

# AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE TÁBUA

---

Principal questão de auditoria:

**“A ATIVIDADE MUNICIPAL, AO NÍVEL DO PLANEAMENTO TERRITORIAL, DA GESTÃO  
E FISCALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS, BEM COMO DAS  
CONTRAORDENAÇÕES E DAS MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE, RESPEITOU A  
LEI E O INTERESSE PÚBLICO?”**

RELATÓRIO N.º 2016/1194

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Concordo.  
Sublinho as propostas de envio do Relatório e anexos a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais e à Câmara Municipal de Tábua.  
Atenta a relevância, em sede de legalidade administrativa, de alguns factos apurados nesta auditoria, destaco a proposta de participação ao TAF de Coimbra, constante do ponto 3. (a fls 33).  
À consideração superior.

Concordo com este relatório e, designadamente, com as Conclusões e Recomendações, constantes do ponto 3. (a fls. 28/32), e com o proposto no seu ponto 4.  
À consideração superior.

**DESPACHO:**

Concordo.  
Sublinho as propostas enunciadas no ponto 4, pág. 33.  
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento.

RELATÓRIO N.º: 2016/1194

PROCESSO N.º: 2015/234/A5/506

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE TÁBUA  
URBANISMO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria ao Município de Tábua abrangeu o triénio 2012/2014 e o 1.º trimestre de 2015 e foi realizada com a finalidade de concluir sobre a legalidade na área do Urbanismo.

Tendo em conta as evidências obtidas (**Anexos 1 a 14**), a análise e avaliação das mesmas (**Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório institucional (**vd. Anexo 15**), destacamos as seguintes conclusões:

- 1.1. O Plano Diretor Municipal (PDM), de 1994, está em desconformidade com a atual legislação urbanística e desatualizado, apesar das sucessivas alterações verificadas, a última das quais em 2014.
- 1.2. Os perímetros urbanos, de acordo com aquele PDM, estão sobredimensionados, face ao decréscimo populacional registado nas últimas três décadas de 11%.
- 1.3. Desde 1994, o Município apenas aprovou dois Planos de Pormenor (PP), que correspondem a 0,21% da área do PDM, situação que não salvaguarda a perequação dos benefícios e encargos na execução do PDM, nem a definição de áreas prioritárias e concentração da construção em áreas urbanas consolidadas.
- 1.4. As receitas urbanísticas ascenderam a M€ 4, no triénio 2012/2014, embora as taxas urbanísticas cobradas, no montante de m€ 308, tenham representado apenas 6% do investimento municipal na urbanização, no valor de M€ 5,4.
- 1.5. O Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação (RMUE) encontrava-se desatualizado, face ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), e o Regulamento Municipal de Taxas e Outras Receitas (RMTOR) continha norma ilegal, tendo sido iniciada já a atualização/revisão daqueles Regulamentos.
- 1.6. Numa amostra de 35 operações urbanísticas, 9 foram aprovadas em desconformidade com o PDM, embora essas desconformidades já tenham sido ultrapassada em relação a 7, por força de alteração ao PDM. Em relação às restantes duas situações, só uma delas é suscetível de regularização. Quanto à outra operação urbanística,

PDM desatualizado

Sobredimensionamento dos perímetros urbanos.

Reduzida execução programada do PDM através de PP

Contributo reduzido das taxas urbanísticas para o investimento municipal na urbanização: 6%

Desatualização dos Regulamentos Municipais

Operações urbanísticas em desconformidade com o PDM: 7

Operação urbanística e contrato de urbanização nulos

cuja invalidade é suscitada pela IGF, existem divergências de natureza técnica da Autarquia Local com a conclusão da IGF. Apesar dos argumentos apresentados em sede de contraditório institucional, uma vez que a IGF conclui pela ilegalidade da aprovação da operação urbanística, esta situação vai ser participada ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra para apreciação da validade dos respetivos atos de aprovação, bem como do contrato de urbanização celebrado no âmbito da mesma operação urbanística.

**1.7.** Foi aprovada operação de destaque em espaço urbano com base em certidão emitida por Junta de Freguesia a certificar o confronto da parcela sobrante com caminho público. Contudo, a CMT não verificou se esse caminho reunia os parâmetros exigidos aos arruamentos públicos, de acordo com o PDM ou, supletivamente, na Portaria em vigor, em função do espaço urbano em que se inserem, nem fez prova, em contraditório, da existência de arruamento público a confrontar com a parcela sobrante. De acordo com o enquadramento legal, o despacho autorizador do destaque é nulo, pelo que esta matéria vai ser participada ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra.

**1.8.** A decisão dos processos de contraordenação urbanística aguardava, indevidamente, a legalização das situações que lhes deram origem. Este procedimento foi, entretanto, alterado, daí resultando a conclusão de 69 processos, num espaço de três meses e a aplicação de coimas e custas processuais, nos montantes de € 11 600 e € 2 558,56, respetivamente.

De acordo com informação da autarquia, no exercício do contraditório, apenas estavam pendentes, à data, sete processos de contraordenação.

**1.9.** Apesar do número de processos de contraordenação instaurados no período abrangido pela auditoria (94), não foram decretadas quaisquer medidas de tutela de legalidade urbanística, estando o Município, de acordo com o contraditório, a proceder ao levantamento de cada uma das situações e a notificar os titulares das operações urbanísticas para procederem à sua legalização, quando possível, e a decretar as exigidas medidas de tutela de

**Aprovação de destaque sem prova do confronto da parcela sobrante com arruamento público, com os requisitos exigidos no PDM ou, supletivamente, na Portaria em vigor**

**Processos de contraordenação a aguardar indevidamente a decisão sobre a legalização das situações**

**Inação do Município na aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística**

legalidade, nos outros casos.

**1.10.** Em matéria de controlo interno, registaram-se insuficiências diversas, evidenciadas, designadamente, pelas seguintes situações:

- Norma de Controlo Interno desatualizada e sem prever procedimentos específicos de controlo na área do urbanismo; e
- Inexistência de sistema de informação para acompanhamento da execução dos PMOT e fornecimento de indicadores indispensáveis à gestão urbanística;
- Inexistência de condições para a tramitação desmaterializada dos processos urbanísticos e a autoliquidação das taxas.

**1.11.** O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), que não foi enviado à IGF, nem tinha sido objeto de publicitação, não contempla todas as áreas de atuação da autarquia local, nem a calendarização das medidas preventivas nele previstas. Também não inclui a designação de responsáveis pela sua monitorização, a qual nunca ocorreu, não tendo sido elaborado qualquer relatório sobre a sua aplicação.

**1.12.** O Município, no exercício do contraditório, mostrou concordância com a generalidade das conclusões e recomendações formuladas, salvo em relação às situações referidas nos pontos 1.6. e 1.7. deste Sumário Executivo.

**Fragilidades diversas no sistema de controlo interno**

**Insuficiências diversas na elaboração e implementação do PGRCIC**

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>6</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
1.1. FUNDAMENTO .....	7
1.2. QUESTÕES E SUBQUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO .....	7
1.3. METODOLOGIA .....	8
1.4. CONTRADITÓRIO .....	10
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>11</b>
2.1. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E INDICADORES URBANÍSTICOS .....	11
2.2. INDICADORES FINANCEIROS .....	11
2.3. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA .....	14
2.3.1. Instrumentos de planeamento territorial .....	14
2.3.2. Perímetros urbanos.....	16
2.4. REGULAMENTOS MUNICIPAIS .....	16
2.4.1. Regulamento do PDM .....	17
2.4.2. Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação.....	18
2.4.3. Regulamento Municipal de Taxas e Outras Receitas .....	18
2.5. GESTÃO URBANÍSTICA .....	19
2.5.1. Conformidade legal das operações urbanísticas .....	19
2.5.2. Destaques .....	21
2.5.3. Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas e outros encargos .....	24
2.6. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO .....	24
2.7. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE .....	25
2.8. CONTROLO INTERNO .....	25
2.8.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO .....	25
2.8.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	27
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>28</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>33</b>
<b>LISTA DE ANEXOS .....</b>	<b>34</b>

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Abc</b>	Área Bruta de Construção
<b>CCDR</b>	Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional
<b>Cf.</b>	Confronte
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CRMT</b>	Código Regulamentar do Município de Tábua
<b>DGOTDU</b>	Direção-Geral do Ordenamento do Território e do Urbanismo
<b>DOPGU</b>	Divisão de Obras Particulares e Gestão Urbanística
<b>DR</b>	Diário da República
<b>Ha</b>	Hectare
<b>IGAL</b>	Inspeção-Geral da Administração Local
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IMI</b>	Imposto Municipal de Imóveis
<b>IMT</b>	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>IUC</b>	Imposto Único de Circulação
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MT</b>	Município de Tábua
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>PGRCIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PNPOT</b>	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
<b>PU</b>	Plano de Urbanização
<b>PP</b>	Plano de Pormenor
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimento
<b>RGAL</b>	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
<b>RJGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RMUE</b>	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
<b>RMTOR</b>	Regulamento Municipal de Taxas e Outras Receitas
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
<b>TMU</b>	Taxa Municipal pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria, no Município de Tábua (MT), tendo como objeto o Controlo do Urbanismo, foi realizada em execução do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e teve por finalidade concluir sobre a existência de problemas naquela área, considerando o quadro legal aplicável e a robustez do sistema de controlo interno.

