- Seleccionada a amostra a partir das listagens fornecidas pelos serviços, foram analisados 5 pedidos de destaque, correspondendo a 20 % do total requerido (25 pedidos) nos anos objeto da auditoria.

O critério observado para a seleção da amostra foi o da localização (dentro ou fora do perímetro urbano), tendo sido seleccionados os processos melhor identificados no quadro seguinte:

Quadro 14- Amostra

Processo	Requerente	Local/Freg.	Natureza	Área m2	
				Total/predio	Destacada
1968/2011			Fora do perímetro urbano	120.000,00	a)
904/2011			Dentro do perímetro urbano	835,37	331,48 b)
487/2012			Fora do perímetro urbano	99.938,00 c)	24.938,00
774/2012			Fora do perímetro urbano	131.250,00	d)
802/2012			Dentro do perímetro urbano	40.299,00	2418,00 e)
<b>Total</b>		<b>5 processos</b>		<b>392.322,37</b>	<b>27.687,48</b>

- a) O pedido de destaque de uma parcela com a área de 12.110 m2 (proc.º 1968/11) foi **rejeitado liminarmente por Despacho de 20/dez/2011**, do vereador do urbanismo e planeamento, por incumprimento do solicitado pela autarquia, nos termos do nº 4 do art.º 11º do RJUE e notificado ao interessado.
- b) Com 68,87m2 de a.c. e 262,61m2 de a.n c.
- c) A parcela sobranete com 75.000,00 m2 respeita a área mínima fixada para a unidade de cultura, nos termos do nº 3 do art.º 13º do PDM de Grândola, o que permitiu a emissão, em 8/mar/13, da certidão de destaque com o registo 23/13.
- d) O pedido de destaque de uma parcela com a área de 53.364.03 m2 (pro.º 774/12) foi **rejeitado liminarmente por Despacho de 20/dez/2011** do vereador do urbanismo e Planeamento por incumprimento do solicitado pela autarquia, nos termos do nº 4 do art.º 11º do RJUE e notificado ao interessado.
- e) A área da parcela destacada **foi adquirida pelo município de Grândola**, após a realização do destaque, pelo valor de **€100.0000,00** para integração da mesma em área de domínio público.

- Da análise efetuada à amostra selecionada constatou-se:
- ✓ A rejeição liminar do pedido em 2 procedimentos (situados fora do perímetro urbano) e a emissão de certidão nos 3 restantes, permitindo o fracionamento dos prédios originários em 2 novas parcelas conforme consta das novas certidões de registo emitidas pela CRP de Grândola ou, ainda, a emitir, caso do processo com o requerimento inicial nº 487/12;
  - ✓ Um peso percentual de área destacada face à área dos prédios objeto de análise **de 7,5%**;
  - ✓ O cumprimento dos requisitos previstos nos nºs 4 a 6 do artigo 6.º do RJUE, bem como a observância dos condicionalismos constantes do PDM, procedendo-se sempre à elaboração prévia de um parecer técnico onde são apreciados os pedidos e os documentos juntos pelos requerentes, antes do Vereador com competência subdelegada na área do urbanismo se pronunciar, através de despacho, sobre a emissão da certidão, sendo esta emitida com os elementos identificadores necessários ao registo a efetuar na Conservatória do Registo Predial.

De notar, contudo, que esta matéria nunca foi objeto dos despachos de subdelegação de competências do PCM no Vereador do Urbanismo, nos mesmos termos das demais competências<sup>23</sup>;

- ✓ A instrução e a tramitação dos pedidos de destaque, no âmbito da Divisão de Gestão Urbanística, observaram o disposto sobre esta matéria no RMUE em vigor à data da sua entrada nos serviços camarários, não se registando situações de negligência quer na apreciação quer no andamento dos procedimentos, tendo sido, ainda, cobradas as taxas previstas no Regulamento de Taxas e Cedências relativas à Administração Urbanística, através da emissão das respetivas Guias de recebimento, aquando da entrada do pedido de emissão de certidão, montantes que expressamente validámos através dos processos da amostra.

## 2.6. PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO URBANÍSTICA

Da listagem fornecida pelos serviços da autarquia concluímos que, no período temporal abrangido pela presente ação, foram instaurados 107 procedimentos contraordenacionais de natureza urbanística.

Foram selecionados para análise 11 processos, melhor identificados no quadro seguinte, correspondendo a uma amostra de 10,28% do universo.

---

<sup>23</sup> Questionada a coordenadora da seção do urbanismo sobre tal matéria (falta de ato de subdelegação nos despachos emitidos e de indicação do mesmo) afirmou que tal procedimento era extensível em todos os pedidos de certidão de destaque instruídos e tramitados na respetiva secção.

Quadro 15- Amostra – 2010-2012

Processos de contraordenação analisados			
Processo	Infrator/arguido	Infração	Situação do processo
5/2010		Art.98º, nº 1, al. a) e e) do DL 555/99, de 16/dez	Coima - 500€
13/2010		Art.98º, nº 1, al. a) do DL 555/99, de 16/dez	Arquivado por não preencher os requisitos do art.2º, al. j) e art.4º nº 2 al. c) do DL 555/99, de 16/dez
24/2010		Art.98º, nº 1, al. a) do DL 555/99, de 16/dez	Revogação da Decisão Administrativa
39/2010		Art.98º, nº 1, al. a) do DL 555/99, de 16/dez	Coim - 500€
9/2011		Art.45º, nºs 1 e 2 do DL270/01 de 6/out	Coima - 1.500€
16/2011		Art.98º, nº 1, al. a) do DL 555/99, de 16/dez	Coima - 650€ (n/ paga - execução coerciva)
41/2011		Art.98º, nº 1, al. a) do DL 555/99, de 16/dez	Coima - 1000€
53/2011		Art.98º, nº 1, al. a) do DL 555/99, de 16/dez	Coima - 1000€
2/2012		Art.98º, nº 1, al. a) do DL 555/99, de 16/dez	Coima - 500€
25/2012		Art.98º, nº 1, al. r) do DL 555/99, de 16/dez	Coima - 500€
41/2012		Art 1º e 8 do Anexo II do RMUE	Coima - 500€
<b>Total</b>		<b>11 processos</b>	

Quadro 16-Universo dos processos de contraordenação – 2010-2012

Ano	Processos em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coima	Total
2010	0	0	5	0	28	33
2011	6	0	7	0	27	40
2012	6	0	2	0	26	34
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>81</b>	<b>107</b>

O peso da amostra no universo = 11 processos/107 processos = 10,28%

Analisados os processos selecionados constatou-se que:

- ✓ Os Despachos a determinar a instauração dos procedimentos estão datados, tendo sido atribuída a instrução dos respetivos processos sempre a um jurista, em consonância com o teor dos Despachos nºs 5/10 e 16/11 do Vereador do Urbanismo (no uso da competência que foi delegada pelo PCM), datados de 2/fev/2010 e 2/ago/2011, procedimento adequado à matéria apreciada e objeto de decisão administrativa;
- ✓ A maioria das infrações respeitam à construção de telheiros e anexos, com área

variável entre 8m<sup>2</sup> e 36 m<sup>2</sup>, referindo-se as restantes infrações a abertura de vãos, ampliação e alteração de moradia (2), a instalação de aparelhos de ar condicionado em paredes exteriores sem autorização camarária (1) e depósito de entulho (1);

- ✓ 90,71% dos processos se encontravam concluídos e arquivados com aplicação e pagamento da coima;
- ✓ O pagamento de coima em 8 dos 10 processos arquivados proporcionou a arrecadação de receita no montante de € 6.000,00 (valor que poderá aumentar em função da decisão judicial que vier a ser proferida no âmbito do processo nº 16/11-execução coerciva de duas das 3 prestações da coima fixada no montante de € 650), o que perfaz uma média por processo de €750;
- ✓ A instrução, decisão e conclusão dos processos, com ligeiras oscilações, tem sido realizada em prazos que se situam entre os 2 meses e meio e os 18 meses (com exceção dos processos nºs 9/11 e 25/12 cujo prazo foi superior), em função de alguma complexidade e de notificação dos arguidos, o que evidencia o regular funcionamento deste setor de atividade no que respeita ao cumprimento do princípio da celeridade processual previsto no art.º 57º do CPA, segundo o qual "Os órgãos administrativos devem providenciar pelo rápido e eficaz andamento do procedimento, quer recusando e evitando tudo o que for impertinente ou dilatatório, quer ordenando e promovendo tudo o que for necessário ao seguimento do procedimento e à justa e oportuna decisão".

(Anexo 7)

- ✓ A correspondente reposição da legalidade urbanística apenas se efetuou em 4 dos 11 processos analisados<sup>24</sup>, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 17- Reposição da legalidade nas infrações contraordenacionais analisadas

Processo	Reposição da Legalidade urbanística		Outras situações
	Legalização/trabalhos de correção ou alteração	Demolição/reposição do terreno na situação natural	
5/2010	Alvará de obras nº 88/10	-	
13/2010	-	-	Sem requisitos para que existisse contraordenação, não carece de regularização.
24/2010	-	-	Diligências em curso (notificação para reposição da legalidade em 3/mai/2013 <sup>25</sup> ). Corresponde ao processo

<sup>24</sup> Conclusão confirmada pelos esclarecimentos prestados pelos Chefes da DU e da DP.

<sup>25</sup> Segundo informação da Autarquia, em sede de contraditório, em 5/jun/2013 a interessada apresentou elementos sobre a sua situação financeira.

			de embargo nº 5/10.
39/2010	-	-	Sem qualquer diligência que vise a reposição do solo no estado natural. Corresponde ao processo de embargo nº 15/2010.
9/2011	-	Remoção do entulho e restos de materiais de construção	
16/2011	-		Aguarda decisão do Tribunal Judicial de Grândola. Corresponde ao processo de embargo nº 22/2010.
41/2011	-	-	Sem qualquer diligência que vise a reposição do solo no estado natural. Corresponde ao processo de embargo nº 14/2011.
53/2011	Admissão - Despacho de 25/jul/2011	-	
2/2012	-	-	Sem qualquer diligência que vise a reposição da legalidade
25/2012	-	-	Algumas diligências que datam a 10/fev/2011. Corresponde ao processo de embargo nº 42/2009.
41/2012	-	Remoção dos aparelhos de ar condicionado	

Fonte: Processos analisados

## 2.7. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA - EMBARGOS

A partir da listagem elaborada pela Secção Administrativa do Urbanismo (SAU), foram selecionados para análise 8 processos de embargo, correspondendo a uma mostra de 11,1 % do universo (72)<sup>26</sup>.

Na seleção da amostra atendeu-se à necessidade de abranger os embargos com processo de obras identificado e outros sem registo de processos de licenciamento ou de admissão, além de diferentes freguesias do Município auditado, de modo a verificar qual o grau de eficácia da intervenção da fiscalização.

Quadro 18- Amostra - 2010-2012

Processo	Infrator/arguido	Situação do Processo
02/2010		Reposição da legalidade urbanística mediante legalização (comunicação prévia nº 57/2012)
10/2010		Sem reposição da legalidade urbanística
11/2010		Sem reposição da legalidade urbanística (obra legalizável – notificada infratora para o efeito)

<sup>26</sup> Embora nas listagens enviadas estejam numerados 80 processos, só existem na realidade 72 processos de embargo, o que acontece por erro do programa informático que acrescentou números de procedimentos aquando da introdução dos respetivos dados, segundo explicação informal da coordenadora técnica da SAU, situação que validámos com os registos existentes no livro de embargos.

03/2011		Sem reposição da legalidade urbanística (notificação da infratora/herdeiros para o efeito)
11/2011		Reposição da legalidade urbanística mediante legalização (licenciamento)
23/2011		Reposição da legalidade urbanística mediante legalização (licenciamento)
39/2011		Sem reposição da legalidade urbanística
06/2012		Sem reposição da legalidade urbanística (Comunicação Previa apresentada a 24/mai/2012)
Total		<b>8</b> processos

Na análise dos processos selecionados verificou-se que:

- ✓ Os processos de embargo são instruídos no âmbito da Divisão do Urbanismo com o apoio do Gabinete Jurídico.
- ✓ Da análise da documentação a que se teve acesso relativa aos processos nºs 10/2010 e 11/2010, e em face da informação prestada pela CMG em sede de contraditório, constatou-se que o Município não procedeu à comunicação dos embargos à Conservatória do Registo Predial de Grândola, não dando assim cumprimento ao nº 8, do artigo 102º, do RJUE<sup>27</sup>. Contudo, considerando que os embargos, entretanto, caducaram<sup>28</sup>, o respetivo registo já não se mostra necessário para prosseguir as finalidades que visava atingir.
- ✓ Ainda não foi reposta a legalidade urbanística nos processos 10/2010, 11/2010, 3/2011, 39/2011 e 6/2012, que representam 75% dos processos que integraram a amostra, o que, em nosso entendimento, *poderá indiciar deficiente acompanhamento em matéria de tutela administrativa das situações de infrações detetadas* (quicá por falta de recursos humanos, dado que só existem 2 fiscais de obras, ou por uma deficiente comunicação entre os dirigentes dos serviços da área do urbanismo e o autarca com competência delegada ou subdelegada nesta matéria). Assim:

<sup>27</sup> O registo do embargo de obra visa dar a conhecer a existência do facto (embargo), isto é, publicitar a medida de tutela da legalidade urbanística adotada pela CM por forma a permitir que terceiros (potenciais adquirentes e entidades financiadoras) conheçam a situação do imóvel, e assim garantir a segurança do comércio jurídico imobiliário.

<sup>28</sup> Segundo informação da Autarquia em sede de contraditório.

### **2.7.1. Processo de embargo nº 10/2010**

a. Por Despacho do Vereador do Urbanismo, de 31/mar/2010, foi decretado o embargo das obras de construção de casa em madeira, no local das por não estarem devidamente licenciadas.

b. Decorridos 3 anos sem que tivesse existido reposição da legalidade, foi solicitado verbalmente pela equipa de auditoria, ao chefe da DU, informação sobre o estado da obra e do cumprimento do embargo, vindo a apurar-se através das informações da fiscalização municipal (que se deslocou ao local da obra) e do jurista da área do urbanismo, de 23/mai/2013 e de 30/mai/2013, respetivamente, que o Município não tinha notificado o infrator para a reposição da legalidade, nem havia participado ao MP do Tribunal Judicial de Grândola sobre o incumprimento do embargo de que tomara conhecimento através da informação nº 34/FIS/2010 de 31 de maio.

### **2.7.2. Processo de embargo nº 11/2010**

a. Por Despacho do Vereador do urbanismo de 4/mai/2010, foi determinado o embargo dos trabalhos de construção e de ampliação de um casão, que estavam a ser executados no local das Fontainhas-Melides, sem que tivesse licença para o efeito.

b. Na sequência deste embargo foi instruído o processo de obras nº 70/2010 que, visando a legalização das obras executadas sem licença, veio a ser arquivado, por Despacho do Vereador de 14/jan/2011, com base no incumprimento do prazo de 6 meses para a entrega ou justificação de elementos que lhe foram solicitados, sem ser salvaguardada a situação de desrespeito pelas normas legais e regulamentares que haviam originado o embargo.

c. Apenas do decurso da presente auditoria, a 7/mai/2013, a infratora foi notificada para proceder à reposição da legalidade urbanística.

### **2.7.3. Processo de embargo nº 3/2011**

a. Por Despacho do Vereador do Urbanismo, de 24/fev/2011, foi decretado o embargo às obras de construção dum anexo destinado a habitação, em execução sem licença, no local de , tendo a infratora sido notificada para proceder ao licenciamento da obra.

b. Não obstante o incumprimento do embargo, detetado pela fiscalização municipal em 19/abr/2011, não foi efetuada qualquer participação criminal ao MP junto do Tribunal Judicial de Grândola nos 4 meses seguintes, encontrando-se extinta a responsabilidade criminal por óbito da infratora ocorrido em 31/ago/2011<sup>29</sup>, bem como eventual responsabilidade contraordenacional, mas não a responsabilidade de reposição da legalidade que impende sobre os seus herdeiros, razão pela qual o Município procedeu à notificação dos

---

<sup>29</sup> Assento de Óbito nº 305 emitido pela Conservatória do Registo Civil de Santiago do Cacém.

mesmos, em 8/mai/2013 (no decurso da auditoria), para no prazo de 60 dias procederem à legalização da operação urbanística nos termos do art.º 83º do RMUE.

Já em sede de contraditório, a Autarquia informou que, por despacho de 9/jul/2013, foi concedido à interessada um prazo de 90 dias para requerer o licenciamento das construções ilegais.

#### **2.7.4. Processo de embargo nº 39/2011**

a. Por despacho de 28/out/2011, do Vereador do Urbanismo, foi determinado o embargo dos trabalhos de execução de muretes e criação de lago/piscina, no local de \_\_\_\_\_, sem a respetiva licença administrativa para o efeito.

b. Em 9/abr/2013, data do início da presente auditoria, o proprietário da obra embargada ainda não tinha sido notificado pela Autarquia para proceder à reposição da legalidade, quer pela via da demolição e reposição do solo no estado anterior, quer pela via da legalização com apresentação do pedido e outros elementos necessários à operação urbanística, como resulta das informações de 8, 13 e 15 de fevereiro, 18 de abril e de 7 de maio de 2013 constantes do processo.

Em contraditório, a CMG acrescentou que “por o licenciamento não ser possível, conforme informação a fls. 30, o procedimento de reposição de legalidade urbanística (demolição) será promovido com a maior brevidade possível.”

#### **2.7.5. Processo de embargo nº 6/2012**

a. Por Despacho do Vereador do Urbanismo, de 16/abr/2012, foi determinado o embargo dos trabalhos de movimentação de terras com abertura de uma caixa no terreno para aplicação/construção de piscina, no local \_\_\_\_\_, sem a respetiva licença ou autorização administrativa para o efeito.

b. Em 24/mai/2012, foi apresentada comunicação prévia de obras de construção de piscina e casa das máquinas que, no âmbito da sua apreciação técnica, foi considerada desconforme com o RPDM, e, por isso, rejeitada através do despacho de 6/ago/2012<sup>30</sup>. Em sede de contraditório, a Autarquia acrescentou que, encontrando-se as obras ilegais em causa inseridas em área a abranger por novas regras urbanísticas constantes de plano municipal, e tendo em conta o disposto no art. 12º-A do RJUE, nos termos do qual “Nas áreas a abranger por novas regras urbanísticas constantes de plano municipal ou especial de ordenamento do território ou sua revisão aplica-se o disposto no artigo 117º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.”, foi suspenso o processo de demolição e será apreciada a possibilidade de legalização das obras face às recentes regras urbanísticas.

No contraditório a CM informa que foi suspenso o procedimento de demolição tendo em

---

<sup>30</sup> Comunicado ao requerente.

conta que as obras se encontram inseridas em áreas abrangidas por novas regras urbanísticas em vigor constantes de plano municipal, pelo que irá ser apreciada a possibilidade de legalização das mesmas, sem que tenha sido enviada qualquer documentação probatória.

## **2.8. CONTRATOS DE PERMUTA E COMPRA E VENDA CELEBRADOS PELO MUNICÍPIO**

**2.8.1.** No período abrangido pela auditoria, o Município de Grândola não celebrou qualquer contrato de planeamento ou de urbanização (Cfr. declaração para o efeito emitida pelo Chefe de Divisão da área do Planeamento) e celebrou 3 contratos de permuta no ano de 2011, que atingiram o montante de € 7.575,00, contrastando com o número de contratos de compra e venda (200) em que o Município participou. Destes, foram analisados 7 processos relativos a contratos de compra e venda, selecionados de entre os que apresentavam valores mais elevados, procurando aferir da existência de avaliação técnica prévia sobre a formação do preço e do cumprimento de eventuais normas regulamentares existentes sobre a matéria.

(Anexo 8)

**2.8.2.** Da análise dos 4 processos de aquisição pelo Município, constatámos que o preço dos imóveis adquiridos tem como único suporte o despacho do Presidente da CM, onde se faz alusão a negociações, sem que se remeta para qualquer documento que o justifique, ou para qualquer avaliação prévia por peritos na área do património.

Efetivamente, nos processos de aquisição a que se referem os contratos nºs 177 e 193, realizados, respetivamente, em 30/mai/2012 e 6/nov/2012, o preço m<sup>2</sup> foi no primeiro, de 3 € e no segundo, de 46,50 €, afigurando-se como justificação para tal diferença, o facto da parcela de terreno objeto do 2º contrato ter sido previamente destacada e registada como prédio urbano, ainda que destinado a zona de espaço verde e de equipamento público sem capacidade edificatória.

Quanto aos 3 processos de venda analisados, verificámos que a proposta para a alienação desses e outros lotes foi apreciada e votada por unanimidade quer na CM (24/mar/2011), quer na AM (30/abr/2011), obedecendo ao regulamento autónomo municipal existente (Regulamento Autónomo da Venda de Lotes de terreno para construção no \_\_\_\_\_), aprovado pelos mesmos órgãos autárquicos em 6 e 26 de junho de 2007, respetivamente, tendo o ato de abertura de propostas de venda decorrido em consonância com esse regulamento, publicado no DR, 2ª série, nº 149, de 3/ago/2007.

**2.8.3.** Os quadros que seguem, relativos ao universo dos contratos celebrados e à amostra analisada refletem a tipologia dos mesmos, as receitas e as despesas geradas:

Quadro 19- Contratos celebrados - 2010-2012

Un. €

Ano	Contrato de permuta		Contrato de compra de imóveis		Contrato de venda de imóveis		Total	
	nº	Valor	nº	Valor	nº	Valor	nº	Valor
2010			1	67.500,00	75	212018,98	76	279.518,98
2011	3	7.575,00	2	175.000,00	78	595010,01	83	777.585,01
2012			5	185.628,08	39	183952,49	44	369.580,57
Total	3	7.575,00	8	428.128,08	192	990.981,48	203	1.426.684,56

Quadro 20- Amostra - 2010-2012

Un. €

Nº contrato	Data de escritura	Tipo de contrato	Valor do contrato
75	21/dez/2010	Compra de imóvel (prédio urbano com 174 m2 com r/c e 1º andar) sito junto aos de	67.500,00
127	22/jul/2011	Compra de imóvel (prédio urbano - armazém) sito em	92.500,00
177	30/mai/2012	Compra de imóvel (parcela de terreno com a área 15.055,11m2 destinada à construção da variante - 2ª fase) sito na freguesia de	40.293,45
193	6/nov/2012	Compra de imóvel (prédio urbano com 2.150m2 de terreno) sito na freguesia de	100.000,00
129	22/jul/2011	Venda de imóvel (lote do loteamento) sito na	51.756,25
149	23/nov/2011	Venda de imóvel (lote do loteamento) sito na	87.850,00
146	27/out/2011	Venda de imóvel (lote do loteamento) sito na	80.465,00
Total			520.364,70

Tendo em conta o montante de € 428.128,08 despendido pelo Município nos 8 contratos de aquisição celebrados no triénio 2010/2012, verificamos que o peso da amostra (4 processos analisados), com um valor de € 300.243,45, representa 50% do universo em termos numéricos, mas 70 % do volume financeiro.

Nos processos de venda, os 3 contratos analisados representam 1,56% do universo (3/192), e 22,2% do volume financeiro transacionado.

**2.8.4.** O mapa com a listagem dos contratos de compra e venda (2010-2012) em que o Município foi parte demonstra algum equilíbrio entre as aquisições e as vendas, embora seja superior o volume das receitas arrecadadas.

**2.8.5.** De registar que, o número de contratos de compra e venda outorgados pelo Município neste período resulta do processo de legalização das edificações provenientes de benfeitorias existentes na Freguesia do \_\_\_\_\_, em que a CMG teve um papel de intermediário entre o proprietário dos terrenos \_\_\_\_\_ e os donos das edificações, que nesta situação surgem como compradores ao Município, sem que esta entidade tenha obtido, de tal facto, qualquer contrapartida financeira.

## **2.9. ANÁLISE DE QUEIXAS**

### **2.9.1. Queixa enviada pela IGAMAOT - Eventual violação da REN pelo Município na zona de \_\_\_\_\_ (Processo nº 2013/179/M8/462)**

**2.9.1.1.** Foi recebido na IGF com o registo nº01007, em 19/fev/2013, expediente remetido pela Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) contendo, em anexo, informação relativa a vários equipamentos públicos \_\_\_\_\_ situados em área de Reserva Ecológica Municipal de Grândola, na Zona de Melides, sem que tais áreas ocupadas tivessem sido previamente desafetadas da área delimitada na Carta de REN em vigor aprovada no quadro da elaboração do PDM, e publicada pela RCM nº 70/2000, de 1/jul.

**2.9.1.2.** A matéria dos autos teve por base a comunicação feita à IGAMAOT, através do ofício nº 599, em 12/nov/2012, pelo Presidente da Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional, denunciando factos alusivos à violação do RJREN,<sup>31</sup> de que teve conhecimento aquando da apresentação pela CCDR Alentejo da proposta de alteração da delimitação da REN do Município de Grândola desenvolvida em simultâneo com a elaboração do Plano de Urbanização (PU) de Melides<sup>32</sup>.

**2.9.1.3.** As situações identificadas passíveis de constituírem violações do RJREN são o \_\_\_\_\_ cujos equipamentos constam da memória descritiva e justificativa (MDJ) e das plantas que instruíram o pedido de desanexação formulado pela CCDR do Alentejo, não subsistindo dúvidas sobre a violação do RJREN face à apreciação e conclusão da Informação nº 1/108/13/SE de 17/jan/2013 da IGAMAOT, cabendo-nos apurar, na presente auditoria, junto dos serviços da CM de Grândola, dos seus dirigentes e autarcas a eventual responsabilidade pela violação do RJREN ocorrida, bem como o estado atual daqueles equipamentos públicos face ao regime legal vigente.

<sup>31</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei nº 239/2012, de 2 de novembro.

<sup>32</sup> Cujas decisões de elaboração foi publicitada através do aviso nº 1996 no ano de 2008, na 2ª série do DR de 11 de julho.

**2.9.1.4.** Nesse sentido, foi solicitado à DU informação sobre tais equipamentos, e realizámos uma deslocação ao local no dia 10/abr/2013, com a presença do Chefe da Divisão do Urbanismo, onde foram tiradas várias fotografias que são demonstrativas do estado das construções.

**2.9.1.5.** Concluímos, assim, que desde 14/mar/2008, data da abertura de procedimento público para a construção do ' que a CM, designadamente os seus intervenientes (Chefe da DEPE, o Vereador com o pelouro das empreitadas de obras públicas e o Presidente da CM), tinha conhecimento de que a área de intervenção onde se pretendia executar aquele equipamento público de ensino escolar era uma zona "non aedificandi", por se tratar de área de REN, ainda que, à data já houvesse o propósito da sua futura exclusão, como o demonstra o pedido feito à CCDR do Alentejo e que a CNREN viria a indeferir.

**2.9.1.6.** Refira-se que os contratos de adjudicação, quer o inicial (celebrado em 2/dez/2008), quer o adjudicado em 3/ago/2010, foram ambos objeto de visto do Tribunal de Contas e que, na deslocação ao local, se verificou que o referido se encontra em pleno funcionamento, faltando apenas alguns arranjos exteriores.

**2.9.1.7.** No decurso da auditoria, e com impacto direto no objeto da queixa, foi publicada no DR, 2ª Série, nº 75, de 17/abr/2013, a nova carta com a delimitação da REN do Município de Grândola, elaborada tendo por base as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, publicadas pela RCM nº 81/2012, de 3/out, e com os critérios definidos pelo DL nº 166/2008, de 22/ago<sup>33</sup>, em particular no art.º 110º, cuja proposta final colheu parecer favorável na Conferência de serviços realizada em 8/jan/2013, onde estiveram representantes das seguintes entidades: Agência Portuguesa do Ambiente, IP/ARH Alentejo (APA,IP), Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo) e da Câmara Municipal de Grândola.

**2.9.1.8.** Em face da nova carta de delimitação, com a exclusão da zona de REN das áreas de intervenção questionadas na denúncia enviada à IGF (como o demonstram as plantas elaboradas e publicadas), a situação dos equipamentos públicos

ficou regularizada, não carecendo de qualquer medida nesse âmbito.

(Anexo 9)

## **2.9.2. Obstrução de linha de água e pavilhão industrial clandestino - - Freguesia de (Processo nº 2013/179/M8/790)**

**2.9.2.1.** Na sequência da queixa identificada em epígrafe, recebida na ex-IGAL em 12/jan/2012, a Câmara Municipal de Grândola informou, através do ofício nº 2526, de 23/fev/2012, sobre a existência de diligências que visavam a reposição da legalidade, em

<sup>33</sup> Alterado pelo DL nº 239/2012, de 2/nov.

particular no que respeitava à posse administrativa direcionada à demolição do referido pavilhão.

**2.9.2.2.** Nesse sentido, no âmbito da presente auditoria verificámos se a Autarquia agiu em conformidade, através de deslocação ao local do Pavilhão, no dia 10/abr/2013 (onde foram tiradas algumas fotos do imóvel), e de pedido de informação, tendo concluído que até à data do início da auditoria a situação se mantinha inalterada.

**2.9.2.3.** No decurso da auditoria o Município promoveu as seguintes diligências:

- ✓ Deslocação ao local pela fiscalização e elaboração de relatório respetivo (11/abr/2013);
- ✓ Elaboração de informação nº 057/2013/AJ-URB (12/abr/2013);
- ✓ Despacho do Vereador do Urbanismo, de 15/abr/2013, de intenção de demolição;
- ✓ Notificação dos interessados (16/abr/2013);
- ✓ Pedido formulado ao Comandante do Destacamento Territorial da GNR de Grândola para proceder à notificação dos interessados e, na situação de recusa de aceitação da notificação, para lhes ser lido e explicado o teor do ofício e respetivo Despacho para audiência dos interessados e lavrada a respetiva certidão.

**2.9.2.4.** Assim, tendo decorrido 15 meses entre a comunicação enviada à ex-IGAL (12/jan/2012) pela CMG e as diligências agora realizadas e documentadas, afigura-se urgente a efetivação da ordem de demolição.

(Anexo 10)

No contraditório, a Autarquia informou que, entretanto, procedera à notificação para audiência dos interessados por Edital, afixado em 19/set/2013. Não tendo havido pronúncia dos infratores, a decisão de demolição tornou-se definitiva, aguardando, assim, que procedessem à demolição.

## **2.10. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**

### **2.10.1. Regulamento de Controlo Interno**

O Regulamento do Sistema de Controlo Interno em vigor na CMG, aprovado em reunião do executivo de 28/set/2005, teve como finalidade dar cumprimento ao disposto no nº 1, do art.11º do DL nº 54-A/99, de 22/fev, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Alterado pela Lei nº 162/99, de 14/set, pelo Decreto-Lei nº 315/2000, de 2/dez e pelo Decreto-Lei nº 84-A/2002, de 5/abril.

Neste sentido, o Regulamento em análise, ao estabelecer apenas um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo que assegurem, no essencial, a integridade dos registos contabilísticos e a preparação de informação financeira fidedigna, bem como a salvaguarda de ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro apenas na esfera da contabilidade (vd. art.1º), encontra-se desajustado em relação à estrutura organizativa dos serviços municipais, que entrou em vigor no dia 1/jan/2011 (publicada no D.R. 2ª Série, Nº 232 de 30/nov/2010), bem como à nova reestruturação dos serviços aprovada, pela AM de Grândola, em 21/dez/2012 (publicada no D.R. 2ª Série Nº 8 de 11/jan/2013), omitindo qualquer referência à área do urbanismo, quer na vertente da organização administrativa dos processos (incluindo a numeração e rubrica das folhas), quer na vertente do controlo da execução de diligências e procedimentos (preparatórios ou executórios) dos atos administrativos inerentes aos respetivos processos, no âmbito dos quais se procede à liquidação e cobrança de taxas de licenciamento, urbanísticas e de compensação. Não constam do regulamento instruções específicas quanto ao controlo da liquidação e cobrança das mesmas por parte das Divisões de Planeamento e Urbanismo.

De facto, no âmbito da área auditada, constata-se apenas a existência de despachos relativos à designação de gestores do procedimento (despachos nºs 3/2009, 2/2011 e 13/2011) e de comunicações internas referentes à distribuição dos processos pelos técnicos e à divisão geográfica do Município por áreas de fiscalização. Acresce que o programa informático instalado permite algum acompanhamento da tramitação e do tempo utilizado por cada um dos intervenientes nos vários tipos de procedimentos apreciados e analisados, quer antes da decisão quer do expediente que emana dos atos de decisão.

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

O Município de Grândola dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovado, procedendo, anualmente, à elaboração dum novo Plano onde é feita a identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas em cada área ou departamento, bem como a listagem das medidas adotadas para a sua prevenção e a metodologia de adoção e monitorização dessas medidas, com identificação das unidades e subunidades orgânicas responsáveis por estas ações.

Da compulsão aos documentos aprovados pelos órgãos autárquicos, bem como da entrevista realizada, concluímos que não existe uma calendarização quanto à realização da monitorização, tal como não são realizados relatórios trimestrais, apenas o relatório anual, e que o grau de execução das medidas é pouco mais do que uma terça parte.

De registar que, o plano aprovado para o ano de 2013 não foi remetido aos órgãos de controlo ou de tutela, nomeadamente, ao Tribunal de Contas e à IGF.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>1. Desde a publicação do Plano Diretor Municipal, há 17 anos, que se tem verificado alguma atividade de planeamento urbanístico do Município, através da aprovação de Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, alguns no âmbito das Unidades Operativas de Planeamento e Gestão contempladas no PDM, outros não previstos neste Plano Municipal de Ordenamento do Território.</p>	<p>2.2.1.</p>	
<p>2. Constatou-se um sobredimensionamento no PDM das áreas de expansão urbana, que foram previstas para 20.759 habitantes em 2001, tendo-se registado apenas 14.950 habitantes naquele ano, sendo este um fator a atender na revisão em curso do PDM.</p>	<p>2.2.2.</p>	<p><i>A. Assegurar que, na revisão do PDM em curso, a evolução demográfica do Município na última década seja considerada no dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão.</i></p>
<p>3. O PDM em vigor, aprovado pela AM a 28/set/1995, encontra-se em processo de revisão, estando na fase de desenvolvimento do relatório de caracterização, tendo em vista a elaboração de proposta preliminar de ordenamento.</p>	<p>2.3.1.</p>	<p><i>B. Promover a célere conclusão do processo de revisão do PDM que está em vigor há 17 anos.</i></p>
<p>4. O Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação, aprovado pela AM em 22/jul/2012, veio regulamentar as alterações legislativas introduzidas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em 2007 e 2010, nomeadamente quanto a conceitos urbanísticos e âmbito e formas de procedimento</p>	<p>2.3.2.</p>	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
de controlo prévio de operações urbanísticas.		
5. Os regulamentos de taxas urbanísticas em vigor entre 2010 e 2012 apresentam-se genericamente conformes com o Regulamento Geral das Taxas das Autarquias Locais, bem como com a Lei das Finanças Locais.	2.3.2.	
6. Foi arrecadado o montante global de € 14.779.482,59 em taxas urbanísticas, o que representou 29,24% do valor global da receita corrente e 23,32% da receita total do Município, tendo-se verificado uma diminuição no montante cobrado entre 2010 e 2012.	2.4.	
7. No mesmo período, o peso da receita com a cobrança da TMU no custo das infraestruturas gerais realizadas pelo Município foi de 38% devido à cobrança de € 6.788.361,00 de TMU, no âmbito do processo de loteamento nº 5-A/2008. Na ausência desta operação urbanística, tal montante não ultrapassaria 1,14% daquele valor.	2.4.	
8. Entre 2010 e 2012 foram deferidos 46 pedidos de aprovação de operações de loteamento e/ou alterações à licença de loteamento, que corresponderam a 18.928,07 m <sup>2</sup> de área bruta de construção aprovada naquele período.	2.5.1	
9. A receita obtida pela Autarquia nos processos analisados foi de € 20.876,34, correspondendo 51,10% daquele valor à taxa devida pelo reforço das infraestruturas urbanísticas.	2.5.1.	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>10. No âmbito dos processos de loteamento analisados, constatou-se, genericamente, o cumprimento dos parâmetros urbanísticos previstos nos PMOT aplicáveis, embora na aprovação da operação de loteamento titulada pelo alvará nº 3/2011 (processo nº 6-A/2008), não tenha sido observado o artigo 7º, alínea a1) do RPDM, relativa aos alinhamentos a respeitar na área em que se localiza - aglomerado urbano de</p>	2.5.1.	<p><i>C. Prever no PDM, cuja revisão se encontra em curso, uma solução urbanística para o espaço urbano de nomeadamente no que respeita a alinhamentos, que melhor se adequa a futuras operações urbanísticas naquela zona, e que permita a regularização da operação urbanística titulada pelo alvará nº 3/2011, sob pena de o respetivo ato de aprovação se manter inválido e suscetível de ser declarado nulo.</i></p>
<p>11. No que respeita às operações urbanísticas de edificação aprovadas no triénio em análise, constatou-se um decréscimo da abc aprovada neste período, acentuada em 2011 relativamente a 2010 e 2012.</p>	2.5.2.	
<p>12. No âmbito das operações urbanísticas analisadas apenas foram deferidas as pretensões que respeitavam os parâmetros urbanísticos aplicáveis.</p>	2.5.2.	
<p>13. Na sequência da presente auditoria, a CMG declarou a caducidade da licença aprovada no processo de obras nº 32/2011.</p>	2.5.2.	
<p>14. No âmbito dos processos de obras nºs 198/94 e 110/2009 foram indevidamente isentos do pagamento de taxas os respetivos titulares, tendo ficado por cobrar o montante global de € 3.888,10, situação suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira dos responsáveis pela aprovação das isenções.</p>	2.5.2.	<p><i>E. Garantir a recuperação dos montantes referentes às taxas não cobradas.</i></p>
<p>15. No que respeita às operações de destaque analisadas, constatou-se</p>	2.5.3.	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
que a emissão das certidões de destaque foi sempre precedida de apreciação técnica, tendo em vista a verificação dos requisitos legais, e que têm sido observados quer aqueles requisitos, quer as normas do RPDM.		
16. Os despachos de subdelegação de competências do PCM no Vereador com o pelouro do Urbanismo não abrangem os atos a praticar em matéria de destaques.	2.5.3.	<i>F. Incluir em futuros atos de subdelegação de competências os atos a praticar em matéria de destaques.</i>
17. No triénio auditado foram instaurados 107 procedimentos contraordenacionais de natureza urbanística, dos quais apenas 12 ainda se encontram em tramitação.	2.6.	
18. No âmbito da amostra, constatou-se que a instrução, decisão e conclusão dos processos tem decorrido num prazo que varia entre os 2 meses e meio e os 18 meses, o que demonstra a observância do princípio da celeridade processual na quase totalidade dos processos objeto da amostra.	2.6.	
19. Dos 11 processos de contraordenação analisados, aguardam a correspondente reposição da legalidade urbanística os processos nºs 24/2010, 39/2010, 16/2011, 41/2011, 2/2012, e 25/2012.	2.6.	<i>G. Promover a reposição da legalidade urbanística no âmbito dos 6 processos de contraordenação identificados, bem como em todos os outros não incluídos na amostra que se encontrem nas mesmas circunstâncias.</i>
20. No período abrangido pela presente auditoria foram realizados 72 processos de embargo, instruídos pela Divisão do Urbanismo com o apoio do Gabinete Jurídico.	2.7.	
21. No âmbito dos processos nºs 10/2010 e 11/2010, a Autarquia não comunicou os embargos à	2.7.	<i>H. Assegurar, no futuro, o registo de todos os embargos que venham a ser decretados, de forma a garantir a segurança do</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>Conservatória do Registo Predial de Grândola, facto que impediu a publicitação desta medida de tutela da legalidade urbanística adotada pela CMG e a sua oponibilidade a terceiros. Contudo, considerando que os embargos, entretanto, caducaram, o respetivo registo perdeu oportunidade.</p>		<p><i>comércio jurídico.</i></p>
<p>22. Nos processos de embargo nºs 10/2010, 11/2010, 3/2011, 39/2011 e 6/2012 ainda não foi reposta a legalidade urbanística.</p>	<p>2.7.1. 2.7.2. 2.7.3. 2.7.4. 2.7.5.</p>	<p><i>I. Promover a reposição da legalidade urbanística nos 5 processos de embargo identificados, bem como nos outros que, não tendo sido objeto de análise em sede de auditoria, se encontram em situação similar.</i></p>
<p>23. No triénio auditado, o Município de Grândola não celebrou qualquer contrato de planeamento e de urbanização, tendo celebrado 3 contratos de permuta e 200 contratos de compra e venda.</p>	<p>2.8.1.</p>	
<p>24. Nos processos de compra analisados, verificou-se que o preço dos imóveis adquiridos não resultou de qualquer avaliação prévia por peritos na área do património, não dispondo o Município de quaisquer normas em matéria de avaliação, de forma a garantir a fundamentação dos valores pagos pela Autarquia.</p>	<p>2.8.2.</p>	<p><i>J. Diligenciar no sentido de garantir uma justa avaliação de imóveis objeto de contratos de compra e venda, designadamente através da aprovação de regulamento municipal, fundamentando adequadamente os valores propostos.</i></p>
<p>25. No âmbito da análise de um processo de queixa enviado pela IGAMAOT, relativo à violação de área de REN pelo Município, na zona de Melides, com a construção de equipamentos públicos, verificou-se que tendo sido publicada no DR, 2ª série, nº 75, de 17/abr/2013, a nova carta com a delimitação da REN</p>	<p>2.9.1.</p>	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
do Município de Grândola, que desafetou a zona em causa, a situação denunciada foi ultrapassada, nada mais havendo a diligenciar sobre a questão.		
<p>26. No que respeita à denúncia de obstrução de linha de água por pavilhão industrial clandestino, constatou-se que, desde a informação remetida à ex-IGAL em 2012, comunicando a realização de diligências tendo em vista a reposição da legalidade, apenas no decurso da presente auditoria a Autarquia providenciou nesse sentido, tendo sido promovida a audiência dos interessados por Edital, afixado em 19/set/2013, em face das infrutíferas notificações via postal e pessoal, e proferida ordem de demolição definitiva.</p>	2.9.2.	<p><i>K. Assegurar o cumprimento da ordem de demolição.</i></p>
<p>27. O Município de Grândola dispõe de um Regulamento de Normas do Controlo Interno que data de 28/set/2005 e visa, no essencial, salvaguardar a fiabilidade das Contas, Registos e Documentos de Suporte da Contabilidade, encontrando-se desajustado da reestruturação dos serviços aprovada pela AM em 21/dez/2012, omitindo qualquer referência à gestão urbanística.</p> <p>Na área do urbanismo, existem despachos relativos à designação de gestores do procedimento e de comunicações internas referentes à distribuição dos processos e divisão geográfica do Município por áreas de fiscalização.</p>	2.10.1.	<p><i>L. Aprovar um Regulamento de Controlo Interno que defina a metodologia de adoção e monitorização das medidas preventivas e corretivas, aplicáveis a todas as estruturas internas, com identificação dos responsáveis por estas ações sem recurso à simples remissão para as unidades ou subunidades orgânicas que integram.</i></p> <p><i>M. Incorporar no Regulamento de Controlo Interno que vier a ser aprovado normas e procedimentos em matéria de gestão urbanística.</i></p>
28. O Município dispõe de Plano de	2.10.2.	<p><i>N. Promover a revisão do Plano, de forma a</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovado anualmente, que não estabelece qualquer calendarização quanto à realização da monitorização, e que, no ano de 2013, não foi remetido aos órgãos de controlo ou de tutela, nomeadamente, ao Tribunal de Contas e à IGF.</p>		<p><i>contemplar uma calendarização para a realização da monitorização e a elaboração de relatórios trimestrais.</i></p> <p><i>O. Remeter aos órgãos de controlo ou tutela o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.</i></p>

#### 4. PROPOSTAS

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

- 4.1.** A remessa deste **Relatório** e dos **Anexos** ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Grândola, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do nº 2, do art. 35º do Anexo I, da Lei nº 75/2013 de 12 de setembro;
- 4.2.** Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste Relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas.

Pela Equipa,

Assinado por: **MARIA HELENA FERREIRA LOPES CARRAPIÇO**  
 Num. de Identificação Civil: BI098107402  
 Data: 2013.12.20 14:36:25 GMT Standard Time  
 Localização: Chefe de Equipa Multidisciplinar



## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Instrumentos de Gestão Territorial em vigor
Anexo 2	Planos Municipais de Ordenamento do Território em elaboração
Anexo 3	PDM Revisão- Ponto da situação – Maio 2013
Anexo 4	Processo de loteamento nº 6-A/2008 – Ficha de resumo
Anexo 5	Processo de obras nº 198/94 – Ficha de resumo
Anexo 6	Processo de obras nº 110/2009 – Ficha de resumo
Anexo 7	Duração dos procedimentos de contraordenação analisados
Anexo 8	Declaração sobre contratos de planeamento – 2010-2012
Anexo 9	Processo de queixa - IGAMAOT
Anexo 10	Processo de queixa – Pavilhão ilegal
Anexo 11	Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada