

CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO

Auditoria ao Município de Oleiros

Proc. n.º 2013/185/B1/1651

Relatório n.º 252/2015

janeiro de 2015

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

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria temática nas áreas da contratação pública e do urbanismo.
ENTIDADE AUDITADA	Município de Oleiros.
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de 2014.
ÂMBITO	Triénio 2010/2012
OBJECTIVOS	<p>Avaliar a gestão das compras públicas e das empreitadas de obras públicas do Município, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos.</p> <p>Avaliar as atividades de planeamento territorial, gestão e fiscalização urbanísticas do Município.</p>
METODOLOGIA	<p>A execução da auditoria foi orientada pelas metodologias de análise adotadas pela IGF, assentando, basicamente, nos seguintes procedimentos de auditoria, por fase da ação:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fase de planeamento: Levantamento inicial dos documentos, procedimentos e circuitos administrativos e dos respetivos intervenientes; Estudo dos regulamentos municipais; Levantamento do universo a auditar e seleção de amostras. ✓ Fase de execução: Análise do sistema de controlo interno; Realização de testes de conformidade/substantivos aos processos de compras, de empreitadas e urbanísticos selecionados.
CONTRADITÓRIO	<p>Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à CM de Oleiros em 5/dez/2014, o qual foi objeto de posição formal por parte desta entidade em 23/dez/2014.</p> <p>Foi igualmente assegurado o contraditório pessoal do eventual responsável (responsabilidade financeira) cuja resposta foi recebida na IGF em 22/dez/2014.</p>
CICLO DE REALIZAÇÃO	jan/2014 a dez/2014
DIRECÇÃO	IFD Manuela Garrido
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE Rui Ribeiro</p> <p>Execução: Inspetor João Oliveira Ramos</p>

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 da Subinspetora-Geral, Dra. Ana Paula Barata Salgueiro:

Concordo com o vertido no presente relatório, nomeadamente com as conclusões e recomendações (A. a UU.), alertando para a necessidade da CMP, comunicar à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção do relatório, o respetivo acatamento.

Proponho encaminhamento ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para efeitos do previsto nos itens 4.1. a. 4.3..

Manuela Garrido
Inspetora de Finanças Diretora

DESPACHO:

Concordo com as propostas de fls 58 (pontos 4.1.e.4.2). A proposta constante do ponto 4.3. deverá ser objeto de ponderação, pela IGF, após o envio das evidências de regularização, por parte do Município de Oleiros, das situações detetadas na auditoria.

Para além da submissão do presente Relatório a despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, deverá o mesmo ser enviado ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, no que respeita ao controlo do Urbanismo, atento o conteúdo do despacho de articulação de suas Excelências a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, de 21 de julho de 2014.

(Por delegação de competências do Senhor Inspetor-Geral, ao abrigo do Despacho 18/IG/2015, de 25 de maio de 2015.)

RELATÓRIO N.º 252/2015

PROCESSO N.º 2013/185/B1/1651

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE OLEIROS
CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DO URBANISMO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta os elementos recolhidos e as evidências obtidas (Cfr. **ANEXOS 1 A 10 E FICHAS 1 A 9**), a análise e avaliação das mesmas (Cfr. **Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório (Cfr. **ANEXOS 11 E 12** e respetiva apreciação vertida no texto do relatório), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. No triénio de 2010 a 2012, a despesa com compras públicas efetuada pelo Município de Oleiros (MO) ascendeu a M€8,9, representando 32,4% da despesa geral e 58,7% da despesa corrente.

Despesa de M€8,9 com compras públicas entre 2010 e 2012

1.2. No período 2010/2012, a despesa paga com empreitadas de obras públicas no MO ascendeu a M€27,5, representando 26,7% da despesa de capital e de 12% da despesa total.

Despesa de M€27,5 com empreitadas entre 2010 e 2012

1.3. Apesar do MO não dispor de critérios que densifiquem o conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas", previsto no nº 2 do artº 113º do CCP, não se registou qualquer caso de incumprimento, quer nas compras públicas, quer na adjudicação de empreitadas de obras públicas.

MO não dispõe de critérios que densifiquem o conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas" - nº 2, artº 113º do CCP.

1.4. Em todos os procedimentos de ajuste direto, relativos a compras públicas ou empreitadas de obras públicas, a CM só convidou uma entidade a apresentar proposta, em claro prejuízo da concorrência.

Convites apenas a uma entidade, em prejuízo da concorrência

1.5. Nos 5 processos de aquisição de bens, nos 7 processos de aquisição de serviços e nos 6 processos de empreitadas analisados, verificaram-se várias situações de incumprimento das regras de realização da despesa, por falta de cabimentação das verbas estimadas em data anterior à abertura do procedimento e por inexistência de informação de compromisso em momento prévio à assinatura do contrato, tendo estas práticas irregulares e ilegais, começado, em resultado da auditoria, a ser corrigidas pelos serviços da DAF.

Irregularidades e ilegalidades no processo de realização da despesa

1.6. Em 2 dos 7 processos de aquisição de serviços analisados era devido parecer prévio vinculativo, mas não foi emitido, ainda que a CM tenha vindo, posteriormente, a regularizar situação.

Falta de parecer prévio vinculativo nos processos de aquisição de serviços

1.7. O MO não dispõe de base de dados de custos históricos e informação sistematizada e atualizada sobre custos médios

Inexistência de base de dados de custos históricos e

unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que se devem utilizar, por ex., na estimativa do valor do contrato de novas obras.

- 1.8.** O Gabinete Técnico do MO, em regra, não elaborou informações, autos, relatórios, ou livros próprios onde esteja documentado o exercício da fiscalização da execução dos contratos de empreitadas de obras públicas;
- 1.9.** A CM não cumpriu o previsto nos cadernos de encargos, uma vez que não nomeou "diretor de fiscalização" ou equivalente nem garantiu a organização de "livro de obra" pelos empreiteiros.
- 1.10.** Verificaram-se desvios no prazo da execução da obra em 3 empreitadas, sem explicação plausível nos respetivos processos.
- 1.11.** Em nenhum dos processos de empreitada da amostra ocorreu derrapagem de custos e em todos eles o prazo médio de pagamento foi inferior a 60 dias.
- 1.12.** A atividade de planeamento urbanístico do município é praticamente nula desde a publicação do PDM de 1995, há 19 anos, não tendo sido usados os seus poderes regulamentar, tributário e de investimento, face ao sobredimensionamento dos perímetros urbanos, para consolidar os núcleos urbanos existentes e controlar as áreas de expansão, com vista a racionalizar os custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos.
- 1.13.** O Regulamento de Urbanização e Edificação (RUE) de 2010, deixou de prever, ilegalmente, taxa pela realização manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU) e compensações, não incluindo, portanto, quaisquer regras e critérios referentes às mesmas, o que levou à não liquidação e cobrança desses encargos nos processos urbanísticos aprovados desde então.
- 1.14.** O Regulamento e Tabela de Taxas (RTT) de 2010, em violação do Regime Geral das Taxas das Autarquia Locais (RGAL), também não apresenta fundamentação para a omissão ou valor nulo da TMU, as isenções previstas no seu articulado e omissão

**custos unitários,
por tipo de obras
ou de trabalhos**

**Falhas na
fiscalização das
empreitadas**

**Desvios na
execução física
das empreitadas**

**Cumprimento da
execução
financeira e do
prazo de
pagamento das
empreitadas**

**Ausência de
planeamento
urbanístico**

**Falta de medidas
de racionalização
dos custos com
infraestruturas**

**Falta da previsão
legal de TMU e
compensações no
RUE de 2010, com
perda de receita
municipal**

**Inexistência de
fundamentação da
omissão de TMU e
compensações e
das isenções**

das compensações previstas no artº 44º do RJUE.

1.15. Detetaram-se 3 situações de licenciamento urbanístico em violação do regulamento do Plano Diretor Municipal (PDM) e 3 casos de incumprimento do Plano de Pormenor (PP) de Açude Pinto, geradores da nulidade dos respetivos atos de licenciamento.

1.2. No triénio analisado (2010/2012), o montante das taxas urbanísticas arrecadadas, representou, em média, apenas 0,22% e 0,12%, respetivamente, do montante global das receitas correntes e do total das receitas do Município, tendo sido nula a receita da TMU e da compensação em numerário nesse período, por falta de previsão regulamentar.

A TMU não contribuiu, por isso, para financiar os custos com infraestruturas-gerais, que nesse período ascenderam a M€7,6.

1.3. Registaram-se múltiplos erros e irregularidades em matéria de liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas, designadamente, a inexistência de atos formais de liquidação, a aplicação errada dos montantes das tabelas de taxas e falta de reporte à data dos atos de licenciamento, inexistindo qualquer controlo, *a posteriori*, do cálculo dessas taxas e compensações.

1.4. Os erros verificados resultaram em prejuízos para a autarquia de €4.853,25 e de €866,85, respeitantes a taxa de urbanização e compensação, respetivamente, bem como para os requerentes, de €193,77, relativos a taxa administrativa pela emissão da licença.

A autarquia já procedeu, entretanto, na sequência do projeto de relatório enviado, à liquidação adicional das taxas e compensações não cobradas, bem como à restituição das taxas indevidamente cobradas.

1.5. A autarquia não dispõe de meios humanos para o exercício da fiscalização urbanística.

1.6. Foi detetada a seguinte situação de risco não incluída no PGRIC: não cobrança ou cobrança não uniforme de taxas e compensações urbanísticas.

previstas, no RTT

Invalidez de 6 dos 9 atos de licenciamento analisados

Insuficiente financiamento através das taxas urbanísticas, designadamente, do investimento municipal em infraestruturas

Erros substanciais na liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas

Prejuízo global de m€5,72 para a autarquia, já regularizado

Inexistência de fiscalização urbanística

Situação de risco não prevista no PGRIC

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 FUNDAMENTO	10
1.2 OBJETIVOS	10
1.3 ÂMBITO	11
1.3.1 Âmbito funcional	11
1.3.2 Âmbito temporal	11
1.4 METODOLOGIA	11
1.4.1 Fase de planeamento	11
1.4.2 Fase de execução	12
1.4.3 Critérios	12
1.4.4 Técnicas	12
1.5 CONDICIONALISMOS	12
1.6 CONTRADITÓRIO	12
2. RESULTADOS DA AÇÃO	13
2.1 COMPRAS PÚBLICAS (AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS)	13
2.1.1. Peso financeiro das compras públicas no triénio 2010/2012	13
2.1.2. Regulamentação e gestão na área das compras públicas	14
2.1.3. Legalidade das compras públicas	15
2.1.3.1. Aquisição de bens	15
2.1.3.2. Aquisição de serviços	17
2.2 EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	18
2.2.1. Principais critérios de definição da amostra	18
2.2.2. Regulamentação e gestão na área das empreitadas	19
2.2.3. Legalidade das empreitadas	20
2.2.3.1. Procedimento contratual	20
2.2.3.2. Execução física e financeira	21
2.3 URBANISMO	23
2.3.1. Instrumentos de gestão territorial em vigor	23
2.3.2. Análise quantitativa dos perímetros urbanos do PDM	26
2.3.3. Regulamentos municipais relevantes na área da gestão urbanística	27
2.3.3.1. Regulamento do PDM (RPDM)	28
2.3.3.2. Regulamento de Urbanização e Edificação (RUE)	28

2.3.3.3.	Regulamento de Edificação em Espaço Rural (REER).....	31
2.3.3.4.	Regulamento de Taxas, Licenças, Compensações e Outros Rendimentos (RTLTCOR)	31
2.3.3.5.	Regulamento e Tabela de Taxas (RTT).....	31
2.3.4.	Gestão Urbanística	32
2.3.4.1.	Conformidade do procedimento de controlo prévio	33
2.3.4.2.	Conformidade das operações urbanísticas com os IGT em vigor	34
2.3.5.	Taxas urbanísticas.....	38
2.3.6.	Fiscalização urbanística municipal	43
2.3.7.	Medidas de tutela da legalidade urbanística	45
2.3.8.	Contratos de planeamento, urbanização e permuta	46
2.4	SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	46
2.4.1.	Fragilidades no controlo interno	46
2.4.2.	Norma de controlo interno e aplicações informáticas.....	47
2.4.3.	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	47
3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	48
4.	PROPOSTAS	58

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euro
AIRC	Associação Informática da Região Centro
Artº	Artigo
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CA	Comissão de Acompanhamento
CCE	Central de Compras do Estado
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Conforme ou confronto
CM	Câmara Municipal
CMO	Câmara Municipal de Oleiros
CMP	Compensação por falta ou insuficiência de áreas de cedência
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
CPA	Código de Procedimento Administrativo
COS	Coefficiente de Ocupação do Solo
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGOTDU	Direção -Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DL	Decreto-Lei
DOSU	Divisão de Obras e Serviços Urbanos
DR	Diário da República
GES	Sistema de Gestão de Stocks
GOP	Grandes Opções do Plano
Há	Hectare
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGT	Instrumentos de Gestão Urbanística
IRS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
IUS	Índice de Utilização do Solo
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
Km	Quilómetro
LAL	Lei das Autarquias Locais
LCPA	Lei de Compromissos
LEOE	Lei de Execução Orçamental do Estado
LOE	Lei do Orçamento de Estado
NCI	Norma de Controlo Interno
pa	Portaria
PA	Plano de Atividades
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local

PBH/PGBH	Plano de Bacia Hidrográfica/Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica
PC	Presidente da Câmara
PCGT	Plataforma Colaborativa da Gestão Territorial
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGR	Procuradoria-Geral da República
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PMDFCI	Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios
PMP	Prazo Médio de Pagamento
PNPOT	Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território
POACBSL	Plano de Ordenamento das Albufeiras de Cabril, Bouça e Santa Luzia
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Plano de Pormenor
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PROF PIS	Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Sul
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PU	Plano de Urbanização
RCM	Resolução do Conselho de Ministro
REER	Regulamento de Edificações em Espaço Rural
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
RGEU	Regulamento Geral de Edificações Urbanas
RJREN	Regime Jurídico da REN
RGTAL	Regulamento Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMUE	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
RPDM	Regulamento do PDM
RSU	Resíduos Sólidos Urbano
RTLOR	Regulamento de Taxas, Licenças, Compensações e Outros Rendimentos
RTT	Regulamento e Tabela de Taxas
RUE	Regulamento de Urbanização e Edificação
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TC	Tribunal de Contas
TMU	Taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas
Un:	Unidade
UOPG	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

LISTA DE FIGURAS

QUADRO 1 – PESO DA DESPESA COM COMPRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL – 2010/2012	13
QUADRO 2 - AMOSTRA DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	19
QUADRO 3 – PESO DA DESPESA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL – 2010/2012	19
QUADRO 4 – ÁREAS URBANAS/URBANIZÁVEIS DO PDM	25
QUADRO 5 – EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE OLEIROS (CENSOS INE)	26
QUADRO 6 – PERÍMETROS URBANOS DO PDM VS EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA.....	27
QUADRO 7 - AMOSTRA DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	32
QUADRO 8 –AMOSTRA DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS.....	33
QUADRO 9 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL ...	38
QUADRO 10 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL .	39
QUADRO 11 –INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURAS GERAIS	39
QUADRO 12 – ERROS NO CÁLCULO DAS TAXAS ADMINISTRATIVAS	40
QUADRO 13 – FALTA DE LIQUIDAÇÃO DA TMU.....	42
QUADRO 14 – FALTA DE LIQUIDAÇÃO DA COMPENSAÇÃO	42
QUADRO 15 - AMOSTRA DE CONTRAORDENAÇÕES	44
QUADRO 16 - AMOSTRA DE MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE	45

1. INTRODUÇÃO

1.1 FUNDAMENTO

A presente auditoria enquadra-se nos Projetos “Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica” e “Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica”, previstos no **Plano de Atividades** (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) para 2014 superiormente aprovado.

1.2 OBJETIVOS

Para esta auditoria foi definido como **primeiro objetivo geral** avaliar a gestão das empreitadas de obras públicas do Município, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, e como **objetivos específicos**:

- ✓ **Objetivo 1:** Analisar os procedimentos pré-contratuais adotados e a execução dos contratos;
- ✓ **Objetivo 2:** Verificar os desvios na execução física (prazos e trabalhos) e financeira das empreitadas;
- ✓ **Objetivo 3:** Aferir o controlo físico dos trabalhos e
- ✓ **Objetivo 4:** Analisar os custos médios unitários das empreitadas selecionadas, por comparação com o histórico dos custos médios unitários de obras municipais do mesmo tipo.

O **segundo objetivo geral** consiste em controlar os sistemas de compras públicas do Município, ao nível do cumprimento dos procedimentos legais aplicáveis, e, sobretudo, das boas práticas, em termos de poupanças, ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência, através da consecução dos seguintes **objetivos específicos**:

- ✓ **Objetivo 5:** Identificação de bens e serviços em que, tendo em conta o seu objeto e as suas características, os respetivos preços sejam suscetíveis de comparação noutros municípios ou no catálogo de aprovisionamento da Central de Compras do Estado;
- ✓ **Objetivo 6:** Avaliação do sistema de compras públicas instituído no município, de modo a concluir se no processo de compras públicas são respeitadas as normas legais e as boas práticas, em termos de poupanças e ganhos de eficiência, eficácia, concorrência e transparência, bem como os prazos legais ou contratuais de pagamento e

Teve ainda, como **terceiro objetivo geral** a avaliação da política de planeamento territorial, gestão e fiscalização urbanísticas do Município, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade, mediante a concretização dos seguintes **objetivos específicos**:

- ✓ **Objetivo 7:** Analisar o planeamento urbanístico do Município tendo em conta os recursos financeiros afetos e a sua origem;
- ✓ **Objetivo 8:** Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
- ✓ **Objetivo 9:** Verificar a legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal no âmbito da aprovação das operações urbanísticas;
- ✓ **Objetivo 10:** Analisar a regularidade da instauração, instrução e conclusão, em matéria de ilícitos urbanísticos, dos procedimentos de contraordenação e da aplicação de medidas de tutela da legalidade e
- ✓ **Objetivo 11:** Verificar a legalidade e o equilíbrio financeiro da contratualização urbanística municipal, nomeadamente, em contratos de planeamento, de urbanização e de permuta, aquisição e venda de imóveis, celebrados entre o Município e particulares.

Além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com a contratação pública e urbanismo.

1.3 ÂMBITO

1.3.1 Âmbito funcional

Esta auditoria incide sobre o Município de Oleiros, com particular destaque nos serviços que têm a cargo a gestão das empreitadas de obras públicas, a aquisição de bens e serviços, o planeamento territorial e a gestão e fiscalização urbanísticas.

1.3.2 Âmbito temporal

O período temporal abrangido pela ação reporta-se, genericamente, ao **triénio 2010/2012**.

1.4 METODOLOGIA

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases e aos procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais¹, no Guião para Controlo das Compras Públicas das Autarquias Locais² e no Guião para controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais³:

1.4.1 Fase de planeamento

Implicou, nomeadamente, os seguintes trabalhos:

¹ A que se refere a Informação n.º1827/2010, da IGF, aprovada por despacho de 21/mar/2011.

² A que se refere a Informação n.º1822/2009, aprovada por despacho de 15/abr/2010.

³ A que se refere a Informação n.º289/2013, aprovada por despacho de 8/mar/2013.

- ✓ Levantamento e análise preliminar na autarquia da informação financeira e outra relevante para a auditoria, nomeadamente o universo a auditar;
- ✓ Análise da estrutura orgânica dos serviços municipais;
- ✓ Identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes e
- ✓ Seleção das amostras.

1.4.2 Fase de execução

Obedeceu aos seguintes procedimentos de auditoria:

- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído em matéria contratação pública e urbanismo;
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos;
- ✓ Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas;
- ✓ Elaboração do projeto de relatório.

1.4.3 Critérios

Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta no âmbito da presente ação foram os seguintes:

- ✓ Quadro legal e contratual;
- ✓ Sistema de controlo interno.

1.4.4 Técnicas

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

- ✓ Análise documental;
- ✓ Tratamento e análise de dados financeiros e urbanísticos;
- ✓ Realização de entrevistas informais.

1.5 CONDICIONALISMOS

Não obstante a existência de algumas deficiências de sistema, organização e controlo nas áreas auditadas, não houve constrangimentos e limitações significativas no planeamento e na execução da ação, graças à total recetividade demonstrada pela CM e à colaboração dos serviços municipais.

1.6 CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal por parte da Câmara Municipal de Oleiros, em cumprimento do disposto no art. 12º do DL n.º 276/2007, de 31/Jul, e art. 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado por Despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010.

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

Foi também realizado o contraditório pessoal, relativamente a alguns itens específicos deste relatório, em cumprimento do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/87, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, ao eventual responsável identificado no Anexo 12 "Contraditório Pessoal - Resposta do eventual responsável".

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

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1 COMPRAS PÚBLICAS (AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS)

2.1.1. Peso financeiro das compras públicas no triénio 2010/2012

2.1.1.1. No triénio de 2010 a 2012, a despesa com compras públicas efetuada pelo Município de Oleiros⁴⁻⁵ ascendeu a €8 925 833,09, representando 32,41% da despesa geral e 58,72% da despesa corrente, conforme quadro seguinte.

QUADRO 1 – PESO DA DESPESA COM COMPRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL – 2010/2012

Anos	Despesa com compras públicas	Despesa municipal	Peso das compras públicas na despesa municipal	Despesa corrente	Peso das compras públicas na despesa corrente
2010	€ 2.529.898,72	€ 9.232.217,32	27,40%	€ 5.169.719,29	48,94%
2011	€ 2.654.211,46	€ 9.154.745,58	28,99%	€ 4.980.429,81	53,29%
2012	€ 3.741.722,91	€ 9.153.251,44	40,88%	€ 5.051.270,04	74,07%
Triénio	€ 8.925.833,09	€ 27.540.214,34	32,41%	€ 15.201.419,14	58,72%

Fonte: Mapas de controlo da execução orçamental da despesa 2010/2012

2.1.1.2. Da análise do quadro constata-se que, entre 2010 e 2012, o peso da despesa com compras públicas na despesa total geral e na despesa corrente geral registou um aumento de, respetivamente, 13,48% e 25,13%.

2.1.1.3. Analisando a execução financeira da despesa (comportamento da despesa no triénio 2010-2012)⁶, verifica-se, nomeadamente, conforme **ANEXO 1**:

⁴ Não considerámos, para este efeito, as despesas relativas a empreitadas, que terão tratamento próprio mais adiante.

⁵ Que corresponde à execução financeira (pagamentos) evidenciada, em matéria de despesa corrente, pela rubrica 010107 – Pessoal em regime de tarefa ou avença, do agrupamento 01-Despesas com Pessoal, das existentes Unidades Orgânicas do Município de Oleiros e pelas rubricas do agrupamento 02-Aquisição de Bens e Serviços e, ao nível da despesa de capital, em algumas rubricas de Bens de Capital (especificamente na 070106 à 070115).

⁶ Mapa elaborado pela IGF com base nos documentos de prestação de contas.

- ✓ Em relação à despesa corrente com compras públicas (€7 345 422) assumiu maior peso financeiro a respeitante às aquisições de serviços (€4 825 091), embora tenha apresentado um ligeiro decréscimo entre 2010 e 2012, em termos absolutos e em termos percentuais, de, respetivamente, €32 140 e 1,95%;
- ✓ Por sua vez, a despesa corrente com aquisições de bens subiu, significativamente, entre 2010 e 2012, de €114.033 e 14,49%, em termos absolutos e percentuais, respetivamente;
- ✓ Já no que toca à despesa de capital referente à aquisição de bens das rubricas 070106 a 070115 sobressai o seu enorme incremento entre 2010 e 2012, em termos absolutos e em termos percentuais, de, respetivamente, €1 129,931 e 1 161,15%, para o que contribuiu principalmente a rubrica 070110 (equipamento básico)⁷.

2.1.2. Regulamentação e gestão na área das compras públicas

2.1.2.1. De acordo com a "Organização e Estruturação dos Serviços do Município de Oleiros" (OESMO), aprovada pela AM em 29/dez/2010, nos termos do DL 305/2009, de 23/Out⁸, a gestão da área de compras públicas passou a ser da responsabilidade dos "Serviços no âmbito da contabilidade, património e aprovisionamento"⁹, integrados na "Divisão Administrativa e Financeira" (DAF), e também dos "Serviços no âmbito das empreitadas e aquisição de bens e serviços"¹⁰, integrados na "Divisão de Obras e Serviços Urbanos" (DOSU).

Para exercer um conjunto de competências da DOSU existe o chamado Gabinete Técnico (GT), "composto por uma equipa técnica pluridisciplinar que envolve, presentemente, a participação de técnicos no âmbito da arquitetura, engenharia civil, topografia, biologia, engenharia florestal e ambiental", sendo uma das suas competências a assistência na elaboração dos processos de concurso e análise de propostas.

2.1.2.2. No triénio 2010 a 2012, as competências para a realização da despesa, em matéria de compras públicas, e, conseqüentemente, para autorização da abertura dos procedimentos eram as que decorriam da Lei nº 169/99 de 18/set e do DL nº 197/99, de 8/jun¹¹. Com a deliberação da CM de 26/out/2009, ficou a competir ao PCM¹², nomeadamente: decidir sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei; aprovar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e adjudicação relativamente a aquisições de bens e serviços.

⁷ Subrubrica 07011002 (outro).

⁸ DR 2ª S, Nº 4, de 6/jan/2011.

⁹ Cfr. artº 22º nº3.

¹⁰ Cfr artº 27º nº 3.

¹¹ O CCP deixou em vigor os artºs 16º a 22º e 29º do DL nº 197/99, de 8/jun. O DL nº 40/2011, de 22/mar veio revogar esses artigos, mas a vigência deste diploma foi feita cessar pela Resolução da A. da República nº 86/2011, de 11/abr, ficando ripristinadas as normas dos ditos artigos.

¹² ., à data.

2.1.2.3. Não foi exibido qualquer elemento demonstrativo do cumprimento do disposto no artº 22º nº3 al. s a), f) e j) da mencionada OESMO: "Garantir um adequado funcionamento do processo de consultas e de aquisições"; "Efetuar consultas prévias ao mercado, mantendo as informações atualizadas sobre as cotações dos materiais mais significativos"; "Manter atualizada a informação sobre o mercado fornecedor, nomeadamente através da criação e atualização de um ficheiro de fornecedores".

2.1.2.4. Não há registo de qualquer norma de controlo interno, não tendo, assim, sido exercida a competência delegada no PCM pela referida deliberação de 26/out/2009, de elaboração e aprovação da norma de controlo interno.

2.1.3. Legalidade das compras públicas

2.1.3.1. Aquisição de bens

No que respeita aos contratos de Aquisição de Bens da amostra selecionada, conforme **ANEXOS 2 E 3**, constatou-se o seguinte:

- ✓ Não se registou qualquer caso de incumprimento do artº 113º do CCP (seleção dos fornecedores a convidar em procedimento de ajuste direto);
- ✓ Dado, porém, que a norma do nº 2 do referido artigo não avança qualquer critério que facilite a interpretação do conceito de "prestações do mesmo tipo ou idênticas", recomenda-se que o Município estabeleça os critérios a utilizar na densificação desse conceito, mediante orientações escritas, devidamente fundamentadas, para efeitos de controlo do limite dos contratos com a mesma entidade, precedendo ajuste direto¹³;
- ✓ A CM celebrou em 5/nov/2010 contrato de aquisição de serviços para elaboração de projeto de decoração e fornecimento de mobiliário e equipamento para o
I (Proc. F-38/2010).

No âmbito desse contrato, foram elaborados vários projetos setoriais, que serviram de base a contratos de aquisição de bens, como os contratos da amostra F-42/2011, F-37/2012 e F-41/2012, sendo que a diversidade e especificidade das prestações destes contratos não permitem concluir que eram indubitavelmente suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, dividido em lotes, nos termos do disposto no artº 22º do CCP;

- ✓ Em todos os procedimentos de ajuste direto, a CM só convidou uma entidade a apresentar proposta, em claro prejuízo da concorrência e da eventual obtenção de melhores condições contratuais, apesar de tal ser possível nos termos do artº 114º do CCP;

¹³ Podendo recorrer, por ex., às categorias/subcategorias dos alvarás de empreiteiros de obras públicas ou à classificação CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos).
Critérios que valerão igualmente para a interpretação do conceito de "prestações do mesmo tipo", vertido no artº 22º do CCP (divisão em lotes).

- ✓ Nos 5 processos da amostra, as informações de cabimento¹⁴ foram emitidas em datas posteriores às da abertura do respetivo procedimento.

Já quanto ao compromisso, verifica-se que só no proc. F-05/2010 é que a respetiva informação foi emitida em data posterior à do contrato, embora existisse dotação suficiente para suportar o compromisso antes do contrato.

A autorização de despesa e a celebração de contrato sem a prévia efetivação dos respetivos cabimento e compromisso implicam violação do disposto na al. b), do nº6, do artº 42º, da Lei de Enquadramento Orçamental e na al. d), do nº 2.3.4.2, e no nº 2.6.1 do POCAL, o que poderia ser suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no artº 65º, nº1, al. b) da LOPTC.

Esta falta de emissão prévia das informações de cabimento e de compromisso, começou entretanto, no decurso da auditoria, a ser corrigida pelos serviços municipais, como comprovam os processos indicados, a título de exemplo¹⁵, pelos mesmos serviços;

- ✓ Em alguns processos, as informações e os atos não ostentam, de forma legível, a identificação nominal e funcional dos respetivos autores e ou a data em que foram proferidos, o que contraria claramente o disposto no ponto 2.9.6 do POCAL e a Resolução nº 13/2007 do TC, entretanto substituída pela Resolução 14/2011¹⁶.

Em sede de **contraditório institucional**, quanto à legalidade dos procedimentos de aquisição de bens, a autarquia alega que:

- ✓ acatará a recomendação da IGF para densificar o conceito de “prestações do mesmo tipo ou idênticas” tendo em vista o controlo do limite dos contratos com a mesma entidade, precedendo ajuste direto;
- ✓ apesar de reconhecer que, legalmente, a autorização da despesa e a celebração do contrato devem ser precedidas dos respetivos cabimento e compromisso, certo é que, como o projeto de relatório reconhece, por um lado, existia dotação suficiente para suportar os compromissos antes dos contratos e, por outro, logo que no decurso da auditoria os serviços municipais foram alertados para tal anomalia, desde logo corrigiram o seu procedimento.

No **contraditório pessoal**, o ex-PCM : , embora reconheça que a autorização de despesa e a celebração dos contratos sem prévia efetivação dos respetivos cabimentos e compromissos¹⁷ seja suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória (al. b), do nº 1, do artº 65º, da Lei nº 98/97, de 26/ago), considera dever tal responsabilidade ser relevada em conformidade com o nº 8 do

¹⁴ Conforme modelo constante do Anexo II à Resolução do TC 13/2007, de 23/abr. Esta resolução veio a ser substituída pela Resolução 14/2011, publicada no DR, 2ª S, nº 156, Parte D, de 16/ago/2011.

¹⁵ Proc.s F-01/2014, F-04/2014, F-07/2014 e F-08/2014.

¹⁶ D R, 2ª S, Nº 79, de 23/abr/2007 e DR, 2ª S, Nº 156, de 16/ago, respetivamente.

¹⁷ Em violação da al. b), do nº 6, do artº 42º da Lei do Enquadramento Orçamental e da al. d) do nº 2.3.4.2 e 2.6.1 do POCAL.

referido preceito legal, na redação da Lei 35/2007, de 13/ago, pelo facto do processo demonstrar estarem reunidos os pressupostos legais para a referida relevação.

Atendendo a que, por um lado, os serviços reconheceram a sua prática errada no processo de realização de despesa, corrigindo-a, prontamente, logo que alertados para a irregularidade, e passando adotar aos procedimentos contabilísticos legais a partir dessa data, e por outro, se confirmou que existia dotação suficiente para suportar os compromissos antes dos contratos, não nos merece a presente situação qualquer encaminhamento.

2.1.3.2. Aquisição de serviços

No que concerne aos contratos de Aquisição de Serviços da amostra selecionada, conforme **ANEXOS 4 E 5**, apurou-se o seguinte:

- ✓ Por serem, igualmente aplicáveis, remete-se para este ponto as observações do número anterior (2.1.3.1), quanto ao cumprimento dos artºs 113º do CCP (escolha e número de entidades convidadas em ajuste direto), do ponto 2.9.6 do POCAL e da Resolução 13/2007 do TC (identificação nominal e funcional dos autores das informações e dos atos);
- ✓ Também nos procedimentos de ajuste direto, para aquisição de serviços, a CM só convidou uma entidade a apresentar proposta, em claro prejuízo da concorrência, apesar da regularidade da situação (artº 114º do CCP);
- ✓ Nos processos da amostra F-43/2010 e F-31/2011 era exigido parecer prévio vinculativo, mas não foi emitido.

Contudo apurou-se que, em data posterior aos factos, em 24/fev/2012, a CM, com fundamento em informação do Gabinete Técnico, "deliberou por unanimidade ratificar todos os atos dos processos de prestação/aquisição de serviços, constantes de listagem anexa (...) celebrados entre o dia um de janeiro de dois mil e onze até à presente data, para efeitos do cumprimento do estipulado nos nºs 2 e 4 do artº 22º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro (...)".

Apesar de se constatar que estavam reunidos os requisitos legais exigidos para a emissão de parecer favorável, como dessa listagem não constou o referido processo da amostra F-43/2010, nem, aliás, o proc. F-49/2011, a CM deve deliberar de modo idêntico em relação a estes processos;

- ✓ No processo F-31/2011 não foi emitida informação sobre cabimento e sobre compromisso, não obstante a existência de dotação suficiente nas datas da abertura do procedimento e da celebração do contrato, respetivamente.

Nos processos F-21/2010 e F-38/2010 a informação de cabimento e a informação de compromisso foram emitidas em data muito posterior à da abertura do procedimento e à da celebração do contrato, respetivamente.

Nos processos F-15/2010, F-43/2010, F-07/2012 e F-56/2012 a informação de cabimento foi emitida em data posterior à da abertura do procedimento, mas a informação de compromisso precedeu a celebração do contrato.

Repetindo o que se disse atrás, a autorização de despesa e a celebração de contrato sem a prévia efetuação dos respetivos cabimento e compromisso implicam violação do disposto na al. b), do nº 6, do artº 42º, da Lei de Enquadramento Orçamental e na al. d), do nº 2.3.4.2 e no nº 2.6.1 do POCAL, o que poderia ser suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no artº 65º, nº1, al. b), da LOPTC.

Também em relação aos contratos de aquisição de serviços, é de referir que a falta de emissão prévia das informações de cabimento e de compromisso está a ser corrigida pelos serviços municipais, como comprovam os processos indicados pelos mesmos, a título de exemplo¹⁸.

- ✓ Nos processos F-31/2011 e F-56/2012 era devida redução remuneratória nos termos do artº 22º, nº1 da LOE/2011 e do artº 26º, nº1, da LOE/2012, tendo sido, devidamente, aplicada a redução de 10%.

No **contraditório pessoal**, o reitera o referido no ponto 2.1.3.1.

Reitera-se aqui o que foi referido no final do ponto 2.1.3.1. quanto ao processo de realização de despesa, não nos merecendo, por isso, a presente situação qualquer encaminhamento.

2.2 EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.2.1. Principais critérios de definição da amostra

2.2.1.1. A definição da amostra dos contratos de empreitadas públicas obedeceu à conjugação dos critérios da materialidade, dos eventuais desvios face ao previsto, sustentados numa análise de risco.

2.2.1.2. A amostra representou 23% do número total dos contratos de empreitadas celebrados entre 2010 e 2012 e 36% do valor dos mesmos, conforme quadro seguinte e

ANEXO 6:

¹⁸Processos já referidos F-01/2014, F-04/2014, F-07/2014 e F-08/2014

QUADRO 2 – AMOSTRA DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

Empreitadas de obras públicas	Universo	Amostra	Peso da amostra no universo
Número de contratos	26	6	23,08%
Valor de adjudicação (s/IVA)	€ 3.292.481,81	€ 1.193.767,48	36,26%

Fonte: Relação dos contratos de empreitadas fornecida pelos serviços municipais

No período 2010/2012, o peso da despesa com empreitadas de obras públicas neste Município foi de 27% da despesa de capital e de 12% da despesa total, conforme descrito no quadro seguinte:

QUADRO 3 – PESO DA DESPESA COM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS NA DESPESA MUNICIPAL – 2010/2012

Despesa municipal / Ano	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Empreitadas	€ 1.520.202,41	€ 919.049,37	€ 853.230,03	€ 3.292.481,81
Despesa de capital	€ 4.062.498,03	€ 4.174.315,97	€ 4.101.981,40	€ 12.338.795,40
Despesa total	€ 9.232.217,32	€ 9.154.745,58	€ 9.153.251,44	€ 27.540.214,34
Peso das empreitadas na despesa de capital	37,42%	22,02%	20,80%	26,68%
Peso das empreitadas na despesa total	16,47%	10,04%	9,32%	11,96%

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa e mapa de controlo orçamental da despesa

2.2.2. Regulamentação e gestão na área das empreitadas

2.2.2.1. De acordo com a "Organização e Estruturação dos Serviços do Município de Oleiros" (OESMO)¹⁹, de 2010, a gestão e a fiscalização da área das empreitadas de obras públicas passou a ser da responsabilidade dos "Serviços no âmbito das empreitadas e aquisições de bens e serviços", integrados na Divisão de Obras e Serviços Urbanos (cfr. Artº 27º), competindo ao Gabinete Técnico²⁰ (GT) dessa Divisão, nomeadamente, prestar "assistência na elaboração dos processos de concurso e análise de propostas" e "assegurar a execução das obras por empreitada ou administração direta, efetuando a respetiva programação, planeamento e fiscalização".

2.2.2.2. Não se mostra organizada no Município uma base de dados que permita, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes, não existindo informação sistematizada e atualizada

¹⁹ Aprovada pela AM em 29/dez/2010, nos termos do DL 305/2009, de 23/out.

²⁰ Composto, como já se disse, por uma equipa técnica multidisciplinar que envolve, presentemente, a participação de técnicos no âmbito da arquitetura, engenharia civil, topografia, biologia, engenharia florestal e ambiental.

sobre custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que resultem da experiência e sensibilidade acumuladas pelos serviços ao longo dos anos no lançamento de empreitadas que, inclusivamente, poderiam vir a ser utilizados na estimativa do valor do contrato de novas obras.

2.2.2.3. Não foi aprovado, para efeitos do nº 2 do artº 113º do CCP, qualquer critério que permita, a nível do Município, uma definição geral e uniforme do conceito de “prestações do mesmo tipo ou idênticas”, devendo o Município, à semelhança do que foi recomendado em relação às compras públicas, estabelecer os critérios a utilizar na densificação desse conceito, mediante orientações escritas, devidamente fundamentadas, para efeitos de controlo do limite dos contratos com a mesma entidade, precedendo ajuste direto²¹.

Em sede de **contraditório institucional**, quanto a este item, a autarquia reitera o referido relativamente ao ponto 2.1.3.1., ou seja, que acatará a recomendação da IGF para densificar o conceito de “prestações do mesmo tipo ou idênticas” tendo em vista o controlo do limite dos contratos com a mesma entidade, precedendo ajuste direto.

2.2.2.4. No triénio 2010 a 2012, as competências na área das empreitadas pertenciam à CM, tendo esta deliberado, em 26/out/2009, delegar no PCM a competência para “aprovar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras (...)”.

2.2.3. Legalidade das empreitadas

2.2.3.1. Procedimento contratual

No que respeita ao procedimento contratual, conforme **ANEXOS 6 E 7**, constatou-se o seguinte:

- ✓ Quanto ao cumprimento do disposto nos artº 113º do CCP (escolha de entidades convidadas em ajuste direto), do disposto no ponto 2.9.6 do POCAL e do disposto na Resolução 13/2007 do TC substituída, depois, pela Resolução 14/2011 (identificação nominal e funcional dos autores das informações e dos atos), remete-se para as observações formuladas atrás, no número 2.1.3.1;
- ✓ Nos processos de empreitadas nºs E-06/2011 e E-02/2012, a CM só convidou uma entidade a apresentar proposta, em claro prejuízo da concorrência, apesar da regularidade da situação (artºs 19º e 114º do CCP);
- ✓ No proc. E-06/2010, tratando-se de um projeto cofinanciado, o concurso público urgente mostra-se justificado, enquadrando-se no artº 52º, nº 2, do DL 72-A/2010, de 18/jun e no artº 155º do CCP;

²¹ Podendo recorrer, por ex., às categorias/subcategorias dos alvarás de empreiteiros de obras públicas ou à classificação CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos).

- ✓ No proc. E-01/2010, as informações de cabimento e de compromisso foram prestadas em datas posteriores às da abertura do procedimento e da celebração do contrato, respetivamente.

Nos restantes processos (E-06/2010, E-03/2011, E-06/2011, E-02/2012 e E-01/2012), as informações de cabimento foram emitidas depois da abertura do procedimento, mas as informações de compromisso surgiram antes do contrato.

Reiterando o que se disse atrás, em relação às compras públicas, a autorização de despesa e a celebração de contrato sem a prévia efetuação dos respetivos cabimento e compromisso implicam violação do disposto na al. b), do nº6, do artº 42º, da Lei de Enquadramento Orçamental e na al. d), do nº 2.3.4.2 e no nº 2.6.1 do POCAL, o que poderia ser suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no artº 65º, nº1, al. b), da LOPTC.

Salienta-se aqui, igualmente, que a falta de emissão prévia das informações de cabimento e de compromisso já está a ser corrigida, como comprovam os processos indicados a título de exemplo pelos serviços municipais²².

No **contraditório institucional**, quanto à legalidade dos procedimentos dos processos de empreitadas, a autarquia reitera o referido relativamente ao ponto 2.1.3.1..

No **contraditório pessoal**, o ex-PCM reitera o referido no ponto 2.1.3.1.

Reitera-se aqui o que foi referido no final do ponto 2.1.3.1. quanto ao processo de realização de despesa, não nos merecendo, por isso, a presente situação qualquer encaminhamento.

2.2.3.2. Execução física e financeira

No que respeita à execução física e financeira, conforme **ANEXOS 8 E 9**, apurou-se o seguinte:

- ✓ Na sua ação de fiscalização o Gabinete Técnico, em regra, não elaborou quaisquer informações, autos, relatórios, ou livros próprios onde esteja documentado o exercício de fiscalização da execução do contrato (artº 305º do CCP);
- ✓ Também não consta que, em cumprimento do previsto nos cadernos de encargos, a CM tenha nomeado "diretor de fiscalização" ou equivalente e que os empreiteiros tenham organizado "registo da obra, em livro adequado, com folhas numeradas e rubricadas por si e pela fiscalização, contendo uma informação sistemática e de fácil consulta dos acontecimentos mais importantes relacionados com a execução dos trabalhos";

²² Proc.s F-01/2014, F-04/2014, F-07/2014 e F-08/2014.

- ✓ No proc. E-02/2012, em que a fiscalização foi da responsabilidade do Gabinete Técnico, não existe explicação para o incumprimento do prazo de execução da obra (desvio de 439 dias), nem quaisquer dados de fiscalização esclarecedores dos motivos desse incumprimento.

Confrontado com o facto, o Gabinete Técnico esclareceu em informação de 4/mar/2014 (nº 88/2014) que, tendo-se verificado que as temperaturas em jun/2012 já justificavam a abertura das piscinas exteriores, a CM decidiu nesse sentido, assumindo a responsabilidade pelos previsíveis atrasos na execução dos trabalhos, que teriam de ser conciliados não só com o funcionamento das piscinas mas também com as disponibilidades do empreiteiro²³.

Não obstante, os custos da obra não aumentaram, tendo sido faturado e pago o montante total de €73 120,84 (sem IVA), inferior em €9 828,88 ao valor do contrato, em virtude de ter havido trabalhos a menos;

- ✓ Verifica-se, no proc. E-03/2011, que a receção provisória só foi feita em 19/dez/2011, quando o segundo e último auto de medição de trabalhos é de 5/ago/2011, data esta, plenamente, dentro do prazo de execução da obra. Contudo, não se divisam no processo motivos para o facto e não existem quaisquer dados de fiscalização que revelem o que se passou, registando-se um incumprimento formal do prazo de execução, de 111 dias;
- ✓ No proc. E-01/2012, em que o prazo da obra terminava em 30/set/2012, o auto de receção provisória, com data de 2/out/2012, foi elaborado na sequência de vistoria na qual se verificou "que as obras se encontravam de acordo com o projeto" e na qual "pelo senhor presidente foi dito que recebia as obras em nome da Câmara Municipal, por verificar que se encontravam concluídas e não haver nenhuma observação a fazer".

Decorre desse auto de receção que estavam realizados todos os trabalhos da empreitada incluindo, pois, os do Cap. 6, ponto 6.2 (Guardas metálicas de segurança).

Sendo assim, não se compreende porque é que o auto de medição nº 3, respeitante a estes trabalhos acessórios, só surgiu em 9/out/2013 e porque é que o Gabinete Técnico só em informação de 11/dez/2013 considerou tal auto de medição "corretamente executado, estando já realizados os trabalhos nele incluídos e correspondendo os preços unitários aos da proposta".

O dito Gabinete Técnico não produziu qualquer elemento onde esteja documentado o exercício de fiscalização da execução do contrato e não fez qualquer observação ou reparo na dita informação de 11/dez/2013 que permitam

²³ Contudo, não há qualquer deliberação, despacho, ou outro documento onde esteja expressada essa decisão.

entender esta entrega, receção e certificação, completamente extemporâneas do auto de medição nº 3, factos que carecem de explicação;

- ✓ Nos processos E-1/2010 e E-3/2011, o auto de receção provisória não se mostra totalmente conforme à lei, dado que é omissivo quanto à execução do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição (artºs 394º, nº2, al. b) e 395º, nº2, al. b) do CCP);
- ✓ No proc. E-06/2010 decorre do memorando nº 4 da fiscalização externa, de 30/jun/2011, que na data da receção provisória estavam quase totalmente executados os trabalhos principais, mas não alguns trabalhos acessórios ("equipamentos de sinalização e segurança", "elementos da fonte cibernética" e, sobretudo, redes de rega).

Consideramos que a receção não deveria ter sido realizada, uma vez que a obra não se encontrava totalmente concluída (ainda que faltassem os referidos trabalhos acessórios) ou que, pelo menos, a realizar-se, como foi o caso, o auto deveria referir essa situação, estabelecendo um prazo curto para a sua rápida conclusão dos trabalhos acessórios, o que não aconteceu;

- ✓ Em nenhum dos processos ocorreu derrapagem de custos e em todos eles o prazo médio de pagamento foi inferior a 60 dias.

Em sede de **contraditório institucional**, quanto à execução física e financeira das empreitadas, a autarquia refere que implementará as recomendações da IGF assegurando, de futuro, a nomeação de um "diretor de fiscalização", a existência de um "livro de obra" e a produção de documentos que espelhem o exercício de fiscalização da execução do contrato, em cada empreitada municipal.

2.3 URBANISMO

2.3.1. Instrumentos de gestão territorial em vigor

2.3.1.1. O MO, conforme listagem fornecida pelos serviços e consulta ao SNIT (Sistema Nacional de Informação Territorial) – www.dgterritorio.pt, com abrangência ao período temporal da ação, dispõe dos seguintes instrumentos de planeamento urbanístico municipais, válidos e plenamente eficazes:

- ✓ Plano Diretor Municipal (PDM), de 1995²⁴;
- ✓ Plano de Pormenor da Zona Industrial de Açude Pinto²⁵, que foi retificado e corrigido em julho e agosto de 2014, respetivamente;
- ✓ Plano de Pormenor da Zona Industrial de Oleiros.

²⁴ Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros 78/95, publicada na I.ª Série-B do DR, n.º 193, de 22/ago/95.

²⁵ PP aprovado pela Assembleia Municipal, em 30/abr/1997, publicado pela Declaração n.º 2/98 (2.ª série), de 3/jan/1998, na II.ª Série do DR, n.º 2.

2.3.1.2. Existem, ainda, com abrangência no território municipal, outros instrumentos de gestão territorial de responsabilidade supramunicipal (administração regional e nacional), vinculativos da administração pública e, alguns, de aplicação direta aos particulares²⁶.

Apesar da vigência de Planos Setoriais e Planos Especiais no território municipal, não foi produzida qualquer informação municipal sobre a conformidade dos PMOT em vigor com as normas do Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Sul (PROF-PIS) e do Plano de Ordenamento das Albufeiras de Cabril, Bouça e Santa Luzia (POACBSL), para se saber se os referidos PMOT careciam ou não de alteração ou revisão em função das previsões desses planos - Cfr artº 37º do regulamento do PROF PIS e artº2º do regulamento do POACBSL.

2.3.1.3. O PDM de Oleiros, que data de 1995, encontra-se muito desajustado face ao carácter dinâmico que deve estar subjacente aos planos e ao quadro legal que vigorava àquela data e ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), posteriormente entrado em vigor e subseqüentes alterações²⁷.

2.3.1.4. Por sua vez, o Município não procedeu, complementarmente à entrada em vigor do PDM, à exceção dos dois PP acima identificados, à elaboração dos instrumentos de planeamento de âmbito mais restrito (Planos de Urbanização e Planos de Pormenor - PU e PP), mesmo nas situações em que os artºs 53º e 54º do regulamento daquele plano preveem a sua elaboração obrigatória para 6 Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG)²⁸, ou, em sua substituição, à delimitação de unidades de execução que a legislação mais recente do RJIGT contempla²⁹.

Estes instrumentos de ordem inferior são os apropriados para promover a contenção e consolidação dos perímetros urbanos, bem como o preenchimento de espaços vazios dentro dos perímetros existentes, de forma a controlar e ordenar a expansão urbana e ajustar o dimensionamento dos sistemas de infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes, às reais necessidades das populações residentes.

Os únicos dois PP eficazes no município, da Zona Industrial de Açude Pinto e da Zona Industrial de Oleiros, têm uma expressão muito reduzida na área urbana do território municipal, ocupando apenas 12,85 ha de um total de 633,15ha de áreas urbanas/urbanizáveis previstas no PDM em vigor, o que revela um nível de atividade de planeamento territorial municipal muito limitado (2,03%).

²⁶ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT); Plano da Bacia Hidrográfica do Tejo; Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas que integram a Região Hidrográfica 5 (RH5) - PGBH do Tejo; Plano de Ordenamento das Albufeiras de Cabril, Bouça e Santa Luzia (POACBSL) e Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Sul (PROF-PIS) (parcialmente suspenso).

²⁷ Vide Decreto-lei 69/99, de 2/mar e Decreto-lei 380/99, de 22/set, sucessivamente alterado pelo Decreto-lei 53/2000, de 7/abr, pelo Decreto-lei 310/2003, de 10/dez, pela Lei 58/2005, de 29/dez, pela Lei 56/2007, de 31/ago, pelo Decreto-Lei 316/2007, de 19/set, pelo Decreto-Lei 46/2009, de 20/fev e pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7/ago.

²⁸ Oleiros, Estreito, Orvalho e Núcleo Histórico de Oleiros, Zonas envolventes das Albufeiras das Barragens do Cabril e das Corgas.

²⁹ Fernanda Paula Oliveira, As virtualidades das Unidades de Execução Num Novo Modelo de Ocupação do Território: Alternativa aos Planos de Pormenor ou outra via de Concertação de interesses no Direito do Urbanismo?, na Revista de Direito Regional e Local, n.º 2 (Abril/Junho de 2008), p.ªs 17 e segs.

QUADRO 4 – ÁREAS URBANAS/URBANIZÁVEIS DO PDM

Classes/categorias de espaço		Área (ha)
Urbanas	Existentes (a)	531,7
	Expansão	76,6
Indústria transformadora	Existentes	13,7
	Expansão	11,15
Áreas urbanas (sub-total)		633,15
Áreas não urbanas (agrícolas, florestais, naturais)		46.466,85
Área total do Município		47.100,00

a) Dos 531,7 ha, cerca de 400 ha, respeitam a edificação dispersa - Cfr. PDM - Georeferenciação de áreas urbanas, turísticas e industriais - DGOTDU, 1998.

Fonte: Dados recolhidos com a assistência dos serviços municipais

Nível de atividade de planeamento territorial	(Áreas c/ PP ou PU) / (Áreas urbanas PDM)	2,03%
--	--	--------------

2.3.1.5. Em várias disposições do RPDM (ex. art^{os} 37^o, 42^o e 46^o), é preconizada a implementação do PDM mediante planos de urbanização (PU) e planos de pormenor (PP). E, como já foi referido, no art^o 53^o ficou mesmo estabelecida a obrigatoriedade de elaboração de planos, nomeadamente PU e PP, para as seis UOPG descritas no art^o 54^o, o que não chegou a acontecer em qualquer dos casos.

2.3.1.6. Por outro lado, por força do disposto nos art^{os} 53^o e 56^o a 58^o do regulamento do POACBSL, que entrou em vigor em 13/abr/2002, a CM também ficou obrigada a elaborar, no prazo de 18 meses a contar dessa data, um plano de pormenor para cada uma das três UOPG previstas na área do Município (UOPG III-Cambas, UOPG IV-Álvaro n^o 1 e UOPG V-Álvaro n^o 2). Todavia, não consta que tais planos tenham sido elaborados.

2.3.1.7. Também não ficou demonstrado que tenha havido apresentação pela CM à AM, de dois em dois anos, de relatório sobre a execução dos PMOT e a sua articulação com a estratégia de desenvolvimento municipal (art^{os} 28^o, n^o 3 e 29^o da Lei n^o 48/98)³⁰.

2.3.1.8. Em suma, confirma-se que a atividade de planeamento territorial no MO tem sido claramente descurada e reduzida desde a entrada em vigor do PDM, em 1995, e dos dois PP eficazes, em 1998, uma vez que nem sequer nos casos em que a obrigação de planos era obrigatória, os mesmos foram concretizados.

³⁰ Por falta de dados precisos e fiáveis, não é possível apurar, aqui, o nível de execução de planeamento territorial (solo urbanizável já urbanizado, designadamente através de operações de loteamento/solo urbanizável do PDM). É evidente que, a nível da revisão do PDM, serão necessariamente identificadas e quantificadas as áreas de solo urbanizável que já se encontra urbanizado. A revisão tem de assentar em relatório fundamentado de avaliação da execução do PDM e de caracterização da evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respetiva elaboração.

No **contraditório institucional**, quanto aos instrumentos de gestão territorial do Município, a autarquia:

- ✓ Reconhece que o PDM de Oleiros se encontra muito desajustado face ao carácter dinâmico do RJIGT;
- ✓ Alega que, por esse motivo, se encontra em fase de conclusão a proposta final do novo PDM, a ser submetida à apreciação da Comissão de Acompanhamento no início de 2015, seguida de discussão pública e posterior submissão à aprovação da AM, com previsível entrada em vigor em jul/2015;
- ✓ Admitindo a reduzida atividade de planeamento territorial do MO, invoca a dificuldade acrescida dessa atividade num concelho como o de Oleiros, onde o elevado decréscimo populacional contrasta com o sobredimensionamento dos perímetros urbanos, questão que será tratada no novo PDM.

Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantém.

2.3.2. Análise quantitativa dos perímetros urbanos do PDM

2.3.2.1. Para além da desatualização do PDM, os perímetros urbanos que este propõe mostram-se sobredimensionados, sobretudo tendo em consideração o decréscimo populacional de 44,4% registado no concelho nas últimas três décadas, com taxas de crescimento negativas, de 24%, 14% e 15%, respetivamente, por década.

QUADRO 5 – EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE OLEIROS (CENSOS INE)

População residente (hab)				Variação (%)			
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011	1981-2011
10.183	7.767	6.677	5.702	-23,73%	-14,03%	-14,60%	-44,00%

2.3.2.2. Com efeito, verifica-se que o PDM de Oleiros (1995) prevê um acréscimo de áreas de ocupação para futura expansão urbana de 14,4%³¹, com base no crescimento populacional registado na década anterior (1981/91), que aliás foi negativo, de 23,73%, sendo por isso, claríssimo, o sobredimensionamento das mesmas³².

2.3.2.3. Isto significa que, caso se concretizassem as previsões que constam no PDM de Oleiros, seria possível acolher uma população total de 8.886 habitantes, quando a população residente verificada em 2001 se limitou a 6.677 habitantes e em 2011 a 5.702 habitantes.

³¹ 76,6 ha / 531,7 ha = 188%

³² O dimensionamento das áreas urbanizáveis de expansão previstas no PDM de Oleiros de 1995, para o prazo expectável de 10 anos (Cfr artº 19º do DL nº 69/90, de 2/mar), deveria ter-se baseado na evolução demográfica registada entre 1981 e 1991.

QUADRO 6 – PERÍMETROS URBANOS DO PDM Vs EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA

Município de Oleiros	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)
	7.767	531,70	14,6	76,60	1.119	8.886

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

2.3.2.4. O sobredimensionamento de áreas para futura expansão urbana verificado em Oleiros, um Município já com muita edificação dispersa, é contrário ao princípio de consolidação dos núcleos urbanos existentes e de faseamento controlado das áreas de expansão, face à evolução demográfica estimada, que está subjacente a uma correta gestão dos recursos disponíveis e à rentabilização das infraestruturas e de outros investimentos.

2.3.2.5. Num cenário em que o município, ainda que em decréscimo populacional, tenha uma atitude passiva em relação ao mercado de solos e à produção de solo urbano (tal como sucede em Oleiros³³), considera-se que a autarquia deve fazer uso dos seus poderes regulamentares, tributário e de investimento em infraestruturas de modo a induzir, incentivar e concentrar/limitar o crescimento urbano para determinadas zonas que considere prioritárias.

2.3.2.6. Desta forma, contrariar-se-ia a dispersão do povoamento e conseqüente expansão irracional e não controlada da ocupação edificada do solo e das infraestruturas, bem como a inerente sobrecarga do erário público municipal com a execução e manutenção das mesmas.

2.3.2.7. Relativamente à revisão do PDM, não é possível ajuizar sobre a razoabilidade ou não do dimensionamento das áreas para futura expansão urbana, uma vez que a revisão está numa fase em que ainda não há dados quantitativos, suficientemente firmados³⁴.

2.3.3. Regulamentos municipais relevantes na área da gestão urbanística

Em matéria de gestão urbanística, em especial na urbanização e edificação, a abranger o período temporal da ação (2010/2012), o Município dispôs dos seguintes regulamentos:

- ✓ Regulamento do PDM publicado em 22/ago/1995³⁵;
- ✓ Regulamento de Urbanização e Edificação (RUE), publicado em 21/dez/2009³⁶;
- ✓ Regulamento de Edificação em Espaço Rural (REER), publicado 21/dez/2009³⁷;

³³ Com exceção da Zona Industrial de Açude Pinto, onde o Município adquiriu terrenos, executou infraestruturas e vendeu lotes a preços simbólicos para cativar investimento industrial, embora sobrecarregando o orçamento municipal.

³⁴ Na verdade, de acordo com a consulta de 9/abr/2014 à Plataforma Colaborativa da Gestão Territorial do SNIT/DGOTDU, a revisão não regista movimento após a constituição da Comissão de Acompanhamento.

³⁵ Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros 78/95, publicada na I.ª Série-B do DR, n.º 193, de 22/ago/95.

³⁶ DR 2ª S, Nº 245, de 21/dez/2009.

³⁷ DR 2ª S, Nº 245, de 21/dez/2009.

- ✓ Regulamento de Taxas, Licenças, Compensações e Outros Rendimentos (RTLTCOR), de 2009;
- ✓ Regulamento e Tabela de Taxas (RTT), de 2010.

2.3.3.1. Regulamento do PDM (RPDM)

O PDM em vigor que, como já deixámos dito, data de 1995, encontra-se completamente desatualizado, dado nunca ter sido revisto nestes anos, nem ter sofrido qualquer alteração até à data (2014).

Carece notoriamente de revisão, mas o processo tem tido uma evolução lenta desde que foi constituída a comissão mista de coordenação, já em nov/2006³⁸.

Desde esta data, o SNIT (Sistema Nacional de Informação Territorial) – www.dgterritorio.pt – não contém qualquer outro registo sobre a revisão.

Na aplicação do RPDM em espaços urbanos e aglomerados rurais, verifica-se a existência de dois regimes de edificabilidade, um decorrente das disposições gerais do regulamento (artº 38º) e outro aplicável a cada um desse tipo de espaços (espaços urbanos – artº 41º; aglomerados rurais – artº 43º, nº 2).

Contudo, o RPDM não estabelece qualquer prioridade na aplicação do regime de edificabilidade previsto no artº 38º relativamente ao dos artºs 41º ou 43º, nº 2, nem vice-versa, pelo que se considera que deverão ser verificados cumulativamente.

De facto, o artº 38º aplica-se, por força do artº 37º, nºs 2 e 3, a todas os espaços predominantemente urbanos (onde se incluem os espaços urbanos e aglomerados rurais) não abrangidos por PU ou PP eficaz, estando sujeitos à aplicação direta dos índices estabelecidos no Quadro Nº 1 do RPDM.

A posição da autarquia sobre este tema não é clara, uma vez que, além de inexistirem quaisquer orientações municipais escritas sobre esta matéria, as próprias informações municipais de apreciação do projeto de arquitetura (Cfr. Artº 20º do RJUE) são omissas em fundamentação, nomeadamente, por não remeterem para o articulado dos PMOT aplicáveis.

2.3.3.2. Regulamento de Urbanização e Edificação (RUE)

Até 5/jan/2010 vigorou, o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE) de 2003³⁹, que estabelecia, designadamente, “os princípios aplicáveis à urbanização e edificação, as regras gerais e critérios referentes às taxas devidas pela emissão de alvarás, pela realização e reforço de infraestruturas urbanísticas, bem como às compensações” e que dispunha sobre “impacte semelhante a um loteamento” e sobre “isenção e redução das taxas”⁴⁰.

³⁸ Despacho 23 074/2006 do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, publicado no DR 2º S Nº 218, 13/nov.

³⁹ Publicado no DR Apêndice 33, 2º S Nº 46, de 24/fev.

⁴⁰ Continua, ainda, tabela anexa relativa às ditas taxas pela emissão de alvarás e prestação de outros serviços administrativos na área da urbanização e edificação.

A partir de 6/jan/2010, passou a vigorar o RUE⁴¹ que, ao contrário do RMUE, acima aludido, deixou de prever a existência de taxa pela realização e reforço de infraestruturas urbanísticas, bem como de compensações, não incluindo, portanto, quaisquer regras e critérios referentes às mesmas.

Sobre o assunto há a referir que, quer a Lei das Finanças Locais, quer o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais⁴², que lhe sucedeu, apresentam, no que respeita à criação de taxas, a seguinte formulação, nos artºs 15º e 20º, respetivamente: "Os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais".

Por sua vez, este Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA), contido na Lei nº 53-E/2006, de 29/dez, estabelece nos artºs 5º, nº 2, e 6º, nº 1, al a) que "As autarquias locais podem criar taxas(...)", designadamente, "Pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias".

Face às normas referidas, que traduzem o reconhecimento do poder das autarquias locais de criar taxas, surge a questão de saber se o Município se pode abstrair da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas.

Entendemos que não, uma vez que o disposto no artº 116º, nºs 2 e 3, do RJUE sujeita a emissão do alvará de licença e a admissão de comunicação prévia de loteamento e, bem assim, a emissão do alvará de licença e a admissão de comunicação prévia de obras de construção ou ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou alvará de obras de urbanização⁴³ ao pagamento da taxa "a que se refere a alínea a) do artigo 6º da Lei nº 53-E/2006, de 29 de dezembro".

No que respeita às compensações, não se suscitam sequer dúvidas sobre a obrigatoriedade da sua previsão em regulamento municipal, atendendo ao disposto no artº 44º e no artº 57º, nº 5, do citado RJUE, que exige, em operações de loteamento, outras operações urbanísticas consideradas como de impacte relevante e em operações de edificação com impactes semelhantes a uma operação de loteamento, que haja cedências de parcelas ao Município ou, na sua falta ou insuficiência, que haja compensações.

De notar, a propósito, que próprio PDM de Oleiros de 1995, no artº 8º do regulamento, determina a aprovação de regulamento municipal "tendo por objeto, respetivamente, a criação e cobrança de taxa municipal de urbanização e o regime de compensação e licenciamento de operações de loteamento urbano, quando não haja cedência de

⁴¹ Publicado no DR 2ª S, Nº 245, de 21/dez/2009.

⁴² Lei 2/2007, de 15/jan, e Lei 73/2013, de 3/set, respetivamente.

⁴³ O nº 5 do referido artº 116º prescreve que os projetos de regulamento municipal da taxa pela realização, manutenção e reforço das 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 geograficamente diferenciadas; diferenciação das taxas aplicáveis em função dos usos e tipologias das edificações e, eventualmente, da respetiva localização e correspondentes infraestruturas locais.

terrenos para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos que devam integrar o domínio público”.

Esta falta de previsão/omissão do RUE de taxa pela realização e reforço de infraestruturas urbanísticas, bem como de compensações, dispensou da sujeição a estes encargos todas as operações urbanísticas licenciadas desde 6/jan/2010, em relação às quais se justificaria a obrigatoriedade das referidas contrapartidas ao Município, com claro prejuízo para esta entidade.

A CMO deverá, por isso, sob pena de participação ao Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco, voltar a inserir em regulamento municipal a taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, nos termos do artº, 116º, nº5, do RJUE e do artº 6º, nº1, al. a) do RGTAL e deve voltar a aplicar o disposto no artº 44º e no artº 57º, nº 5, do dito RJUE sobre cedências e compensações.

Contraditoriamente, o RUE em apreço pretendeu dar satisfação às alterações introduzidas ao RJUE pela Lei 60/2007, de 4/set, introduzindo, por exemplo, a figura do impacte urbanístico relevante e associando-a à do impacte semelhante a loteamento, embora tenha esvaziado o seu efeito com a eliminação do seu articulado, atrás referida, do regime das cedências e compensações do seu articulado.

No entanto, uma interpretação possível, seria a de que o MO teria de exigir sempre as cedências obrigatórias para espaços verdes e equipamentos públicos, porque não tinha meios regulamentares para as dispensar através da cobrança da compensação respetiva.

Contudo, além das omissões acima apontadas, já se encontra novamente desatualizado face às novas alterações ao RJUE introduzidas pelo DL 26/2010, de 30/mar.

Atendendo ao exposto e considerando as razões atrás aduzidas, a CM deve promover a revisão do RUE, exigida, aliás, no artº 3º do referido DL 26/2010, de 30/mar.

Em sede de **contraditório institucional**, quanto ao RUE, a autarquia refere que:

- ✓ Voltará a inserir em regulamento municipal a taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e as compensações em numerário ou em espécie, com fundamentação dos respetivos valores, bem como de eventuais isenções de taxas previstas nesse regulamento;
- ✓ No início de 2015 será realizado um estudo económico-financeiro com vista à fixação do valor das novas taxas a introduzir na Tabela de Taxas do Município e à revisão das taxas atualmente existentes, prevendo a sua concretização ainda no decurso de 2015.

Face ao exposto, a CMO deverá submeter a esta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, a publicação em DR do RUE e/ou do RTT, com a inclusão da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e das compensações em numerário ou em espécie, e com a fundamentação dos respetivos valores, sob pena de participação ao Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco.

2.3.3.3. Regulamento de Edificação em Espaço Rural (REER)

O REER foi publicado em 21/dez/2009⁴⁴ e comporta as “regras a implementar, enquadrando numa lógica estruturante de médio e longo prazos os instrumentos disponíveis, nomeadamente os Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) e traduz-se num modelo ativo, dinâmico e integrado”.

O PMDFCI em vigor, além de definir em mapa o nível de perigosidade de incêndio em que cada zona do MO se encontra⁴⁵, remete para o REER a definição de regras que as novas edificações no espaço florestal, fora das áreas edificadas consolidadas, têm de respeitar na sua implantação.

2.3.3.4. Regulamento de Taxas, Licenças, Compensações e Outros Rendimentos (RTL COR)

O RTL COR foi aprovado pela AM em 30/dez/2009, sob proposta da CM de 11/dez/2009, mantendo-se em vigor até final de abr/2010.

Embora não tenha atendido ao disposto no RGTAL (Lei nº 53-E/2006, de 29/dez), a validade do Regulamento não é posta em causa, dado que a Lei nº 117/2009, de 29/dez, veio permitir que a conformação com o dito RGTAL pudesse ser feita até 30/abr/2010.

2.3.3.5. Regulamento e Tabela de Taxas (RTT)

O RTT foi aprovado pela AM em 28/abr/2010, entrou em vigor em 1/mai/2010 e sofreu atualizações dos valores das taxas em 2011 e 2012, mediante deliberações da AM de 29/dez/2010 e 27/dez/2011, respetivamente.

De acordo com o preâmbulo do RTT, foi tido em conta o RGTAL na sua elaboração, nomeadamente o disposto no artº 8º, nº 2.

No entanto o “estudo económico-financeiro relativo ao valor das taxas”, embora refira na introdução que contemplou, também, a taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, não apresenta, qualquer fundamentação para a sua omissão ou valor nulo, conforme impunha o artº 8º, nº2, al. c) do referido RGTAL.

Igualmente não está evidenciada a fundamentação em relação às isenções que o RTT prevê nos art.ºs 21.º e 22º, nos termos do exigido no art.º 8º, n.º 2, al. d), do RGTAL, nem relativamente à omissão das compensações previstas no artº 44º do RJUE.

A CMO deverá, por isso, sob pena de participação ao Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco, voltar a inserir em regulamento municipal a taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas⁴⁶ e as compensações em numerário ou em espécie⁴⁷, incluindo a fundamentação económico-financeira dos respetivos valores, bem como das eventuais isenções de taxas previstas nesse regulamento.

⁴⁴ DR 2ª S Nº 245, de 21/dez/2009.

⁴⁵ Mostrando que a maior parte do Município está em média, alta e muito alta perigosidade

⁴⁶ Nos termos do artº, 116º, nº5, do RJUE e do artº 6º, nº1, al. a) do RGTAL.

⁴⁷ Conforme disposto no artº 44º e no artº 57º, nº 5, do dito RJUE.

O referido pela autarquia no **contraditório institucional**, quanto ao ponto 2.3.3.2. (RUE), é aplicável ao RTT, dando-se aqui como reproduzido.

Assim, a CMO deverá submeter a esta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, a publicação em DR do RUE e/ou do RTT, com a inclusão da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e das compensações em numerário ou em espécie, e com a fundamentação dos respetivos valores, sob pena de participação ao Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco.

2.3.4. Gestão Urbanística

Na definição das amostras, teve-se em consideração, nomeadamente:

- ✓ A materialidade (em função da área bruta de construção autorizada – abc);
- ✓ A tipologia (loteamento, edificação);
- ✓ O uso (habitação, comércio, serviços, indústria, etc.);
- ✓ A localização (centro Vs. periferia);
- ✓ A análise de risco (licença vs. comunicação prévia);
- ✓ A atualidade dos processos (preferência aos aprovados mais recentemente) e
- ✓ Os pontos críticos associados ao planeamento do território, gestão e fiscalização urbanísticas.

O quadro seguinte mostra que, num universo de 58 operações urbanísticas aprovadas entre 2010 e 2012, com o total de 17.194,01 m² de abc autorizada, foram analisadas 8 operações, com 9.293,82 m² de abc total, o que representa 14% do número de operações e 54% da área total do universo, respetivamente.

QUADRO 7 - AMOSTRA DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Operações urbanísticas	Universo	Amostra	Peso da amostra no universo
Número de processos	58	8	13,79%
Abc autorizada	17.194,01 m ²	9.293,82 m ²	54,05%

Fonte: Relação das operações urbanísticas fornecida pelos serviços municipais

A amostra abrangeu os 8 processos descritos no quadro seguinte:

QUADRO 8 – AMOSTRA DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Processo	Tipo de Operação		Tipo de Utilização	Abc autorizada	Ficha resumo
	Edificação	Loteamento			
L-37/2008	Alteração		Casa de Campo TER	320,00 m ²	Ficha 1
L-09/2009	Construção		Unidade de cuidados continuados	2.122,40 m ²	Ficha 3
L-33/2009	Ampliação		Industria	1.040,00 m ²	Ficha 4
L-36/2010	Ampliação		Habitação	382,57 m ²	Ficha 5
L-37/2010	Construção		Habitação	399,74 m ²	Ficha 6
L-03/2011	Construção		Habitação, comércio e serviços	1.802,08 m ²	Ficha 7
L-20/2011	Ampliação		Industria	2.540,20 m ²	Ficha 8
L-43/2011	Construção		Armazém	686,83 m ²	Ficha 9
Total				9.293,82 m²	

Além desses 8 processos, foi analisado o processo nº L-49/2008 (Ver **FICHA 2**), aprovado e licenciado em 2008, por ser abrangido, tal como os processos nº L-33/2009 e L-20/2011 da amostra, pelo Plano de Pormenor da Zona Industrial de Açude Pinto e incidir sobre a mesma área de intervenção⁴⁸.

A análise de cada um desses processos encontra-se resumida nas **FICHAS 1 A 9** anexas ao presente relatório.

2.3.4.1. Conformidade do procedimento de controlo prévio

As operações urbanísticas analisadas processaram-se nos termos do RJUE, tendo-se detetado, no conjunto dos 9 processos urbanísticos analisados, as seguintes irregularidades processuais:

- ✓ Falta de fundamentação sistemática da informação municipal de apreciação do projeto de arquitetura (Cfr. Artº 20º do RJUE), sem remissão para o articulado dos PMOT aplicáveis, nem qualquer demonstração de verificação dos parâmetros urbanísticos qualitativos e quantitativos desses diplomas, nem de outras normas legais e regulamentares aplicáveis relativas ao aspeto exterior e à inserção urbana, nem quanto ao uso proposto – relativamente aos 9 processos analisados;
- ✓ Falta de rigor nas peças do processo de licenciamento de construção de armazém, falando-se, na memória descritiva do projeto de arquitetura, em PDM do “Fundão” e “cércea da moradia” e referindo-se, nas telas finais, a área bruta de construção de 334,23 m², em vez de 686,83 m² - Proc. L-43/2011;

⁴⁸ O Proc. nº L-49/2008 incide sobre os lotes 9 a 13 do PP da Zona Industrial de Açude Pinto; o Proc. nº L-33/2009 incide sobre os lotes 8 a 13 do PP da Zona Industrial de Açude Pinto e o Proc. nº L-20/2011 incide sobre os lotes 4 a 13 do PP da Zona Industrial de Açude Pinto.

- ✓ Indicação dos tipos de operação urbanística não conforme às definições constantes do artº 2º do RJUE, verificando-se confusão, principalmente, entre "obras de alteração", "obras de reconstrução sem preservação de fachadas" e "obras de ampliação", para além de cumprimento defeituoso e incompleto do disposto no artº 9º do RJUE sobre requerimento e comunicação - Proc.L-37/2008; Proc. L-36/2010;
- ✓ Falta de elementos no processo (de legalização) comprovativos de alegada não ocupação de área de REN com as obras de "alteração/ampliação" de moradia. A tentativa de suprimento dessa falta através de "atestado" do Presidente da Junta de Freguesia de Oleiros, baseado em "declaração testemunhal", de que "o início da construção do prédio urbano (...) é anterior à entrada em vigor do DL nº 38382, de 7/ago/1951", revela-se pouco esclarecedora - Proc. L-36/2010;
- ✓ Cumprimento deficiente do disposto nos artºs 9º, nº 1, e 11º, nº 6, do RJUE sobre requerimento e comunicação e sobre saneamento e apreciação liminar, por não existirem documentos registrais e matriciais no processo que comprovem a propriedade dos lotes abrangidos pelo PP da Zona Industrial de Açude Pinto. A acrescer, a autarquia apenas efetuou reservas de propriedade dos lotes em apreço a favor do requerente, mas, sem antes assegurar a propriedade dos prédios sobre os quais elaborou e aprovou o referido PP da Zona Industrial de Açude Pinto, e executou as respetivas infraestruturas - Processos L-49/08, L-33/09 e L-20/11;
- ✓ Cumprimento deficiente do disposto nos artºs 9º e 11º do RJUE sobre requerimento e comunicação e sobre saneamento e apreciação liminar, não tendo sido efetuada, na altura própria, a correção da divergência de área do terreno, que era de 9.336,56 m2 nas peças desenhadas e escritas do projeto e de 3.634,00 m2 na descrição predial - Proc. L-43/2011;
- ✓ Incorreções e omissões no que respeita às especificações do alvará de licença; não emissão do devido aditamento ao alvará, no caso de alteração à licença; emissão de novo alvará, no caso de prorrogação do prazo de execução da obra, em vez de simples averbamento (artºs 27º, 58º e 77º do RJUE) - Proc. L-37/2008; Proc. L-37/2010; Proc. L-03/2011; Proc. L-43/2011.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que terá em devida conta as irregularidades processuais supra elencadas.

2.3.4.2. Conformidade das operações urbanísticas com os IGT em vigor

As operações urbanísticas foram analisadas tendo em consideração os instrumentos de planeamento eficazes, aplicáveis à localização das mesmas, que se restringiram, basicamente, ao PDM e ao PP da Zona Industrial de Açude Pinto.

No conjunto dos 9 processos analisados, evidenciaram-se 3 situações de violação do Regulamento do PDM em vigor e 3 casos de incumprimento do regulamento do PP da Zona Industrial de Açude Pinto, geradores da invalidade dos atos de licenciamento por força da aplicação do disposto no artº 68º, alínea a), do Decreto-Lei nº 555/99, de 16/dez (RJUE), conforme descrito no **ANEXO 10**.

Decorre daquele anexo que as principais causas de violação dos PMOT em vigor, são as seguintes:

- ✓ Ultrapassagem de parâmetros urbanísticos máximos agravando as desconformidades relativamente às construções pré-existentes - **processo L-37/08**;
- ✓ Violação do regime de edificabilidade previsto nos artºs 38º, 41º e 43º, nº 2 do RPDM, em que o primeiro deve ser de aplicação simultânea com os segundos, consoante se trate de espaços urbanos (artºs 38º e 41º) ou aglomerados rurais (artº 38º e 43º, nº 2).

Com efeito, o RPDM, para os espaços predominantemente urbanos (que incluem espaços urbanos, urbanizáveis e aglomerados rurais), não estabelece qualquer prioridade na aplicação do regime de edificabilidade previsto no artº 38º relativamente ao dos artºs 41º ou 43º, nº 2, nem vice-versa, pelo que se considera que deverão ser verificados cumulativamente.

De facto, o artº 38º aplica-se, por força do artº 37º, nºs 2 e 3, a todas os espaços predominantemente urbanos não abrangidos por PU ou PP eficaz, estando sujeitos à aplicação direta dos índices estabelecidos no Quadro Nº 1 do RPDM - **processos L -09/00 e L-03/11**;

- ✓ Desrespeito pelos parâmetros urbanísticos e pelo desenho urbano do PP da Zona Industrial de Açude Pinto - processos **L-49/08, L-33/09 e L-20/11**.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere:

- ✓ Quanto ao processo nº **L-37/08**, que tratando-se de um imóvel pré-existente e, em parte, decorrente de obras de demolição, o Gabinete Técnico entendeu que a parte correspondente à ampliação se enquadra na alínea a), do nº 2, do artº 43º, do RPDM, atento também o facto da área constante da certidão do Registo Predial apresentada corresponder à área de construção edificada;
- ✓ Quanto ao processo nº **L-36/2010**, que, uma vez que a área que circundava o imóvel já se encontrava impermeabilizada, apenas tendo sido coberta por um alpendre, o Gabinete Técnico entendeu que não se verificava qualquer colisão com a REN, por não ter sido destruído o coberto vegetal (Cfr. artº 20º, nº3, al. a), do DL nº 166/2008, de 22/ago);
- ✓ Que, ainda assim, relativamente a estes dois processos, se a IGF mantiver o entendimento do projeto de relatório, a CMO seguiu-lo-á;

- ✓ Quanto aos processos nºs **L-49/2008, L-33/2009 e L-20/2011**, que os vícios indicados no projeto de relatório ficam sanados com as seguintes alterações ao Plano de Pormenor da Zona Industrial de Açude Pinto:
- 1ª alteração ao PP, que foi submetida à aprovação da AM em 19/dez/2014 (à data do contraditório ainda não tinha sido aprovada);
 - Correção material ao PP, publicada em 29/ago/2014, através da Declaração nº 155/2014;
 - Retificação ao PP, publicada em, 14/jul/2014, através da Declaração de retificação nº 720/2014.

No que respeita ao **processo nº L-37/08**, considera-se que os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm.

Com efeito, somos da opinião que o Gabinete Técnico da Autarquia não poderia limitar a apreciação do projeto de arquitetura à verificação do artº 43º, nº 2, do RPDM, mas também aferir o artº 38º desse mesmo regulamento.

Salvo melhor opinião, o RPDM, para os "aglomerados rurais" não estabelece qualquer prioridade na aplicação do regime de edificabilidade previsto no artº 38º relativamente ao do artº 43º, nº 2, nem vice-versa, pelo que se considera que deverão ser verificados em simultâneo.

De facto, o artº 38 aplica-se, por força do artº 37º, nºs 2 e 3, a todas os espaços predominantemente urbanos não abrangidas por PU ou PP eficaz, onde estão incluídos os aglomerados rurais. No caso em concreto, como o aglomerado rural em causa não foi abrangido por PU ou PP, está sujeito, nos termos do artº 37º, nº 3, do RPDM, à aplicação direta dos índices estabelecidos no artº 38º.

No entanto, constata-se que os índices urbanísticos da proposta anteriormente aprovada (COS = 0,35 m²/m² e IUS = 0,70 m²/m²) poderão ser mantidos, com a área de implantação e a área bruta de construção atualmente edificadas no terreno (208,91 m² e 429,78 m²), desde que seja garantido o aumento da área de terreno abrangida pela operação urbanística, de 560 m² para, pelo menos, 618 m²⁴⁹. Desta forma fica garantido o cumprimento do artº 60º do RJUE e, conseqüentemente, do artº 38º, por se tratar de uma edificação pré-existente.

Refira-se ainda que o Alvará de Obras de Alteração nº 35/2010 nunca chegou a ser alterado para acolher as áreas do último projeto de arquitetura aprovado (Área total de construção = 429,78 m²; Área de implantação = 208,91 m²; Cércea = 5,28 m²), embora o Alvará de Utilização nº 10/2012, emitido com base naquele as tenha acolhido, irregularidade que carece também de correção.

⁴⁹ COS = 208,91/618 = 0,34 m²/m²; IUS = 429,78/618 = 0,70 m²/m².

Assim, a CMO deverá, por um lado, suscitar, junto do requerente, a necessidade de instruir um pedido de alteração à licença, garantindo a aquisição da área de terreno necessária para assegurar a conformidade da edificação com o PDM e, por outro, confirmar que o respetivo alvará traduza as áreas previstas no último projeto de arquitetura aprovado e já edificado.

Atendendo a que a Autarquia se compromete a seguir o entendimento da IGF, propõe-se que a CMO evidencie a regularização das situações elencadas, junto desta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, sob pena de encaminhamento do processo ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco.

Quanto ao **processo nº L-36/10**, tendo em conta:

- ✓ a argumentação da autarquia de que o aumento da área de implantação se deveu à cobertura de uma área circundante do imóvel, que já se encontrava impermeabilizada, com um alpendre;
- ✓ a pequena dimensão desse aumento da área de implantação (12,68 m², ou seja, 8% da área de implantação inicial (156,87 m²);
- ✓ o grande número de usos e ações compatíveis com a REN previsto no artº 20º, nºs 2 e 3 do regime jurídico da REN (DL 166/2008, de 22/ago, na deação atual);

considera-se excessivo, no presente caso, invocar a nulidade do ato de licenciamento em causa, sem prejuízo de se recomendar à autarquia que de futuro, seja mais rigorosa na apreciação dos eventuais processos urbanísticos que venham a ocorrer em zonas abrangidas pela REN.

Relativamente ao **PP de Açude Pinto**, constata-se que a **1ª alteração**, que foi submetida à aprovação da AM em 19/dez/2014, contempla as seguintes principais modificações ao PP:

- ✓ o coeficiente de afetação do solo (CAS) máximo (i.e., implantação máxima) é duplicado, de 0,30 para 0,60 (Cfr. Artº 3º, nº 2, al. a), do PP);
- ✓ o alinhamento frontal obrigatório previsto no artº 5º, nº 2, al. c) do regulamento do PP, deixa de ser aplicável nas condições previstas nos novos nºs 3 e 4 desse artº (junção de lotes);
- ✓ os parâmetros quantitativos e as funções permitidas, dos 24 lotes, previstos no Quadro síntese que consta do artº 9º, do regulamento do PP, foram significativamente alterados, da seguinte forma:
 - A área de implantação máxima duplicou;
 - O volume máximo de construção mais que triplicou (aumentou 3,3 vezes);
 - As funções permitidas foram alteradas de "Indústria" e "Equipamento" para "Indústria/Outros";
 - O número e a área de lotes que eram destinados a Equipamento foram reduzidos de 3 lotes e 6.282 m², para 1 lote e 2.268 m², respetivamente.

Por sua vez, a **correção material** ao PP, de 29/ago/2014, corrigiu os afastamentos posteriores mínimos exigidos de 10 m para 5 m, e a **retificação** ao PP, de 14/jul/2014, retificou a área exigida por lugar de estacionamento, dentro dos lotes.

Confrontando agora os processos nºs **L-49/2008, L-33/2009 e L-20/2011**, com as alterações introduzidas ao PP de Açude Pinto pela 1ª alteração ao PP, de 19/dez/2014 (ainda sem eficácia), pela correção material ao PP, de 29/ago/2014 e pela retificação ao PP, de 14/jul/2014, constata-se que poderão vir a conformar-se com esse PP, desde que a referida "1ª alteração" venha a ser aprovada pelos órgãos municipais competentes e publicada no diário da república, condição necessária para a sua eficácia.

Assim, propõe-se que a CMO comprove a aprovação e publicação da 1ª alteração ao PP de Açude Pinto e evidencie a regularização dos três processos elencados, junto desta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, sob pena de encaminhamento dos processos em causa ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco.

2.3.5. Taxas urbanísticas

2.3.5.1. As receitas das taxas urbanísticas (incluindo taxas administrativas, taxa municipal de urbanização (TMU) e compensações em numerário), têm uma expressão muito reduzida na receita do município, sendo significativamente inferior, designadamente, à dos impostos municipais (incluindo IMI, IMT e IUC).

QUADRO 9 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL

RECEITAS MUNICIPAIS	2010	2011	2012	TRIÉNIO
TOTAL	€ 10.238.945,74	€ 11.500.649,10	€ 10.863.480,43	€ 32.603.075,27
CORRENTE	€ 5.820.638,62	€ 5.667.677,41	€ 5.537.689,18	€ 17.026.005,21
TAXAS URBANÍSTICAS	€ 9.711,96	€ 12.998,87	€ 15.310,66	€ 38.021,49
IMPOSTOS MUNICIPAIS (IMI, IMT, IUC)	€ 304.073,16	€ 302.735,63	€ 308.349,07	€ 915.157,86
PESO DAS TAXAS NA RECEITA TOTAL	0,09%	0,11%	0,14%	0,12%
PESO DAS TAXAS NA RECEITA CORRENTE	0,17%	0,23%	0,28%	0,22%
PESO DOS IMPOSTOS NA RECEITA TOTAL	2,97%	2,63%	2,84%	2,81%
PESO DOS IMPOSTOS NA RECEITA CORRENTE	5,22%	5,34%	5,57%	5,38%

Fonte: Mapa de controlo orçamental da receita/Dados recolhidos nos serviços municipais sobre taxas e impostos

2.3.5.2. As taxas urbanísticas, no triénio de 2010 a 2012, representaram apenas 0,12% e 0,22% das receitas total e corrente do Município, respetivamente, enquanto os impostos municipais no seu conjunto, para os mesmos anos ascenderam a 2,81% e 5,38% dessas receitas, respetivamente.

2.3.5.3. No período em análise, o investimento em infraestruturas gerais

(Infraestruturas viárias, equipamentos públicos e espaços verdes) correspondeu a M€7,6, enquanto as receitas das taxas urbanísticas se quedaram em m€38.

2.3.5.4. A totalidade deste montante corresponde a taxas devidas pela emissão dos documentos ao titular das operações urbanísticas, nada tendo sido cobrado de taxa municipal de urbanização, nem a título de compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.

QUADRO 10 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL

TAXAS URBANÍSTICAS	2010	2011	2012	TRIÉNIO
POR EMISSÃO DE LICENÇAS	€ 9.711,96	€ 12.998,87	€ 15.310,66	€ 38.021,49
T.M.U.	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
TOTAL	€ 9.711,96	€ 12.998,87	€ 15.310,66	€ 38.021,49

2.3.5.5. Constituindo a TMU a contraprestação devida ao Município pelos encargos suportados com a realização, a manutenção e o reforço de infraestruturas urbanísticas, e sendo esta receita nula no triénio analisado, não representa qualquer contribuição para financiar as infraestruturas gerais⁵⁰ da competência municipal, cujo custo nesse período ascendeu a M€7,6, como se pode verificar no quadro infra.

QUADRO 11 – INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURAS GERAIS

PPI / Ano	2010	2011	2012	TRIÉNIO
INFRAESTRUTURAS GERAIS	€ 2.376.561,61	€ 2.761.809,93	€ 2.460.365,64	€ 7.598.737,18

Fonte: Mapas de execução do PPI e de execução orçamental da despesa/Dados fornecidos pelos serviços

2.3.5.6. Neste âmbito, constataram-se várias deficiências e irregularidades:

- ✓ Não formalização de um ato administrativo autónomo de liquidação das taxas relativas a cada operação urbanística, sendo a determinação das taxas realizada “à mão” pelos serviços, sem que seja formalmente aprovada a respetiva nota de liquidação.

Muito embora a generalidade da jurisprudência e da doutrina, concedam em considerar que, neste contexto, os atos de licenciamento consubstanciam, concomitantemente, os próprios atos de liquidação das taxas, sempre seria imprescindível a presença nos processos, à data da prolação dos atos de licenciamento, da nota de liquidação das taxas devidamente aprovada;

- ✓ O cálculo (liquidação) das taxas urbanísticas nem sempre é reportado à data dos atos de licenciamento, como deveria suceder, resultando em disparidades,

⁵⁰ Incluindo infraestruturas viárias, equipamentos públicos e espaços verdes.

nomeadamente, nos casos em que ocorreu, entretanto, a entrada em vigor de um novo regulamento municipal de taxas ou, em função da desatualização das variáveis da fórmula de cálculo;

- ✓ Inexistência de controlo/verificação *a posteriori* do cálculo das taxas, nomeadamente, por parte de um segundo trabalhador/responsável ou pelo superior hierárquico;
- ✓ A necessidade e dimensionamento das cedências a realizar para o Município, ou da sua dispensa, não se encontram devidamente justificadas nos processos;
- ✓ Falta de liquidação e cobrança de taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, de conformidade com o disposto no artº 116º do RJUE, e de compensação em numerário ou espécie, pelo défice de áreas de cedência obrigatória para espaços verdes e equipamentos públicos, nos termos do artº 44º do RJUE, por inexistência de previsão em regulamento municipal⁵¹.

No **contraditório institucional**, a autarquia reitera o que foi referido quanto ao ponto 2.3.4.1, ou seja, que terá em devida conta as irregularidades supra elencadas.

A – Erros de liquidação nas taxas urbanísticas

2.3.5.7. As várias deficiências e irregularidades apontadas na liquidação e cobrança de taxas urbanísticas, resultaram em erros de cálculo das taxas administrativas pela emissão de licenças, das taxas de urbanização e das compensações em numerário, devidas pelas operações urbanísticas que constituem a amostra, conforme quadro seguinte:

QUADRO 12 – ERROS NO CÁLCULO DAS TAXAS ADMINISTRATIVAS

(Valores em €)

Nº do processo	Valor liquidado (Município)	Valor liquidado (IGF)	Erros de liquidação	Obs	Valor cobrado (Município)	Valor devido* (IGF)	Valor não cobrado	Ficha
L-37/2008	487,39	449,41	-37,98		487,39	449,41	-37,98	1
L-49/2008	2.307,25	2.305,75	-1,50		2.307,25	2.305,75	-1,50	2
L-09/2009	0,00	1.117,20	1.117,20	Isento	0,00	0,00	0,00	3
L-33/2009	724,63	613,50	-111,13		724,63	613,50	-111,13	4
L-36/2010	549,81	497,07	-52,74		549,81	497,07	-52,74	5
L-37/2010	547,93	545,74	-2,19		547,93	545,74	-2,19	6
L-03/2011	2.028,27	2.026,08	-2,19		2.028,27	2.026,08	-2,19	7
L-20/2011	2.923,73	2.940,07	16,34		2.923,73	2.940,07	16,34	8
L-43/2011	896,24	893,86	-2,38	Licença caducou	896,24	893,86	-2,38	9
Total	10.465,25	11.388,68	923,43		10.465,25	10.271,48	-193,77	

* Valor calculado nos termos dos elementos do processo e independentemente da decisão sobre a validade da licença.

Em 8 dos 9 processos analisados foram detetados erros de cálculo na liquidação e cobrança das taxas administrativas pela emissão da licença, na sua maioria a favor do Município, que derivaram:

⁵¹ Como se disse, na análise do RUE, a taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e a compensação em numerário ou espécie, deixou de constar dos regulamentos municipais a partir de 2010.

- ✓ Da falta de reporte das taxas à data dos atos de licenciamento (**FICHAS 1, 4 E 5**);
- ✓ Da omissão ou aplicação incorreta de montantes das tabelas anexas do RUE (**FICHAS 2, 4, 6, 7, 8 E 9**).

Em sede de **contraditório institucional**, a autarquia refere que já procedeu à restituição das taxas indevidamente cobradas, bem como à liquidação adicional das taxas não cobradas, juntando comprovativos do seu pagamento ou cobrança:

- ✓ Ordem de pagamento nº 2020/2014, de 16/dez/2014, no valor de €37,97;
- ✓ Ordem de pagamento nº 2018/2014, de 16/dez/2014, no valor de €1,5;
- ✓ Ordem de pagamento nº 2017/2014, de 16/dez/2014, no valor de €111,13;
- ✓ Ordem de pagamento nº 2024/2014, de 16/dez/2014, no valor de €50,36;
- ✓ Ordem de pagamento nº 2019/2014, de 16/dez/2014, no valor de €2,19;
- ✓ Ordem de pagamento nº 2024/2014, de 16/dez/2014, no valor de €2,19;
- ✓ Ordem de pagamento nº 2023/2014, de 16/dez/2014, no valor de €2,38;
- ✓ Fatura/Recibo nº 1/162, de 17/dez/2014, no valor de €16,35.

No **contraditório pessoal**, o ex-PCM alega que, pelo facto dos serviços camarários já terem procedido à restituição das taxas indevidamente cobradas e à liquidação adicional das taxas não cobradas, não se justifica a comunicação ao TC para efetivação da responsabilidade financeira, sugestão que nos merece acolhimento pelo facto de a situação ter ficado regularizada.

B – Falta de liquidação da TMU

2.3.5.8. Em 2 dos 9 processos analisados não foi liquidada a TMU devida, nos termos do artº 116º, nº 3, do RJUE e do artº 25º do RMUE de 2003, designadamente:

- ✓ A operação de edificação, titulada pelo alvará de obras de construção nº 67/2008, estava sujeita ao pagamento de TMU, no montante de €3.917,25 – **FICHA 2**;
- ✓ A operação de edificação, titulada pelo alvará de obras de ampliação nº 38/2010, estava sujeita ao pagamento de TMU, no montante de €936 – **FICHA 4**.

Nos restantes 6 processos, além de um que foi isento do seu pagamento (L-09/2009), verificou-se também a falta de liquidação e cobrança de TMU, por inexistência de previsão em regulamento municipal nos proc. L-37/2008, L-36/2010, L-37/2010, L-03/2011, L-20/2011 e L-43/2011.

Face ao exposto, reiteramos o referido na parte final dos itens 2.3.3.2. e 2.3.3.5. deste relatório, sob pena de participação ao Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco.

QUADRO 13 – FALTA DE LIQUIDAÇÃO DA TMU

(Valores em €)

Nº do processo	Valor liquidado (Município)	Valor liquidado (IGF)	Erros de liquidação	Obs	Valor cobrado (Município)	Valor devido* (IGF)	Valor não cobrado	Ficha
L-49/2008	0,00	3.917,25	3.917,25		0,00	3.917,25	3.917,25	2
L-09/2009	0,00	3.820,32	3.820,32	Isento	0,00	0,00	0,00	3
L-33/2009	0,00	936,00	936,00		0,00	936,00	936,00	4
Total	0,00	8.673,57	8.673,57		0,00	4.853,25	4.853,25	

* Valor calculado nos termos dos elementos do processo e independentemente da decisão sobre a validade da licença.

Em sede de **contraditório institucional**, a autarquia refere que já procedeu à liquidação adicional das taxas não cobradas, num total de €4.853,25, juntando comprovativos da sua cobrança:

- ✓ Fatura/Recibo nº 1/160, de 17/dez/2014, no valor de €3.917,25 (e cópia do cheque);
- ✓ Fatura/Recibo nº 1/158, de 17/dez/2014, no valor de €936,00 (e cópia do cheque).

No **contraditório pessoal**, o ex-PCM reitera o referido quanto ao item 2.3.5.7., sugestão que nos merece acolhimento pelo facto de a situação ter ficado regularizada.

C – Falta de liquidação das compensações

QUADRO 14 – FALTA DE LIQUIDAÇÃO DA COMPENSAÇÃO

(Valores em €)

Nº do processo	Valor liquidado (Município)	Valor liquidado (IGF)	Erros de liquidação	Obs	Valor cobrado (Município)	Valor devido* (IGF)	Valor não cobrado	Ficha
L-49/2008	0,00	653,65	653,65		0,00	653,65	653,65	2
L-33/2009	0,00	213,20	213,20		0,00	213,20	213,20	4
Total	0,00	866,85	866,85		0,00	866,85	866,85	

* Valor calculado nos termos dos elementos do processo e independentemente da decisão sobre a validade da licença.

2.3.5.9. Em 2 dos 9 processos analisados não foi liquidada a compensação devida, nos termos do artº 44º do RJUE, do artº 39º do RPDM e dos artºs 6º, al. c) e 31º do RMUE de 2003, designadamente

- ✓ A operação de edificação, titulada pelo alvará de obras de construção nº 67/2008, estava sujeita ao pagamento de compensação, no montante de €653,65 – **FICHA 2**;
- ✓ A operação de edificação, titulada pelo alvará de obras de ampliação nº 38/2010, estava sujeita ao pagamento de compensação, no montante de €213,20 – **FICHA 4**.

Dos restantes 7 processos, 2 deles, por terem "impacte semelhante a loteamento e impacte urbanístico relevante", estavam sujeitos às cedências previstas no artº 39º do RPDM para espaços verdes e equipamentos públicos, de 577 m2, no proc. L-03/2011 (**FICHA 7**), e de 508,04 m2, no proc. L-20/2011 (**FICHA 8**).

Contudo, as respetivas compensações não foram liquidadas nem pagas por falta de regulamentação das mesmas no RUE em vigor, aquando do licenciamento da operação urbanística.

Face ao exposto, reiteramos o referido na parte final dos itens 2.3.3.2., 2.3.3.5. e 2.3.5.8 deste relatório, sob pena de participação ao Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco.

Em sede de **contraditório institucional**, a autarquia refere que já procedeu à liquidação adicional da compensação que não foi cobrada em dois processos, num total de €866,85, juntando comprovativos da sua cobrança:

- ✓ Fatura/Recibo nº 1/161, de 17/dez/2014, no valor de €653,65 (e cópia do cheque);
- ✓ Fatura/Recibo nº 1/159, de 17/dez/2014, no valor de €213,20 (e cópia do cheque).

No **contraditório pessoal**, o ex-PCM : reitera o referido no item 2.3.5.7., sugestão que nos merece acolhimento pelo facto de a situação ter ficado regularizada.

2.3.6. Fiscalização urbanística municipal

2.3.6.1. Nos termos do RJUE, a competência municipal de fiscalização envolve vários aspetos, como a realização de inspeções e vistorias, a instauração e decisão de processos de contraordenação e o acionamento de medidas de tutela da legalidade urbanística⁵².

2.3.6.2. A organização, o funcionamento e o desempenho dos serviços de fiscalização têm a maior relevância na interação desses aspetos, sendo evidente que a atuação precária e a falta de competência e rigor técnico contribuem em grande medida para o arquivamento de muitos processos de contraordenação e para a ineficácia de muitas medidas de embargo.

2.3.6.3. Para prestar apoio técnico e administrativo no exercício daquela competência municipal, não se mostra claramente definida na Organização dos Serviços do Município de Oleiros qualquer unidade ou subunidade orgânica, parecendo que as funções de fiscalização cabem à Divisão de Obras e Serviços Urbanos⁵³, Serviços no âmbito dos licenciamentos e vistorias, concentrando-se, mais precisamente, no Gabinete Técnico, não dispendo o município, à data da realização da presente auditoria, de qualquer fiscal.

No **contraditório institucional**, a autarquia reconhece a urgência em dotar os serviços municipais de fiscalização, pelo que procederá à sua constituição dentro dos condicionalismos existentes quanto ao recrutamento de pessoal.

⁵² Embargos, ordens para execução de trabalhos de correção ou alteração, demolição de obras/reposição do terreno e cessação da utilização.

⁵³ Conforme a referida OSMO, foram criadas três divisões (Administrativa e Financeira, Obras e Serviços Urbanos e Ação Social e Cultural). Assim, nem se compreende a alusão no artº 26º nº3 al b) a uma "Divisão de Gestão Urbanística, Fiscalização e Habitação".

2.3.6.4. Verifica-se, conforme quadro seguinte, que do universo de apenas 9 processos de contraordenação instaurados no triénio, foram analisados 5.

QUADRO 15 - AMOSTRA DE CONTRAORDENAÇÕES

Processos de contraordenação	Universo	Amostra	Peso da amostra no universo
Número de processos	9	5	55,56%

Fonte: Relação dos processos de contraordenação fornecida pelos serviços

2.3.6.5. As funções administrativas e técnicas respeitantes a processos de contraordenação cabem, de conformidade com a Organização dos Serviços do Município de Oleiros, à Divisão Administrativa e Financeira e são desempenhadas pelos Serviços de Apoio Jurídico, que devem, nomeadamente, promover a instrução e elaborar os relatórios para decisão, não dispondo o MO, à data da realização da presente auditoria, de qualquer jurista.

2.3.6.6. Da análise dos processos de contraordenação da amostra resulta como mais relevante o seguinte:

- ✓ Proc. 3/2010 - Embora o último ato do processo⁵⁴ tenha sido praticado em 6/jul/2010, a prescrição só se verifica em 4/mai/2015, devendo, pois, ser dado seguimento ao procedimento;
- ✓ Proc. 5/2010 - Embora já tenha sido concedida licença de construção para legalização da obra e até licença de autorização de utilização⁵⁵ e nada mais conste do processo a partir de 5/jul/2010⁵⁶, o procedimento deve continuar, só ocorrendo prescrição em 5/jul/2015.
- ✓ Proc. 2/2011 - O processo de contraordenação⁵⁷ tem de prosseguir, só ocorrendo prescrição em 1/mar/2016;

Acresce que, desde mar/2011, a entidade Estradas de Portugal EP tem vindo a manifestar à CM que a obra "*não pode ter acolhimento (...), uma vez que a sua implantação não respeita a faixa com servidão non aedificandi fixada na al. c) do artº 5º, do DL 13/94, de 15-01, que impõe um afastamento mínimo de 20 m para cada lado do eixo da estrada e nunca a menos de 5 m da zona da estrada, uma vez que a ER 238 é uma estrada do Plano Nacional regida pelo referido DL*".

Esta situação não pode ser ignorada pela CM, tendo a obrigação de exigir a reposição da legalidade, notificando o infrator para apresentar projeto da obra que se mostra construída, com vista a que os serviços informem sobre a

⁵⁴ Prestação de declarações do arguido.

⁵⁵ Alvarás 05/2012 e 15/2012, respetivamente.

⁵⁶ Data em que o arguido prestou declarações.

⁵⁷ Por construção de barracão com paredes de blocos de cimento e laje de betão, sem a devida licença municipal, violando o disposto na al. c) nº2 artº 4º do RJUE.

suscetibilidade de ser licenciada (ou objeto de comunicação prévia), ou sobre a possibilidade de assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis, mediante a realização de trabalhos de correção ou de alteração.

Não se verificando essa possibilidade, a CM não tem como evitar a demolição da obra, devendo emitir ordem nesse sentido, antecedida de audição do interessado (cfr. artºs 106º a 108º e 109º do RJUE);

- ✓ Proc. 06/2012 - Instaurado em 4/jun/2012, devido à construção de muros em desconformidade com o projeto aprovado no âmbito do Proc. de edificação L-05/2011. O processo de contraordenação deve prosseguir até resolução final, não obstante a irregularidade, que ainda subsistia à data da informação nº 556/2012 do Gabinete Técnico, ter entretanto desaparecido com a redução da altura do muro de separação de propriedades, que ficou a respeitar o RUE.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere que serão tidas em conta as observações aduzidas quanto aos processos de contraordenação.

2.3.7. Medidas de tutela da legalidade urbanística

2.3.7.1. A amostra representa, conforme figura seguinte, 100,00% do universo considerado⁵⁸, uma vez que, no triénio 2010/2012, apenas foram aplicadas medidas de tutela de legalidade em 2 processos.

QUADRO 16 - AMOSTRA DE MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE

Medidas de tutela da legalidade	Universo	Amostra	Peso da amostra no universo
Número de processos	2	2	100,00%

Fonte: Relação fornecida pelos serviços municipais e informação do GT de 21/mar/2014

2.3.7.2. Nos termos da Organização dos Serviços do Município de Oleiros, incumbe à Divisão de Obras e Serviços Urbanos, Serviços no âmbito dos licenciamentos e vistorias, *"apreciar e informar quanto aos processos decorrentes de atividades respeitantes a obras ilegais, pedidos de vistoria, diligências e denúncias diversas, propondo medidas de reposição da tutela de legalidade urbanística e demais ações que se justifiquem face à legislação aplicável"*.

Da análise dos dois referidos processos, resulta que:

⁵⁸ Devido a incompreensão do pedido formulado pela IGF, o Gabinete Técnico do Município apresentou uma relação de processos de obras nos quais não aparece registada a adoção de qualquer medida de tutela da legalidade urbanística. Questionado sobre o assunto, o Gabinete informou em 21/mar/2014 que "a única medida de tutela (...) tomada no período de 2010 a 2012 foi o embargo determinado por despacho do Presidente da Câmara de 21-03-2012 relativamente a obras de ampliação de uma moradia, que estavam a ser levadas a efeito na ... por ...". Contudo, considerando que na listagem inicial é feita alusão, no proc. I-19/2011 relativo a ..., a uma proposta de demolição, entendeu-se que deviam ser analisados os dois processos referidos.

- ✓ Proc. I-19/2011 - Matéria de facto e de direito já apurada no Proc. de contraordenação 2/2011, para o qual se remete;
- ✓ Proc. I-37/2012 - Trata-se da realização de obras de ampliação de edifício de habitação, sem a devida licença municipal.

Foi efetuado embargo, em cumprimento de despacho de 21/mar/2012 do PCM. Todavia, em 28/dez/2012, tendo a CM concedido licença para tais obras, através da emissão do alvará 47/2013. Foi, portanto, reposta a legalidade.

2.3.8. Contratos de planeamento, urbanização e permuta

Não ocorreram quaisquer contratos de planeamento, urbanização e/ou permuta no triénio 2010/2012, como informaram os serviços municipais.

2.4 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.4.1. Fragilidades no controlo interno

No domínio urbanístico, salientamos, nomeadamente, as seguintes fragilidades ao nível do controlo interno:

- ✓ Não existe qualquer documento que defina as políticas de desenvolvimento estratégico da Autarquia ao nível do ordenamento do território e do urbanismo;
- ✓ Não é efetuado um acompanhamento sistemático ou periódico:
 - da programação e execução dos PMOT,
 - do plano de atividades e orçamento municipais, no que concerne aos investimentos previstos nos programas de execução dos PMOT;
 - dos meios técnicos e financeiros necessários para garantir a urbanização das áreas urbanizáveis (de expansão urbana) delimitadas nos PMOT e
 - das atividades desenvolvidas pelos serviços de planeamento, gestão e fiscalização urbanísticas.

- ✓ Em algumas informações técnicas e despachos exarados nos processos auditados, não são identificados nem é perceptível o nome dos funcionários e autarcas intervenientes.

Atendendo à transparência que os processos devem apresentar, associado ao reforço pretendido de modernização administrativa e às boas práticas administrativas, todos os despachos exarados nos documentos dos processos devem sempre identificar os autarcas seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível, assim como as informações técnicas que são produzidas devem indicar os seus autores e a qualidade da sua intervenção.

- ✓ As informações técnicas que sustentam as decisões ou mesmo os projetos de

decisão, deverão ser melhoradas, pois devem ser sempre fundamentadas e sustentadas, quer esteja em causa o indeferimento, quer o deferimento/aceitação do pedido/comunicação;

- ✓ A alteração dada ao RJUE pela Lei 60/2007, de 4/set e pelo DL n.º 26/2010, de 30/mar, além da relevância que passou a atribuir à comunicação prévia, em detrimento do licenciamento, previu para este procedimento, assim como para os restantes procedimentos sujeitos a controlo prévio, a utilização dos meios eletrónicos e a desmaterialização dos documentos.

Não é, pois, esta a forma integralmente utilizada no MO, quer quanto à forma de apresentação de requerimentos e outros elementos e às comunicações, quer quanto ao pagamento das taxas devidas através da autoliquidação (art.ºs 8º-A, e 9º, n.º 1, do RJUE).

Com efeito, o MO não tem em funcionamento um sistema informático ou plataforma que permita a tramitação desmaterializada da comunicação prévia, tal como para os restantes procedimentos de controlo prévio, socorrendo-se, em alternativa, dada a impossibilidade daquele sistema ou plataforma, da prorrogativa do ponto 8º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3/mar.

No **contraditório institucional**, a autarquia reconhece as fragilidades apontadas ao controlo interno, referindo que as tentará corrigir.

2.4.2. Norma de controlo interno e aplicações informáticas

Em resposta ao pedido de fornecimento de cópia da Norma de Controlo Interno, os serviços entregaram um documento intitulado "Regulamento Interno dos Serviços Municipais", aprovado pela CM em 23/mai/2003.

Não se trata de regulamento ou norma de controlo interno, no sentido e com os objetivos definidos no ponto 2.9 do POCAL, mas apenas de um regulamento definidor das atribuições e competências dos serviços municipais, que perdurou até à entrada em vigor, em jan/2011, da "organização e estruturação dos serviços", elaborada em cumprimento do disposto no DL 305/2009, de 23/out.

A CM deve, portanto, implementar um sistema de controlo interno, tendo em conta o disposto no referido ponto do POCAL.

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

O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) foi aprovado pela CM em 18/dez/2009, não havendo, no entanto, evidências da sua aplicação, controlo, monitorização e revisão, nos termos previstos.

No âmbito do urbanismo foi identificada a seguinte situação de risco de corrupção e infrações conexas, não incluída no PGRCIC, que se considera relevante: Não cobrança ou cobrança não uniforme de taxas e compensações urbanísticas.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos e das correspondentes recomendações, o seguinte:

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
COMPRAS PÚBLICAS		
1. No triénio de 2010 a 2012, a despesa com compras públicas efetuada pelo Município de Oleiros ascendeu a M€8,9, representando 32,4% da despesa geral e 58,7% da despesa corrente.	2.1.1.1.	<i>Nada a recomendar</i>
2. Não foi exibido qualquer elemento demonstrativo do cumprimento do disposto no artº 22º, nº3, al.s a), f) e j) da Organização e Estruturação dos Serviços do Município de Oleiros (OESMO).	2.1.2.3.	<i>A. Deve ser dado cumprimento ao disposto no artº 22º, nº3, al.s a), f) e j) da OESMO.</i>
Aquisição de Bens		
3. Não se registou qualquer caso de incumprimento do artº 113º do CCP, embora a norma do nº 2 do referido artigo não avance qualquer critério ou sequer elementos indiciadores que facilitem a interpretação do conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas". No contraditório institucional a autarquia compromete-se a densificar o conceito de "prestações do mesmo tipo ou idênticas" tendo em vista o controlo do limite dos contratos com a mesma entidade, precedendo ajuste direto.	2.1.3.1.	<i>B. O Município deve estabelecer os critérios a utilizar na densificação do conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas", mediante orientações escritas, devidamente fundamentadas, para efeitos de controlo do limite dos contratos com a mesma entidade, precedendo ajuste direto.</i>
4. Em todos os procedimentos de ajuste direto, a CM só convidou uma entidade a apresentar proposta, em claro prejuízo da concorrência e da eventual obtenção de melhores condições contratuais.	2.1.3.1.	<i>C. O Município deve alargar o nº de entidades convidadas em procedimentos de ajustes diretos, com vista a obter melhores condições contratuais.</i>
5. Em todos os 5 processos de aquisição de bens analisados, as informações de cabimento foram emitidas em datas posteriores às da abertura do procedimento. 6. Já quanto ao compromisso, verifica-se que só num processo é que a respetiva informação foi emitida em data posterior à do contrato, embora existisse dotação suficiente para suportar o compromisso antes do contrato. 7. Estas práticas irregulares e ilegais,	2.1.3.1	<i>D. A CM deve, de futuro, garantir que a autorização de despesa e a celebração de contrato sejam precedidos dos necessários cabimento e compromisso, sob pena de violação do disposto na al. b), do nº6, do artº 42º, da Lei de Enquadramento Orçamental e na al. d), do nº 2.3.4.2 e no nº 2.6.1 do POCAL.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
começaram entretanto, em resultado da auditoria, a ser corrigidas pelos serviços da DAF. Atendendo aos argumentos expendidos pela autarquia e pelo ex-PCM em sede de contraditório institucional e pessoal , não nos merece a presente situação qualquer encaminhamento.		
8. Em alguns processos de aquisições de bens, as informações e os atos não ostentam, de forma legível, a identificação nominal e funcional dos respetivos autores e/ou a data em que foram proferidos.	2.1.3.1.	<i>E. A prática referida deve ser corrigida, pois contraria, claramente, o disposto no ponto 2.9.6 do POCAL e a Resolução nº 13/2007 do TC.</i>
Aquisição de Serviços		
9. Tal como nos processos de aquisição de serviços, não se registou qualquer caso de incumprimento do artº 113º do CCP.	2.1.3.2.	<i>F. O Município deve dar cumprimento à anterior recomendação B.</i>
10. Também nos procedimentos de ajuste direto, para aquisição de serviços, a CM só convidou uma entidade a apresentar proposta, em claro prejuízo da concorrência.	2.1.3.2.	<i>G. O Município deve alargar o nº de entidades convidadas em procedimentos de ajustes diretos com vista a obter melhores condições contratuais.</i>
11. Em 2 dos 7 processos de aquisição de serviços analisados era devido parecer prévio vinculativo, mas não foi emitido, tendo a CM, em 24/fev/2012 deliberado por unanimidade ratificar todos os atos dos processos de prestação/aquisição de serviços, celebrados entre o dia 1/jan/2011 até àquela data (constantes da listagem que lhe foi presente), para efeitos do cumprimento do estipulado nos nºs 2 e 4 do artº 22º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro, regularizando, assim, a situação.	2.1.3.2.	<i>H. Como da referida listagem não constaram 2 processos da amostra, a CM deve deliberar de modo idêntico em relação a estes dois processos.</i>
12. No conjunto dos 7 processos de aquisição de serviços analisados constatou-se que: ✓ Num não foi emitida informação sobre cabimento e compromisso, não obstante a existência de dotação suficiente nas datas da abertura do procedimento e do contrato, respetivamente. ✓ Em dois deles a informação de cabimento e de compromisso foram emitidas em data posterior à da abertura do procedimento e à da celebração do contrato, respetivamente. ✓ Nos restantes quatro, a informação de	2.1.3.2.	<i>I. O Município deve dar cumprimento à anterior recomendação D.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>cabimento foi emitida em data posterior à da abertura do procedimento, mas a informação de compromisso precedeu a celebração do contrato.</p> <p>13. Estas práticas irregulares e ilegais, começaram entretanto, em resultado da auditoria, a ser corrigidas pelos serviços da DAF.</p> <p>Atendendo aos argumentos expendidos pela autarquia e pelo ex-PCM em sede de contraditório institucional e pessoal, não nos merece a presente situação qualquer encaminhamento.</p>		
EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS		
<p>14. No período 2010/2012, o peso da despesa paga com empreitadas de obras públicas neste Município foi de 26,7% da despesa de capital e de 12% da despesa total.</p>	2.2.1.2.	<i>Nada a recomendar</i>
<p>15. Não existe no MO base de dados que permita, através do tratamento estatístico da sua informação histórica, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.</p> <p>16. Também não existe informação sistematizada e atualizada sobre custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos.</p>	2.2.2.2.	<i>J. A CM deve providenciar uma base de dados de custos históricos e informação sistematizada e atualizada sobre custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que poderão vir a ser utilizados, por ex., na estimativa do valor do contrato de novas obras.</i>
<p>17. Não foi aprovado, para efeitos do nº 2 do artº 113º do CCP, qualquer critério que permita, a nível do Município, uma definição geral e uniforme do conceito de "prestações do mesmo tipo ou idênticas", não se tendo registado qualquer caso de incumprimento daquele normativo legal.</p> <p>No contraditório institucional a autarquia reitera o referido no ponto 2.1.3.1.</p>	2.2.2.3.	<i>K. O Município deve dar cumprimento à anterior recomendação B.</i>
<p>18. Nos 2 processos de empreitadas adjudicados por ajuste direto, a CM só convidou uma entidade a apresentar proposta, em claro prejuízo da concorrência.</p>	2.2.3.1.	<i>L. O Município deve dar cumprimento à anterior recomendação G.</i>
<p>19. No conjunto dos 6 processos de empreitadas analisados constatou-se que:</p> <p>✓ Num deles, as informações de cabimento e de compromisso foram prestadas em datas posteriores às da abertura do procedimento</p>	2.2.3.1.	<i>M. O Município deve dar cumprimento à anterior recomendação D.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>e da celebração do contrato, respetivamente.</p> <p>✓ Nos restantes 5 processos, as informações de cabimento foram emitidas depois da abertura do procedimento, mas as informações de compromisso surgiram antes do contrato.</p> <p>20. Estas práticas irregulares e ilegais, começaram entretanto, em resultado da auditoria, a ser corrigidas pelos serviços da DAF.</p> <p>Atendendo aos argumentos expendidos pela autarquia e pelo ex-PCM em sede de contraditório institucional e pessoal, não nos merece a presente situação qualquer encaminhamento.</p>		
<p>21. O Gabinete Técnico, em regra, não elaborou informações, autos, relatórios, ou livros próprios onde esteja documentado o exercício da fiscalização da execução dos contratos de empreitadas de obras públicas.</p> <p>22. Verificou-se também o incumprimento do previsto nos cadernos de encargos, uma vez que:</p> <p>✓ a CM não nomeou "diretor de fiscalização" ou equivalente e</p> <p>✓ os empreiteiros não organizaram "registo da obra, em livro adequado ...".</p> <p>No contraditório institucional a autarquia refere que assegurará, de futuro, a nomeação de um "diretor de fiscalização", a existência de um "livro de obra" e a produção de documentos que espelhem o exercício de fiscalização da execução do contrato, em cada empreitada municipal.</p>	2.2.3.2.	<p>N. A CM deve nomear diretor de fiscalização ou equivalente para fiscalizar a execução de contratos de empreitadas de obras públicas, ficando o exercício de fiscalização documentado, nos termos do artº 305º do CCP, em informações, autos, relatórios, ou livros próprios.</p> <p>O. A CM deve garantir a existência de "livro de obra" nas empreitadas municipais.</p>
<p>23. Devido às omissões e deficiências de fiscalização do Gabinete Técnico verificaram-se desvios no prazo da execução da obra em 3 empreitadas, sem explicação plausível nos respetivos processos.</p>	2.2.3.2.	<p>P. Que se monitorize a execução das empreitadas de modo a prevenir os desvios na sua execução.</p> <p>Q. Que seja assegurado o cumprimento das obrigações contratuais do empreiteiro, designadamente, instituindo procedimentos com vista a acionar os mecanismos para aplicação de multas por violação do prazo contratual.</p>
<p>24. Em dois processos o auto de receção provisória não se mostra totalmente conforme à lei, dado que é omissivo quanto à execução do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição (artºs 394º nº2 al. b) e 395º nº2 al. b) do</p>	3.2.3.2	<p>R. A informação constante dos autos de receção provisória deve referir, expressamente, o cumprimento do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição.</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
CCP).		
25. Num processo, o auto de receção provisória foi realizado sem que alguns trabalhos da obra (ainda que acessórios) se encontrassem concluídos.	3.2.3.2	<i>S. Garantir que a receção provisória só seja realizada após a conclusão de todos os trabalhos compreendidos no contrato de empreitada.</i>
26. Em nenhum dos processos de empreitada da amostra ocorreu derrapagem de custos e em todos eles o prazo médio de pagamento foi inferior a 60 dias.	3.2.3.2	<i>Nada a recomendar.</i>
URBANISMO		
Instrumentos de gestão territorial em vigor		
27. Desde a publicação do PDM, há 19 anos, a atividade de planeamento urbanístico do município tem sido muito limitada, havendo a registar, apenas, a aprovação de dois PP, em 1998, que representam apenas 2,03% da área urbana do MO. 28. O Município não procedeu à elaboração dos instrumentos de planeamento de âmbito mais restrito (PU e PP), mesmo nas 6 UOPG em que os artºs 53º e 54º do RPDM previam a sua elaboração obrigatória. 29. O MO também não elaborou, até final de 2003, os 3 PP a que estava obrigado, no âmbito do POACBSL ⁵⁹ . No contraditório institucional , a autarquia admite a reduzida atividade de planeamento territorial do MO.	2.3.1.	<i>T. Elaboração e aprovação de PU e PP, no sentido de promover a consolidação dos aglomerados existentes e controlar a expansão urbana, racionalizando os custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos</i>
30. Não foi produzida qualquer informação sobre a conformidade dos PMOT com as normas do plano setorial PROF PIS e do plano especial POACBSL, importante para se saber se tais PMOT careciam ou não de alteração ou revisão previstas nestes planos.	2.3.1.	<i>U. Recomenda-se que, de futuro, sempre que entre em vigor IGT com o qual algum PMOT tenha de se conformar, seja produzida informação técnica indicativa da necessidade ou não de alteração ou revisão de tal PMOT.</i>
31. Apesar de muito desatualizado, o PDM ainda não foi revisto. No contraditório institucional , a autarquia reconhece que o PDM de Oleiros se encontra muito desajustado e alega que, por esse motivo, se encontra em fase de conclusão a proposta final do novo PDM.	2.3.1.	<i>V. Que o MO se empenhe na revisão do PDM e na sua execução programada, através da elaboração de PU e/ou PP e da delimitação de unidades de execução.</i>

⁵⁹ Plano de Ordenamento das Albufeiras de Cabril, Bouça e Santa Luzia.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
32.O sobredimensionamento dos perímetros urbanos verificado no PDM de 1995 é contrário ao princípio da consolidação dos núcleos urbanos existentes e do faseamento controlado das áreas de expansão.	2.3.2.	<i>W. Ajustar, na revisão do PDM, os perímetros urbanos 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.</i>
Regulamento do PDM e regulamentos municipais		
33.O RPDM prevê, em espaços urbanos e aglomerados rurais, dois regimes de edificabilidade, um decorrente das disposições gerais do regulamento (artº 38º) e outro aplicável a cada um desse tipo de espaços (espaços urbanos – artº 41º; aglomerados rurais – artº 43º, nº 2), sem estabelecer qualquer prioridade na sua aplicação, pelo que se considera que deverão ser verificados cumulativamente. 34.A posição da autarquia sobre este tema não é clara, uma vez que, além de inexistirem quaisquer orientações municipais escritas sobre esta matéria, as próprias informações municipais de apreciação do projeto de arquitetura são omissas em fundamentação.	2.3.3.1.	<i>X. A autarquia deverá cumprir o RPDM, ou promover a sua alteração, caso tenha outro entendimento sobre a aplicação dos regimes de edificabilidade previstos para espaços urbanos e aglomerados rurais.</i>
35.O RMUE de 2003, que vigorou até 5/jan/2010, previa a liquidação e cobrança de TMU e compensações em numerário ou espécie. 36.O RUE que o sucedeu e entrou em vigor em 6/jan/2010, deixou de prever a existência de TMU e compensações, não incluindo, portanto, quaisquer regras e critérios referentes às mesmas, o que levou à não liquidação e cobrança da dita taxa nos 9 processos urbanísticos analisados. 37.O Município não pode deixar de prever a TMU, por força do artº 116º, nºs 2 e 3 do RJUE, uma vez que o seu pagamento constitui uma condição de emissão dos alvarás de licença e de admissão de comunicação prévia de operações urbanísticas. 38.A previsão das compensações é também obrigatória, atendendo ao disposto no artº 44º do RJUE que exige, em operações de loteamento ou outras operações	2.3.3.2.	<i>Y. A CM deve repor a aplicação da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, nos termos do artº 116º nº5 do RJUE e do artº 6º nº1 al. a) do RGTAL, bem como a aplicação do regime de cedências e compensações estabelecido no artº 44º do dito RJUE. Z. A CMO deverá submeter a esta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, a publicação em DR do RUE e/ou do RTT, com a inclusão da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e das compensações em numerário ou em espécie, e com a fundamentação dos respetivos valores, sob pena de participação ao Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco.</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>urbanísticas consideradas como de impacte relevante, a cedência de parcelas ao Município ou, na sua falta ou insuficiência, compensações.</p> <p>No contraditório institucional, a autarquia refere que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Voltará a inserir em regulamento municipal a TMU e as compensações em numerário ou em espécie, com fundamentação dos respetivos valores, bem como de eventuais isenções de taxas previstas nesse regulamento; ✓ No início de 2015 será realizado um estudo económico-financeiro com vista à fixação do valor das novas taxas a introduzir na Tabela de Taxas do Município e à revisão das taxas atualmente existentes. 		
<p>39.O citado RUE, que pretendeu dar satisfação às alterações introduzidas ao RJUE pela Lei 60/2007, de 4/set, já se encontra novamente desatualizado face às alterações introduzidas pelo DL 26/2010, de 30/mar.</p>	2.3.3.2.	<p>AA.A CM deve promover a revisão do RUE para conformação com o disposto na Lei 26/2010, de 30/mar.</p>
<p>40.O RTT aprovado em 28/abr/2010, embora aluda ao RGTAL, não apresenta nos termos do seu artº 8º nº2, al. c) e d), fundamentação para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A omissão ou valor nulo da TMU; ✓ As isenções previstas nos artºs 21º e 22º do seu articulado; ✓ A omissão das compensações previstas no artº 44º do RJUE. <p>O referido pela autarquia no contraditório institucional, quanto ao ponto 2.3.3.2. (RUE), é aplicável ao RTT, dando-se aqui como reproduzido.</p>	2.3.3.5.	<p>BB.A reposição da TMU, como foi recomendado atrás, deve ser precedida de fundamentação do respetivo cálculo, nos termos do artº 8º, nº2 al. c), do RGTAL e do artº 116º, nº5, al.s a) e b) do RJUE.</p> <p>CC.As isenções previstas devem ser objeto de fundamentação, nos termos do artº 8º, nº2 al. d), do RGTAL.</p> <p>DD.O Município deve dar cumprimento à anterior recomendação Z.</p>
Conformidade do procedimento de controlo prévio		
<p>41.No conjunto dos 9 processos urbanísticos analisados, detetaram-se as seguintes irregularidades processuais:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de fundamentação sistemática da informação municipal de apreciação do projeto de arquitetura (Cfr. Artº 20º do RJUE); ✓ Inexistência de documentos registrais e matriciais no processo que comprovem a propriedade dos lotes abrangidos pelo PP da Zona Industrial de Açude Pinto. A 	2.3.4.1.	<p>EE.Os serviços competentes da autarquia deverão assegurar a produção de informações municipais de apreciação do projeto de arquitetura devidamente fundamentadas, com remissão para o articulado dos PMOT aplicáveis, demonstração de verificação dos parâmetros urbanísticos qualitativos e quantitativos respetivos, de outras normas legais e regulamentares aplicáveis relativas ao aspeto exterior e à inserção urbana, e do uso proposto.</p> <p>FF. O MO deverá regularizar a propriedade dos lotes</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>autarquia apenas efetuou reservas de propriedade dos lotes em apreço a favor do requerente, sem antes assegurar a propriedade dos prédios sobre os quais elaborou e aprovou o referido PP da Zona Industrial de Açude Pinto, e executou as respetivas infraestruturas.</p> <p>No contraditório institucional, a autarquia refere que terá em devida conta as irregularidades processuais supra elencadas.</p>		<p><i>abrangidos pelo PP da Zona Industrial de Açude Pinto, sob pena de invalidade das reservas de propriedade realizadas a favor de terceiros e conseqüente nulidade das licenças entretanto emitidas para essa zona.</i></p>
Conformidade das operações urbanísticas com os IGT em vigor		
<p>42.No conjunto dos 9 processos analisados evidenciaram-se 3 situações de violação do do Regulamento do PDM em vigor e 3 casos de incumprimento do regulamento do PP da Zona Industrial de Açude Pinto, geradores da invalidade dos atos de licenciamento por força da aplicação do disposto no artº 68º, alínea a), do Decreto-Lei nº 555/99, de 16/dez (RJUE).</p> <p>No contraditório institucional, a autarquia refere, quanto ao processo nº L-37/08, que se enquadra na alínea a), do nº 2, do artº 43º, do RPDM.</p> <p>Quanto aos processos nºs L-49/2008, L-33/2009 e L-20/2011, alega que os vícios indicados no projeto de relatório ficam sanados com as seguintes alterações ao PP da Zona Industrial de Açude Pinto: 1ª alteração ao PP, que foi submetida à aprovação da AM em 19/dez/2014; Correção material ao PP, publicada em 29/ago/2014; Retificação ao PP, publicada em, 14/jul/2014.</p>	2.3.4.2.	<p><i>GG. Adoção das medidas necessárias à conformação das operações urbanísticas com o PDM e com o PP da Zona Industrial de Açude Pinto.</i></p> <p><i>HH. No que respeita ao proc. nº L-37/08, a CMO deverá, por um lado, suscitar, junto do requerente, a necessidade de instruir um pedido de alteração à licença, asseverando a aquisição da área de terreno necessária para garantir conformidade da edificação com o PDM e, por outro, assegurar que o respetivo alvará traduza as áreas previstas no último projeto de arquitetura aprovado e já edificado.</i></p> <p><i>II. Que a CMO comprove a aprovação e publicação da 1ª alteração ao PP de Açude Pinto e evidencie a regularização dos processos nº L-49/2008, L-33/2009 e L-20/2011.</i></p> <p><i>JJ. Que a CMO evidencie a regularização das situações elencadas, junto desta IGF, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório, sob pena de encaminhamento do processo ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco.</i></p>
Taxas Urbanísticas		
43.As taxas urbanísticas, no triénio de 2010 a 2012, representaram apenas 0,12% e 0,22% das receitas total e corrente do Município	2.3.5.	<i>Nada a recomendar</i>
44.A totalidade da receita de taxas urbanísticas arrecadada (m€38) no triénio decorre apenas de taxas administrativas, tendo sido nula a receita da TMU da compensação em numerário, no período em causa.	2.3.5.	<i>KK.Regulamentação da TMU e das compensações em numerário e/ou espécie.</i>
45.A TMU não constituiu, por isso, qualquer contribuição para financiar as	2.3.5.	<i>LL. A autarquia deverá ponderar a aproximação do valor da taxa municipal de urbanização aos</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
infraestruturas gerais da competência municipal, cujo custo nesse período ascendeu a M€7,6.		<i>custos que visa compensar.</i>
Liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas		
<p>46. Registaram-se vários erros e irregularidades em matéria de liquidação e cobrança das taxas e compensações urbanísticas, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ inexistência de atos formais de liquidação no momento do licenciamento e reportados a essa data; ✓ aplicação errada dos montantes das tabelas de taxas e falta de reporte da liquidação à data dos atos de licenciamento e ✓ falta de justificação da necessidade ou dispensa das áreas de cedência obrigatórias. <p>No contraditório institucional, a autarquia refere que terá em devida conta as irregularidades elencadas.</p>	2.3.5.6.	<p><i>MM. Elaboração de nota de liquidação das taxas nos processos de licenciamento em momento anterior à concessão da licença/aprovação final, de forma a permitir a respetiva aprovação do ato de liquidação de taxas pelo órgão competente.</i></p> <p><i>NN. Implementação de métodos/procedimentos administrativos/informáticos que permitam prevenir e minorar o risco de erros no cálculo das taxas, designadamente, quanto à contabilização dos montantes das tabelas, identificação do momento processual da liquidação das taxas e aplicação das fórmulas.</i></p>
47. Não existe um controlo a posteriori do cálculo das taxas e compensações por um segundo trabalhador ou superior hierárquico	2.3.5.6.	<i>OO. Implementação de um sistema de controlo a posteriori do cálculo das taxas por um segundo trabalhador ou superior hierárquico.</i>
<p>48. No cálculo e cobrança de taxa administrativa pela emissão da licença, verificaram-se erros em 8 dos 9 dos processos da amostra, a favor do Município, no montante de €193,77.</p> <p>No contraditório institucional, a autarquia demonstrou já ter procedido à restituição das taxas indevidamente cobradas, bem como à liquidação adicional das taxas não cobradas, juntando comprovativos do seu pagamento e cobrança, respetivamente.</p>	2.3.5.7.	<i>Nada a recomendar.</i>
<p>49. Falta de liquidação e cobrança de TMU em 2 processos da amostra, nos termos do RMUE de 2003, em prejuízo do Município, no montante de €4.853,25.</p> <p>No contraditório institucional, a autarquia demonstrou já ter procedido à liquidação adicional das taxas não cobradas, num total de €4.853,25, juntando comprovativos da sua cobrança.</p>	2.3.5.8.	

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>50. Falta de liquidação e cobrança de compensação em 2 processos da amostra, nos termos do RMUE de 2003, em prejuízo do Município, no montante de €866,85.</p> <p>Em sede de contraditório institucional, a autarquia demonstrou já ter procedido à liquidação adicional da compensação que não foi cobrada em dois processos, num total de €866,85, juntando comprovativos da sua cobrança.</p>	2.3.5.9.	
51. Em 6 processos verificou-se a falta de liquidação e cobrança de TMU, por inexistência de previsão em regulamento municipal.	2.3.5.8.	
52. Dois processos, por terem "impacte semelhante a loteamento e impacte urbanístico relevante", estavam sujeitos às cedências previstas no artº 39º do RPDM para espaços verdes e equipamentos públicos, de 577 m2 e 508,04 m2, respetivamente. Contudo, as respetivas compensações não foram liquidadas nem pagas por falta de regulamentação das mesmas no RUE em vigor, aquando do licenciamento da operação urbanística.	2.3.5.9.	<i>PP. O Município deve dar cumprimento às anteriores recomendações Y e Z.</i>
Fiscalização urbanística municipal		
<p>53. São notoriamente insuficientes os meios disponíveis para o exercício das funções de fiscalização na área da urbanização e edificação, verificando-se que não há um único fiscal municipal.</p> <p>No contraditório institucional, a autarquia reconhece a carência apontada, pelo que procederá à sua constituição de serviços de fiscalização dentro dos condicionalismos existentes quanto ao recrutamento de pessoal.</p>	2.3.6.	<i>QQ. O Município deve dispor dos meios suficientes para prestação de apoio técnico e administrativo no exercício da competência municipal de fiscalização.</i>
54. Na área das contraordenações urbanísticas, que só dispõe de apoio jurídico casual, é de salientar que não ocorreu prescrição em 4 dos 5 processos analisados, não obstante as circunstâncias e vicissitudes relatadas.	2.3.6.	<i>RR. A CM deve fazer prosseguir até decisão final os processos de contraordenação indicados.</i>
Sistema de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas		
55. O MO apresenta várias fragilidades ao nível do controlo interno, no domínio urbanístico.	2.4.1.	<i>SS. O MO deve promover a correção das fragilidades apontadas.</i>
56. O MO não dispõe de norma de controlo	2.4.2.	<i>TT. O MO deve elaborar norma de controlo interno, no sentido e com os objetivos definidos no ponto</i>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
interno.		2.9 do POCAL.
57. Não há evidências da aplicação, controlo, monitorização e revisão, nos termos previstos, do PGRCIC aprovado em 18/dez/2009. 58. Foi detetada seguinte situação de risco no âmbito do urbanismo: a não cobrança ou cobrança não uniforme de taxas e compensações urbanísticas.	2.4.3.	UU. Deverá ser monitorizado e revisto o PGRCIC, atendendo aos motivos e tendo em consideração a conclusão apresentada.

4. PROPOSTAS

Atento todo o exposto, propõe-se a remessa:

4.1 A remessa deste Relatório e dos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Oleiros 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 q), do n.º 2 do art. 68º da Lei n.º 169/99, de 18 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, nomeadamente quanto às recomendações Y, Z, BB, CC, DD, HH, II e JJ.

4.3 A remessa dos itens 2.3.3.2., 2.3.3.5., 2.3.5.8. e 2.3.5.9. bem como do item 2.3.4.2., do Anexo 10 e das Fichas 1, 2, 3, 4, 7 e 8 deste Relatório ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco, caso, no prazo de 60 dias a contar da notificação do presente relatório à CMO, a mesma não evidencie, junto desta IGF, a regularização das questões regulamentares e das situações de violação de PDM elencadas nos referidos itens, para o que se solicita, desde já, o necessário despacho concordante de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

À consideração superior,

A Equipa,

O CdE

Assinado por: **RUI VAZ DAS NEVES MACEDO RIBEIRO**

Num. de Identificação Civil: BI103133836

Data: 2015.01.30 15:13:55 GMT Standard Time

Localização: IGF, Porto



LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Execução financeira da despesa com compras públicas no triénio 2010/2012
Anexo 2	Aquisição de bens - procedimentos contratuais
Anexo 3	Aquisição de bens - procedimentos contratuais - Observações
Anexo 4	Aquisição de serviços - procedimentos contratuais
Anexo 5	Aquisição de serviços - procedimentos contratuais - Observações
Anexo 6	Empreitadas - procedimentos contratuais
Anexo 7	Empreitadas - procedimentos contratuais - Observações
Anexo 8	Empreitadas-execução física
Anexo 9	Empreitadas - execução financeira
Anexo 10	Licenças de operações urbanísticas em violação das normas do PDM
Ficha 1	Proc. L-37/2008
Ficha 2	Proc. L-49/2008
Ficha 3	Proc. L-09/2009
Ficha 4	Proc. L-33/2009
Ficha 5	Proc. L-36/2010
Ficha 6	Proc. L-37/2010
Ficha 7	Proc. L-03/2011
Ficha 8	Proc. L-20/2011
Ficha 9	Proc. L-43/2011
Anexo 11	Contraditório Institucional - Resposta da Entidade Auditada
Anexo 12	Contraditório Pessoal - Resposta do eventual responsável