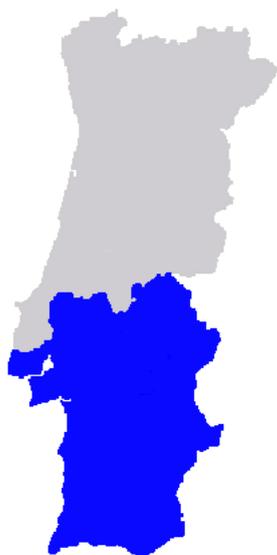


CONTROLO DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA - LISBOA E SUL

Auditoria ao Município de Tavira

Proc. n.º 2013/173/A5/550



Relatório n.º 2228/2013

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

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

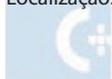
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, através de correio eletrónico, em 10/dez/2013.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Mar/2013 – dez/2013
DIRECÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	Coordenação: CdE Helena Lopes Execução: Inspetor Mário Pereira da Silva

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:

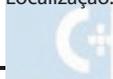
À consideração superior, com a minha concordância.
Assinado por: **MÁRIO RUI FERREIRA TAVARES DA SILVA**
Num. de Identificação Civil: BI098493558
Data: 2014.01.13 16:49:17 GMT Standard Time
Localização: Lisboa/Subinspetor geral



Concordo.

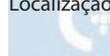
O MT arrecadou M€ 3,8 de taxas urbanísticas, no período compreendido entre 2010-2012. Em matéria de contraordenações, detetámos uma baixa taxa de aplicação de medidas de tutela de legalidade (apenas 10), não obstante terem sido instaurados 149 processos, no mesmo período. À Consideração Superior.

Assinado por: **ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUEIRO**
Num. de Identificação Civil: BI053046307
Data: 2013.12.30 18:17:56 GMT Standard Time
Localização: IGF, Inspectora de Finanças Diretora



DESPACHO:

Concordo. À consideração de S. Ex^a 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: 2014.04.22 10:54:58 GMT Daylight Time
Localização: SIG. P^o Inspetor-Geral



RELATÓRIO N.º 2228/2013

PROCESSO N.º 2013/173/A5/550

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE TAVIRA – CONTROLO DO URBANISMO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta as evidências obtidas (**vd. Anexos 1 a 15**), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (**vd. Anexo 16**), os principais resultados desta auditoria, que abrangeu o triénio 2010/2012, são, em síntese, os seguintes:

- 1.1. Constatou-se uma significativa atividade de planeamento urbanístico no Município, desde a publicação do Plano Diretor Municipal (PDM) há 16 anos, através da aprovação de Planos de Urbanização e de Pormenor, estando em curso o processo de revisão do PDM.
- 1.2. Verificou-se um sobredimensionamento dos perímetros urbanos propostos pelo PDM vigente, contrário ao princípio da consolidação dos núcleos urbanos existentes e do faseamento controlado das áreas de expansão.
- 1.3. No período auditado, o montante global de taxas urbanísticas arrecadado, no valor de € 3.844.967,13, representou 5,82% do montante global da receita corrente e 4,81% da receita total do Município, tendo-se verificado uma redução de 68% de 2010 para 2011, e uma subida de 74,82% no ano de 2012.
- 1.4. As receitas urbanísticas cobradas não se encontram desagregadas, não sendo possível determinar o peso da receita obtida com a cobrança da TMU no custo das infraestruturas-gerais realizadas pelo Município.
- 1.5. Constatou-se a falta de publicitação integral, no Diário da República, dos Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação (RMUE) e de Taxas (RT), tendo apenas sido publicadas as alterações aos projetos de regulamento que após a respetiva discussão pública lhes foram introduzidas.
- 1.6. Detetou-se a falta a fundamentação específica e cabal para a forma de cálculo da taxa municipal de urbanização, em função do investimento previsto no Plano Plurianual de Investimento.
- 1.7. No âmbito da gestão urbanística, registaram-se irregularidades de natureza administrativo-processual, nomeadamente,

Significativa atividade de planeamento urbanístico

Sobredimensionamento dos perímetros urbanos

Receita urbanística: MC 3,85

Necessidade de desagregação das receitas urbanísticas

Falta de publicitação integral do RMUE e do RT

Ausência de fundamentação da fórmula de cálculo da TMU

Cumprimento dos IGT aplicáveis

ausência da menção da qualidade de delegado ou subdelegado nos despachos do Vice-Presidente da CMT, inexistência da figura do gestor de procedimento, impossibilidade informática de pagamento das taxas por autoliquidação, ausência de verificação *a posteriori* por outro trabalhador e/ou responsável da liquidação das taxas e falta de enquadramento regulamentar das taxas aplicáveis nas notas de liquidação emitidas nos processos de obras.

- 1.8.** Nas operações urbanísticas que integraram a amostra, constatou-se o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente no que respeita aos parâmetros urbanísticos previstos nos instrumentos de gestão territorial.
- 1.9.** Detetaram-se casos de caducidade da licença de construção que foi declarada apenas na sequência da presente auditoria.
- 1.10.** Constatou-se a invalidade (anulabilidade) do despacho que aprovou a construção de edifício de habitação coletiva, com desrespeito pelo art. 25º do RMUE. No entanto, a respetiva impugnação contenciosa já não é possível atento o decurso do prazo de 1 ano para o efeito.
- 1.11.** Detetou-se um caso de nulidade da licença de construção atribuída com violação dos artigos 8º, nº 2 e 42º, nº 1 do RPDM que, entretanto, caducou por não ter sido requerida a emissão do respetivo alvará no prazo legalmente previsto.
- 1.12.** Em matéria de contraordenações urbanísticas, observou-se que, no período auditado, a receita cobrada ascendeu a € 66.000,00.
- 1.13.** Concluiu-se pela deficiente e/ou tardia atuação dos serviços municipais de fiscalização, atento o número de processos de contraordenação instaurados no período em análise (149) e o reduzido número de medidas de tutela da legalidade aplicadas (10), em especial, de embargos.
- 1.14.** No âmbito da queixa relativa a construção ilegal em área de RAN e Perímetro de Rega, verificou-se que foi determinada a respetiva demolição, estando a aguardar-se a sua concre-

Irregularidades de natureza administrativo-processual

Cumprimento dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis

Caducidade de licença declarada na sequência da auditoria

Invalidade de ato administrativo de licenciamento

Caducidade de licença nula

Receita contraordenacional: m€ 66,00

149 Procedimentos contraordenacionais dos quais apenas levaram à aplicação de 10 medidas de tutela da legalidade

Construção ilegal: determinada demo-

tização.

- 1.15.** Relativamente a queixa respeitante à construção ilegal de dois pilares e desrespeito por ordem de demolição, constatou-se que ainda não foi reposta a legalidade urbanística, devendo o Município de Tavira proceder em conformidade.
- 1.16.** No tocante à queixa remetida pela DRAP Algarve, respeitante a licenciamento de construção com base em factos e documentos alegadamente falsos, conclui-se que, tendo o respetivo inquérito criminal (nº 135/2010.1TATVR) sido arquivado, e atenta a data da prática dos factos, se encontra prejudicada a responsabilização disciplinar do fiscal municipal envolvido, e que, tendo sido participada ao TAF de Loulé a apreciação do licenciamento em causa, não se mostram pertinentes diligências complementares, propondo-se, assim, o arquivamento do processo.
- 1.17.** O Regulamento de Controlo Interno encontra-se desatualizado, atendendo, em especial, às alterações ao quadro legal das mais variadas áreas das atribuições das autarquias locais, de que destacamos, as relativas à estrutura e organização dos serviços municipais, ao recrutamento de pessoal e à contratação pública.
- 1.18.** O Município de Tavira dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que nunca foi aplicado, uma vez que a Autarquia aguarda a reestruturação orgânica que pretende efetuar para o adaptar a essa realidade.
- 2.** A Autarquia acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF, tendo para o efeito comunicado as diligências implementadas, enviando documentação probatória da implementação de algumas medidas adotadas.

lição

Falta de reposição da legalidade urbanística

Arquivamento de queixa sobre licenciamento de construção

Regulamento de contro interno desatualizado

Falta de aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Acolhimento pela Autarquia da generalidade das conclusões e recomendações

ÍNDICE

Lista de Siglas e Abreviaturas	7
LISTA DE FIGURAS	9
1. Introdução	10
1.1. Fundamento	10
1.2. Objetivos	10
1.3. Âmbito	11
1.4. Metodologia.....	11
1.4.3. Critérios.....	13
1.4.4. Técnicas.....	13
1.5. Constrangimentos	13
1.6. Contraditório	14
2. Resultados da Auditoria	15
2.1 Planeamento urbanístico e expansão urbana	15
2.1.1. Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor no Município.....	15
2.1.2. Evolução demográfica e expansão urbana prevista no PDM de Tavira.....	16
2.1.3. Revisão do PDM VS Evolução Demográfica	17
2.2 Taxas Urbanísticas e Impostos Municipais	17
2.3 Regulamentos Municipais	19
2.3.1 Regulamento do PDM.....	19
2.3.2 Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação (RMUE)	20
2.4. Regulamento de taxas	21
2.5. Gestão Urbanística	23
2.5.1. Considerações gerais.....	23
2.5.2 Loteamentos Urbanos	24
2.5.3 Obras de Edificação	24
2.6. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas.....	27
2.7. Medidas de tutela de legalidade urbanística	30
2.8. Análise de denúncias, queixas e exposições subsistentes na ex-IGAL.....	31

2.8.1 Processo n.º 2012/179/M6/856 (ex-IGAL n.º 81400-5/2010)	31
2.8.2. Processo nº 2012/179/M6/790 (ex-IGAL n.º 81400-7/2010)	32
2.8.3. Processo nº 2012/179/M6/790 (ex-IGAL n.º 81400-3/2010)	35
2.9. Sistema de Controlo Interno	36
2.9.1. Regulamento de Controlo Interno	36
2.9.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	37
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	38
4. Propostas	46
LISTA DE ANEXOS	48

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euros
Abc	Área Bruta de Construção
AIRC	Associação de Informática da Região Centro
AM	Assembleia Municipal
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CM	Câmara Municipal
CMT	Câmara Municipal de Tavira
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRPT	Conservatória do Registo Predial de Tavira
DF	Divisão Financeira
DGOTDU	Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGT	Direção-Geral do Território
DL	Decreto-Lei
DPTRPF	Divisão de Planeamento, Turismo, Relações Públicas e Fiscalização
DR	Diário da República
DGUOP	Divisão de Gestão Urbanística e Obras Particulares
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
DRAP	Direção-Regional de Agricultura e Pescas
DUPOM	Departamento de Urbanismo, Projetos e Obras Municipais
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
GJ	Gabinete Jurídico
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
LFL	Lei das Finanças Locais
M²	Metro Quadrado
MT	Município de Tavira
PDM	Plano Diretor Municipal
PGUT	Plano Geral de Urbanização de Tavira
PIER	Plano de Intervenção em Espaço Rural
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNRF	Parque Natural da Ria Formosa
PP	Plano de Pormenor

PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PU	Plano de Urbanização
RGTAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
RG0	Regime Geral das Contraordenações
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMT	Regulamento Municipal de Taxas
RMUE	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
ROSM	Regulamento de Organização dos Serviços Municipais
RPDM	Regulamento do Plano Diretor Municipal
RPDMT	Regulamento do Plano Diretor Municipal de Tavira
RT	Regulamento de Taxas
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
SPO	Sistema de Processos de Obras
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TMU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas
TU	Taxa de Urbanização
UE	Unidade de Execução
VG	<i>Verbi Gratia</i>

LISTA DE FIGURAS

Lista de Quadros

QUADRO 1 – Amostra das operações urbanísticas	12
QUADRO 2 - Peso da amostra no universo.....	13
QUADRO 3- Perímetros urbanos do PDM VS Evolução demográfica	16
QUADRO 4- Peso das taxas urbanísticas e impostos municipais na receita municipal (2010/2012)	17
QUADRO 5 - Custo das infraestruturas no triénio.....	19
QUADRO 6 – Universo de contraordenações (2010/2012)	29
QUADRO 7 - Receita dos processos de contraordenação (2010/2012)	30
QUADRO 8 – Universo das Medidas de tutela da legalidade (2010/2012)	30

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

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

O Município de Tavira, atenta a sua localização geográfica, apela à construção destinada ao turismo e/ou segunda habitação, de onde decorre que os fenómenos associados ao urbanismo e ao ordenamento do território constituem uma área de risco elevado nomeadamente, ao nível da necessidade de controlar, em particular, os procedimentos de controlo prévio de operações urbanísticas.

Deste modo, a avaliação da atuação do Município no domínio do urbanismo mostrou-se relevante para aferir o grau de cumprimento da legalidade no âmbito da prossecução do interesse público.

1.2. Objetivos

Para esta auditoria definimos como **objetivo geral** avaliar a atuação do Município no domínio da gestão e fiscalização urbanística, mormente na sua componente financeira, patrimonial e de legalidade.

Nessa medida, são os seguintes os seus **objetivos específicos**:

- a) Analisar a gestão urbanística tendo em conta os recursos financeiros afetos, 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 (TMU);
 - ✓ A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais.
- b) Apreciar a legalidade e adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística.
- c) Verificar a legalidade dos atos administrativos referentes a informações prévias, 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 Tavira, 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.
- d) Analisar a regularidade da instauração, instrução e decisões municipais nos processos de contraordenação em matéria de ilícitos urbanísticos.
- e) Avaliar o sistema de controlo interno de modo a apreciar, de forma sumária, os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de urbanismo.
- f) Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com o urbanismo.

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

1.3. Âmbito

Esta auditoria incidiu sobre o Município de Tavira (MT), com particular incidência nos serviços que tiveram a seu cargo o urbanismo (Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística, inserida no Departamento de Urbanismo, Projetos e Obras Municipais - DUPOM¹, que tem como missão assegurar as ações de gestão urbanística, cabendo-lhe desempenhar as funções de licenciamento e fiscalização das operações urbanísticas, bem como a realização de ações de conservação e reabilitação urbana, e assegurar a conceção e avaliação da execução dos planos municipais de ordenamento do território), e reportou-se ao triénio 2010/2012.

De igual modo, e para cumprimento dos objetivos da Auditoria, se solicitaram informações e documentação à atual Divisão Financeira e Gabinete Jurídico² da CMT.

1.4. Metodologia

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases:

1.4.1. Fase de planeamento que implicou, nomeadamente, a elaboração do plano de ação, o levantamento do universo a auditar e a análise preliminar do sistema de controlo interno, incluindo a identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes, bem como a seleção das amostras.

¹ Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da CMT, publicado no DR, 2ª série, n.º 80, de 26/abr/2010, em vigor durante o período auditado e revogado pelo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, publicado no DR, 2ª série, n.º 8, de 11/jan/2013.

² No período auditado, inseridas no Departamento Administrativo e Financeiro, cf. artºs 4.º (Divisão de Gestão Financeira e Investimento) e 6.º (Divisão Jurídica) do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da CMT, publicado no DR, 2ª série, n.º 80, de 26/abr/2010).

O universo a auditar abrangeu as operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias admitidas entre 1/jan/2010 e 31/dez/2012, não obstante alguns processos terem sido iniciados em anos anteriores.

A definição da amostra obedeceu à conjugação dos seguintes critérios: materialidade³, tipo de operação urbanística e análise de risco.

A materialidade da amostra ascendeu a 28,6% da área bruta de construção autorizada no período analisado (jan/2010-dez/2012), da qual 5,9% respeitou a 23 operações de edificação e 22,6% a 4 operações de loteamento, num conjunto de 581 operações aprovadas⁴, conforme quadros seguintes:

QUADRO 1 – Amostra das operações urbanísticas

Tipo de operação	Processo	Abc (m2)
Edificação	142/2010 (alterações de vãos e legalização da compartimentação da cave)	0,00
	13/2008	351,00
	62/2007	523,00
	68/2011	230,00
	78/2011	449,00
	82/2010	180,00
	187/2007	728,00
	188/2011	419,00
	202/2011	1.000,00
	203/2009	3.168,00
	243/2007	2.587,00
	341/2005	385,00
	595/2007	279,00
	683/2007	262,00
	01 /2011	4.376,00
	152/2008	275,00
	171/2011	393,00
	188/2008	235,00
	221/2006	4.440,00
	254/2008	93,00
	298/2007	2.689,00
439/2004	1.009,58	
539/2006	11.335,00	
	Sub-total	35.406,58
Loteamento	L205/2005 (alteração do alvará de loteamento)	48.039,20
	L223/2007	58.893,00
	L229/2008	26.513,60
	L236/2009	1.618,50
		Sub-total
	Total	170.470,88

³ Um dos critérios de seleção adotados foi o da relevância urbanística das operações, em função da respetiva área bruta de construção aprovada, tendo-se analisado os processos de maior dimensão, de entre o universo constante da listagem fornecida pelos serviços.

⁴ 16 operações de loteamento e 565 operações de edificação.

QUADRO 2 - Peso da amostra no universo

Tipo operação	Nº Operações	%	Abc autorizada (m2)	%
Edificação	23	4,0%	35.406,58	5,9%
Loteamento	4	0,7%	135.064,30	22,6%
Total	27	4,6%	170.470,88	28,6%

Universo 2010 a 2012	581	100,0%	596.413,44	100,0%
-----------------------------	------------	--------	-------------------	---------------

Fonte: Listagem de operações urbanísticas, fornecida pela DGUOP⁵

Analisou-se também uma amostra de 15 processos de contraordenação, correspondente a cerca de 9,8 % do universo de 153 processos instaurados no mesmo período.

1.4.2. Fase de execução que obedeceu aos seguintes procedimentos de auditoria:

- Realização de testes substantivos aos processos selecionados;
- Elaboração do projeto de relatório.

1.4.3. Critérios

Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram os seguintes:

- ✓ Quadro legal aplicável;
- ✓ Instrumentos de gestão territorial eficazes;
- ✓ Regulamentos municipais em vigor.

1.4.4. Técnicas

No desenvolvimento desta 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 constrangimentos relevantes, sendo de realçar a colaboração prestada à equipa pelos eleitos locais e respetivos serviços municipais, em

⁵ Divisão de Gestão Urbanística e Obras Particulares, criada pelo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, publicado no DR, 2ª série, n.º 8, de 11/jan/2013.

especial os afetos à Divisão de Gestão Urbanística e Obras Particulares (DGPU) e ao Gabinete Jurídico (GJ).

1.6. Contraditório

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional, nos termos do artigo 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul e dos artigos 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª Série, de 12/abr.

A resposta da Autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos constantes do documento integrado no processo como Anexo 16 sob a designação "Contraditório Institucional – Resposta da Entidade Auditada".

Da análise desse documento ressalta sobretudo, a concordância da entidade com a generalidade das conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório e que a implementação de algumas das recomendações já foi iniciada de acordo com as orientações, entretanto, transmitidas aos respetivos serviços.

(Anexo 16)

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1 Planeamento urbanístico e expansão urbana

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

Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) vigentes no território do Município de Tavira constam de informação disponibilizada no Portal da Direção-Geral do Território (ex-DGOTDU)/SNIT e da listagem fornecida pela CMT.

(Anexo 1)

Desde a publicação do PDM, há 16 anos, foram publicados 7 Planos de Urbanização e 5 Planos de Pormenor, dos quais apenas o Plano de Pormenor do Núcleo de Desenvolvimento Turístico da Quinta da Atalaia e o Plano de Pormenor do Núcleo de Desenvolvimento Turístico da Boavista não respeitam a áreas previstas no artigo 58º do RPDM como unidades operativas de planeamento e gestão, encontrando-se sujeitos a planos de urbanização e de pormenor 842,42 ha da área urbana prevista no PDM de 972,00 ha. Esta análise leva-nos a concluir que a atividade de planeamento urbanístico no Município tem sido significativa.

(Anexo 2)

Encontra-se em processo de revisão o PDM e o PGU de Tavira, não estando em elaboração quaisquer novos PMOT⁶.

É de registar que a programação territorial em unidades de execução no Município de Tavira foi nula, porquanto nenhuma área de solo urbanizável⁷ prevista no PDM se encontra delimitada em Unidades de Execução (UE)^{8 9}.

⁶ Não se considerando o PP na modalidade de PIER para um Centro Equestre de Tavira, visto o seu processo estar parado há cerca de três anos e o seu prosseguimento estar a ser analisado juridicamente, segundo informação prestada pelos serviços municipais competentes (DPTRPF).

⁷ Solo destinado à expansão urbana e no qual a urbanização é sempre precedida de programação (cf. art. 22.º, n.º 1, al. b) do DR 11/2009, de 29/mai).

⁸ As Unidades de Execução surgiram com a publicação do RJIGT em 1999 (DL n.º 380/99 de 22 de setembro), não tendo desde então sofrido alterações no conteúdo do seu articulado, pese embora as modificações introduzidas neste Regime Jurídico.

Estas Unidades constituem-se como instrumentos de programação e execução sistemática e coordenada dos Planos, regulando as intervenções urbanísticas, tendo por base a concertação e a contratualização de interesses.

Não gozando da eficácia direta e imediata dos Planos em relação aos particulares, nem das operações urbanísticas, no quadro do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, encontram-se numa posição singular, assumindo contornos, simultaneamente, de figura de planeamento e de instrumento de gestão e execução urbanística.

(Anexo 3)

2.1.2. Evolução demográfica e expansão urbana prevista no PDM de Tavira

Nas últimas três décadas a população do Concelho de Tavira registou um crescimento ligeiro, tendo-se mostrado mais acentuado entre 2001 e 2011 (4,68%), conforme ilustra o quadro seguinte:

QUADRO 3 – Evolução demográfica do Município

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
24615	24857	24997	26167	0,98%	0,56%	4,68%

Fonte: Censos/INE

Por outro lado, da análise do quadro seguinte conclui-se que o PDM de Tavira aprovado em 1997 prevê um acréscimo de áreas de ocupação para expansão urbana de 88,73%¹⁰, estimando uma população no Concelho em 2001 de 27.340¹¹, tendo-se, contudo, registado uma população residente de apenas 24.997.

QUADRO 3- Perímetros urbanos do PDM VS Evolução demográfica

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes	População Total Possível em 2001
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) x (4)	(6) = (1) + (5)
Tavira	24857	435	5714,25%	386	2483	27340

Fonte: DPTRPF

Analisando, assim, o acréscimo de áreas de expansão previsto no PDM de 1997 (para o prazo de 10 anos¹²), com a evolução demográfica registada entre 1991 e 2001 (de ape-

⁹ Não se mostrou possível avaliar o nível de execução do planeamento territorial municipal, na medida em que os serviços municipais responsáveis pela área do planeamento urbanístico (Divisão de Planeamento, Turismo, Relações Públicas e Fiscalização – DPTRPF) não dispunham de informação sobre o solo urbanizável já urbanizado do PDM e do PGUT.

¹⁰ 386ha (área urbana de expansão)/435ha (área consolidada)=88,73%

¹¹ 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.

¹² Cf. art. 19.º do D.L. n.º 69/90, de 2/mar.

nas 0,56%), se conclui que os perímetros urbanos propostos pelo PDM vigente são claramente excedentários.

Este sobredimensionamento é contrário aos princípios da consolidação dos núcleos urbanos existentes e do faseamento controlado das áreas de expansão, que estão subjacentes à correta gestão dos recursos disponíveis e à rentabilização das infraestruturas e de outros investimentos.

2.1.3. Revisão do PDM VS Evolução Demográfica

O processo de revisão do PDMT, aprovada por deliberação da CMT de 08/abr/2008, encontra-se numa fase inicial¹³, não havendo, ainda, proposta de zonamento que permita aferir o dimensionamento do perímetro urbano.

(Anexo 4)

2.2 Taxas Urbanísticas e Impostos Municipais

QUADRO 4- Peso das taxas urbanísticas e impostos municipais na receita municipal (2010/2012)

Un. €

RECEITAS MUNICIPAIS	2010	2011	2012	TRIÉNIO 2010/2011/2012
TOTAL (1)	28.805.594,14	24.973.971,81	26.086.452,67	79.866.018,62
CORRENTE (2)	24.574.336,48	19.912.778,52	21.594.892,94	66.082.007,94
TAXAS URBANÍSTICAS (3)	1.477.827,63	476.157,22	1.890.982,28	3.844.967,13
IMPOSTOS MUNICIPAIS (4)	12.225.592,91	8.567.212,18	9.515.256,64	30.308.061,73
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)	5,13%	1,91%	7,25%	4,81%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)	6,01%	2,39%	8,76%	5,82%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)	42,44%	34,30%	36,48%	37,95%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)	49,75%	43,02%	44,06%	45,86%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL ((3)+(4))/(1)	47,57%	36,21%	43,72%	42,76%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE ((3)+(4))/(2)	55,76%	45,41%	52,82%	51,68%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010, 2011 e 2012, e informações prestadas pela DF

¹³ Informação prestada pela DPTRPF.

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

- ✓ O montante total das **taxas urbanísticas** representou no período em análise **5,82% do montante global das receitas correntes e 4,81% das receitas totais do Município;**
- ✓ As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram uma diminuição de 68% de 2010 para 2011, tendo-se verificado uma subida de 74,82% no ano de 2012;
- ✓ O montante total dos **impostos municipais** configurou, no período em análise, **45,86% do montante global das receitas correntes e 37,95% das receitas totais do Município;**
- ✓ As receitas relativas aos impostos municipais sofreram uma diminuição de 30% de 2010 para 2011, crescendo 10% no ano de 2012;
- ✓ O montante total das **taxas urbanísticas e dos impostos municipais** representou, portanto, no período em análise **51,68% do montante global das receitas correntes e 42,76% das receitas totais do Município.**

Considerando que, no sistema informático do Município de Tavira, as receitas urbanísticas cobradas, que integram a rubrica "Loteamentos e obras", com a classificação económica 02.02.06.02 e 04.01.23.02, não se encontram desagregadas¹⁴, não é possível individualizar, no montante total de taxas urbanísticas cobradas no triénio (2010/2012), os montantes correspondentes a emissão de licenças, taxa municipal de urbanização (TMU) e compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.

Consequentemente, não é possível determinar qual o **peso da receita obtida com a cobrança da taxa municipal de urbanização** (que visa compensar o custo do Município no investimento do Município na execução, manutenção e reforço de infraestruturas) **no custo das infraestruturas-gerais realizadas pelo Município, bem como** aferir o grau de suficiência da TMU para financiar ou sequer compensar esses custos, que se encontram refletidos no quadro seguinte:

¹⁴ Em sede de contraditório, a Autarquia informou que se encontra em curso a implementação de software de faturação, com entrada em funcionamento prevista para janeiro de 2014.

QUADRO 5 - Custo das infraestruturas no triénio

Un. €

PPI / ANO	2010	2011	2012	2010 / 2011 / 2012
INFRAESTRUTURAS VIÁRIAS				
- REDE VIÁRIA	1.344.205,17	1.213.910,04	718.623,30	3.276.738,51
- SANEAMENTO	0,00	0,00	0,00	0,00
- ÁGUA	7.244,28	9.044,54	0,00	16.288,82
- RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL	1.351.449,45	1.222.954,58	718.623,30	3.293.027,33
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS				
- EDUCAÇÃO	14.983,69	1.125.998,23	988.787,96	2.129.769,88
- CULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00
- DESPORTO	68.817,80	0,00	21.864,91	90.682,71
- CONVÍVIO	0,00	0,00	0,00	0,00
- MERCADOS	0,00	0,00		0,00
- TURISMO	0,00	0,00		0,00
- ESTACIONAMENTO	0,00	0,00		0,00
- OUTROS	5.370,49	0,00	174.575,47	179.945,96
SUBTOTAL	89.171,98	1.125.998,23	1.185.228,34	2.400.398,55
ESPAÇOS VERDES	59.850,60	31.001,27	6.855,59	97.707,46
SUBTOTAL	59.850,60	31.001,27	6.855,59	97.707,46
TOTAL (INFRAESTRUTURAS-GERAIS) (1)	1.500.472,03	2.379.954,08	1.910.707,23	5.791.133,34
DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (2)	29.166.394,45	24.303.345,73	22.994.178,19	76.463.918,37
DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (3)	8.874.894,01	6.222.981,17	5.386.317,52	20.484.192,70
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (1)/(2)	5,14%	9,79%	8,31%	7,57%
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (1)/(3)	16,91%	38,24%	35,47%	28,27%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010, 2011 e 2012, e informações prestadas pela DF

2.3 Regulamentos Municipais

2.3.1 Regulamento do PDM

O Plano Diretor Municipal em vigor no Município de Tavira foi aprovado por deliberação da AM, em sessão de 21/jun/1996, e ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 97/97, publicada no DR, 1ª série-B, nº 139, de 19/jun/1997.

Posteriormente foi objeto das seguintes alterações:

- ✓ Alteração pontual, aprovada pela AM, em sessão ordinária de 22/out/2003, publicada no DR, 2ª série, nº 238, de 11/dez/2007;

- ✓ Alteração por adaptação ao PROT-Algarve, aprovada pela AM, em sessão ordinária de 03/dez/2007, publicada no DR, 2ª série, n.º 248, de 26/dez/2007 e
- ✓ Correção material aprovada pela AM, a 26/set/2011, publicada no DR, 2ª série, n.º 202, de 20/out/2011.

O processo de revisão do PDM, aprovada pela CMT em 8/abr/2008, encontra-se, ainda, numa fase inicial, uma vez que a cartografia digital à escala 1/10000, só recebeu a qualificação de homologada pela DGT a 10/jan/2013, não estando, por isso, os serviços municipais em condições de prever a conclusão do seu projeto.

(Anexo 4)

É de registar, a desatualização do PDM face à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo¹⁵ (LBOTU), ao atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial¹⁶ (RJIGT), bem como aos Decretos Regulamentares 9/2009¹⁷ e 11/2009¹⁸, ambos de 29/mai.

2.3.2 Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação (RMUE)

No período auditado (2010/2012) vigoraram no Município de Tavira:

- O RMUE^{19 20} aprovado pela AM em sessão ordinária de 22/set/2003, e alterado (n.º 12.º do art. 15.º) por deliberação da AM, de 28/abr/2008²¹ e
- O RMUE atualmente em vigor, aprovado pela AM em 27/abr/2012²².

O Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação atualmente **em vigor** no Município de Tavira:

- ✓ Encontra-se atualizado face às alterações legislativas introduzidas ao RJUE pelo D.L. n.º 60/2007, de 4/set, pelo D.L. n.º 26/2010, de 30/mar, e pela Lei n.º 28/2010, de 02/set;

¹⁵ Lei n.º 48/98, de 11/ago, alterada pela Lei n.º 54/2007 de 31/ago.

¹⁶ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22/set, alterado pelo D.L. n.º 46/2009, de 20/fev.

¹⁷ Estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo.

¹⁸ Estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional.

¹⁹ Publicado no Apêndice n.º 177, 2ª Série, do DR n.º 274, de 26/nov/2003.

²⁰ Retificação publicada no Apêndice do DR, II série, n.º 91, de 9/jul/2004.

²¹ Alteração publicada no DR, 2ª Série, n.º 101, de 27/mar/2008.

²² Publicado no DR, 2ª série, n.º 95, de 15/mar/2012.

- ✓ Prevê o pagamento da taxa de urbanização nas operações de loteamento, nos edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si e edificações com impacte semelhante a operações de loteamento, quer em obras de construção, de acordo com o Regulamento Municipal de Taxas (art. 71.º n.º 1 do RMUE), definindo para o efeito o que se entende, localmente, como "impacte semelhante a uma operação de loteamento e impacto relevante" (art. 20.º), nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 5 do art. 44.º e n.º 5 do art. 57.º do RJUE;
- ✓ Prevê o pagamento de compensação ao município nos casos de não cedência de infraestruturas, nas operações de loteamento ou de edificação com impacte semelhante (art.ºs 74.º e seg. do RMUE) em cumprimento do n.º 4, do art. 44.º do RJUE.

De notar, contudo, o facto de a sua publicitação em DR, em cumprimento do disposto no art. 3º do RJUE, não ter sido integral, tendo apenas sido publicadas as alterações ao texto do projeto de regulamento²³ que na sequência da respetiva discussão pública lhe foram introduzidas, em detrimento da publicação integral da sua versão final, após a aprovação do órgão deliberativo.

2.4. Regulamento de taxas

No período auditado (2010/2012) vigorou no Município de Tavira o **Regulamento e Tabela de Taxas**, aprovado pela AMT, em sessão ordinária de 16/set/2009²⁴, objeto de duas alterações. A primeira foi aprovada por deliberação da AMT de 06/set/2010²⁵ ²⁶, a segunda, por deliberação da AMT de 27/abr/2012²⁷.

O Regulamento Municipal de Taxas **em vigor** no Município de Tavira, que estabelece as disposições gerais relativas à liquidação, cobrança e pagamento de taxas que, nos termos da lei ou regulamento sejam devidas, bem como as taxas e os respetivos quantitativos a cobrar pelos serviços municipais pelo uso de bens públicos ou do domínio público, pela remoção de obstáculos ao exercício de determinadas atividades, pelo uso de bens privados, pela prestação de serviços ou pelo fornecimento de bens, contempla:

- ✓ Isenções e reduções de taxas e a respetiva fundamentação (art. 7.º do RT), em cumprimento do disposto no art. 8.º, n.º 2, al. d) do RGTAL;

²³ Publicado no DR, 2ª Série, n.º 37, de 21/fev/2012.

²⁴ Publicado no Diário da República 2ª Série, n.º 224, de 18/nov/2009.

²⁵ Alteração publicada no Diário da República 2ª Série, n.º 190, de 29/set/2010.

²⁶ Alteração ao artigo 22º.

²⁷ Alterações publicadas no Diário da República, 2ª série, n.º 96, de 17/mai/2012.

- ✓ No art.º 16º, a revisão do ato de liquidação, devido a erros de facto ou de direito, bem como a forma e o momento das respetivas liquidações.

Contudo,

- ✓ Muito embora a aprovação do regulamento e a sua entrada em vigor tenha sido precedida de fundamentação em geral das taxas municipais, em conformidade com o disposto no art. 8º, nº 2, al. c) do RGTAL²⁸, mediante a elaboração de um relatório de suporte à fundamentação económico-financeira da tabela de taxas do Município de Tavira, essa fundamentação não abrangeu, especificamente, a *taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas*, **nos termos definidos pelo artigo 116.º, n.º 5 do RJUE²⁹**:
 - Não é estabelecida relação proporcional minimamente relevante entre o valor final do cálculo da Taxa de Urbanização (TU) e o investimento municipal programado na execução, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas, em violação do prescrito no art. 116.º, n.º 5, al a) do RJUE (cf. pontos 4.6, 4.7 e 4.8 do "Relatório de suporte à fundamentação económico-financeira da tabela de taxas do Município de Tavira", e artigos 5 e 10.º da Tabela anexa ao Regulamento de Taxas);
 - Não existe fundamentação específica e cabal para a forma de cálculo da taxa municipal de urbanização em função do investimento previsto no PPI, nos termos impostos pelo artº 116º, nº 5, al. a) do RJUE.
- ✓ A publicitação do RT em DR, em cumprimento do disposto no artigo 3º do RJUE, não foi integral, tendo apenas sido publicadas as alterações ao texto do projeto de regulamento³⁰ que lhe foram introduzidas na sequência da discussão pública e subsequente aprovação pela AM, em detrimento da publicação da sua versão final (integral). Acresce que, a versão publicada no sitio do Município na Internet é a constante da proposta apresentada a discussão pública (edital n.º 502/2009, publicado no DR n.º 45, 2ª série, 02/mar/2012), e não a versão final aprovada pela AM.

²⁸ Lei 53-E/2006, de 29/dez.

²⁹ "5 — Os projetos de regulamento municipal da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas devem ser acompanhados da fundamentação do cálculo das taxas previstas, tendo em conta, designadamente, os seguintes elementos: Programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais, que pode ser definido por áreas geográficas diferenciadas; (...) Diferenciação das taxas aplicáveis em função dos usos e tipologias das edificações e, eventualmente, da respetiva localização e correspondentes infra-estruturas locais."

³⁰ Publicado no DR, 2ª Série, n.º 45, de 02/mar/2012.

2.5. Gestão Urbanística

2.5.1. Considerações gerais

- ❑ No período auditado (2010/2012), cabia ao Departamento de Urbanismo, Projectos e Obras Municipais, através da Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística, promover o desenvolvimento da atividade de planeamento e gestão urbanística (art. 7.º, n.º1 do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, aprovado pela AM em 19/abr/2010). Após a aprovação do ROSM³¹ atualmente em vigor (desde 1/fev/2013), e de acordo com o modelo de estrutura orgânica e da estrutura nuclear aprovado, as funções na área da urbanização e edificação, concretamente a tramitação e apreciação das operações urbanísticas, compete à Divisão de Gestão Urbanística e Obras particulares, nos termos previstos no art.º 11.º do referido regulamento.
- ❑ Na área em apreciação, a CM delegou no seu Presidente as competências próprias de controlo prévio das operações urbanísticas³², tendo este delegado as suas competências próprias e subdelegado as competências que o órgão executivo lhe delegou no Vice-Presidente³³.
- ❑ Assinala-se a ausência da menção da qualidade de delegado ou subdelegado nos despachos emitidos pelo citado Vereador, em desrespeito ao disposto no art. 38.º do CPA.
- ❑ No período auditado, a CMT não dispunha de sistema informático que permitisse proceder à tramitação informática dos procedimentos de controlo prévio de operações urbanísticas (cfr. art. 8º-A do RJUE), bem como ao pagamento das taxas devidas através de autoliquidação (36.º-A do RJUE), sendo, no entanto, possível proceder informaticamente à entrega de requerimentos e comunicações, bem como à consulta pelos interessados do estado dos processos.

Todavia, no ano em curso (2013), a tramitação dos processos urbanísticos do Município decorre através da aplicação informática SPO (Sistema de Processos de Obras -³⁴), assegurando-se, deste modo, o previsto no art.º 8º-A do RJUE, tendo em vista a tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio das opera-

³¹ ROSM - aprovado em reunião extraordinária da CMT de 11/dez/2013 e publicado na 2.ª Série do DR, n.º 8, de 11/jan/2013. A AM, em sessão extraordinária de 19/nov/2012, havia aprovado, o modelo de estrutura hierarquizada.

³² Deliberação da CM de 23/out/2009.

³³ Despacho n.º 147/2009 de 23/out/2009.

³⁴

ções urbanísticas, segundo informação prestada pela Chefe da DGUOP³⁵, mantendo-se, contudo, a impossibilidade de pagamento de taxas através de autoliquidação.

(Anexo 5)

- ❑ Mais se registou a inexistência da figura do gestor de procedimento, a quem compete assegurar o normal desenvolvimento da tramitação processual, acompanhando, nomeadamente, a instrução, o cumprimento dos prazos, a prestação de informação e os esclarecimentos aos interessados (art. 8.º, n.º 3 do RJUE).

2.5.2 Loteamentos Urbanos

Da análise aos processos selecionados concluiu-se que, em geral, foram respeitadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente no que respeita à tramitação procedimental, aos parâmetros urbanísticos previstos nos PMOT em vigor, à liquidação e cobrança das taxas urbanísticas aplicáveis, à determinação das cedências ao domínio público municipal para espaços verdes e equipamentos, bem como à liquidação e cobrança das compensações, em numerário e em espécie, sendo de registar, contrariamente ao verificado em anterior inspeção da ex-IGAL³⁶, a taxação das caves como áreas de construção.

Todavia, em regra, inexistente, pelo menos documentado, controlo/verificação *à posteriori* do cálculo das taxas, nomeadamente, por parte de um segundo trabalhador/responsável ou pelo superior hierárquico, o que deveria acontecer³⁷.

2.5.3 Obras de Edificação

Da análise efetuada aos 23 processos selecionados, constatou-se que:

- ✓ De um modo geral, se encontram convenientemente instruídos;
- ✓ Com exceção das situações abaixo enunciadas, foram respeitados os instrumentos de gestão territorial aplicáveis, não tendo sido praticados atos determinantes da nulidade das respetivas licenças ou admissões de comunicações prévias, bem como os normativos relativos à liquidação e cobrança das taxas urbanísticas aplicáveis.

No entanto, apuraram-se as seguintes deficiências/irregularidades:

³⁵ Todos os processos se encontram corporizados em suporte de papel, razoavelmente organizados, correspondendo a cada pedido de licenciamento, comunicação prévia, autorização de utilização e informação prévia, um processo autónomo, encontrando-se os seus documentos numerados e rubricados.

³⁶ Cf. Relatório de Inspeção com Proc. n.º 81/400, pág.76.

³⁷ Em sede de contraditório, a Autarquia alega que o procedimento já existia mas feito de forma informal.

- ✓ Em regra, inexistente, pelo menos documentado, controlo/verificação *à posteriori* do cálculo das taxas, nomeadamente, por parte de um segundo trabalhador/responsável ou pelo superior hierárquico, o que deveria acontecer;
- ✓ As folhas de liquidação/cálculo das taxas urbanísticas inseridas nos processos de obras não fazem o enquadramento regulamentar das taxas aplicáveis, com referência às normas do RT;
- ✓ Os processos de obras de edificação precedidos de operação de loteamento não são instruídos com o respetivo alvará, o que deveria acontecer, para efeitos de confrontação das condições urbanísticas ali aprovadas com as requeridas em sede de aprovação das obras de edificação, pelo menos na perspetiva de quem consulta o processo e nele não teve intervenção.
- ✓ No **processo de obras n.º 243/2007**, o prazo para requerer a emissão do alvará expirou em fev/2013, nos termos do n.º 2 do art. 71.º do RJUE, tendo a caducidade sido declarada apenas a 11/jun/2013, já no decurso da presente auditoria.

De salientar, ainda, a existência de um **erro no cálculo/liquidação** da taxa administrativa pela emissão da licença, em prejuízo do Município, que derivou da incorreta contabilização das áreas de construção.

De facto, a abc total a contabilizar para cálculo da taxa era de 2.587 m² (soma da abc de cave, piso 1 e piso 2), ao invés dos 1.149 m² contabilizados, o que originou o errado apuramento do valor de € 5.400,30 a pagar pela abc licenciada, ao contrário do montante correto de € 12.158,90, tendo o Município revisto/corrigido o cálculo efectuado, caso o titular da licença caducada requera nova licença, sem alterações, nos termos do art. 72.º do RJUE.

(Anexo 6)

- ✓ No **processo de obras n.º 13/2008**, não foi respeitado o prazo de 30 dias para apreciação e decisão sobre projeto de arquitetura, previsto no n.º 3 do art. 20.º al. a) do RJUE, porquanto após várias notificações para alterar o projeto de arquitetura, o requerente apresentou nova exposição em 23/ago/2009, tendo o mesmo sido apreciado e decidido apenas em 23/jun/2010.

(Anexo 7)

- ✓ No **proc. de obras n.º 142/2010**, tendo em vista a legalização e alteração da semi-cave de prédio de habitação coletiva, sito na Freguesia de _____ não foi instaurado qualquer processo de contraordenação ou sequer produzida qualquer informação relativa a eventual prescrição da mesma.

Deverá, assim, o Município averiguar se a situação ainda é passível de instauração de procedimento contraordenacional.

(Anexo 8)

- ✓ Nos **processos de obras n.ºs 152/2008 e 82/2010** apenas foi declarada a caducidade das licenças no decurso da presente auditoria, e no **processo n.º 1/2011**, a Autarquia apenas manifestou essa intenção, conforme informação prestada em sede de contraditório.

(Anexos 9, 10 e 11)

Registaram-se, ainda, as invalidades infra:

- ✓ No **processo de obras n.º 298/2007**, o licenciamento de um prédio de habitação coletiva, com 18 fogos, e estacionamento em cave, passível de se constituir em propriedade horizontal, com ausência de *“espaço vocacionado para possibilitar a realização das respetivas assembleias de condomínio, da gestão corrente e da manutenção das coisas comuns”*, vulgo salas de condomínio, desrespeitou o art. 25.º do RMUE.

De facto, considerando que o referido normativo dispõe que **“todos os edifícios, com um número de fogos superior a 10”** têm que estar dotados daquele espaço, a CMT não poderia ter deferido o pedido da sua dispensa *por se tratar de urbanização destinada a ser comercializada na totalidade fora do país e os moradores estrangeiros entregarem a administração dos condomínios a firmas nacionais não necessitando das referidas salas.*

Deste modo, o despacho de licenciamento da construção, proferido em 09/fev/2008, padece da invalidade regra, a anulabilidade, na parte em que admite tal realidade.

Porém, atento o tempo decorrido (mais de um ano, a contar da data da prática do ato), encontra-se esgotado o prazo máximo legalmente previsto (1 ano) para o Ministério Público intentar a competente ação administrativa especial para impugnação de atos anuláveis [artigo 58.º, n.º 2, al a) do C.P.T.A.].

(Anexo 12)

- ✓ No **processo de obras n.º 595/2007** detetou-se, no que respeita à licença de construção:
 - A respetiva nulidade (despacho do Vice-Presidente da CMT de 5/mar/2010), por violação dos artigos 8º, n.º 2 e 42º, n.º 1 do RPDMT, por contribuir para edificação dispersa, e

- A sua caducidade, declarada a 11/jun/2013^{38 39}, por não ter sido requerida a emissão do respetivo alvará no prazo de 1 ano a contar do despacho de licenciamento⁴⁰.

(Anexo 13)

2.6. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas

- A CMT dispõe de Serviço de Fiscalização Municipal, integrado na Divisão de Gestão Urbanística e Obras Particulares⁴¹.

A organização e afetação das equipas de fiscalização constam dos Despachos do PCMT n.ºs 107/GAP e 19/2011, de 12/jun/2007 e 25/mai/2011, respetivamente.

Da conjugação dos identificados despachos com as informações prestadas pela Chefe de Divisão de Gestão Urbanística e Obras particulares, concluiu-se que no ano de 2010 todos os fiscais (14) foram afetos à área urbanística, havendo rotatividade em relação aos que fiscalizavam os mercados, feiras, ocupação da via pública e publicidade.

No ano de 2011, foram afetos 9 fiscais à área urbanística, tendo no ano de 2012 sido integrado mais um fiscal.

De referir que, embora o RMUE⁴², no seu Capítulo V (artigos 51.º a 53.º), discipline aspetos respeitantes à fiscalização e às contraordenações, entendemos que a matéria relacionada com a fiscalização, pela sua importância, necessita de maior enquadramento e desenvolvimento.

De facto, mesmo que isentas de controlo prévio, todas as operações urbanísticas devem cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis (cf. n.º 8 do art.º 6.º e n.º 6 do art.º 7.º do RJUE), estando, portanto, sujeitas a fiscalização administrativa por força do disposto no art.º 93.º, n.1, in fine, do RJUE.⁴³

³⁸ No decurso da presente auditoria.

³⁹ Como medida cautelar, justificada pelo hiato temporal decorrido entre o licenciamento da construção (05/mar/2010) e o momento das verificações nesta Auditoria (jun/2013), sem que a requerente pedisse o alvará de construção, solicitámos aos responsáveis municipais uma visita ao local previsto para a sua implantação, tendo-se comprovado que não havia sido executada qualquer obra.

⁴⁰ Cfr. n.º 2, do art. 71º do RJUE.

⁴¹ Cf. art. 11.º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, publicado no DR, n.º 8, 2ª Série, de 11/jan/2013.

⁴² Publicado no DR, 2ª Série, N.º 37, de 21/fev/2012.

⁴³ Igualmente questões de saúde e de segurança públicas podem servir de fundamento à realização de operações de fiscalização, o que assume relevo na própria execução dos trabalhos, pois na atividade de fiscalização

Deste modo, devia a Autarquia ponderar a elaboração de um **regulamento de fiscalização urbanística**, de forma a dotar a atividade fiscalizadora nesta área de intervenção de um quadro orientador e disciplinador de um conjunto de práticas indispensáveis à eficácia da fiscalização.

- ❑ No período auditado, a competência em matéria contraordenacional pertenceu à Vereadora de Administração e Finanças, por delegação de competências do Presidente da CMT⁴⁴, e a instrução dos processos de contraordenação e seu acompanhamento à Divisão Jurídica, como definido no art. 6.º, n.º3, al. g) do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais^{45 46 47 48}.

- ❑ No período auditado foram instaurados um total de 149 processos de contraordenação de natureza urbanística, tendo sido analisados 15 processos, selecionados com recurso aos critérios da natureza do infrator (particular ou empresa), da necessidade de abranger quer procedimentos concluídos, quer procedimentos ainda em curso e da demora no desenvolvimento processual.

(Anexo 14)

- ❑ Do total dos processos de contraordenação instaurados entre 2010 e 2012 foram aplicadas 76 coimas, 23 admoestações, 33 arquivamentos (4 por prescrição e 29 com outros fundamentos), encontrando-se os demais 17 processos em tramitação, conforme ilustra o quadro seguinte:

não se deve apenas acautelar o respeito pelas normas legais e regulamentares que enformam o projeto de execução, mas por todo o quadro normativo relativo a condições de higiene e segurança no trabalho, para segurança dos intervenientes no processo de construção e de terceiros.

⁴⁴ Despacho n.º 147/2009 de 23/out/2009.

⁴⁵ Publicado no DR n.º 80, 2ª Série, de 26/abr/2010.

⁴⁶ Com a entrada em vigor do novo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, publicado no DR, n.º 8, 2ª Série, de 11/jan/2013, tal competência é do Gabinete Jurídico (art. 18.º, n.º 2, al. f)).

⁴⁷ Nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do art. 86º do CPA, a instrução dos processos, sendo da competência de quem decide, pode ser cometida a subordinado dessa entidade, o que se efetiva com o despacho de designação do instrutor do processo de contraordenação instaurado.

⁴⁸ A nomeação de instrutores e escrivãs, bem como a respetiva distribuição de processos de contraordenação está plasmada no Despacho n.º 20/2010, emitido pelo Presidente CMT em 01/jan/2010, no Despacho n.º 135/2010, emitido pela Vereadora de Administração e Finanças em 18/out/2010, Despacho n.º 65/2011, emitido pela Vereadora de Administração e Finanças em 16/jun/2011 e Despacho n.º 135/2011.

QUADRO 6 – Universo de contraordenações (2010/2012)

ANOS	Processos de contraordenação instaurados					
	Em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coimas	Total
2010	0	0	3	3	13	19
2011	0	0	22	14	45	81
2012	17	4	4	6	18	49
Total	17	4	29	23	76	149

Fonte: GJ

Do quadro supra, percebe-se, aliás, a atempada instrução dos processos de contraordenação, pois só 17 processos se encontram em tramitação, a que acresce o facto de terem sido instaurados em 2012, acautelando-se, deste modo, eventuais fenómenos prescritivos.

- Compulsados os 15 processos selecionados apurou-se que:
 - ✓ Os processos se encontram todos decididos, verificando-se adequação da graduação da sanção à infração cometida;
 - ✓ Os processos estão regularmente instruídos, encontrando-se ordenados cronologicamente, numerados e rubricados, apresentando-se as propostas de decisão e, conseqüentemente, as decisões, bem estruturadas e fundamentadas, do ponto de vista fáctico e jurídico;
 - ✓ São utilizados critérios uniformes nos processos sancionatórios de contraordenação;
 - ✓ Existe liquidação e cobrança das custas processuais;
 - ✓ As 2 prescrições⁴⁹ ocorridas não foram originadas por lentidão de instrução dos respetivos processos de contraordenação, mas antes porque à data do auto de notícia por contraordenação já havia decorrido o prazo legal de 5 anos⁵⁰, ou estava prestes a completar-se, desde a prática dos factos.
 - ✓ A decisão dos processos de contraordenação cura de propor a abertura de procedimento de reposição da legalidade urbanística, sendo caso disso.
 - ✓ Todavia, no processo de contraordenação n.º 21/2010, ainda não ocorreu a respetiva reposição da legalidade.

(Anexo 15)

⁴⁹ Processos n.ºs 24/2012 e 16/2012.

⁵⁰ Art. 27.º do Regime Geral das Contraordenações (D.L. n.º 433/82, de 27/out, alterado pelo D.L. n.º 356/89, de 17/out, D.L. n.º 244/95, de 14/set, D.L. n.º 323/2001, de 17/dez e Lei n.º 109/2001, de 24/dez).

- ☐ Verificou-se, ainda, que a receita obtida pela Autarquia nos processos de contraordenação instaurados no período auditado foi de € 79.500,00, a título de aplicação de coimas, e de 4.217,00, a título de custas processuais, constatando-se um acréscimo de receita em coimas aplicadas de 113% do ano de 2010 para 2011, e uma diminuição de 52,57% deste para 2012, conforme resulta do quadro seguinte:

QUADRO 7 - Receita dos processos de contraordenação (2010/2012)

Un. €

Anos em análise	2010	2011	2012	Total
Quantidade de processos *	20	85	49	154
Valor das coimas relativas aos PCO's em apreço	19.200,00	40.900,00	19.400,00	79.500,00
Valor das custas relativas aos PCO's em apreço	816,00	2.958,00	1.173,00	4.947,00
Processos impugnados	3	10	6	19
Processos em execução de coima	1	4	3	8

Fonte: GJ

* Diferença relativamente à informação constante do quadro 6 em resultado da apensação de 5 processos.

2.7. Medidas de tutela de legalidade urbanística

No período abrangido pela presente ação foram aplicadas 10 medidas de tutela da legalidade urbanística, conforme ilustra o quadro seguinte:

QUADRO 8 - Universo Medidas de tutela da legalidade (2010/2012)

ANOS	Medidas de tutela da legalidade aplicadas				Total
	Embargo	Posse administrativa	Demolição	Cessação da atividade	
2010	0	0	0	0	0
2011	4	0	2	0	6
2012	4	0	0	0	4
Total	8	0	2	0	10

Fonte: GJ/CMT

Da análise efetuada a todos os processos constatou-se:

- A correta aplicação das medidas de legalidade urbanística;
- A fiscalização das medidas de tutela de legalidade impostas;

- A participação criminal da desobediência da medida que determinava a demolição⁵¹;
- A comunicação dos embargos à competente Conservatória do Registo Predial, nos termos do art.102.º, n.º 8 do RJUE⁵²;
- Que o número de processos de contraordenação instaurados no período em análise (149), se confrontado com o reduzido número de medidas de tutela da legalidade aplicadas (10), em especial, de embargos, poderá indiciar deficiente e/ou tardia atuação dos serviços municipais de fiscalização;
- Nos processos de embargo nºs 32/2011 e 118/2011, a legalidade urbanística ainda não se encontra reposta, tendo o Município promovido o início dos respetivos procedimentos na sequência da presente auditoria.

2.8. Análise de denúncias, queixas e exposições subsistentes na ex-IGAL

2.8.1 Processo n.º 2012/179/M6/856 (ex-IGAL n.º 81400-5/2010)

1. Em 21/out/2010, deu entrada na ex-IGAL queixa denunciando a existência de uma construção ilegal em [redacted] concelho de Tavira, porque implantada em área de RAN e Perímetro Rega;
2. Da sua análise, constatou-se que:
 - ❑ A legalização da referida construção encontra-se em apreciação no procedimento de licenciamento n.º 134/2009, no âmbito do qual, a Direção-Geral de Agricultura e do Desenvolvimento Rural emitiu parecer desfavorável;
 - ❑ Em 16/mai/2012, através do ofício n.º 7181, a requerente foi notificada da intenção da autarquia indeferir a pretensão⁵³, face ao parecer da Direção-Geral de Agricultura e do Desenvolvimento Rural, bem como da intenção de proferir despacho ordenando a demolição da construção ilicitamente executada;
 - ❑ Em sede de audiência prévia⁵⁴, a interessada informou a CMT que havia recorrido hierarquicamente do parecer emitido pela Direção-Geral de Agricultura e

⁵¹ Proc. n.º 193/2011.

⁵² 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.

⁵³ Despacho do Vice-Presidente da CMT, datado de 07/mai/2012.

⁵⁴ Entrada n.º 21258, de 29/out/2012.

do Desenvolvimento Rural e, em 30/dez/2012⁵⁵, alegou o deferimento tácito do seu pedido de licenciamento, com fundamento no art. 108.º do CPA;

- Em 04/mar/2013, pelo ofício n.º 3075, foi a interessada notificada de que, em virtude de ter recorrido hierarquicamente para a Ministra do Ambiente do parecer emitido pela Direção-Geral de Agricultura e do Desenvolvimento Rural, o processo de reposição de legalidade urbanística (demolição), seria suspenso, por um período de 60 dias, nos termos do n.º 1, do art. 31.º do CPA;
- Ultrapassado o prazo concedido à interessada para apresentar decisão do recurso hierárquico por si perpetrado, sem que a mesma tenha juntado ao processo qualquer novo elemento, em 26/jun/2013, foi proposta pelo GJ a demolição do determinada por despacho n.º 92/2013, de 25/jul, do Vice-Presidente.

Em sede de contraditório, a Autarquia informou que caso o referido despacho não seja cumprido efetuará participação criminal aos serviços do Ministério Público.

2.8.2. Processo n.º 2012/179/M6/790 (ex-IGAL n.º 81400-7/2010)

2.8.2.1. Antecedentes

- a. Em 02/dez/2010, deu entrada na ex-IGAL exposição denunciando a construção de pilares que teve como consequência a obstrução de um caminho de serventia, bem como o incumprimento de uma ordem de demolição de garagem, emanada pela CMT;
- b. Através do ofício n.º 19681, de 17/nov/2011, o Vice-Presidente da CMT informou a ex-IGAL que:
 - Quanto à construção dos pilares, o seu proprietário desencadeou o processo P219/2007, para implantação de dois pilares e colocação de portada, tendo o processo sido deferido por despacho de 24/dez/2007, na condição de ser colocada uma vedação em rede e portão;
 - Porém, os pilares foram executados em alvenaria, em desrespeito à condição imposta;
 - Relativamente ao facto de tais pilares impedirem o acesso do queixoso a um prédio de sua propriedade, por existir servidão legal de passagem que onera o prédio do reclamado, é questão que ultrapassa as atribuições e competências municipais, dado tratar-se de direitos de propriedade privada, devendo o queixoso suscitar os meios legais existentes para o efeito;
 - Não obstante, segundo informação prestada pelo Serviço de Fiscalização em 01/set/2008, após visita ao local, verificou-se a inexistência de obstrução de qualquer caminho;

⁵⁵ Entrada n.º 23570.

- Iria ser averiguada pelos serviços municipais competentes a possibilidade de legalização dos pilares, face às normas legais e regulamentares aplicáveis;
 - No que tange à garagem, a CMT já havia informado a ex-IGAL, através do ofício n.º 10390/2005, de 06/abr/2005, de que a mesma havia sido demolida e a legalidade reposta;
 - Todavia, e para que não subsistissem quaisquer dúvidas, já havia solicitado nova deslocação ao local, para se certificar se a mesma havia efetivamente acontecido ou não (cf. fls. 31 a 37 do proc. ex-IGAL n.º 81400-7/2010).
- c. Em 23/mai/2012, a ex-IGAL, tendo por referência o teor da informação *supra*, solicitou à CMT informação atualizada sobre os processos pendentes, não tendo a mesma respondido até à data da presente auditoria.

2.8.2.2. Processo de obras n.º D181/2008

- a. Consultado o Processo de obras n.º D181/2008, confere-se a existência da Informação n.º 4633/2011, de 05/dez/2011, produzida pelo Serviço de Fiscalização, em que se descreve a existência de dois pilares em alvenaria, bem como de um aterro no local onde se encontrava a garagem, e refere não ser possível precisar se a mesma se encontrava intacta, parcial ou totalmente demolida sob o aterro.
- b. Constatou-se, também, que por despacho do Vice-Presidente da CMT, de 16/jul/2012, de concordância com o teor da informação técnica n.º 2699/2012, foi determinado que:
- Sendo os pilares em betão para suporte de portão, suscetíveis de serem regularizados, atenta a localização em solos de REN, o proprietário junte parecer favorável da CCDR;
 - Sendo a construção da garagem suscetível de ser regularizada, desde que não seja aumentado o número de pisos pré-existentes, e mediante parecer favorável da CCDR, atenta a impermeabilização de novos solos de REN, o proprietário informe sobre o estado da garagem.
- c. De registar, ainda, que o conteúdo da informação técnica n.º 2699/2012 foi notificado ao particular⁵⁶ apenas a 2/abr/2013, através do ofício n.º 4271, tendo em vista o cumprimento das condições ali estipuladas, e que após essa data o processo não sofreu quaisquer desenvolvimentos posteriores.

⁵⁶ Na mesma data, através do ofício n.º 4263, o queixoso foi notificado que “os assuntos relacionados com eventuais obstruções de serventias de acesso a propriedades vizinhas, deverão ser dirimidas nos tribunais competentes, dado que se tratam de direitos de propriedade privada. No entanto, foi constatado que o bloqueio que deu origem à reclamação já não se verifica.”

2.8.2.3. Em sede de contraditório, a CMT forneceu informação mais atualizada sobre a situação, referindo que os pilares não haviam sido removidos e que a habitação tinha indícios de se encontrar desabitada. Acrescentou que, embora os pilares não correspondam ao autorizado sob o Proc. de obras P219/2007 (vedação em rede e portão), a construção em betão é actualmente uma obra de escassa relevância urbanística, isenta de controlo prévio, além de admitida no RMEU.

De notar, no entanto, que mesmo as obras isentas de controlo prévio, nomeadamente as obras de escassa relevância urbanística, estão sujeitos ao cumprimento de preceitos legais e regulamentares e, em consequência, a fiscalização e a medidas de tutela urbanística.

Com efeito, de acordo com o nº 8, do artigo 6º do RJUE, a isenção de controlo prévio dessas obras, não as dispensa *“da observância das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes de planos municipais ou especiais de ordenamento do território, de servidões e restrições de utilidade pública, as normas técnicas de construção, as de proteção do património cultural imóvel, e a obrigação de comunicação prévia nos termos do artigo 24º do Decreto-Lei nº 73/2009, de 31 de março, que estabelece o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional”*.

Estabelece depois o nº1 do artigo 93º, do mesmo diploma, que *“a realização de quaisquer operações urbanísticas está sujeita a fiscalização administrativa, independentemente da sua sujeição a prévio licenciamento, admissão de comunicação prévia, autorização de utilização ou isenção de controlo prévio”*.

Quanto às medidas de tutela da legalidade, estabelece o artigo 102º, na alínea c) do nº1, que o presidente da câmara municipal é competente para embargar *“obras de urbanização, de edificação ou de demolição”* quando as mesmas se realizem, *“em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis”*, o que inclui as ditas obras de escassa relevância urbanística, não sujeitas a controlo prévio, podendo igualmente ordenar trabalhos de correção ou, quando se justificar, a demolição da obra e reposição do terreno, nos termos dos artigos 105º e 106º.

Ora, a REN consiste numa **restrição de utilidade pública**, à qual se aplica um regime territorial especial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nos vários tipos de áreas, sendo interdita a obra de construção em apreço, nos termos do artº 20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22/ago, alterado e republicado pelo D.L n.º 239/2012, de 2/nov (Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional).

Donde, não procedendo o infrator à legalização dos referidos pilares em betão, deverá a CMT aplicar a medida de tutela de legalidade adequada, *in casu*, a demolição, nos termos do artº 106.º do RJUE, dando conhecimento dos ulteriores desenvolvimentos processuais à IGF.

2.8.3. Processo n.º 2012/179/M6/790 (ex-IGAL n.º 81400-3/2010)

2.8.3.1. Antecedentes

1. Em 19/mar/2010, deu entrada na ex-IGAL participação remetida pela Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve (DRAP Algarve), relativa ao licenciamento de construção de uma moradia sobre o existente, no sítio da . freguesia da , no âmbito do processo de obras n.º 130/2007, a que correspondeu o alvará de obras n.º 226/20017, de 08/jun⁵⁷.
2. De acordo com a referida participação, o licenciamento em causa terá ocorrido com base em factos e documentos falsos acerca da pré-existência da construção, designadamente na Informação de 03/jul/2006, produzida pelo Fiscal Municipal, que originou certidão emitida pelo Município atestando que a edificação era anterior a 1951.
3. Tal situação foi comunicada pela DRAP Algarve ao Tribunal Judicial de Tavira, originando o inquérito criminal n.º 135/2010.1TATVR, destinado a apurar, nomeadamente, a prática de crimes no âmbito do procedimento de licenciamento.
4. De igual modo, em 30/mar/2010, na sequência dos elementos remetidos pela DRAP Algarve, a ex-IGAL participou a situação ao Ministério Público junto do TAF de Loulé, para conhecimento e eventual proposição de ação de declaração de nulidade dos atos de licenciamento proferidos sobre factos e documentos falsos (cf. fls. 77 do processo ex-IGAL n.º 81400-3/2010).
5. Através do ofício n.º 2781/2010, de 12/mai, a ex-IGAL solicitou informação à CMT sobre as medidas disciplinares ou outras tomadas relativamente ao Fiscal Municipal, uma vez que haveria fortes indícios da prática de crime de falsas declarações ou de falsificação de documentos, bem como sobre se o licenciamento titulado pelo alvará n.º 245/2008 fora declarado nulo (cf. fls. 81 do processo ex-IGAL n.º 81400-3/2010), tendo a CMT, em 17/jun/2010, vindo a esclarecer que:
 - Por despacho do Presidente da CM, de 06/jun/2010, foi determinada a abertura de um procedimento disciplinar destinado a apurar a responsabilidade disciplinar do funcionário visado;
 - Iria proceder-se a uma análise rigorosa ao processo de licenciamento n.º 130/2007, adotando-se as medidas reclamadas pelas conclusões a que tal análise conduzisse (cf. fls. 82 do processo ex-IGAL n.º 81400-3/2010).

2.8.3.2. Em sede de auditoria, apurou-se que:

1. Por despacho do Presidente da CMT, de 06/jun/2010, foi aberto o processo disciplinar n.º 3/2010, ao trabalhador visado;

⁵⁷ Alvará de licença de utilização n.º 245/2008, em 07/ago.

2. Na sequência de informação produzida pelo instrutor do processo, o Presidente da CMT determinou, por despacho de 31/mai/2012, que a continuidade do procedimento disciplinar dependia da prévia determinação da existência ou não da falsificação de documentos, não sendo possível, no âmbito disciplinar, proceder a tal esclarecimento, devendo a instrução ser interrompida, e aguardar-se o desfecho do inquérito criminal, não havendo possibilidade de proceder disciplinarmente contra o arguido caso aquele fosse arquivado ou não fosse requerida a abertura de instrução⁵⁸;
3. Segundo informação prestada em 04/jul/2013, pelo Gabinete Jurídico, bem como segundo a comunicação efetuada pelos Serviços do MP de Tavira à IGF, em 4/mar/2013, o processo n.º 135/2010.1TATVR foi arquivado em 22/fev/2013, ficando assim prejudicada eventual responsabilização disciplinar do Fiscal Municipal envolvido neste processo;
4. No tocante à validade do licenciamento da construção em apreço, a CMT não declarou a respetiva nulidade, e alega para esse facto, em síntese, que foi entendimento dos serviços municipais não solicitar parecer à Comissão Regional de Reserva Agrícola, uma vez que o pedido da requerente incide sobre a área coberta já existente (123,50 m²), não existindo mais ocupação de solo, pois a construção foi implantada sobre a construção existente, conforme descrição na CRPT e inscrição nas Finanças⁵⁹;
5. Considerando que foi participado ao TAF de Loulé, a apreciação do licenciamento em causa, tendo em vista eventual declaração de nulidade, não se mostra necessário nem pertinente, neste âmbito, promover quaisquer diligências sobre a matéria.

2.9. Sistema de Controlo Interno

2.9.1. Regulamento de Controlo Interno

O Município dispõe de um **Regulamento do Sistema de Controlo Interno** aprovado em reunião de CM de 31/dez/2008, sob a proposta n.º 142/2008/CM, alterado nas reuniões de CM de 17/jun/2009 (1ª alteração), de 28/abr/2010 (2ª alteração) e de 29/jan/2013 (3ª alteração).

Atendendo às alterações ao quadro legal das mais variadas áreas das atribuições das autarquias locais, de que destacamos, as relativas à estrutura e organização dos serviços

⁵⁸ À data em que o Município de Tavira tomou conhecimento da alegada infração, já se encontrava prescrito o direito de instaurar procedimento disciplinar.

⁵⁹ Em resposta a solicitação nossa, o Gabinete Jurídico informou não ter conhecimento da existência de qualquer processo tendente à declaração de nulidade do licenciamento em análise, a correr termos no TAF de Loulé.

municipais, ao recrutamento de pessoal, e à contratação pública, o regulamento em análise encontra-se desatualizado.

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

O Município de Tavira **dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**⁶⁰, aprovado pelos órgãos executivo e deliberativo, tendo efetuado a sua remessa ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à ex-IGAL e ao Tribunal de Contas, não tendo, no entanto, promovido essa remessa à IGF.

Acontece que o Plano nunca foi aplicado, porquanto após a sua aprovação, por se pretender realizar uma reestruturação orgânica, entendeu a Autarquia aguardar pela respetiva concretização, para que aquele fosse adaptado à nova realidade, pelo que está, atualmente, em processo de atualização.

⁶⁰ Em cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 01/jul/2009.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA		
1. Desde a publicação do Plano Diretor Municipal, há 16 anos, que se tem verificado uma significativa atividade de planeamento urbanístico do Município, através da aprovação de 7 Planos de Urbanização e 5 Planos de Pormenor, encontrando-se a decorrer o processo de revisão do PDM que, não obstante ter-se iniciado em 2008, não contempla ainda proposta de zonamento.	2.1.1. e 2.1.3.	A. Promover a célere conclusão do processo de revisão do PDM que está em vigor há 16 anos.
2. O nível de programação territorial em unidades de execução foi nulo, porquanto nenhuma área de solo urbanizável prevista no PDM se encontra delimitada em Unidades de Execução (EU).	2.1.1.	
3. Constatou-se um sobredimensionamento dos perímetros urbanos propostos pelo PDM vigente, contrário ao princípio da consolidação dos núcleos urbanos existentes e do faseamento controlado das áreas de expansão.	2.1.2.	B. Assegurar que, na revisão do PDM em curso, o dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão atenda às reais necessidades das populações, tendo em conta a rentabilização das infraestruturas e de outros investimentos existentes e a previsão realista dos recursos financeiros disponíveis para futuras expansões urbanas.
TAXAS URBANÍSTICAS E IMPOSTOS MUNICIPAIS		
4. O montante total de taxas urbanísticas arrecadadas pelo Município de Tavira no período auditado, no valor de € 3.844.967,13, representou 5,82% do montante global da receita corrente e 4,81% da receita total do Município, tendo-se verificado uma diminui-	2.2.	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
ção de 68% de 2010 para 2011 e uma subida de 74,82% no ano de 2012.		
5. No mesmo período, o montante global das taxas urbanísticas e dos impostos municipais configurou 51,68% do montante global da receita corrente e 42,76% da receita total do Município.	2.2.	
6. No Município de Tavira as receitas urbanísticas cobradas não se encontram desagregadas de forma a individualizar os montantes correspondentes a emissão de licenças, TMU e compensações em numerário, não sendo possível determinar o peso da receita obtida com a cobrança da TMU no custo das infraestruturas-gerais realizadas pelo Município	2.2.	C. <i>Implementar a desagregação das receitas urbanísticas cobradas por forma a identificar expressamente as que correspondem a emissão de licenças, a TMU e a compensações em numerário.</i>
REGULAMENTOS MUNICIPAIS NO ÂMBITO DO URBANISMO		
7. O PDM mostra-se desatualizado face à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LB POTU), ao atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), bem como aos Decretos Regulamentares 9/2009 e 11/2009, ambos de 29/mai.	2.3.1.	D. <i>Na revisão do PDM atender, designadamente, ao regime de uso, classificação, reclassificação do solo, aos sistemas de execução dos planos municipais de ordenamento do território e aos conceitos técnicos a utilizar previstos nos diplomas citados.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>8. O Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação (RMUE) encontra-se atualizado face às alterações legislativas introduzidas ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, nomeadamente, no que respeita ao âmbito e formas de procedimento de controlo prévio de operações urbanísticas.</p>	2.3.2.	
<p>9. A publicitação no Diário da República do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação e do Regulamento de Taxas em vigor não foi integral, tendo sido apenas publicadas as alterações aos textos dos projetos de regulamento que na sequência da respetiva discussão pública lhes foram introduzidas.</p> <p>Acresce que, no caso do Regulamento de Taxas, a versão publicada na página de internet do Município também é a constante da proposta apresentada a discussão pública.</p>	2.3.2. e 2.4.	<p><i>E. Promover a publicação dos textos integrais do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação e do Regulamento de Taxas no Diário da República, bem como na página de internet do Município, no caso do deste último.</i></p>
<p>10. O RT não prevê fundamentação específica e cabal para a forma de cálculo da taxa municipal de urbanização, em função do investimento previsto no PPI, nos termos impostos pelo art.º 116º, nº 5 do RJUE.</p>	2.4.	<p><i>F. Promover a alteração do regulamento, especificamente quanto à taxa municipal de urbanização, assegurando a prévia e adequada fundamentação do seu cálculo, de acordo com os critérios legais.</i></p>
GESTÃO URBANÍSTICA		
<p>11. Ausência da menção da qualidade de delegado ou subdelegado nos despachos proferidos pelo Vice-Presidente da CMT, em desrespeito ao disposto no art. 38.º do CPA.</p>	2.5.1.	<p><i>G. Assegurar a indicação da qualidade de delegado ou subdelegado pelo autor dos atos administrativos, nomeadamente pelo Vice-Presidente nos despachos proferidos em matéria urbanística.</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>12. No período auditado, a CMT não dispunha de sistema informático que permitisse proceder à tramitação informática dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas, bem como ao pagamento das taxas devidas através de autoliquidação (36.º-A do RJUE), tendo, contudo, a situação sido ultrapassada em 2013, com exceção do pagamento das taxas através de autoliquidação.</p>	2.5.1.	<p>H. Promover a criação de condições informáticas para o pagamento das taxas devidas através de autoliquidação.</p>
<p>13. Inexistência da figura do gestor de procedimento que acompanhe os procedimentos urbanísticos.</p>	2.5.1.	<p>I. Implementar a figura do gestor do procedimento que assegure o normal desenvolvimento da tramitação processual, de forma a garantir a efetiva responsabilização de quem vier a ser designado para o efeito.</p>
<p>14. No âmbito dos loteamentos analisados, constatou-se o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, verificando-se, contudo, que a liquidação das taxas não é objeto de uma verificação <i>a posteriori</i> por outro trabalhador e/ou responsável.</p>	2.5.2.	<p>J. Implementar um sistema de verificação/controlo <i>a posteriori</i> do cálculo das taxas por outro trabalhador e/ou responsável.</p>
<p>15. No que respeita aos processos de obras selecionados, verificou-se que, foram respeitados os instrumentos de gestão territorial aplicáveis. Contudo, em matéria de liquidação de taxas, para além da inexistência da verificação <i>a posteriori</i> do cálculo das taxas por outro trabalhador e/ou responsável, à semelhança do que sucede em relação aos loteamentos, as notas de liquidação não fazem o enquadramento regulamentar das taxas aplicáveis, com referência às normas do RT.</p>	2.5.3.	<p>K. Ver recomendação anterior. L. Promover a elaboração de documentos de liquidação das taxas dos quais conste o respetivo enquadramento regulamentar.</p>
<p>16. Constatou-se, também, que os processos de obras precedidos de opera-</p>	2.5.3.	<p>M. Promover a inclusão, nos processos relativos a obras inseridas em loteamento, do respe-</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
ção de loteamento não são instruídos com o respetivo alvará.		<i>tivo alvará de loteamento.</i>
17. No processo de obras n.º 243/2007, cuja licença se encontra caducada, registou-se um erro no cálculo das taxas administrativas pela emissão da licença, em prejuízo do Município, que resultou da incorreta contabilização das áreas de construção e que ascendia a € 6.758,60, tendo o Município, na sequência da presente auditoria, revisto/corrigido o cálculo efectuado, para o caso do titular da licença caducada requerer nova licença, sem alterações, nos termos do art. 72.º do RJUE.	2.5.3.	
18. No processo de obras n.º 13/2008, não foi respeitado o prazo de 30 dias para apreciação e decisão sobre projeto de arquitetura previsto no RJUE.	2.5.3.	<i>N. Assegurar o cumprimento dos prazos de apreciação e decisão dos projetos de arquitetura.</i>
19. No âmbito do processo de obras n.º 142/2010, tendo em vista a legalização e alteração da semicave de prédio de habitação coletiva, não foi instaurado qualquer processo de contraordenação ou produzida qualquer informação relativa a eventual prescrição.	2.5.3.	<i>O. Promover a instauração de procedimento contraordenacional relativamente às obras legalizadas através do processo n.º 142/2010.</i>
20. Nos processos de obras n.ºs 152/2008, 82/2010 e 1/2011 ocorreu a caducidade da licença que só veio a ser declarada pela CMT, nos dois primeiros casos, na sequência da presente auditoria, tendo, relativamente ao último, e também na sequência da presente ação, apenas manifestado a intenção de o fazer.	2.5.3.	<i>P. Declarar a caducidade da licença no processo 1/2011.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
21. No processo de obras n.º 298/2007, o despacho de licenciamento da construção, do Vice-Presidente da CMT, de 09/fev/2008, padece de anulabilidade, na parte em que viola o art. 25.º do RMUE. Porém, atento o tempo decorrido desde a sua prática, é insuscetível de impugnação contenciosa.	2.5.3.	<i>Q. Garantir que em casos futuros é assegurado o cumprimento das normas do RMUE.</i>
22. No tocante ao processo de obras n.º 595/2007, constatou-se que a licença de construção é nula, por violação dos artigos 8º, nº 2 e 42, nº 1 do RPDMT, e que, entretanto, caducou, por não ter sido requerida a emissão de alvará no prazo devido, tendo a CMT declarado a respetiva caducidade no decurso da presente Auditoria.	2.5.3.	<i>R. Assegurar que, caso o titular da licença caducada requeira nova licença, nos termos do art. 72.º do RJUE, o pedido apresentado nos mesmos termos é indeferido por violação do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Tavira.</i>
FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS		
23. O Município de Tavira não dispõe de regulamento em matéria de fiscalização urbanística.	2.6.	<i>S. Promover a elaboração de regulamento em matéria de fiscalização urbanística.</i>
24. No âmbito dos procedimentos de contraordenação analisados não se detetaram deficiências/irregularidades de relevo, tendo-se, constatado, aliás, que as 2 prescrições ocorridas não resultaram da lenta instrução dos processos respetivos, mas do facto de o prazo legal de 5 anos já ter decorrido à data do auto de notícia.	2.6	
25. No âmbito dos processos de contraordenação analisados foi promovida a respetiva reposição da legalidade, situação que apenas não se havia verificado no processo nº 21/2010.	2.6.	<i>T. Promover a reposição da legalidade urbanística, através de legalização, caso seja possível, ou demolição, relativamente ao processo de contraordenação nº 21/2010.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
26. No período auditado, a receita cobrada pela Autarquia em matéria de contraordenações urbanísticas ascendeu a € 66.000,00, a título de coimas.	2.6.	
MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA		
<p>27. No período abrangido pela presente ação foram aplicadas 10 medidas de tutela da legalidade urbanística (8 embargos e 2 demolições), no âmbito das quais se constatou, em resumo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A fiscalização das medidas de tutela de legalidade impostas; ▪ A participação criminal da medida que determinava a demolição (Proc. n.º 193/2011); ▪ A comunicação dos embargos à competente Conservatória do Registo Predial; ▪ Eventual deficiente e/ou tardia atuação dos serviços municipais de fiscalização, atento o número de processos de contraordenação instaurados no período em análise (149) e o reduzido número de medidas de tutela da legalidade aplicadas (10), em especial, de embargos e ▪ Falta de reposição da legalidade urbanística nos processos n.ºs 32/2011 e 118/2011. 	2.7.	<p><i>U. Implementar as medidas adequadas para aumentar a eficiência dos serviços de fiscalização e garantir uma tutela da legalidade urbanística mais eficaz.</i></p> <p><i>V. Promover a reposição da legalidade urbanística nos processos n.ºs 32/2011 e 118/2011, através de legalização, caso seja possível, ou demolição.</i></p>
ANÁLISE DE DENÚNCIAS, QUEIXAS E EXPOSIÇÕES		
28. No âmbito do processo de queixa n.º 2012/179/M6/856, referente a construção ilegal, implantada em área de RAN e Perímetro de Rega, constatou-se que, na sequência de parecer desfavorável da DGADR proferido no pro-	2.8.1.	<i>W. Garantir a reposição da legalidade urbanística (demolição) relativamente à construção a que se refere o processo de obras n.º 134/2009 e comunicar aos serviços do Ministério Público eventual desobediência, ca-</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>cesso de obras tendo em vista a legalização daquela construção, foi determinada a respetiva demolição por despacho nº 92/2013, de 25/jul, do Vice-Presidente da CM, aguardando-se a sua efetivação.</p>		<p><i>so venha a ocorrer.</i></p>
<p>29. No tocante ao processo de queixa nº 2012/179/M6/790 relativo à construção ilegal de dois pilares, por desconforme com o projeto aprovado (processo de obras nº P219/2007), e ao incumprimento de uma ordem de demolição, verificou-se que, para cumprimento do despacho do Vice-Presidente da CMT, de 16/jul/2012, o particular foi notificado, a 02/abr/2013, para promover a regularização dos pilares e esclarecer qual o estado em que se encontra a garagem, não tendo, ainda, regularizado a situação.</p>	<p>2.8.2.</p>	<p><i>X. Reposição da legalidade urbanística (demolição) no âmbito do processo nº P219/2007.</i></p>
<p>30. No que respeita ao processo nº 2012/179/M6/790, referente à participação remetida pela DRAP Algarve, relativa ao licenciamento de uma construção com base em factos e documentos falsos, conclui-se que, tendo o respetivo inquérito criminal (nº 135/2010.1TATVR) sido arquivado, e atenta a data da prática dos factos, encontra-se prejudicada a responsabilização disciplinar do fiscal municipal envolvido, e que tendo sido participado ao TAF de Loulé a apreciação do licenciamento em causa, não se mostram pertinentes diligências complementares, propondo-se, assim, o arquivamento do processo.</p>	<p>2.8.3.</p>	
<p>SISTEMA DE CONTROLO INTERNO</p>		

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>31. O Regulamento do Sistema de Controlo Interno encontra-se desatualizado, atendendo, em especial, às alterações ao quadro legal das mais variadas áreas das atribuições das autarquias locais, de que destacamos, as relativas à estrutura e organização dos serviços municipais, ao recrutamento de pessoal e à contratação pública.</p> <p>32. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, apesar de aprovado e remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção, nunca foi aplicado. Com efeito, após a sua aprovação, em virtude de pretender realizar uma reestruturação orgânica, entendeu a Autarquia aguardar pela respetiva concretização, para que fosse adaptado à nova realidade, estando atualmente em processo de atualização.</p>	<p>2.9.</p>	<p><i>Y. Promover a atualização do Regulamento do Sistema de Controlo Interno adequando-o às alterações legais nas áreas da estrutura e organização dos serviços, recrutamento de pessoal e contratação pública.</i></p> <p><i>Z. Ultimear de forma célere a atualização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.</i></p>

4. PROPOSTA

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 Tavira**, 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 n.º 2, do artº 35.º, do Anexo I da Lei n.º 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, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

Pela Equipa,

Assinado por: **MARIA HELENA FERREIRA LOPES**
CARRAPIÇO
Num. de Identificação Civil: BI098107402
Data: 2013.12.20 17:18:57 GMT Standard Time
Localização: Chefe de Equipa Multidisciplinar



LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	IGT em vigor
Anexo 2	Áreas urbanas e urbanizáveis do PDM em vigor
Anexo 3	Programação e execução dos PMOT em vigor
Anexo 4	Informação municipal sobre revisão do PDM de Tavira
Anexo 5	Informação municipal sobre sistema informático
Anexo 6	Ficha resumo do processo de obras 243/2007
Anexo 7	Ficha resumo do processo de obras 13/2008
Anexo 8	Ficha resumo do processo de obras 142/2010
Anexo 9	Ficha resumo do processo de obras 152/2008
Anexo 10	Ficha resumo do processo de obras 152/2008
Anexo 11	Ficha resumo do processo de obras 82/2010
Anexo 12	Ficha resumo do processo de obras 298/2007
Anexo 13	Ficha resumo do processo de obras 595/2007
Anexo 14	Quadro amostra dos processos de contraordenação
Anexo 15	Quadro processos de contraordenação vs reposição da legalidade
Anexo 16	Contraditório Formal – Resposta da Entidade Auditada