### 1.2. QUESTÕES E SUBQUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO

Nesta ação pretendeu-se dar resposta à seguinte questão de auditoria: a atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como das contraordenações e das medidas de tutela da legalidade, observou as normas legais aplicáveis, bem como o interesse público?

Para o efeito, foram consideradas as seguintes subquestões de auditoria:

- i. Os perímetros urbanos previstos no Plano Diretor Municipal estão ajustados à população do Município?
- ii. A gestão urbanística do espaço municipal foi efetuada com base em planos municipais de ordenamento do território com maior detalhe que o PDM ou em unidades de execução programada?
- iii. Grau de cobertura do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, através dos impostos municipais e das receitas decorrentes do licenciamento de loteamentos e obras, em particular da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas?
- iv. Na celebração de contratos de urbanização foi assegurado o interesse público?
- v. As operações urbanísticas foram aprovadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento do território em vigor e outras normas urbanísticas aplicáveis?
- vi. O controlo interno instituído no Município assegurou a liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie, de acordo com as normas legais e regulamentares, bem como a eficácia na fiscalização das operações urbanísticas e na tramitação e decisão dos processos de contraordenações, em matéria de ilícitos urbanísticos, e na aplicação das medidas de tutela de legalidade?
- vii. Foram implementadas as recomendações, em matéria de controlo interno e contraordenações, efetuadas na última inspeção realizada pela, então, Inspeção-Geral da Administração Local

(IGAL)<sup>1-2?</sup>

- viii. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) da autarquia, nos aspetos relacionados com a área do Urbanismo, inclui os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de monitorização da sua aplicação?

A presente auditoria incidiu sobre o Município de Tábua (MT), em especial sobre os serviços que integram a Divisão de Obras Particulares e Gestão Urbanística (DOPGU) e a Unidade dos Serviços Integrados da Presidência, esta última no que concerne à tramitação dos processos de contraordenação<sup>3</sup> e abrangeu o período de janeiro de 2012 a março de 2015, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou.

### 1.3. METODOLOGIA

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases e aos procedimentos de controlo previstos no Guião de Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais<sup>4</sup>.

a) O planeamento da ação implicou, nomeadamente:

- ❑ O levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria, especialmente informação financeira, o universo das operações urbanísticas e dos processos de contraordenação e medidas de tutela de legalidade, a estrutura orgânica e competências, regulamentos internos, procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes e denúncias pendentes de análise;
- ❑ A análise dos instrumentos de planeamento urbanístico em vigor e suas alterações, bem como a revisão do PDM e de outros instrumentos urbanísticos em elaboração pela autarquia;
- ❑ Seleção das amostras, tendo em conta, designadamente, a avaliação preliminar do sistema de controlo interno, a análise de risco das operações urbanísticas, considerando a sua materialidade, localização e finalidade, bem como as denúncias a que se referem os processos n.ºs 2014/179/M6/312, 2013/179/M8/801 e 2012/172/B1/10715.

A amostra abrangeu, para além de 22 processos urbanísticos relacionados com aquelas denúncias, três loteamentos e 10 operações de edificação, num universo de 588 operações urbanísticas, o que representou uma amostra de 6%.

<sup>1</sup> Proc. n.º 2012/172/B1/1071.

<sup>2</sup> Cujas conclusões constam da Informação 2015/1330.

<sup>3</sup> Regulamento da Estrutura de Organização dos Serviços Municipais, publicado na 2.ª Série do DR, n.º 27, de 7/02/2014.

<sup>4</sup> Informação n.º 289/2013, aprovada em 8/03/2013.

<sup>5</sup> Com referência a estes processos foram elaboradas as Informações, respetivamente, n.ºs 2016/390, 2016/391, e 2016/389, sem prejuízo das respetivas conclusões também ser relevadas, sendo caso disso, neste relatório.

Foram, também, analisados cinco (proc.ºs n.ºs 3/2012, 3/2013, 4/2013, 1/2014 e 1/2015) dos nove processos de destaque aprovados no período abrangido pela auditoria, o que representou 55,5% do universo.

De 94 processos de contraordenação, instaurados entre janeiro de 2012 e março de 2015, a amostra incidu sobre 11 processos, o que corresponde a 12%.

- b)** A execução da ação obedeceu, com os adequados ajustamentos, às instruções constantes do já aludido Guião de Controlo do Ordenamento do Território e Urbanismo, com referência aos objetivos específicos atrás mencionados, de que se destacam os seguintes aspetos:
- ❑ Realização de testes de substantivos incidentes sobre os processos das amostras;
  - ❑ Análise do sistema de controlo interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas; e
  - ❑ Elaboração deste projeto de relatório.
- c)** Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta na execução da presente ação foram os seguintes:
- ❑ Regime Jurídico do Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>6</sup>;
  - ❑ Regime Jurídico das Autarquias Locais<sup>7</sup>;
  - ❑ Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)<sup>8</sup>;
  - ❑ Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA)<sup>9</sup>;
  - ❑ Ilícito de mera ordenação Social<sup>10</sup>;
  - ❑ Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE)<sup>11</sup>;
  - ❑ Regulamento Municipal de Taxas (RMTOR)<sup>12</sup>; e
  - ❑ Norma de Controlo Interno (NCI)<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, com as alterações entretanto introduzidas, e revisto pela Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, revogou aquele Decreto-Lei – in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1188&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1188&tabela=leis)

<sup>7</sup> Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as alterações entretanto introduzidas, in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1990&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis). Anteriormente, aprovado pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

<sup>8</sup> Aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, com as alterações entretanto introduzidas, in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=625&tabela=leis&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis&so_miolo=)

<sup>9</sup> Aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, com as alterações entretanto introduzidas, in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1995&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1995&tabela=leis)

<sup>10</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações entretanto introduzidas, in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=166&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=leis)

<sup>11</sup> Publicado no DR, 2.ª Série, n.º 195, de 9/10/2014.

<sup>12</sup> Publicado no DR, 2.ª Série, n.º 206, de 24/10/2014.

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

- ❑ Análise documental;
- ❑ Tratamento e análise de dados financeiros;
- ❑ Audição informal dos responsáveis pelas informações, técnicos e dirigentes municipais; e
- ❑ Preenchimento de questionário relativo ao PGRCIC.

#### 1.4. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional formal da autarquia auditada, cuja resposta consta do **Anexo 15** deste relatório.

Da análise dessa resposta ressalta que a autarquia aceitou as conclusões e propostas formuladas, com exceção das relativas às matérias constantes da alínea b) do ponto 2.5.1. e do ponto 2.5.2. deste relatório.

Na sequência do contraditório e da reanálise de algumas matérias, procedeu-se aos ajustamentos considerados pertinentes no texto do relatório e nos Anexos 8 e 11.

Esclarece-se, ainda, que, nos respetivos pontos deste relatório, foi feita uma referência expressa à resposta da autarquia local em relação às matérias em questão, bem como à posição final da IGF, no caso das situações relativamente às quais a CMT não acolheu as conclusões e recomendações desta Inspeção-Geral.

**Anexo 15**

## 2. RESULTADOS

### 2.1. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E INDICADORES URBANÍSTICOS

Os sistemas de informação utilizados pelo Município, com destaque para as aplicações informáticas, na área da urbanização e edificação, da responsabilidade da AIRC – Associação Informática da Região Centro, não geram, de forma automática e desagregada, informações/indicadores relevantes para a gestão urbanística, bem como para um adequado acompanhamento da execução dos PMOT, planeamento das infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes e de utilização coletiva, incluindo o seu financiamento.

Na realidade, no período temporal em análise, para além de não haver qualquer relatório/análise nesta sede, a extração de alguns dos seguintes dados/indicadores só é exequível pelo seu apuramento casuístico:

- Área bruta de construção (Abc) aprovada (licenciada/autorizada e com comunicação prévia aceite/não rejeitada), discriminada por usos e localizações;
- Áreas cedidas ao domínio público municipal;
- Montantes das taxas cobradas anualmente, relativas a licenças, autorizações, comunicações prévias e destaques e das taxas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU);
- Relevância das taxas urbanísticas no conjunto das taxas e outras receitas municipais;
- Investimento municipal realizado em infraestruturas, espaços verdes e de utilização coletiva e de equipamentos públicos;
- Grau de cobertura do investimento realizado anualmente em infraestruturas urbanísticas, equipamentos públicos e espaços verdes com as receitas urbanísticas;
- Preço médio unitário de terreno, em função da sua localização no concelho, destinado a infraestruturas, equipamentos públicos e/ou espaços verdes cedidos ao domínio público municipal;
- Custo médio das infraestruturas gerais por m<sup>2</sup> de Abc aprovada;
- Custo médio das infraestruturas locais;
- Comparação entre o custo médio das infraestruturas, das parcelas destinadas a equipamentos públicos e espaços verdes cedidos ao domínio público municipal e o montante das correspondentes compensações em numerário.

### 2.2. INDICADORES FINANCEIROS

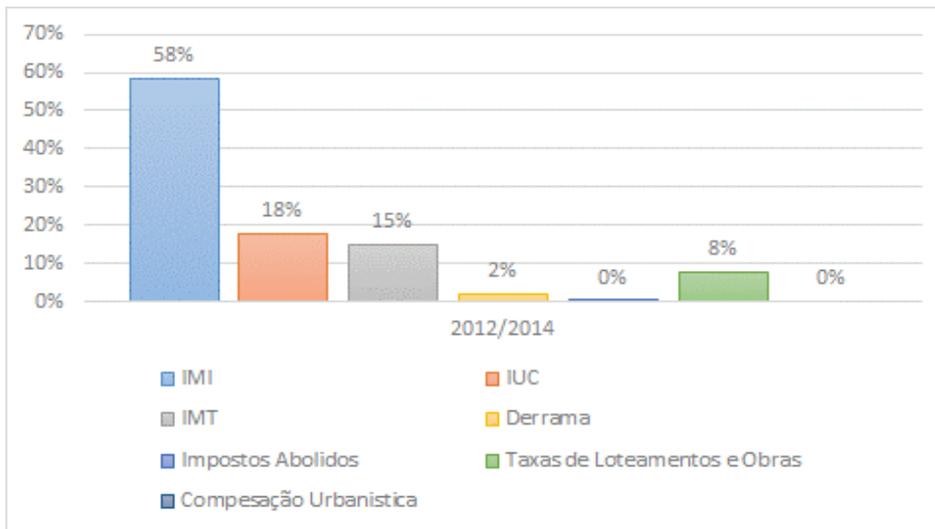
As receitas urbanísticas<sup>14</sup>, no montante global de € 4 043 800,68, representaram, no triénio 2012/2014, 19,50% e 12,6% das receitas correntes e totais do Município, respetivamente.

---

<sup>14</sup> Para efeitos da presente análise, incluímos os impostos diretos relacionados com o imobiliário e a utilização das infraestruturas viárias (IMI, IMT, IUC, derrama e impostos abolidos), as taxas municipais associadas à aprovação das operações urbanísticas e as compensações urbanísticas em numerário.

Aproximadamente 92% das receitas urbanísticas respeitam aos diferentes impostos municipais (3,7 milhões de euros), enquanto as taxas associadas à aprovação das operações urbanísticas contribuíram com os restantes 8% (308 mil euros), conforme a figura seguinte específica:

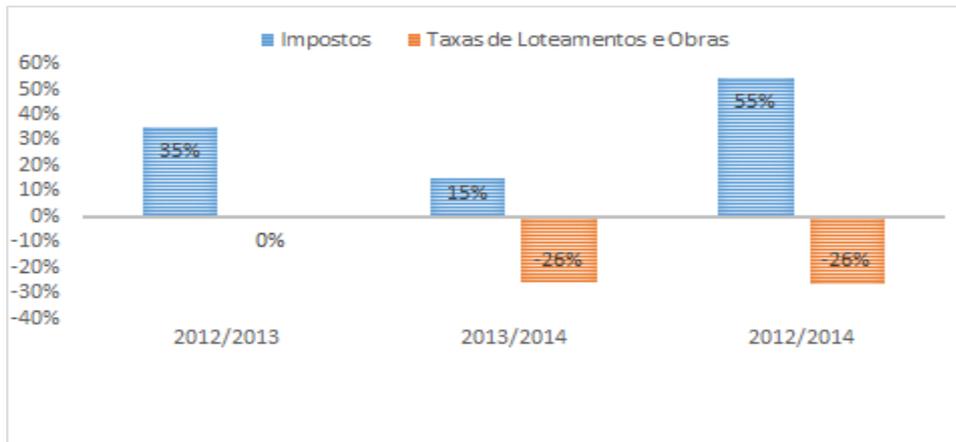
Figura 1 – Estrutura da Receita urbanística – 2012/2014



Fonte: Mapas de execução orçamental

Estas receitas apresentaram, entre 2012 e 2014, as variações retratadas no gráfico seguinte:

Figura 2 – Variação das receitas de taxas urbanísticas



Fonte: Mapas de execução orçamental

Assim, os impostos registaram um aumento de 55% (525 mil euros), entre 2012 e 2014 e, entre 2013 e 2014, um acréscimo de 15%.

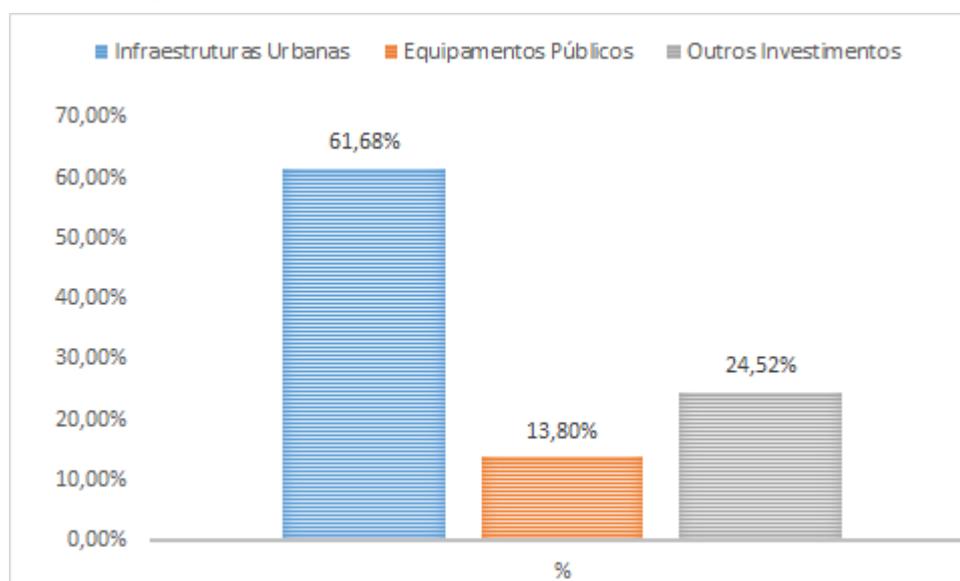
Por sua vez, a receita das taxas associadas à aprovação de loteamentos e obras de edificação registou, entre 2012 e 2014, uma diminuição de 26% (-30 mil euros), por força da evolução ocorrida entre 2013 e 2014 (-26%), já que entre 2012 e 2013 a alteração registada foi praticamente nula.

Constituindo a TMU uma contraprestação devida ao Município pelos encargos suportados com a realização, a manutenção e o reforço de infraestruturas urbanísticas<sup>15</sup>, não foi possível determinar o contributo dessa taxa para o financiamento dessas infraestruturas, por ser contabilizada em conjunto com as outras taxas associadas à aprovação de loteamentos e obras de edificação, nas rubricas orçamentais 02.02.06.02 e 04.01.23.02.

O investimento municipal na urbanização<sup>16</sup>, no montante global de 5 milhões de euros, representou, no período de 2012 a 2014, cerca de 75% do total do investimento municipal.

Desta percentagem, conforme figura infra, 61,68% correspondem a infraestruturas urbanas e 13,80% a equipamentos públicos:

Figura 3 – Estrutura do investimento municipal – 2012/2014



Fonte: Mapas de execução orçamental do PPI

Entre 2012 e 2014, a evolução da despesa com o investimento municipal em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos decresceu cerca de 21,60%, passando de 1,9 milhões de euros para 1,5 milhões de euros, apesar de ter registado um aumento, em 2013, de 5,7% face ao ano anterior.

No mesmo período, a receita urbanística representou 75% do investimento municipal em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos.

Não tendo sido possível determinar, como referimos atrás, o contributo da TMU para o financiamento das infraestruturas urbanísticas, importa salientar que, no período de 2012 a 2014, as receitas associadas à aprovação de operações urbanísticas (TMU, taxas pela emissão de licenças e compensações em numerário), no montante de 308 mil euros, representaram 7% do investimento municipal em

<sup>15</sup> Cfr. art.º 8.º do RGTAI e 116º do RJUE.

<sup>16</sup> Conforme execução dos Planos Plurianuais de Investimentos (PPI) de 2012 a 2014, considerando como tal o investimento em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos.

infraestruturas urbanísticas propriamente ditas e 6% do investimento na urbanização, isto é, considerando também o investimento municipal em equipamentos públicos.

No mesmo triénio, a despesa média por habitante, em infraestruturas e equipamentos públicos, foi de 146 euros, tendo variado entre um máximo de 165 euros, em 2013, e um mínimo de 123 euros, em 2014.

Tendo como referência o número de alojamentos, a despesa na urbanização foi de 216 euros, 228 euros e de 169 euros, nos anos de 2012, 2013 e 2014, respetivamente, por força da redução do investimento municipal.

Anexos 1 a 3

### 2.3. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA

#### 2.3.1. Instrumentos de planeamento territorial

A gestão urbanística no MT, no período abrangido pela auditoria, estava condicionada pelos seguintes planos municipais de ordenamento do território municipais válidos e plenamente eficazes:

- ✓ Plano Diretor Municipal (PDM) de 1994<sup>17</sup>, que foi alterado em 2000, 2001, 2009, 2011 e 2014, sendo as duas primeiras alterações de pormenor<sup>18</sup>.
- ✓ Plano de Pormenor (PP) da Zona do Hospital/Casa do Povo/Cruzamento de Espariz/Tábua<sup>19</sup> com uma alteração de 2002<sup>20</sup>.
- ✓ Plano de Pormenor (PP) da Área Industrial e Comercial de Sinde/Tábua<sup>21</sup> com uma alteração de 2013<sup>22</sup>.

Existiam, ainda, outros instrumentos de gestão territorial de responsabilidade supramunicipal (administração regional e nacional) a condicionar a referida gestão urbanística vinculativos da administração pública e de aplicação direta aos particulares, com exceção do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território<sup>23</sup>, que não é vinculativo para os particulares.

Anexo 4

<sup>17</sup> Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros 107/94, publicada na 1.ª Série-B do DR, n.º 250, de 28/10/94.

<sup>18</sup> Alterações publicadas, respetivamente, na 2.ª Série do DR, n.º 114, de 17/05/2000 (Declaração n.º 150/2000), n.º 87, de 12/03/2001 (Declaração n.º 116/2001), n.º 142, de 24/07/2009 (Aviso n.º 13148/2009), n.º 132, de 12/07/2011 (Aviso n.º 14078/2011) e n.º 25, de 5/02/2014 (Aviso 1717/2014).

<sup>19</sup> Declaração publicada na 2.ª Série do DR, n.º 43, de 20/02/1996.

<sup>20</sup> Declaração n.º 299-A/2002, publicada na 2.ª Série do DR, n.º 226, de 30/09/2002.

<sup>21</sup> Aviso n.º 707/2010, publicada na 2.ª Série do DR, n.º 6, de 11/01/2010.

<sup>22</sup> Aviso n.º 9046/2013, publicado na 2.ª Série do DR, n.º 134, de 15/07/2013.

<sup>23</sup> Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – **PNPOT**, aprovado pela Lei 58/2007, publicada na 1.ª Série do DR, n.º 170, de 4/09/2007; Plano Regional de Ordenamento Florestal (**PROF**) do **Pinhal Interior Norte**, aprovado pelo Decreto Regulamentar 9/2006, publicado na 1.ª Série do DR, n.º 138, de 19/07/2006; Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas que integram a Região Hidrográfica 4 (RH4) – **PGBH do Vouga, Mondego e Liz e das Ribeiras do Oeste**, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros 16-B/2013, publicado na 1.ª Série, n.º 58, de 22/03/2013; **Rede Natura 2000**, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, publicada na 1.ª Série do DR, n.º 139, de 21/07/2008; **Plano de Ordenamento da Albufeira da Aguieira (POAA)**, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 186/2007, publicada na 1.ª Série do DR, n.º 246, de 21/12/2007.

Ainda não foi iniciado o processo de revisão do PDM, que urge desencadear, tendo em consideração a sua desatualização, apesar das cinco alterações aprovadas, uma das quais em regime simplificado (ver item 2.4.1.). Com efeito, aquele Plano tem quase 22 anos, apesar de dever ter sido revisto, nos termos legais, depois de decorridos 10 anos, e encontra-se desajustado face às alterações introduzidas ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>24</sup>, desde a sua aprovação em 1994.

O Município, após a entrada em vigor do PDM de 1994, elaborou apenas dois PP e não aprovou a delimitação de qualquer unidade de execução, prevista na legislação mais recente do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, apesar destes instrumentos serem os apropriados à contenção e consolidação dos perímetros urbanos, bem como ao preenchimento de espaços vazios dentro dos perímetros existentes, de forma a controlar e ordenar a expansão urbana e a ajustar o dimensionamento dos sistemas de infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes às reais necessidades das populações residentes<sup>25</sup>.

A área do PDM abrangida pelos referidos PP correspondeu apenas a 0,21% daquela área<sup>26</sup>.

Embora o PDM preveja a elaboração de PP<sup>27</sup> para a utilização das diferentes classes de espaços do solo, essa previsão está contemplada em termos que não são vinculativos para o Município, nem para os particulares, daí resultando que a gestão urbanística tem sido efetuada, com exceção das áreas abrangidas pelos dois PP referidos, com base diretamente no PDM, não salvaguardando a perequação dos benefícios e encargos na execução do Plano, nem a definição de áreas prioritárias e concentração da construção em áreas urbanas consolidadas.

Dos 1.211 hectares (ha) de espaço urbano/urbanizável previsto no PDM, encontra-se utilizado apenas cerca de 50%, o que revela, considerando que o PDM já tem mais de 20 anos, que aquele espaço foi sobredimensionado.

#### Anexo 5

No contraditório, a CM informou que, na reunião de 11/11/2015, deliberou reiniciar o processo de revisão do PDM, fixando o prazo de dois anos para a sua conclusão, conforme Anexo 19, junto à resposta da autarquia local.

#### Anexo 15

---

<sup>24</sup> Vidé Decreto-Lei 69/99, de 2 de março e Decreto-Lei 380/99, de 22 de setembro, sucessivamente alterado pelo Decreto-lei 53/2000, de 7 de abril, pelo Decreto-Lei 310/2003, de 10 de dezembro, pela Lei 58/2005, de 29 de dezembro, pela Lei 56/2007, de 31 de agosto, pelo Decreto-Lei 316/2007, de 19 de setembro, pelo Decreto-Lei 46/2009, de 20 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto e pela Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

<sup>25</sup> 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), pag.<sup>as</sup> 17 e segs.

<sup>26</sup> Área dos PP = 42,11 ha; Área do PDM= 20.000 ha.

<sup>27</sup> Artigos 14º, ponto 1.1, 18º, n.º 4 e 29 do PDM.

### 2.3.2. Perímetros urbanos

Os **perímetros urbanos previstos no PDM de Tábua mostram-se sobredimensionados**, tendo em consideração, sobretudo, o decréscimo populacional de 10,66% registado no concelho nas últimas três décadas, com taxas de crescimento negativas, de 2,64%, 3,81% e 4,21%, respetivamente, entre 1981 e 1991, 1991 e 2001 e 2001 e 2011<sup>28</sup>.

Com efeito, o **PDM de Tábua (1994)** previa, para o seu prazo de validade de 10 anos, um **acréscimo de áreas de ocupação** para futura expansão urbana de 471,00 ha, apesar do crescimento populacional registado na década anterior (1981/91) ter sido negativo (-2,64%).

Isto significa que, caso se tivessem concretizado as previsões que constam no PDM de Tábua, seria possível acolher uma população total de 21.439,61 habitantes, quando a população residente verificada em 2001 se limitou a 13.186 habitantes e em 2011 a 12.071, isto é, muito aquém da admitida pelo PDM.

Ora, o sobredimensionamento de áreas para futura expansão urbana verificado em Tábua é contrário ao princípio de consolidação dos núcleos urbanos existentes e da limitação das áreas de expansão, face à evolução demográfica estimada, que está subjacente a uma correta gestão dos recursos disponíveis e à racionalização das infraestruturas e de equipamentos.

Anexo 6

### 2.4. REGULAMENTOS MUNICIPAIS

Em matéria da gestão urbanística, no período abrangido por esta auditoria (janeiro de 2012/março de 2015), o Município dispunha dos seguintes regulamentos:

- ✓ Regulamento do PDM, publicado em 28/10/1994<sup>29</sup>, sucessivamente alterado em 2000, 2001, 2009, 2011 e 2014<sup>30</sup>;
- ✓ Regulamentos do PP da Zona do Hospital/Casa do Povo/Cruzamento de Espariz/Tábua (ZH/CP/CE/T), publicado em 1996<sup>31</sup> e alterado em 2002, e do PP da Área Industrial e Empresarial de Sinde/Tábua (PPAIEST), publicado em 2010<sup>32</sup> e alterado em 2013;
- ✓ Código Regulamentar do Município de Tábua (CRMT) – cf. DR, 2.ª Série, n.º 115, de 16/06/2011<sup>33</sup> e DR, 2.ª Série, n.º 135, de 13/07/2012<sup>34</sup>;

<sup>28</sup> Vidé censos de 1981, 1991, 2001 e 2011 (INE).

<sup>29</sup> Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros 107/1994, publicada na 2.ª Série-B do DR, n.º 250, de 28/10/1994.

<sup>30</sup> Alterações publicadas, respetivamente, na 2.ª Série do DR, n.º 114, de 17/05/2000 (Declaração n.º 150/2000), n.º 87, de 12/04/2001 (Declaração n.º 116/2001), n.º 142, de 24/07/2009 (Aviso n.º 13148/2009), n.º 132, de 12/07/2011 (Aviso n.º 14078/2011) e n.º 25, de 5/02/2014 (Aviso n.º 1717/2014)

<sup>31</sup> Declaração publicada na 2.ª Série do DR, n.º 43, de 20/02/1996.

<sup>32</sup> Aviso n.º 707/2010, publicado na 2.ª Série do DR, n.º 6, de 11/01/2010.

<sup>33</sup> Regulamento aprovado pela Câmara e Assembleia Municipal, respetivamente, em 20/04/2011 e 28/03/2011.

<sup>34</sup> Regulamento aprovado pela Câmara e Assembleia Municipal, respetivamente, em 10/02/2012 e 28/02/2012.

- ✓ Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE) – cf. DR, 2.ª Série, n.º 195, de 9/10/2014<sup>35</sup>; e
- ✓ Regulamento Municipal de Taxas e Outras Receitas (RMTOR) –cf. DR, 2.ª Série, n.º 206, de 24/10/2014<sup>36</sup>.

#### 2.4.1. Regulamento DO PDM

O PDM de 1994, como já referimos atrás, encontra-se desatualizado, apesar das cinco alterações a que foi sujeito, sendo uma de regime simplificado.

As alterações traduziram-se em intervenções para aspetos pontuais com interferência na classificação dos espaços afetos a usos urbano, industrial e agrícola, com as consequentes modificações no referido regulamento e atualização da planta de ordenamento.

O Regulamento do PDM não faz uma individualização, enquanto uso dominante do solo, de espaços urbanos e espaços urbanizáveis, na aceção do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de março (artigo 28º), ao abrigo do qual foi aprovado.

Também não prevê para as diferentes classes de espaços, índices de ocupação e de impermeabilização do solo.

O artigo 18º do Regulamento, sobre espaços industriais, suscita dúvidas e dificuldades de interpretação, quanto à identificação das classes de espaços industriais e de espaços industriais propostos, face ao previsto na planta de ordenamento.

Com efeito, a planta de ordenamento do PDM tem prevista a classe de espaços industriais existentes e propostos não tendo essa diferenciação sido traduzida no Regulamento do PDM naquele dispositivo legal

Ora, de acordo com os esclarecimentos prestados<sup>37</sup>, tendo em consideração o supra citado art.º 18º, tem sido prática da autarquia aplicar o n.º 4 deste art.º 18º apenas a operações urbanísticas “... relativas a zonas industriais ou a unidades industriais ...”, onde não estão contemplados os espaços industriais existentes e propostos, previstos apenas na planta de ordenamento, aplicando o n.º 1, deste mesmo artigo, conjugado com as regras de edificabilidade fixadas no regulamento municipal de urbanização e edificação, às operações inseridas nos espaços industriais existentes e propostos, apesar daquele número se reportar apenas a usos comerciais, serviços ou armazéns.

---

<sup>35</sup> Publicado no DR, 2.ª Série, de 9/10/2014.

<sup>36</sup> Publicado no DR, 2.ª Série, de 24/10/2014.

<sup>37</sup> Informação nº 8/2015, de 9 de março.

#### 2.4.2. Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

O **RMUE de 2014** foi aprovado ao abrigo do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), sem contemplar, ainda, as alterações substanciais operadas pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, designadamente quanto:

- À definição de obras de reconstrução, alteração e ampliação; e
- Ao procedimento de legalização de obras.

Este regulamento contempla a concretização do RJUE, no que respeita à **urbanização e edificação**, deixando o que se prende com o lançamento, liquidação e cobrança das taxas e demais encargos previstos no RJUE para o Regulamento Municipal de Taxas e Outras Receitas (RMTOR).

A CMT, no exercício do contraditório, informou que “(...) *já foram iniciados os trabalhos de revisão/atualização do RMUE, designadamente, no que se refere ao procedimento de legalização de obras, à autoliquidação de taxas e ao sistema da indústria responsável, para além de algumas alterações pontuais ao restante normativo.*”, conforme Anexo 20, que juntou para o efeito.

Anexo 15

#### 2.4.3. Regulamento Municipal de Taxas e Outras Receitas

Está prevista no RMTOR, para a legalização de operações urbanísticas realizadas em data posterior a 1990, uma taxa de 5 euros por metro quadrado de área de construção, que acresce às taxas devidas pelas outras operações urbanísticas<sup>38</sup>. Ora, essa taxa adicional, para além de não se encontrar devidamente fundamentada, é, a nosso ver, ilegal, dada a ausência de qualquer contraprestação por parte da autarquia relativa à aplicação dessa taxa (artigo 3.º do RGTAL).

Com efeito, não se vê fundamento legal para a cobrança da referida taxa, uma vez que o processo de legalização de uma operação urbanística não será mais oneroso que o da aprovação normal da mesma operação. Acresce que o sancionamento pela realização de obras ilegais deve ocorrer no âmbito da respetiva contraordenação e não através do agravamento de taxas, que devem servir de contrapartida à aprovação das operações.

Por último, não se justifica qualquer discriminação entre as obras ilegais realizadas antes ou depois de 1990, ao sujeitar-se à referida taxa adicional apenas as obras realizadas depois de 1990.

A CMT, no exercício do contraditório, informou que foi presente à reunião camarária, de 25/05/2016, uma proposta de alteração do RMTOR, no sentido da eliminação da taxa adicional quanto à legalização de obras, conforme Anexo 21 à resposta da autarquia local.

Anexo 15

---

<sup>38</sup> No ponto 3.2 do quadro XVI do anexo I.

## 2.5. GESTÃO URBANÍSTICA

### 2.5.1. Conformidade legal das operações urbanísticas

- a) A ampliação da unidade fabril, a que se reporta o **processo de obras n.º 26/2011**, encosta a tardoz (sudoeste) ao limite do lote/terreno, sem estar salvaguardado o afastamento exigido no PDM de, pelo menos, 6 m, apesar da edificação inicial, que foi licenciada e titulada pelo alvará n.º 176, de 26/nov/1981, isto é, antes da entrada em vigor do PDM de 1994, não estar sujeita àquele afastamento (artigo 18.º, n.º 7, al.ª d) do Regulamento do PDM).

Assim, os **despachos de vereador**, no uso de competências subdelegadas, de **26/07/2011**, a aprovar o projeto de arquitetura, e de **6/03/2012**, a licenciar a obra, são nulos, nos termos do disposto no artigo 68.º, al.ª a) do RJUE.

#### Anexo 7

No contraditório, a CM não questiona a inobservância do afastamento mínimo ao limite do lote no tardoz da unidade industrial, esclarecendo, porém, que entendeu relevar essa situação no âmbito da legalização do edificado existente, porquanto as obras de ampliação foram realizadas antes da entrada em vigor do PDM e seguiam o alinhamento da construção inicial (já encostada à extrema) devidamente licenciada, ou seja, embora numa área de implantação maior, não estavam a ser reduzidos os afastamentos ditados por uma aprovação anterior à vigência do PDM.

Acrescenta, ainda, que, em seu entender, devem ser ponderados os princípios da legalidade e da proporcionalidade, avaliando os encargos que a reposição impõe ao infrator por contraposição aos benefícios que a mesma traz para o ordenamento do território.

Apesar das justificações apresentadas pela autarquia local, não vemos razões para alterar a conclusão da IGF em relação a esta situação, sem prejuízo, porém, de a referida ampliação poder ser objeto de legalização urbanística, ao abrigo do regime extraordinário de regularização e alteração ou ampliação de estabelecimentos e atividades industriais incompatíveis com instrumentos de gestão territorial e/ou condicionantes ao uso do solo (DL n.º 165/2014, de 5 de novembro).

#### Anexo 15

- b) A aprovação do projeto de arquitetura e do licenciamento de obra, que compreendeu a alteração e modificação de um arrumo agrícola, anterior ao PDM, para uma moradia em Espaço Florestal, violou o PDM, que fixa as circunstâncias em que são admitidas as construções para habitação nesta classe de espaço, restringindo-as, nos termos aí referidos, a uma área mínima de terreno e a equipamentos (artigo 21º).

Com efeito, conforme extrato da Planta de Ordenamento do PDM, o terreno em questão, com a área de 9.285 m<sup>2</sup>, onde foi licenciada a alteração e ampliação da edificação existente de

arrumos para habitação, a que se reporta o processo de obras n.º 52/2012, está localizado em Espaço Florestal<sup>39</sup> e não tem a área mínima exigida de quatro hectares (ha).

Assim, os despachos de 19/09/2012 e de 20/02/2013, do vereador responsável, no uso de competências subdelegadas, ao aprovarem o projeto de arquitetura e licenciarem a obra, foram proferidos em violação do PDM, pelo que esses despachos são nulos (al.ªs a) dos artigos 21.º do RPDM e 68.º do RJUE).

#### Anexo 8

No contraditório, a CMT alegou ser entendimento do Município que o artigo 21º do Regulamento do PDM apenas é aplicável a construções novas inseridas no referido Espaço Florestal e não nas situações em que estejam em causa ampliações de edifícios existentes e/ou alterações do uso para habitação naquele Espaço. Com efeito, acrescenta, a possibilidade de ampliação de edifícios existentes e/ou alteração do uso para habitação no espaço florestal sempre foi admitida, porquanto se considerou uma omissão do Regulamento do PDM. Assim, no caso em análise, tendo havido um pedido de licenciamento de uma obra de alteração de um arrumo/barracão existente, com uma área de implantação e construção de 166,86 m<sup>2</sup>, para uma moradia unifamiliar e uma cavalaria, com as áreas de construção de 180,72m<sup>2</sup> e 60m<sup>2</sup>, respetivamente, essa operação era viável nos termos do PDM.

Sobre esta matéria, reconhecemos, que os direitos constituídos anteriormente à entrada em vigor do PDM, no caso, a construção existente e a sua utilização (barracão para arrumos), não estão abrangidas pelo regime criado pelo citado artigo 21º do Regulamento do PDM, por esta ser mais desfavorável aos particulares, sendo, por isso, permitidas alterações que não configurem ampliações da situação existente. Porém, contrariamente ao sustentado pela autarquia local, entendemos, apesar dos argumentos apresentados, que aquela norma legal era aplicável à situação em apreço, por configurar uma alteração substancial da situação preexistente, com a ampliação da construção e a alteração do uso (licenciamento de 22/02/2013), pelo que a operação urbanística em causa teria de se conformar e enquadrar na previsão do referido artigo regulamentar, o que não acontece.

Em face do exposto, deverá a CMT promover a declaração da nulidade dos atos de aprovação do projeto de arquitetura e de licenciamento da obra, sem prejuízo da participação da referida ilegalidade ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) de Coimbra, para a eventual instauração de ação administrativa especial para declaração de nulidade dos despachos de 19/09/2012 e de 20/02/2013, atrás mencionados.

#### Anexo 15

---

<sup>39</sup> Nos termos do artigo 21.º, o Espaço Florestal “... abrange todos os espaços com vocação florestal que correspondem a solos com pouca capacidade agrícola e que são prolongamentos de espaços florestais existentes”, apenas sendo permitido nesse espaço, em termos de edificabilidade, conforme alíneas a) e b), daquele mesmo artigo, para além de construções destinadas a equipamentos de lazer, recreio e turismo, “... construções para habitação em parcelas numa unidade mínima de 4 ha”.

- c) Com referência à obra mencionada na alínea anterior (processo n.º 52/2012), importa salientar, ainda, que, nos termos do alvará n.º 19/2013, emitido em 6/05/2013, foi estabelecido que as infraestruturas elétricas em falta ficavam a cargo do promotor, tendo sido celebrado, em 21/01/2014, um contrato de urbanização, para instalação de um posto de transformação de distribuição pública (elementos de rede de média e baixa tensão) a executar pela EDP, mediante o pagamento de € 18.374,70, dos quais € 8.374,70 ficariam a cargo da autarquia e € 10.000,00 a cargo do promotor (n.º 3 do artigo 25º do RJUE).

Porém, em relação a este contrato, para além de não constar explicitamente do processo da obra que estavam preenchidos todos os requisitos previstos no RJUE, não foi o mesmo celebrado antes da emissão do alvará com menção das obras de urbanização a realizar, nem exigida caução, como garantia da boa e regular execução das mesmas (cfr. art.ºs 25º, n.º 3, e 54.º do RJUE).

Para além disso, não se extraem do contrato, nem do respetivo processo, os critérios utilizados para a repartição entre as partes outorgantes da despesa com a construção do posto de transformação.

Acresce que este contrato de urbanização é também nulo, face à invalidade dos despachos que aprovaram o projeto de arquitetura e licenciaram a obra é também nulo, pelo que esta situação vai igualmente ser objeto de participação ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra - art.º 283º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.

## **Anexo 8**

- d) No âmbito da análise das denúncias referidas no ponto 1.3. a) (Processos n.ºs 2/2014 e 63/2014), concluiu-se que os processos de obras n.ºs 129/1999, 53, 99 e 159/2006, 78 e 152/2007 e 34/2011 foram aprovados em desconformidade com o Regulamento do PDM. Contudo, tais desconformidades encontram-se atualmente prejudicadas, face à 5ª alteração introduzida àquele Regulamento<sup>40</sup>.

### **2.5.2. Destaques**

Na análise dos 5 processos<sup>41</sup> e respetivas certidões de destaque incluídos na amostra, relativas a parcelas de prédios com descrição predial, enquadrados nos instrumentos urbanísticos vigentes no Município, apurou-se, com exceção na situação a seguir descrita, o cumprimento dos requisitos legais previstos no RJUE (n.ºs 4 a 10 do artigo 6º).

Com efeito, com referência ao processo n.º 3/2013, apesar das informações dos Serviços Técnicos, de 12 e 20 de agosto de 2013, serem favoráveis à pretensão e nessa conformidade ter sido deferido o pedido, em 29/08/2013, e emitida, em 6/09/2013, a respetiva certidão, dos elementos constantes do

<sup>40</sup> Cf. Informação n.º 2016/390, de 19 de abril, da IGF.

<sup>41</sup> Processos n.ºs 3/2012, 3/2013, 4/2013, 1/2014 e 1/2015.

processo não resulta claro que a parcela sobrança confronte com arruamento público, com os parâmetros exigidos no PDM, em função do espaço urbano em que se insere, ou supletivamente, na Portaria nº 216-B/2008, de 3 de março, em vigor.

Na verdade, embora uma certidão, junta ao processo, emitida pela Junta de Freguesia do local, ateste que o prédio rústico que foi objeto de destaque confronte a norte com caminho público, da certidão da Conservatória do Registo Predial relativa ao prédio em questão consta apenas como confrontação com arruamento público, a sul, Estrada Nacional e um levantamento topográfico, de junho de 2012, apresentado pelo requerente, evidencia a referida confrontação a sul com Estrada Nacional e a leste com serventia, cuja natureza pública ou privada desconhecemos.

Por outro lado, mesmo que a parcela sobrança confronte com um caminho público, tal não significa que este seja considerado como um arruamento público, o qual tem de observar os parâmetros mínimos exigidos no PDM, em função do espaço urbano em que se insira, ou, supletivamente, os fixados, atualmente, na Portaria nº 216-B/2008, de 3 de março.

Assim, sendo uma das condições para a aprovação de uma operação de destaque o facto das parcelas daí resultantes confrontarem com arruamento público<sup>42</sup>, na situação em apreço, face à documentação disponível, não está provada a verificação desse requisito legal, em relação à parcela sobrança, pelo que, a confirmar-se a falta de verificação daquele requisito legal, o despacho de 29/08/2013, que deferiu a pretensão do destaque é ilegal (artigo 6º, n.º 4 do RJUE) e, conseqüentemente, nulo por falta de elemento essencial<sup>43</sup> e por se tratar de um ato certificativo de facto inverídico ou inexistente<sup>44</sup>.

Refira-se, por último, que a Junta de Freguesia não é competente, em nosso entender, para emitir certidão sobre a verificação dos pressupostos do destaque, cabendo aos Serviços da autarquia local, face à documentação disponível (certidão do registo do prédio na Conservatória do Registo Predial, planta de localização e levantamento fotográfico), confirmar a existência ou não de arruamento público, com os parâmetros atrás referidos, a servir as parcelas destacada e sobrança.

#### Anexo 11

Em sede do contraditório, a CMT, apesar de lhe ter sido expressamente solicitado pela IGF que fizesse prova da existência de arruamento público a confrontar, nomeadamente, com a parcela sobrança, nada referiu a esse propósito, de forma a emitir-se um juízo de valor diferente quanto à invalidade da operação de destaque, remeteu para o levantamento topográfico e para planta de localização, apresentados pelo requerente, e para a certidão emitida pela Junta de Freguesia a certificar que o prédio em causa confronta a Norte com caminho público.

<sup>42</sup> Os arruamentos públicos devem observar os parâmetros exigidos nos planos municipais de ordenamento do território aplicáveis, ou, quando omissos, os estabelecidos, atualmente, pela Portaria 216-B/2008, de 3 de março, pelo que o facto de uma parcela confrontar com um caminho público não significa que este seja um arruamento público.

<sup>43</sup> N.º 1 do artigo 133º do CPA, aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro.

<sup>44</sup> Alínea j) do n.º 2 do artigo 161º do CPA, aprovado pelo DL 4/2015, de 7 de janeiro.

Esclareceu que considera como caminhos públicos, aqueles cuja propriedade pertence ao Estado ou às autarquias locais, mantidos sob a sua administração, afetos ao uso público e que a administração e controlo dos caminhos vicinais é da competência das juntas de freguesia, sendo com base neste pressuposto que foi apreciada a mencionada certidão da Junta de Freguesia.

Ora, o facto questionado pela IGF requeria a prova da existência ou não de arruamento público a confrontar com a parcela sobrance e não de caminho público.

Com efeito, como referimos atrás, um caminho público pode não ser considerado como um arruamento público, que tem de observar os parâmetros mínimos exigidos no PDM, em função do espaço urbano em que se insira, ou, supletivamente, os fixados, atualmente, na Portaria nº 216-B/2008, de 3 de março.

Com efeito, na falta de definição legal do conceito de “arruamento público” no Decreto Regulamentar nº 9/2009, de 29 de maio, devemos socorrer-nos da definição constante do Vocabulário do Ordenamento do Território, da DGOTDU – edição de 2004 ou no próprio regulamento do PDM do concelho.

Assim, de acordo com aquele documento de carácter técnico, “arruamento”, “usualmente designado por rua ou avenida, é qualquer via de circulação em solo urbano, podendo ser qualificada como rodoviária ou pedonal, conforme o tipo de utilização, e pública ou privada conforme o seu tipo de uso ou título de propriedade”, acrescentando-se que “no dimensionamento dos arruamentos devem ser observadas as disposições constantes nos planos municipais de ordenamento do território ou, quando omissos, os parâmetros estabelecidos pela Portaria nº 1136/2001, de 25 de setembro”<sup>45-46</sup>.

Com efeito, não faria qualquer sentido aprovar o destaque de uma parcela, em área urbana, que tem um impacto idêntico ao de um loteamento constituído por dois lotes, sem a exigência do confronto das parcelas destacada e sobrance com arruamento público, isto é, observando os parâmetros exigidos para o local.

Face ao exposto, a CMT deverá promover a declaração de nulidade do despacho autorizador da operação de destaque de 29/08/2013, sem prejuízo da participação da situação ao TAF de Coimbra, uma vez que não foi apresentada evidência da existência de arruamento público a confrontar com a parcela sobrance.

**Anexo 15**

---

<sup>45</sup> A referência legal quanto aos parâmetros de dimensionamento dos arruamentos deve atualmente ser considerada como feita para a Portaria nº 216-B/2008, de 3 de março.

<sup>46</sup> Neste sentido, cfr. Parecer n.º DSAJAL 16/10, de 26 janeiro 2010, da Comissão de Coordenação Regional do Centro.

### 2.5.3. Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas e outros encargos

Em relação aos apontados erros de liquidação de taxas (num caso, para menos e, noutro, para mais)<sup>47</sup>, estão prejudicadas as observações da IGF, face aos esclarecimentos prestados pela autarquia local no exercício do contraditório.

**Anexos 9, 10 e 15**

### 2.6. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

Dos processos instaurados entre janeiro de 2012 e março de 2015 (94) e dos pendentes transitados de anos anteriores, num total de 191, foram concluídos 83, dos quais 69<sup>48</sup>, entre 1 de abril e 29 de junho de 2015, ou seja, após o conhecimento e durante a realização desta auditoria, daí tendo resultado a aplicação de coimas, no montante de 11 600 euros, e a liquidação de custas processuais no valor de 2 558,56 euros.

Excluindo aqueles últimos processos (69), no período de 39 meses apenas foram concluídos 14 processos, o que é manifestamente insuficiente e indiciador de ineficácia e ineficiência dos Serviços.

Na análise realizada aos processos mais recentes registou-se, positivamente, uma boa organização dos processos, com todas as suas folhas numeradas e rubricadas, bem como a instrução dos autos de notícia com registos fotográficos das infrações urbanísticas.

Pelo contrário, a sua conclusão tem-se protelado sem qualquer justificação legal, na maioria das situações, chegando alguns a estar sem qualquer diligência durante anos, o que, segundo os Serviços, se deveu ao facto de se aguardar a conclusão dos processos de regularização das situações que determinaram a instauração das contraordenações.

Se bem que não seja indiferente para o processo de contraordenação a regularização das infrações urbanísticas e a celeridade demonstrada pelo prevaricador nessa regularização, em especial tendo em vista a graduação da sanção, o certo é que são processos autónomos e como tal devem ser considerados, sob pena de se perderem os efeitos pretendidos com as sanções, designadamente os de prevenção geral e especial.

**Anexos 12 e 13**

No âmbito da análise das denúncias referidas no ponto 1.3. a), tenha-se presente, com referência à Informação n.º 390/2016 da IGF, que a CM já instaurou o adequado processo de contraordenação, por falta de licença de utilização<sup>49</sup>, o qual está em fase de decisão final, de acordo com informação prestada pela autarquia local no exercício do contraditório.

<sup>47</sup> Respetivamente, nos montantes de € 12 e € 27,54, de acordo com o projeto de relatório e os Anexos 9 e 10.

<sup>48</sup> A aplicação de coimas e custas dos processos traduziu-se numa receita para a autarquia na importância de 14 158,56 euros.

<sup>49</sup> Processo de contraordenação nº 5/2016, de 28 de abril.

A CMT, no contraditório, informou que, no decurso da auditoria, já alterou o procedimento no sentido de dar andamento aos processos de contraordenação, sem aguardar a conclusão do processo de reposição da legalidade e que apenas estavam em tramitação sete processos de contraordenação.

Anexo 15

## 2.7. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE

No período em análise, conforme informação recolhida, não foi decretada nenhuma medida de tutela de legalidade urbanística, apesar de terem sido instaurados 94 processos de contraordenação.

Os serviços responsáveis pela DOPGU iniciaram, na sequência das observações efetuadas pela equipa de auditoria no decurso desta, o levantamento, a partir dos processos de contraordenação, das operações urbanísticas ilegais para verificação e eventual aplicação das medidas de tutela de legalidade necessárias.

No contraditório, a CMT acolheu favoravelmente as recomendações quanto à aplicação atempada e eficaz das medidas de tutela de legalidade urbanística e informou que o levantamento atrás referido, bem como o das operações urbanísticas suscetíveis de legalização, ainda está em curso, sendo, neste caso, notificados os titulares de operações urbanísticas ilegais para promover a legalização e, nos restantes casos, decretadas as exigidas medidas de tutela de legalidade.

Anexo 15

## 2.8. CONTROLO INTERNO

### 2.8.1. NORMA DE CONTROLO INTERNO

A Norma de Controlo Interno, em vigor no Município, foi aprovada, em 22/12/2002<sup>50</sup> e não contempla quaisquer procedimentos de controlo específicos na área do urbanismo.

Para além disso, não foi objeto de qualquer atualização, designadamente ao nível dos procedimentos e circuitos documentais, em resultado, entre outras, das modificações ao RJIGT, ao RJUE e na estrutura orgânica dos serviços municipais.

As situações já evidenciadas neste relatório, designadamente, os itens 2.1. e 2.2 (insuficiências do sistema de informação para acompanhamento dos PMOT, planeamento territorial e ao nível do contributo dos impostos e taxas urbanísticas para o financiamentos das infraestruturas urbanas e equipamentos públicos); 2.4.1. (omissões e normas que suscitam dúvidas e dificuldades na sua interpretação, na falta de orientações nessa matéria); 2.4.2. (desatualização do RMUE); 2.6. (falta de confirmação das verificações dos pressupostos legais dos destaques, em caso de dúvidas); 2.8. e 2.9. (atrasos na conclusão dos processos de contraordenação e ausência de processos relativos a medidas de tutela da legalidade urbanística), bem como as situações a seguir descritas, são reveladoras das insuficiências dos sistemas de informação de apoio à gestão e de controlo interno, na área urbanística.

---

<sup>50</sup> Ao abrigo do artigo 10.º do DL n.º 54-A/1999, de 22 de fevereiro, na redação dada pelo DL n.º 315/2000, de 2 de dezembro.

Com efeito, da análise dos processos incluídos na amostra, importa relevar os seguintes aspetos:

- ✓ Em algumas informações técnicas e despachos exarados nos processos verificados, não são identificados, nem é perceptível o nome dos funcionários, dirigentes e autarcas intervenientes<sup>51</sup>  
<sup>52</sup>.
- ✓ No âmbito da apreciação dos processos das diferentes operações urbanísticas, algumas informações técnicas que sustentam os atos de aprovação não se encontram suficientemente fundamentadas, em particular no que se refere aos indicadores a aplicar nas diferentes classes de espaços previstas no regulamento do PDM.
- ✓ Apesar da alteração ao RJUE pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, e pelo DL n.º 26/2010, de 30 de março, resultar que nos procedimentos sujeitos a controlo prévio fosse possibilitada a autoliquidação das taxas (artigos 8º-A, e 9º, n.º 1, do RJUE), ainda não foram criadas condições nesse sentido nesta autarquia local.
- ✓ O MT também ainda não tem em funcionamento um sistema informático ou plataforma que possibilite a tramitação desmaterializada da comunicação prévia e dos procedimentos de controlo prévio, omissão que é, contudo, admitida no ponto 8º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março.

Em sede do contraditório, a CMT não questionou as observações efetuadas e informou, para além de outras medidas, que está em curso o processo de revisão da NCI, a concluir em finais de 2016, em que serão tidas em consideração as alterações legislativas ocorridas, a última das quais relativa ao Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, a estrutura orgânica dos Serviços Municipais, bem como a criação de equipamentos e serviços municipais, de que destaca o Balcão Único.

No âmbito desta matéria, foi salientada, ainda, a aprovação de um Código de Ética e Conduta, disponibilizado em suporte de papel a todos os funcionários e divulgado no sítio de internet do Município e na formação dos trabalhadores, bem como a sensibilização de todos os responsáveis e funcionários autárquicos para a problemática do controlo interno, através da realização de uma candidatura na modalidade de formação – ação ao Programa Operacional Capital Humano (candidatura n.º 96539, 2013/34 – QREN 2007-2013).

Anexo 15

---

<sup>51</sup> Toda esta problemática deverá ser reequacionada com a tendência para a utilização em pleno dos meios eletrónicos e a desmaterialização dos documentos, cuja implementação tem vindo a ganhar cada vez mais destaque e que o RJUE contempla (nas várias versões).

<sup>52</sup> Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo D L n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, DL n.º 315/2000, de 2 de dezembro e pelo DL n.º 84-A/2002, de 5 de abril - vidé, a título de exemplo, o proc.º n.º 44/2011.

### 2.8.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

Relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), aprovado em 30/12/2009, importa salientar o seguinte:

- ✓ Não foi enviado à Inspeção-Geral de Finanças<sup>53</sup>;
- ✓ Não foi feita a sua divulgação externa, através do site da autarquia na internet.
- ✓ São identificadas as áreas de risco da organização (v.g. concessão de benefícios públicos, contratação pública, urbanismo/edificação, recursos humanos), sendo os riscos descritos e associados às respetivas unidades orgânicas;
- ✓ Não está prevista a calendarização da aplicação das medidas;
- ✓ Não foi designado o responsável pela função de monitorização e acompanhamento da execução do Plano, nos termos previstos; e
- ✓ Não foi elaborado, ao contrário do previsto no Plano, qualquer relatório anual sobre a aplicação do Plano, revelando-se muito reduzida a sua implementação.

**Anexo 14**

Em contraditório, a CMT aceitou as recomendações da IGF e procedeu à divulgação do PGRIC e informou que já iniciou o processo da sua revisão, de forma a englobar todas as áreas de atuação da autarquia local, a sua adequação à estrutura orgânica municipal e a distribuição de funções e competências pelos membros do órgão executivo, considerando, ainda, os seguintes aspetos:

- Identificar as áreas de risco;
- Estabelecer e calendarizar as medidas preventivas, com definição clara dos intervenientes e respetivas responsabilidades;
- Definir e identificar os responsáveis pela implementação e gestão do Plano.

**Anexo 15**

---

<sup>53</sup> Enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção, conforme ofícios n.ºs, 4744, de 30/12/2009, e 856, de 5/03/2010, com conhecimento ao Tribunal de Contas por esta entidade.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

Conclusões	Item	Recomendações
1. O Plano Diretor Municipal (PDM), aprovado em 1994, ainda não foi objeto de revisão, apesar das soluções aí previstas estarem definidas, nos termos legais, para um período de apenas 10 anos, e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) ter sido objeto de alterações substanciais.	2.3.1.	A. Que a Câmara Municipal de Tábuia (CMT) conclua a revisão do PDM.
2. O PDM apresenta perímetros urbanos sobredimensionados, face ao decréscimo populacional de 11% registado nas últimas três décadas.	2.3.2.	B. Na revisão do PDM, a autarquia local deverá ajustar o espaço urbano às reais necessidades do Município, através da implementação de uma política de consolidação e reabilitação dos espaços urbanos e de aproveitamento e racionalização das infraestruturas e dos equipamentos existentes.
3. Desde a publicação do PDM, em 1994, a atividade de planeamento urbanístico do Município limitou-se à aprovação de dois Planos de Pormenor (PP), abrangendo apenas 0,21% da área do PDM.	2.3.1.	C. A CMT deverá privilegiar a execução do PDM com base em Planos de Urbanização (PU) e PP ou através da delimitação de unidades com execução programada.
4. No triénio 2012/2014, as taxas associadas à aprovação de operações urbanísticas, no montante de 308 114 euros, registaram um decréscimo e contribuíram apenas com cerca de 6% para a cobertura das despesas municipais com a urbanização (infraestruturas, equipamentos e espaços verdes públicos), no montante	2.2.	D. Os órgãos municipais deverão ponderar o aumento das taxas urbanísticas, com destaque para a TMU, tendo em conta que esta taxa serve de contrapartida aos investimentos do Município na realização, manutenção e reforço de infraestruturas primárias e secundárias.

Conclusões	Item	Recomendações
de 5,4 milhões de euros.		
5. Os sistemas de informação utilizados pelo MT não permitem fazer o acompanhamento sistemático da execução dos planos, nem fornecem indicadores relevantes sobre o contributo da receita das operações urbanísticas para o investimento municipal na urbanização (infraestruturas, equipamentos e espaços verdes públicos).	2.1.	E. A CMT deverá ultimar a implementação de um sistema de informação que gere, de forma automática, um conjunto de indicadores para apoio ao acompanhamento da execução dos planos e à gestão urbanística.
6. O Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação (RMUE), de 2014, não estava ajustado às alterações introduzidas ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), designadamente ao nível do procedimento de legalização de obras.	2.4.2	F. Que a CMT promova as alterações no âmbito da revisão/atualização do RMUE, face às alterações introduzidas ao RJUE, designadamente, quanto ao procedimento de legalização de obras.
7. O Regulamento Municipal de Taxas e Outras Receitas (RMTOR), no caso da legalização de obras, previa a cobrança de uma taxa adicional, em relação às outras operações urbanísticas, que era ilegal, não só por falta de fundamentação, mas também porque a sua cobrança não resulta de qualquer contrapartida adicional da responsabilidade do Município.	2.4.3	G. Que a CMT proceda à revisão/atualização RMTOR, eliminando a taxa em questão.
8. Os despachos de aprovação das operações urbanísticas e das respetivas licenças, a que se referem os processos de obras n.º 26/2011 e 52/2012 são inválidos, por estarem em desconformidade com o PDM, embora	2.5.1. a) e b)	H. Que a CMT diligencie no sentido da legalização da operação urbanística a que se refere o processo de obras 26/2011. I. A CMT deverá declarar a nulidade dos despachos de 19/09/2012 e 20/02/2013, com referência ao processo de obras n.º

Conclusões	Item	Recomendações
<p>a situação a que se refere o processo 26/2011 seja suscetível de regularização.</p>		<p>52/2012, sem prejuízo da participação desta situação, bem como da referida no ponto 10., por estar com ela relacionada, ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra.</p>
<p>9. Para além das ilegalidades referidas no ponto anterior, na amostra analisada (35 processos) concluiu-se pela existência de outras desconformidades com o PDM em 7 processos, que foram, entretanto, supridas na sequência das alterações introduzidas àquele Plano.</p>	<p>2.5.1. d)</p>	
<p>10. Foi celebrado um contrato de urbanização, para comparticipação pelo Município nas despesas de construção de um posto de transformação, exigido no âmbito da aprovação de operação urbanística (Pº de obras 52/2012), sem evidência dos critérios utilizados para a repartição da despesa prevista.</p> <p>Para além disso, o respetivo alvará de licença não faz qualquer referência a esse contrato, nem à caução exigida legalmente, por ter sido celebrado depois da emissão daquele alvará e não ter sido exigida qualquer caução.</p> <p>Acresce que este contrato de urbanização é nulo, face à invalidade dos despachos que aprovaram o projeto de arquitetura e licenciaram a obra (Pº 52/2012, referido no ponto 8. das Conclusões), no âmbito da qual foi celebrado.</p>	<p>2.5.1. c)</p>	<p>J. A CMT, na celebração de contratos de urbanização, deve fundamentar os critérios de repartição dos custos e assegurar a verificação de todos os requisitos exigidos legalmente para a sua celebração, incluindo a exigência de caução. Deve, ainda, anexar o referido contrato ao respetivo alvará das obras licenciadas.</p>

Conclusões	Item	Recomendações
<p>11. Foi aprovada uma operação de destaque sem estar comprovada a existência de arruamento público a confrontar com a parcela sobranter.</p>	<p>2.5.2.</p>	<p>K. Dado que a CMT não apresentou prova da parcela sobranter confrontar com arruamento público, com os parâmetros legais, em função do espaço urbano em que se insere, deve ser declarada pela CMT a nulidade do despacho autorizador do pedido de destaque de 29/08/2013, sem prejuízo da participação desta situação ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra.</p>
<p>12. Dos 191 processos de contraordenações urbanísticas instaurados no período abrangido pela auditoria (janeiro de 2012 a março de 2015) e pendentes transitados de anos anteriores, apenas estavam concluídos 14, no início da auditoria, situação derivada do procedimento incorreto de os processos ficarem a aguardar indevidamente a reposição da legalidade das situações que fundamentaram a instauração daqueles processos.</p> <p>Porém, entre abril e junho de 2015, foram concluídos 69 processos, de que resultou a liquidação de cerca de m€14, a título de coimas e custas, encontrando-se, presentemente, em tramitação apenas sete processos, na sequência da alteração do referido procedimento.</p>	<p>2.6.</p>	<p>L. Que a CMT diligencie no sentido de se respeitar o princípio da separação da tramitação dos processos de contraordenação e de legalização das operações urbanísticas, bem como o da celeridade processual na tramitação e conclusão dos processos.</p>
<p>13. No período abrangido pela auditoria, não foi decretada qualquer medida de tutela de legalidade, apesar do número de processos de contraordenação instaurados (94).</p>	<p>2.7.</p>	<p>M. A CMT deverá promover as devidas medidas de tutela de legalidade, sempre que seja detetada alguma contraordenação urbanística.</p>

Conclusões	Item	Recomendações
<p>14. A Norma de Controlo Interno (NCI), aprovada em 2002, encontra-se desatualizada, face às alterações legislativas e à estrutura orgânica dos serviços municipais, entretanto ocorridas.</p> <p>15. A NCI também não contempla procedimentos específicos de controlo na área do urbanismo, registando-se as seguintes fragilidades, para além de outras decorrentes das conclusões anteriormente apresentadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Inexistência de condições para a tramitação desmaterializada dos processos urbanísticos e para a autoliquidação das taxas; e</li> <li><input type="checkbox"/> Informações técnicas pouco sustentadas a fundamentar os atos de aprovação dos processos.</li> </ul>	<p>2.8.1.</p>	<p>N. A CMT deverá promover a conclusão do processo de revisão em curso da NCI.</p>
<p>16. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCC), para além de não ter sido enviado à IGF, não foi divulgado no <i>site</i> da autarquia na internet, situação, entretanto corrigida.</p> <p>17. O Plano também não contempla a calendarização das medidas previstas, e não foram designados responsáveis pela monitorização, nem elaborados relatórios sobre a sua aplicação.</p>	<p>2.8.2.</p>	<p>O. A CMT deverá assegurar a calendarização das medidas contempladas no Plano, bem como a designação dos responsáveis pela sua monitorização e elaboração de relatórios anuais.</p>

#### 4. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguinte propostas, após homologação deste relatório por S. E. o Secretário de Estado do Orçamento:

1. Envio do presente Relatório e Anexos ao Secretário de Estado das Autarquias Locais;
2. Envio deste Relatório e dos Anexos ao Presidente da Câmara Municipal de Tábua, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de enviar cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do n.º 2, do artigo 35º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
3. Participação ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra das matérias constantes dos pontos 2.5.1., alíneas b) e c), e 2.5.2., deste relatório, remetendo-se, para o efeito cópia desses pontos e dos Anexos 8, 11 e 15.
4. 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 a respetiva evidência documental, nos termos previstos no artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/04/2010, publicado no DR, 2ª série, de 12 de abril.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Luís Orlando Botelho Maia, sob a coordenação do Chefe de Equipa, António Manuel Moura F. Pega.

À consideração superior.

## LISTA DE ANEXOS

- 1 Evolução da receita urbanística (2012/2014)
- 2 Evolução das despesas com investimentos municipais
- 3 Indicadores orçamentais (2012/2014)
- 4 Instrumentos de gestão territorial
- 5 Planos municipais de ordenamento do território
- 6 Perímetros urbanos do PDM e evolução demográfica
- 7 Processo de obras n.º 26/2011
- 8 Processo de obras n.º 52/2012
- 9 Processo de obras n.º 50/2012
- 10 Processo de loteamento n.º 2/2012
- 11 Processo de destaque n.º 3/2013
- 12 Evolução dos processos de contraordenação urbanística no período da auditoria
- 13 Processo de contraordenação decididos no período da auditoria
- 14 Questionário relativo ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
- 15 Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada