

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS

A atividade municipal de planeamento territorial, gestão e fiscalização das operações urbanísticas e em matéria de contraordenações e medidas de tutela de legalidade, respeitou a lei e o interesse público?

Relatório n.º 2016/1808

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo.

Sublinho que o Município de Porto de Mós procedeu à isenção, de forma irregular, do pagamento da Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas e da compensação em numerário que era devida, em três processos distintos, situação que determina a participação ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, conforme proposto no ponto 4.2. do presente Relatório.

À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Concordo com este relatório, salientando as conclusões e recomendações, a fls. 25/29, e o proposto no seu ponto 4. (a fls. 30).

À consideração superior.

DESPACHO:

Concordo.

Observo tratar-se de uma ação inspetiva com recurso aos referenciais metodológicos de auditoria internacionalmente aceites e utilizados nas restantes intervenções da IGF, por forma a um maior rigor dos procedimentos e à robustez dos resultados.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Ministro Adjunto.

Relatório n.º 2016/1808

Processo n.º 2016/234/A5/116

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PORTO DE MÓS
CONTROLO DO URBANISMO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria ao Município de Porto de Mós abrangeu o triénio 2013/2015 e foi realizada com a finalidade de concluir sobre a legalidade e prossecução do interesse público da atuação municipal na área do urbanismo.

Tendo em conta as evidências obtidas (Anexos 1 a 16), a análise e avaliação das mesmas (Cap. 2) e os resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexos 17 e 18), destacamos as seguintes conclusões:

- 1.1. No âmbito da auditoria, que abrangeu o triénio 2013/2015, verificou-se, na vigência do Plano Diretor Municipal (PDM) de 1994, que só foram aprovados três Planos de Pormenor (PP), que abrangem, no seu conjunto, apenas 3% da área urbana prevista naquele PDM.
- 1.2. Apesar da redução, na revisão do PDM (2015), das áreas destinadas a ocupação urbana em quase 48%, os espaços predominantemente residenciais ainda admitem um aumento da população de 5,6%, apesar da sua tendência decrescente.
Os riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas estão, contudo, atenuados pelo facto de a urbanização e construção dos solos urbanizáveis, com exceção das parcelas já completamente infraestruturadas, estarem dependentes da elaboração de PP ou de Unidades de Execução.
- 1.3. Entre 2013 e 2015, a receita urbanística, incluindo a relativa a impostos municipais, ascendeu a cerca de 12 M€, tendo representado 26,5% da receita corrente municipal e 23,9% da receita total do Município.
- 1.4. Da receita urbanística cobrada, 2% respeita a taxas urbanísticas (255.134 euros), o que corresponde a 5,7% do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas.
- 1.5. O Regulamento Municipal de Realização de Operações Urbanísticas (RMROU) não contém a fundamentação do cálculo da TRIU e carece de atualização face às alterações legislativas introduzidas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, designadamente, em matéria do procedimento de comunicação prévia e das medidas de tutela da legalidade urbanística.
- 1.6. O Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município (RTTORM) apresenta diversas insuficiências:
 - ✓ Ausência de publicação em Diário da República da versão final das alterações aprovadas pela CM em 04/04/2013, que é condição da sua eficácia;
 - ✓ O Regulamento, publicado em Diário da República, não integra a fundamentação económico-financeira das taxas, que apenas foi

Reduzida atividade de planeamento territorial

Sobredimensionamento dos perímetros urbanos, embora os riscos inerentes a essa situação urbanísticas estejam atenuados com a exigência de aprovação de PP ou UE

Receita urbanística:
12 M€

Reduzido contributo das taxas urbanísticas (5,7%) para o investimento municipal na urbanização (4,5 M€)

Desatualização do RMROU e falta de fundamentação do cálculo da TRIU

Insuficiências diversas do Regulamento de Taxas

publicitada no site da autarquia local na internet;

- ✓ A fundamentação das isenções das taxas é demasiado genérica e não menciona, em relação a cada situação, os fundamentos da isenção;
- ✓ O Regulamento nada dispõe quanto à eventual isenção/redução das taxas constantes do RMROU, que também é omissa a esse respeito.

1.7. Registou-se a violação do PDM de 1994 e do Regime Jurídico da REN na aprovação de uma operação urbanística, cuja regularização é, contudo, possível à luz da revisão do PDM em vigor e que o MPM deverá promover de imediato.

Violação do PDM numa das operações urbanísticas analisadas

1.8. Verificou-se a isenção indevida, por falta de enquadramento regulamentar, do pagamento da TRIU e da compensação em numerário em três processos urbanísticos, de que resultou a não liquidação de 22.055 euros, situação que é passível de relevar em sede administrativa.

Isenção indevida do pagamento da TRIU e da compensação: 22.055 euros

1.9. No triénio auditado, foram instaurados 46 processos de contraordenação e, no final desse período, havia 26 processos pendentes, dos quais 12 respeitam a período anterior a 2013, verificando-se, num deles, a prescrição do respetivo procedimento, por não ter sido decidido dentro do prazo legal, apesar de a sua instrução estar concluída.

Prescrição de um processo de contraordenação e demora na conclusão de outros

1.10. Verificou-se, ainda, que não tinha sido reposta a legalidade em 16 situações dos processos de contraordenação (21) e de aplicação de medidas de tutela de legalidade (6) analisados.

Infrações urbanísticas sem reposição da legalidade: 16

1.11. A Norma de Controlo Interno (NCI), atualizada em 2015, não contempla quaisquer procedimentos de controlo na área do urbanismo.

Acresce que foram detetadas situações diversas reveladoras de insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno, designadamente:

- ✓ A tramitação dos procedimentos de controlo prévio não está completamente desmaterializada e não existem condições para a autoliquidação das taxas;
- ✓ Não há evidência da verificação/conferência do cálculo das taxas urbanísticas por outro trabalhador e/ou responsável;
- ✓ As notificações para pagamento das taxas devidas não são acompanhadas da respetiva nota de liquidação, explicativa do seu apuramento, mas somente do valor total a pagar;

Fragilidades sistema de controlo interno

- ✓ As informações técnicas não evidenciam a conformidade ou desconformidade com os PMOT aplicáveis através de uma apreciação comparativa entre os parâmetros urbanísticos do projeto apresentado e os admitidos pelos referidos instrumentos de gestão territorial.

1.12. O Município tem procedido à monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, o qual não foi, contudo, objeto de revisão, não obstante as alterações legislativas e a alteração da estrutura orgânica da CMPM, entretanto ocorridas.

PGRCIC:
Falta de revisão

2. O Município questionou as conclusões e recomendações relacionadas com as situações descritas nos pontos 1.6. a 1.8. deste Sumário, embora, com fundamento na análise constante do Anexo 18 deste relatório, tenhamos mantido as posições assumidas no projeto de relatório.

3. Por fim, destacam-se as principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Porto de Mós, no âmbito da presente auditoria:

- a) Regularização do licenciamento de operação em desconformidade com o PDM de 1994.
- b) Declaração de nulidade das deliberações que aprovaram isenções sem previsão regulamentar e liquidação das respetivas taxas urbanísticas.
- c) Acompanhamento da tramitação/decisão dos processos de contraordenação, de forma a garantir o respeito pelos princípios da celeridade processual e da legalidade e a evitar atrasos não justificados e a extinção dos procedimentos por prescrição.
- d) Adoção oportuna de medidas, tendo em vista a reposição da legalidade urbanística nas situações que fundamentaram a instauração de processos de contraordenação.
- e) Promoção da alteração da NCI e da revisão do PGRCIC, de forma a contemplar mecanismos e procedimentos específicos de controlo em matéria de gestão urbanística e a atualização daquele Plano.

Principais
recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento	7
1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito	7
1.3. Metodologia	8
1.4. Contraditório	9
2. RESULTADOS	10
2.1. Planeamento territorial e expansão urbana	10
2.2. Indicadores financeiros	13
2.3. Regulamentos Municipais	16
2.4. Gestão Urbanística	19
2.5. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas.....	21
2.6. Medidas de tutela de legalidade urbanística	23
2.7. Controlo Interno.....	24
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	25
4. PROPOSTAS	30
LISTA DE ANEXOS	31

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CM	Câmara Municipal
CMPM	Câmara Municipal de Porto de Mós
CPA	Código Procedimento Administrativo
DPLU	Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano
DR	Diário da República
HA	Hectare
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IUC	Imposto Único de Circulação
M²	Metro Quadrado
M€	Milhões de euros
MPM	Município de Porto de Mós
PCMPM	Presidente da Câmara Municipal de Porto de Mós
PDM	Plano Diretor Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
pp	Pontos Percentuais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RGCO	Regime Geral das Contraordenações
RGEU	Regime Geral das Edificações Urbanas
RGTA	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMROU	Regulamento Municipal de Realização de Operações Urbanísticas
RTTORMPM	Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município de Porto de Mós
TRIU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas
UOPG	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente auditoria ao Município de Porto de Mós teve como objeto o controlo do urbanismo e foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). Teve por finalidade concluir sobre os principais problemas nesta área, considerando os referenciais legais e regulamentares aplicáveis e a robustez do sistema de controlo interno.

1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito

1.2.1. 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 este 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. Qual o 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. As operações urbanísticas foram aprovadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento do território em vigor e outras normas urbanísticas aplicáveis?
- v. 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?
- vi. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) inclui a descrição dos riscos mais relevantes na área do Urbanismo, bem como as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de acompanhamento e monitorização?

1.2.2. Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Porto de Mós, com particular destaque nos serviços que têm a seu cargo o urbanismo (Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano), e reportou-se ao triénio 2013/2015.

1.3. Metodologia

1.3.1. A execução da ação obedeceu aos procedimentos de auditoria previstos no guião de controlo do urbanismo adotado na IGF¹, de acordo com as seguintes fases:

- i. A fase de planeamento, que implicou, entre outros, os seguintes procedimentos:
 - Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria, nomeadamente, a estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, norma de controlo interno, levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes, deliberações/despachos de delegação de competências, despachos de distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo, planos municipais de ordenamento do território, relação dos processos de loteamento, obras particulares, contraordenações e medidas de tutela da legalidade urbanística;
 - Seleção das amostras a analisar, dentro de cada universo, abrangendo as operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias admitidas no triénio 2013/2015, os pedidos de destaque decididos no mesmo período, os procedimentos de contraordenação urbanística pendentes em 01/01/2013 e instaurados nos anos de 2013 a 2015 e os processos relativos a medidas de tutela da legalidade urbanística aplicadas no período abrangido pela auditoria.

A amostra dos processos de operações urbanísticas foi constituída por 20 processos de obras de edificação², o que corresponde a 9,25% do seu total (216), e 1 processo de loteamento (100%)³⁻⁴ e teve subjacente uma análise de risco que incluiu, como critérios, a materialidade⁵ e o tipo de operação urbanística.

Foram analisados 6 processos de destaque⁶, localizados, uns, dentro e, outros, fora do perímetro urbano, correspondendo a 32% do seu total (25).

A amostra dos processos de contraordenação integrou 21 processos, selecionados atendendo, designadamente, à natureza do infrator (particular ou empresa) e à antiguidade do processo, de modo a abranger quer procedimentos concluídos, quer procedimentos ainda em curso, tendo, no que respeita às medidas de tutela da legalidade, sido analisados todos os processos (6).

¹ O mencionado Guião foi aprovado por despacho de 08/03/2013, exarado na Informação n.º 289/2013.

² Processos n.ºs 193/2007, 533/2008, 107/2010, 17/2012, 7/2012, 39/2013, 27/2013, 62/2014, 101/2014, 16/2014, 31/2014, 23/2015, 28/2015 (licenciamentos), 118/2012, 110/2012, 132/2012, 46/2013, 42/2013, 79/2013 e 94/2014 (comunicações prévias).

³ Processo n.º 1/2014.

⁴ Foram ainda analisados 3 processos de obras (204/1995, 26/2014 e 27/2004) no âmbito da apreciação de uma queixa, na área de intervenção da presente auditoria, que foi reencaminhada pela Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em que não foram apuradas quaisquer ilegalidades – cfr. Informação n.º 2016/1826.

⁵ Em função da respetiva área de construção licenciada, tendo-se analisado os processos de maior dimensão, de entre o universo constante da listagem fornecida pelos serviços.

⁶ Processos n.ºs 55/2013, 31/2013, 76/2014, 21/2014, 79/2015 e 102/2015.

- ii. A fase de execução, em que se procedeu, essencialmente, à análise dos regulamentos municipais, à realização de testes substantivos com referência aos processos incluídos nas amostras, à análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) e à elaboração deste projeto de relatório.

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

- i. Quadro legal aplicável, designadamente, os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), o Regime Jurídico das Taxas Urbanísticas (RGTA) e o Regime Geral das Contraordenações (RGCO); e
- ii. Os Regulamentos Municipais, nomeadamente, a Norma de Controlo Interno (NCI) e o PGRCIC, o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE) e o Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas Municipais do Município de Porto de Mós (RT).

1.3.3 No desenvolvimento desta ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- i. Análise documental, que se traduziu, essencialmente, na análise das peças escritas e desenhadas, bem como de toda a informação constante dos processos selecionados para análise, incluindo a liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas
- ii. Análise e tratamento de dados urbanísticos e financeiros através de mapas de apoio;
- iii. Realização de entrevistas informais;
- iv. Deslocações ao local das operações urbanísticas.

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, bem como no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, o projeto de relatório, contendo as principais asserções, conclusões e recomendações, e respetivos Anexos foram enviados ao Presidente da Câmara Municipal de Porto de Mós para exercício do contraditório institucional.

A autarquia local, na sua resposta (Anexo 17 do presente Relatório), divergiu da posição assumida pela IGF quanto às conclusões e recomendações relacionadas com as matérias tratadas nos pontos 2.3.2., 2.4.2.1. e 2.4.2.2. deste relatório, constando do Anexo 18 ao presente Relatório a análise daquela resposta e, em particular, a fundamentação para a manutenção da posição anteriormente assumida pela IGF, conforme consta do projeto de relatório enviado oportunamente ao MPM.

Refira-se, ainda, que, nos respetivos itens deste relatório é feita menção ao sentido da resposta da autarquia local, no exercício do contraditório, e, sendo caso disso, à posição final adotada pela IGF sobre o assunto.

2. RESULTADOS

2.1. Planeamento territorial e expansão urbana

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

Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) vigentes no território do Município de Porto de Mós constam de informação disponibilizada no Portal da Direção-Geral do Território/Sistema Nacional de Informação Geográfica.

(Anexo 1)

No período auditado, vigorou no Município de Porto de Mós, até 12/08/2015, o Plano Diretor Municipal ratificado pela RCM nº 81/94, de 28 de julho, e a partir de 13/08/2015, a respetiva revisão, aprovada pela AM de Porto de Mós por deliberação de 26/06/2015.⁷

O Plano Diretor Municipal de 1994 previa 9 unidades operativas de planeamento e gestão⁸ (UOPG), que demarcavam espaços de intervenção a tratar a um nível de planeamento de maior detalhe, através de Planos de Urbanização (3) e de Pormenor (6).

Contudo, durante a sua vigência (21 anos), apenas foram aprovados 3 Planos de Pormenor, abarcando 109,61 ha da área urbana prevista no PDM (3.303,25 ha).

Por outro lado, no âmbito da vigência do PDM revisto ainda não foram aprovados e publicados quaisquer instrumentos de planeamento para concretizar a sua execução (planos de urbanização, planos de pormenor e unidades de execução), sendo de salientar, conforme alega a autarquia, em contraditório, que a *“Revisão do PDM (2015) apenas permite a urbanização e construção dos solos urbanizáveis mediante a elaboração de Planos de Pormenor ou Unidades de Execução, com exceção das parcelas já completamente infraestruturadas”*, estando em elaboração 4 PP previstos no PDM de 2015.

Assim, a atividade de planeamento urbanístico no Município no período auditado abrangeu apenas 3% da área urbana do PDM de 1994, encontrando-se em elaboração, desde 2011, quatro PP, que se encontram previstos no PDM revisto e que abrangem 666 ha de área urbana.

Apesar disso, 237,58 ha do solo urbanizável previsto no PDM de 1994 (522,32 ha), isto é, cerca de 45%, encontra-se urbanizado, o que significa que a gestão urbanística do Município tem sido efetuada, sobretudo, com base diretamente no PDM, embora os planos de urbanização e de pormenor fossem instrumentos de planeamento territorial mais adequados a assegurar a contenção dos perímetros urbanos.

Refira-se, porém, que a área de solo urbanizável não sofreu alterações desde a entrada em vigor da revisão do PDM, uma vez que, desde essa data⁹, não foi urbanizada qualquer área de solo urbanizável, o que se pode explicar pelo curto período que decorreu desde a respetiva aprovação.

⁷ Publicado no DR, 2ª série, nº 156, de 12/08/2015.

⁸ Artigos 58.º e 59.º do PDM.

(Anexos 2, 2-A, 3 e 17)

2.1.2. Evolução demográfica e expansão urbana prevista no PDM de 1994

Nas últimas três décadas a população do Concelho de Porto de Mós registou um crescimento de cerca de 12%, conforme decorre do quadro seguinte:

Quadro 1 - Evolução demográfica no Município

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
21700	23343	24271	24342	7,57%	3,98%	0,29%

Fonte: INE

Por outro lado, da análise do quadro seguinte, conclui-se que o PDM aprovado em 1994 previa áreas de expansão urbana correspondentes a 27%¹⁰ do solo urbano consolidado, o que permitia no Concelho uma população de 29.771 habitantes, que ainda não se concretizou, decorridos 21 anos sobre a sua entrada em vigor¹¹.

Quadro 2- Perímetros urbanos do PDM vs Evolução demográfica

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes*	População Total Possível em 2001
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) x (4)	(6) = (1) + (5)
P. de Mós	23343	1.896,58	12,31	522,32	6428,69	29771,69

Fonte: DPLU

Conclui-se, assim, atenta a evolução demográfica no Município, que os perímetros urbanos constantes do PDM de 1994 estavam sobredimensionados.

O sobredimensionamento de áreas urbanas gera riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas, pelo que deverá privilegiar-se a consolidação dos núcleos urbanos existentes e a rentabilização das infraestruturas já criadas.

A autarquia deve, por isso, fazer uso dos seus poderes regulamentar, tributário e de investimento em infraestruturas, de modo a promover e incentivar o crescimento urbano para determinadas zonas que considere prioritárias, contrariando, desse modo, a dispersão do povoamento e conseqüente expansão 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.

(Anexo 4)

⁹ 13/08/2015.

¹⁰ 522,32ha (área urbana de expansão)/1.896,58ha (área consolidada)=27,5%.

¹¹ Pois, em 2001, havia 24.271 habitantes e, em 2011, 24.342 habitantes.

2.1.3. Revisão do PDM de 1995 e evolução demográfica

No âmbito da respetiva revisão, o PDM prevê, face aos valores de 1994 (522,32 ha), um decréscimo das áreas de ocupação para futura expansão urbana, para 272,30 ha, o que representa uma diminuição de 47,87% de solo destinado a área urbana.

Contudo, se compararmos a “população total possível em 2021”¹² com a tendência positiva da evolução demográfica nas duas últimas décadas (3,98% e 0,29%), concluímos que as áreas de expansão urbana previstas ainda se mostram excessivas, uma vez que, apesar da autarquia ter tentado adequar os perímetros urbanos à realidade atual do Concelho através da revisão do PDM, esta ainda admite cerca de 2.200 novos residentes, o que representa um acréscimo demográfico de 9%, (previsão que não encontra suporte no histórico da evolução demográfica do Município das últimas décadas).

Quadro 3 - Perímetros urbanos da revisão do PDM vs evolução demográfica

Município	População residente 2011	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes*	População Total Possível em 2021
	(hab)	(ha)	(hab/ha)	(ha)	(hab)	(hab)
	(1)	(2)	(3) = (1)/(2)	(4)	(5) = (3) x (4)	(6) = (1) + (5)
P. Mós	24342	3.016,70	8,07	272,30	2197,21	26539,21

Fonte: DPLU

(Anexo 4)

Em sede de contraditório, a autarquia local defendeu que, considerando que 43,3 ha da área de solo urbanizável previsto no PDM de 2015 se destinam a Espaços de Atividades Económicas, expandindo e consolidando a denominada Zona Industrial de Porto de Mós, para a qual se encontra em preparação o Plano de Pormenor da Área de Localização Empresarial de Porto de Mós, e que, 57,6 ha são destinados a Espaços Verdes de Proteção e 4,2 ha a Espaço de Uso especial (área/edifício de apoio à Ecopista – estrutura de desporto, lazer e recreio do Concelho), apenas 170,2 ha são orientados para espaços predominantemente residenciais, o que admite um aumento de 5,6% da população.

Embora a autarquia reconheça que a probabilidade de se verificar um crescimento demográfico daquela dimensão é pouco realista, alega, no entanto, que a evolução demográfica está muitas vezes associada a fenómenos demográficos não previsíveis a curto prazo, pelo que a “*análise dos resultados censitários absolutos deve ser caldeada com este dado atendendo a que o PDM é um instrumento prospetivo.*”, não obstante “*todo o solo urbanizável dever[á] ser revisto á luz das normas e orientações vigentes*”, até 2020, por força da entrada em vigor da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, do Ordenamento

¹² Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos:

- Admite-se que aos espaços urbanos existentes corresponde a população residente em 2011;
- Aplica-se às zonas de expansão a densidade obtida com base na população residente em 2011.

do Território e do Urbanismo¹³, conjugada com a Revisão do Regime Jurídico dos instrumentos de Gestão Territorial¹⁴.

(Anexo 17)

2.2. Indicadores financeiros

2.2.1. Estrutura e evolução das receitas urbanísticas

As receitas urbanísticas¹⁵ (11,8 M€) representaram, em média, no triénio 2013/2015, 26,5% das receitas correntes e 23,9% das receitas totais do Município, conforme quadro seguinte:

Quadro 4 - Peso da receita urbanística na receita municipal (2013/2014)

Un: Euro

RECEITA URBANÍSTICA DESCRIÇÃO	ANO			Triénio 2013/2015
	2013	2014	2015	
RECEITA URBANÍSTICA COBRADA	3.613.306,73	4.105.445,38	4.084.388,22	11.803.140,33
RECEITA CORRENTE COBRADA	13.914.956,68	15.306.666,65	15.257.550,14	44.479.173,47
RECEITA TOTAL COBRADA	15.692.401,46	17.420.092,69	16.282.042,77	49.394.536,92
PESO DA RECEITA URBANÍSTICA NA RECEITA TOTAL	23,03%	23,57%	25,09%	23,89%
PESO DA RECEITA URBANÍSTICA NA RECEITA CORRENTE	25,97%	26,82%	26,77%	26,52%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2013-2015

Do quadro *supra*, concluímos, também, que o peso das receitas urbanísticas nas receitas correntes do Município registou, entre 2013 e 2014, um aumento de 0,85 p.p., e um decréscimo de 0,05 p.p. entre 2014 e 2015.

Em termos evolutivos, as receitas urbanísticas, comparativamente com a receita corrente e total do Município, registaram as variações constantes do quadro seguinte, sendo de salientar que, entre 2013 e 2015, as receitas urbanísticas aumentaram 13%.

Quadro 5 - Variação da receita urbanística (2013/2015)

RECEITA URBANÍSTICA DESCRIÇÃO	Variação entre 2013 e 2014 (%)	Variação entre 2014 e 2015 (%)	Variação entre 2013 e 2015 (%)
RECEITA URBANÍSTICA COBRADA	13,6	-0,5	13,0
RECEITA CORRENTE COBRADA	10,0	-0,3	9,6
RECEITA TOTAL COBRADA	11,0	-6,5	3,8

Fonte: Documentos de prestação de contas (2013-2015)

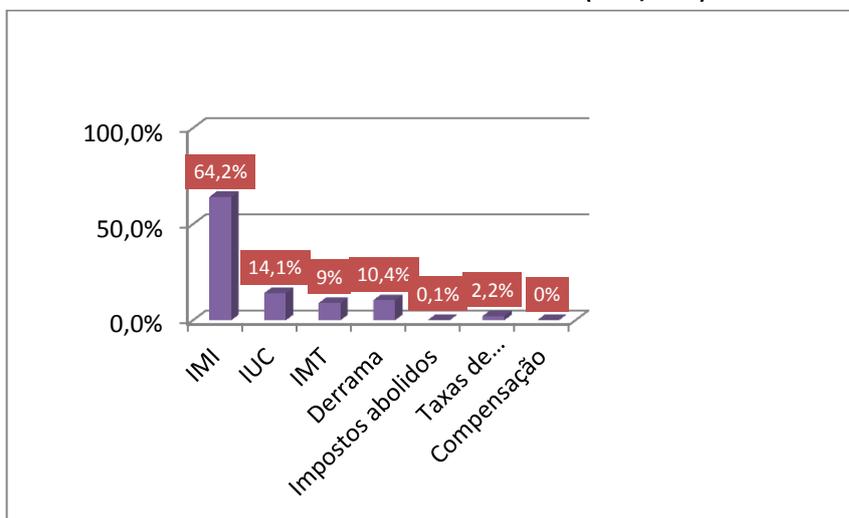
¹³ Aprovada pela Lei nº 31/2014, de 30 de maio.

¹⁴ Aprovada pelo DL nº 80/2015, de 14 de maio.

¹⁵ Incluímos neste conceito, para efeitos da presente análise, os impostos diretos relacionados com o património e a utilização de infraestruturas municipais (IMI, IMT, IUC, derrama e impostos abolidos), bem como os impostos indiretos e as taxas (incluindo compensações) relacionados com a aprovação de operações de loteamento, obras de urbanização e de edificação.

Refira-se, também, que cerca de 98% das receitas urbanísticas respeitam a impostos, contribuindo as taxas apenas com os restantes 2%, conforme ilustra o gráfico seguinte:

Gráfico 1 - Estrutura da Receita Urbanística (2013/2015)



Fonte: Mapas da execução orçamental

Por outro lado, as receitas relativas aos impostos diretos e taxas específicas das autarquias locais, apresentaram, no triénio em análise, a variação abaixo descrita:

Quadro 6 - Variação dos Impostos Diretos e das Taxas de Loteamentos e Obras (2013/2015)

Un: Euro

RECEITA URBANÍSTICA	ANO			Variação entre 2013 e 2014 (%)	Variação entre 2014 e 2015 (%)	Variação entre 2013 e 2015 (%)
	2013	2014	2015			
IMPOSTOS DIRETOS - OUTROS	3.541.073,49	4.007.449,18	3.999.482,88	13,2	-0,2	12,9
TAXAS ESPECÍFICAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS	51.289,10	57.438,11	68.156,37	11,99	18,66	32,89

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2013-2015

Assim, os impostos registaram uma evolução positiva entre 2013 e 2014 (13,2%), e negativa entre 2014 e 2015 (-0,2%), o que representou uma variação de 12,9% entre 2013 e 2015.

Já as taxas específicas das autarquias locais apresentaram uma variação anual positiva, tendo registado, entre 2013 e 2015, um aumento de 32,9%.

Por último, refira-se que, do total da receita relativa a taxas urbanísticas, não é possível determinar o montante cobrado referente à taxa devida pela realização de infraestruturas urbanísticas (TRIU), bem como a compensações em numerário, uma vez que as rubricas “Loteamentos e Obras” com a classificação económica 02.02.06.02 e 04.01.23.02 não se encontram desagregadas nos mapas de execução orçamental dos anos 2013 a 2015. No entanto, conforme alegou a autarquia em

contraditório¹⁶, a discriminação da receita da TRIU e das demais taxas urbanísticas passou a ser possível a partir de setembro de 2015.

(Anexos 5, 7 e 17)

2.2.2. Investimento na urbanização e taxa de cobertura desse investimento com receitas urbanísticas

O investimento do Município na urbanização representou, no período de 2013 a 2015, cerca de 83% do total do seu investimento (7,5 M€).

Desse investimento na urbanização, 73% foi aplicado em infraestruturas urbanas¹⁷ e 27% em equipamentos públicos.

No triénio analisado, a despesa com o investimento municipal em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos registou uma evolução positiva, pois aumentou 22,45% entre 2013 e 2015, passando de 1,93 M€ para 2,37 M€.

A receita urbanística (impostos, taxas e compensação) representou, em média por ano, cerca de 190,3% desse investimento, com referência ao mesmo período.

Por sua vez, as taxas urbanísticas (incluindo as compensações) não contribuíram com mais do que 5,7%, em média por ano, para o financiamento das infraestruturas urbanas.

Refira-se, ainda, que as classificações económicas da receita 02.02.06.02 e 04.01.23.02, relativas às rubricas “Loteamentos e Obras”, nos anos de 2013 a 2015, não se encontravam desagregadas, de forma a determinar o montante cobrado relativo à TRIU, não tendo sido possível, por isso, determinar qual o peso desta receita no custo das infraestruturas gerais realizadas pelo Município.

A este propósito, a autarquia local, em contraditório, referiu não ser *“possível – nem adequado – pretender apurar a suficiência do valor cobrado da TRIU na compensação do custo das infraestruturas gerais realizadas pelo Município”*, alegando que, *«para apurar a relação pretendida – percentagem de participação da TRIU na cobertura do custo das infraestruturas a que diz respeito - é necessário individualizar, de acordo com o programa plurianual de investimentos, o custo com as infraestruturas que direta ou indiretamente são colocadas à disposição da área urbanizada em causa, e que não é “o custo das infraestruturas gerais realizadas pelo Município”»*.

Sobre este aspeto, refira-se que a determinação do valor da receita cobrada com a TRIU e do seu peso no investimento em infraestruturas urbanísticas é relevante para os órgãos da autarquia local, uma vez que essa taxa serve de contrapartida ao custo com a realização, manutenção e reforço de

¹⁶ A autarquia remeteu listagens das guias de receita emitidas entre 29/09/2015 e 24/11/2016, relativas à taxa de urbanização e compensação.

¹⁷ Inclui, designadamente, as infraestruturas propriamente ditas que servem as operações urbanísticas, os parques urbanos e espaços verdes públicos.

infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias¹⁸ (artigo 6.º do RGTAL). Consequentemente, importa ter conhecimento dessa realidade, ainda que a fundamentação económico-financeira do valor da TRIU, em abstrato, seja mais importante, já que é nesta sede que deve ser determinado a medida dessa taxa, tendo em conta, designadamente, o programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais, que pode ser definido por áreas geográficas diferenciadas, e as infraestruturas locais que servem as operações urbanísticas (al. a) e b) do n.º 5 do art.º 116.º do RJUE).

No triénio 2013/2015, a despesa média, por ano e por habitante, em infraestruturas e equipamentos públicos foi de 84,93 euros, tendo variado entre o mínimo de 79,6 euros, em 2013, e o máximo de 97,5 euros, em 2015.

Considerando como referência o número de alojamentos, essa despesa média foi de 158,5 euros, variando entre um mínimo de 148,6 euros, em 2013, e um máximo de 181,9 euros, em 2015.

A evolução destes e outros indicadores parece-nos relevante para as decisões a tomar pelos órgãos municipais no âmbito da gestão autárquica, designadamente na área do urbanismo.

(Anexos 6, 7 e 17)

2.3. Regulamentos Municipais

2.3.1. Regulamento Municipal de Realização de Operações Urbanísticas

Da análise efetuada ao Regulamento Municipal da Realização de Operações Urbanísticas (RMROU) em vigor¹⁹⁻²⁰ no período auditado, destacamos o seguinte:

- ✓ Prevê as taxas a cobrar em matéria urbanística e estabelece o respetivo regime, remetendo a determinação dos respetivos valores, com exceção da TRIU e da compensação, para a Tabela Geral das Taxas e Outras Receitas Municipais;
- ✓ Embora o Regulamento preveja, em relação à TRIU e à compensação, devidas nos loteamentos e nos edifícios com impacte semelhante a operação de loteamento, as fórmulas do cálculo destas taxas (vd. artigos 39º a 41º e 42º a 47º, respetivamente) não contêm a sua fundamentação, contrariamente ao disposto no nº 2, do artigo 8º do RGTAL, e no nº 5, do artigo 116º do RJUE²¹, designadamente, o contributo dos custos programados nos Planos Plurianais de Investimentos com infraestruturas gerais (PPI) para a TRIU.

¹⁸ Devendo ter em conta, também, o programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais (al. a) do n.º 5 do art.º 116.º do RJUE), contrariamente ao referido pelo Município.

¹⁹ Aprovado pela AM, por deliberação de 18/12/2010 e publicado no DR, 2ª Série, n.º 68, de 06/04/2011.

²⁰ Alterado por deliberação da AM de 26/04/2013, publicada no DR, 2ª Série, n.º 88, de 08/05/2013.

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

Refira-se que a obrigatoriedade da fundamentação económico-financeira consagrada no artigo 8.º, n.º 2, do RGAL, pretende assegurar, por um lado, o respeito pela proporcionalidade das taxas, e por outro lado, a proteção do particular, que pode, assim, questionar o seu montante, em caso de valores desproporcionados.

Em contraditório, a autarquia local, sobre esta matéria, destacou o facto de ter sido publicitado no sítio institucional do Município²² o Regulamento e a sua fundamentação/nota justificativa. Contudo, esta nota justificativa do Regulamento nada tem a ver com a referida fundamentação económico-financeira das taxas previstas no Regulamento, cuja elaboração deverá ser promovida pela Câmara Municipal e publicada, após discussão pública, conjuntamente com o respetivo Regulamento.

- ✓ O Regulamento carece de revisão/atualização, face às alterações introduzidas no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) pelos Decretos-Lei n.ºs 136/2014, de 9 setembro e 214-G/2015, de 2 de outubro, designadamente, no que respeita ao procedimento de comunicação prévia, que foi objeto de significativas alterações, e às medidas de tutela da legalidade urbanística, com a tipificação de novas medidas²³, que necessitam de concretização e execução em regulamento municipal²⁴, tendo a autarquia, em contraditório, informado que já iniciou o “procedimento de revisão do RMROU para efeitos de adequação às alterações introduzidas no RJUE” sem apresentar, contudo, evidências da adoção dessa medida.

(Anexo 17)

2.3.2. Regulamento de Taxas

Da análise efetuada ao “Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município de Porto de Mós” (RTTORMPM)²⁵, destacamos as seguintes observações:

- ✓ A alteração aprovada por deliberação da CMPM de 04/04/2013 não foi objeto de publicação em Diário da República, tendo a autarquia publicitado apenas o projeto submetido a apreciação pública²⁶.

De facto, o MPM não procedeu à publicação da versão final do documento, tendo-se limitado a publicitar a informação sobre a respetiva aprovação, remetendo a consulta do texto para o Portal do Município de Porto de Mós.

Ora, no caso dos regulamentos relacionados com o RJUE, a sua publicitação, para efeitos de apreciação pública²⁷ (vd. art.º 118º do CPA²⁸ e n.º 3, do art.º 3º do RJUE) não substitui a

²² Embora não tenhamos localizado essa publicação em consulta efetuada à página da autarquia local na Internet.

²³ Suspensão administrativa da eficácia do ato de controlo prévio e legalização de operações urbanísticas.

²⁴ Vd. n.º 2 do art.º 3º do RJUE, na redação dada pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro.

²⁵ Aprovado por deliberação da AM, de 30/04/2010 e publicado no DR, 2ª Série, n.º 91, de 11/05/2010 (Edital n.º 465/2010).

²⁶ Publicado no DR, 2ª Série, n.º 22, de 31/01/2013.

²⁷ No caso de regulamentos que imponham deveres, sujeições ou encargos, a publicação destina-se à audiência de interessados/discussão pública e como tal constitui condição de validade do próprio regulamento.

publicação da versão final, sendo esta que confere eficácia jurídica ao regulamento (vd. n.º 4, do art.º 3º do RJUE²⁹), sem prejuízo das outras formas de publicidade previstas no RGAL³⁰⁻³¹, não sendo, por isso, de acolher os argumentos invocados pela autarquia em sede de contraditório, nos termos desenvolvidos no Anexo 18 deste relatório. Com efeito, uma vez que o RTTORMPM inclui taxas urbanísticas, a publicação das suas alterações/revisões tem de ser efetuada obrigatoriamente no DR (n.º 4, do art.º 3º do RJUE).

- ✓ Embora tenha sido elaborado estudo com a fundamentação económico-financeira do valor das taxas e outras receitas previstas no RTTORMPM, quer com base nos custos, designadamente, os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e investimentos previstos, quer com base nos benefícios, esse estudo não foi integrado no Regulamento, desrespeitando o disposto na alínea c), do nº 2, do artigo 8º do RGAL.

Em contraditório, a autarquia não se pronunciou sobre a referida omissão, tendo alegado que, face ao disposto no artigo 14º do CPA³², a fundamentação/nota justificativa do Regulamento poderá ser disponibilizada apenas no sítio institucional do Município. Porém, o que está em causa não é a publicação com o Regulamento da sua nota justificativa, mas antes do referido estudo económico-financeiro, cuja elaboração e publicação são obrigatórias.

- ✓ As isenções³³ de taxas, previstas nos artigos 16º e 17º do Regulamento, apresentam uma fundamentação que carece de maior desenvolvimento e concretização³⁴, não obstante a autarquia defender que o “RGAL não contém qualquer disposição referente à densificação da fundamentação das isenções” e que “a densidade exigível está assegurada com a enunciação dos critérios de enquadramento que, no caso concreto, asseguram o equilíbrio entre a abstração normativamente exigível e a historicidade fáctica em que se materializa o contexto e a experiência cultural, económica e social do concelho de Porto de Mós.

Com efeito, a fundamentação das isenções de taxas está integrada no artigo 15º do Regulamento, que tem como epígrafe “Enquadramento”, que enuncia de forma muito genérica os fundamentos da isenção de taxas, sem concretizar os aplicáveis a cada isenção.

Refira-se, por último, segundo informação prestada em contraditório, que a CMPM já iniciou o procedimento de revisão do Regulamento de Taxas em articulação com a revisão do RMROU “tendo em vista assegurar maior transparência e coerência na aplicação das taxas municipais” e esclarecer “a cabal

²⁸ Versão aprovada pelo D.L. n.º 442/91, de 15/nov, em vigor no período auditado.

²⁹ “Os regulamentos referidos no n.º 1 são objeto de publicação na 2.ª série do Diário da República, sem prejuízo das demais formas de publicidade previstas na lei.”

³⁰ Aprovado pela Lei nº 53-E/2006, de 29/dez.

³¹ Vd. art.º 13º.

³² Aprovado pelo DL nº 4/2015, de 7 de janeiro.

³³ Incluindo não só as isenções em sentido estrito, como todas as restantes formas de desagravamento, designadamente, as reduções de taxas, os atos gratuitos e as taxas zero.

³⁴ Vd. artigo 15º do Regulamento sobre o enquadramento das taxas.

e inequívoca aplicação das isenções e reduções previstas no Regulamento de Taxas a todas as taxas municipais.”

(Anexos 17 e 18)

2.4. Gestão Urbanística

2.4.1. Operações urbanísticas

2.4.1.1. Da análise efetuada aos 24 processos de obras particulares incluídos na amostra, constatou-se que, em regra, foram respeitadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente, no que respeita à tramitação procedimental, cedências ao domínio público municipal para espaços verdes e equipamentos e os parâmetros urbanísticos previstos nos PMOT em vigor, com exceção da seguinte situação:

No âmbito do processo de obras n.º 107/2010 foi legalizada construção preexistente e aprovadas as alterações a essa construção, referente a equipamento público de desporto preexistente destinado a atividades desportivas e recreativas, em área de Reserva Ecológica Nacional (REN), classificada pelo PDM como Outros Espaços de Uso ou Aptidão Agrícola³⁵, violando o regime jurídico da REN, bem como os parâmetros urbanísticos previstos para a zona pelo Regulamento do PDM, pelo que o licenciamento é nulo, sem prejuízo de ser suscetível de legalização, por a operação urbanística respeitar, entretanto, o regime de edificabilidade previsto para a zona na Revisão do PDM.

Em sede de contraditório, a autarquia alegou que não se justifica a declaração de nulidade do despacho que deferiu o pedido de licenciamento, não apresentando, contudo, elementos e/ou argumentos que contrariem a apreciação e o enquadramento realizado pela IGF, que fundamentam a recomendação apresentada, no sentido da declaração da nulidade dos atos de aprovação da operação urbanística e da reposição da legalidade, através da legalização da obra, no quadro do atual Regulamento do PDM, conforme resulta do anexo 18. Acresce que o facto de se tratar de construção preexistente não dispensava a CMPM de verificar a observância dos parâmetros urbanísticos previstos no PDM então em vigor, designadamente, se as alterações propostas, sem alteração da área de implantação, respeitavam os outros parâmetros urbanísticos.

(Anexos 8, 17 e 18)

2.4.1.2. Registámos, ainda, as seguintes insuficiências:

- a) Isenção indevida do pagamento da Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço das Infraestruturas Urbanísticas (TRIU), bem como da compensação devidas, nos termos do n.º 1, do artigo 39.º e dos n.ºs 1, 3 e 4, do artigo 44.º do Regulamento Municipal da Realização de Operações Urbanísticas, respetivamente, nos processos n.ºs 107/2010, 62/2014 e 27/2013.

Com efeito, o Regulamento de Taxas e outras receitas do MPM apenas admite a isenção do pagamento das taxas aí previstas (vd. artigo 16º), nas quais não se incluem a TRIU e a

³⁵ Vd. Plantas de Condicionantes e Ordenamento do PDM de Porto de Mós de 1994, com a alteração de pormenor introduzida em 1999 (publicada no DR, 2ª Série, n.º 52, de 03/03).

compensação em numerário, que se encontram previstas no Regulamento Municipal de Realização de Operações Urbanísticas e onde não está prevista a sua isenção, pelo que não existe, a nosso ver, enquadramento regulamentar para aquelas isenções, apesar dos argumentos apresentados pela autarquia local, no exercício do contraditório, com os quais discordamos, conforme análise constante do Anexo 18.

Assim, são, a nosso ver, nulas as deliberações da CMPM³⁶ que aprovaram a isenção³⁷, devendo a CMPM declarar a nulidade dessas deliberações e promover a liquidação das taxas devidas. Contudo, no caso do processo nº 107/2010, a liquidação da TRIU já está prejudicada, por caducidade do respetivo direito (prazo de 4 anos), tendo em conta a data da deliberação da CMPM (07/10/2010) que aprovou a referida isenção (artigo 14.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro).

(Anexos 8 a 10, 17 e 18)

- b) Erros na liquidação e cobrança das taxas nos processos de obras n.ºs 118/2012 e 94/2014, por contabilização indevida da área relativa a estacionamento em cave, tendo sido pago a mais o valor de 196,76 euros e de 198,19 euros, respetivamente, num total de 394,95 euros, tendo, a autarquia informado, em contraditório, que desencadeou, entretanto, diligências para regularizar a situação, estando em curso a devolução daqueles montantes.

(Anexos 11, 12 e 17)

- c) No âmbito dos processos de obras n.ºs 193/07³⁸, 118/2012³⁹ e 94/2014⁴⁰, o alvará de utilização (n.º 71/2015), no primeiro caso, e nas admissões de comunicação prévia (n.ºs 23/2013, 47/2014) nos restantes, contêm um erro material no que respeita à área de construção.

- d) No processo nº 533/2008, foi autorizado o pagamento em prestações da TRIU e de compensação⁴¹, com inobservância do disposto nos n.ºs 1 e 8 do artigo 34º do Regulamento de Taxas e outras receitas do MPM, por não ter sido exigida a prestação de caução, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 117.º do RJUE, e a comprovação de que a situação económica do requerente não lhe permitia o pagamento integral da dívida de uma só vez, no prazo legal ou regulamentar estabelecido.

2.4.2. Destaques

Da análise das operações de destaque realizadas no Município de Porto de Mós no período auditado,

³⁶ Deliberações de 07/10/2010, 27/09/2013 e 11/09/2014.

³⁷ Cf. alínea d), do nº 2, do artigo 8º da Lei nº 53-E/2006, de 29 de dezembro, que aprova o regime geral das taxas das autarquias locais.

³⁸ Consta uma área de pavimento de 1.068m², devendo constar 1.096,80m² (721,40m² de área ampliada + 375,40m² de área remodelada).

³⁹ Consta uma área de construção de 343,00 m², devendo constar 200m².

⁴⁰ Vd. nota anterior.

⁴¹ O pagamento das demais taxas devidas pelo licenciamento foram isentas de pagamento por deliberação de 09/09/2010.

constatou-se o cumprimento, em geral, das condições previstas nos nºs 4 a 9 do artigo 6.º do RJUE, e a instrução dos respetivos pedidos com os elementos referidos no artigo 5.º do RMROU.

2.5. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas

2.5.1. Nesta matéria, importa salientar os seguintes aspetos, no que respeita a competências:

- ✓ A competência em matéria de fiscalização municipal é assegurada pela Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano⁴², dispondo a CMPM apenas de um fiscal para todas as áreas de atuação da autarquia;
- ✓ O Município não dispõe de Regulamento Municipal de Fiscalização a definir o quadro orientador e disciplinador dos procedimentos a adotar, indispensáveis à eficácia da fiscalização;
- ✓ Em matéria contraordenacional, as competências foram exercidas pelo Presidente da Câmara, cabendo ao Gabinete de Apoio Jurídico a instrução dos processos de contraordenação⁴³.

2.5.2. O quadro seguinte dá-nos conta da situação dos processos instaurados no período abrangido pela auditoria (46), bem como dos processos anteriores a 2013⁴⁴ que estavam pendentes no início desse ano (44):

Quadro 7 – Universo de contraordenações

ANOS	Em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coimas	Total
Anteriores a 2013*	12	0	10	1	21	44
2013	2	0	5	0	8	15
2014	2	0	4	0	4	10
2015	10	0	3	0	8	21
Total	26	0	22	1	41	90

* Instaurados entre 2008 e 2012

Fonte: Gabinete de Apoio Jurídico

Do quadro *supra* ressalta o seguinte:

- ✓ Apesar de a CMPM dispor de apenas um fiscal, foram instaurados no período abrangido pela auditoria 46 processos de contraordenação, o que indicia alguma eficácia da fiscalização. Detetámos, apesar disso, infrações de natureza contraordenacional (utilização de edificações sem a respetiva autorização, no âmbito dos processos de obras n.ºs 39/2013 e 26/2014), que não tinham sido objeto do respetivo procedimento contraordenacional, que foi, entretanto, instaurado.

(Anexo 13)

⁴² Cf. art.º 21.º, n.ºs 1 al. g) e 5 do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais.

⁴³ Cf. artigo 17.º, n.º 1, al. h) do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais.

⁴⁴ Processos pendentes em 01/01/2013.

- ✓ Apesar da razoável celeridade na instrução e decisão dos processos de contraordenação (de 25 processos instaurados em 2013 e 2014 foram concluídos 21 e de 21 processos, de 2015, estavam em tramitação 10), ainda estavam pendentes 12 processos anteriores a 2013, estando, assim, já prescrito um processo⁴⁵ e em perigo de prescrição oito⁴⁶⁻⁴⁷.

2.5.3. Na análise dos 21 processos de contraordenação incluídos na amostra, verificámos as seguintes situações anómalas:

- ✓ Arquivamento indevido⁴⁸ ou falta de instauração do procedimento⁴⁹, por regularização da situação que lhes deu origem. Com efeito, tendo em conta que o procedimento contraordenacional está sujeito aos princípios da legalidade e da tipicidade⁵⁰, a prática de qualquer dos ilícitos previstos no art.º 98.º do RJUE é punível como contraordenação, independentemente das eventuais medidas de tutela de legalidade urbanística adotadas, pelo que um processo de contraordenação não pode ser arquivado só pelo facto de ter sido regularizada, entretanto, a situação, sob pena de se estar a incentivar, desse modo, a realização de obras ilegais;
- ✓ Encontram-se por regularizar 14 das situações relativas a infrações urbanísticas referenciadas no anexo 14;
- ✓ Existência de procedimentos anteriores a 2012 que, encontrando-se, ainda, sem decisão, não apresentam quaisquer diligências e/ou desenvolvimentos desde a fase da audição dos interessados.
- ✓ Prescrição de um processo de contraordenação instaurado em 2008⁵¹, em situação de pendência de decisão à data das verificações, e que, segundo informação prestada pela autarquia, em contraditório, foi, entretanto, objeto de decisão com aplicação de uma coima já paga pela infratora, embora não tenha sido apresentada qualquer evidência dessa situação.

A este propósito, refira-se que, sendo a prescrição de conhecimento oficioso, estava prejudicada qualquer decisão que não fosse o seu reconhecimento e o arquivamento do

⁴⁵ Processo nº 40/2008.

⁴⁶ Processos nºs 1/2010, 14/2010, 25/2010, 26/2010, 37/2010, 23/2011, 33/2011, 21/2012-

⁴⁷ O prazo prescricional dos processos de contraordenação por violação de normas relacionadas com o urbanismo é, em regra, de 5 anos (cf. artigo 98º do RJUE e artigo 27º do Regime Geral das Contraordenações – versão da Lei nº 109/2001, de 24 de dezembro). Como esses três processos não foram objeto de análise, não podemos concluir, contudo, com segurança quanto à eventual prescrição do respetivo procedimento.

⁴⁸ Processos n.ºs 1/2013, 13/2013, 14/2015, 15/2015 e 07/2014.

⁴⁹ Vd. processo de obras nº 533/2008.

⁵⁰ Cf. artigos 2º e 43º do RGCO.

⁵¹ Processo nº 40/2008.

processo com esse fundamento, pelo que foi aplicada e cobrada ilegalmente a referida coima⁵², cuja devolução deve ser promovida pela CMPM.

- ✓ Saliente-se, ainda, sobre a matéria, que, perante a existência de factos consubstanciares de ilícitos de natureza contraordenacional, a instauração e decisão dos respetivos processos são obrigatórias, por se tratar de poderes vinculados, que devem ser exercidos em respeito pelo princípio da legalidade da atuação da Administração, não podendo agir-se, neste campo, com base em critérios de conveniência e de oportunidade, sob pena de violação dos princípios da igualdade e da imparcialidade,

(Anexos 14 e 17)

2.6. Medidas de tutela de legalidade urbanística

No período abrangido pela auditoria, das medidas de tutela urbanística legalmente previstas, a CMPM utilizou o embargo em seis situações⁵⁴, conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 8 - Universo das Medidas de tutela da legalidade (2013/2015)

ANOS	Embargo	Posse administrativa	Demolição	Cessação da atividade	Total
2013	2	0	0	0	2
2014	3	0	0	0	3
2015	1	0	0	0	1
Total	6	0	0	0	6

Fonte: DPLU

Da análise efetuada aos seis embargos ordenados no período auditado, ressalta que:

- ✓ Tem sido efetuada a comunicação dos embargos⁵⁵, bem como a sua cessação ou caducidade, à competente Conservatória do Registo Predial, e às entidades responsáveis pelos fornecimentos de energia elétrica, gás e água, (vd. artigos 102.º, n.º 8, e 103.º, n.º 3, do RJUE respetivamente), com exceção do processo de obras n.º 81/2010, em que tal não ocorreu, e
- ✓ À data das verificações, encontravam-se por regularizar as situações que desencadearam a aplicação das medidas de tutela de legalidade nos processos n.ºs 81/2010, 96/2011, 01/2013 e 95/2014⁵⁶.

(Anexo 15)

⁵² O art. 473º, nº 1 do C. Civil estabelece que “aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletar”.

⁵⁴ Não obstante existirem outras situações em que essa medida se justificaria.

⁵⁵ O registo do embargo de obra visa dar a conhecer a existência do facto (embargo), isto é, publicitar a medida de tutela da legalidade urbanística adotada pela CM por forma a permitir que terceiros (potenciais adquirentes e entidades financiadoras) conheçam a situação do imóvel, e assim garantir a segurança do comércio jurídico imobiliário.

⁵⁶ As situações a que se referem os processos 1/2013 e 95/2014 coincidem com as dos processos de contraordenação n.ºs 4/2013 e 23/2014 (Anexo 14).

2.7. Controlo Interno

2.7.1. Regulamento de Controlo Interno

O Regulamento de Controlo Interno (RCI) do MPM foi aprovado por deliberação da CM, de 02/05/2002, e alterado por deliberação 15/10/2015.

O RCI integra um conjunto de regras definidoras de políticas e procedimentos de controlo que permitam acompanhar de forma eficaz as atividades da autarquia e, dessa forma, reforçar a confiança nas contas, registos e documentos de suporte e, de uma forma geral a confiança de terceiros. Não inclui, porém, quaisquer procedimentos específicos relacionados com a regulamentação e gestão urbanística, incluindo os relativos à liquidação das taxas, com a fiscalização urbanística, com os processos de contraordenação e de medidas de tutela de legalidade.

Para além das insuficiências de controlo interno reveladas pelas situações descritas nos itens 2.3.1. e 2.3.2. (regulamentos municipais), 2.4.2. (operações urbanísticas) e 2.5.1. a 2.6. (contraordenações e medidas de tutela de legalidade), registam-se, ainda, as seguintes situações irregulares, igualmente reveladoras das fragilidades do sistema de controlo interno:

- ✓ A tramitação dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas ainda não é, completamente, efetuada através de plataforma eletrónica, encontrando-se os processos materializados em suporte de papel;
- ✓ A inexistência de condições para a autoliquidação das taxas;
- ✓ Falta de evidência da verificação/conferência do cálculo das taxas urbanísticas por segundo trabalhador e/ou responsável, estando em curso, segundo a autarquia, em contraditório, a adaptação de procedimentos necessária para o efeito;
- ✓ As notificações para pagamento das taxas devidas não têm sido acompanhadas da respetiva nota de liquidação, explicativa do seu apuramento, mas somente do valor total a pagar, situação, entretanto, corrigida;
- ✓ As informações técnicas não evidenciam a conformidade ou desconformidade com os PMOT aplicáveis, através de uma apreciação casuística entre os parâmetros urbanísticos do projeto apresentado e os admitidos pelos referidos instrumentos de gestão territorial.

A autarquia, em contraditório, informou que, em matéria de contraordenações urbanísticas, implementou, entretanto, um conjunto de procedimentos de controlo:

- ✓ Promover o registo informático de processos, documentos e diligências efetuadas, com restrição e nivelamento de acessos;
- ✓ Aplicar o sistema de gestão documental à gestão dos processos de contraordenação, complementado por um sistema de alerta, de forma a gerir e controlar os prazos de tramitação dos processos;
- ✓ Implementar a elaboração de Manual de Procedimentos, tendo em vista o reforço da conformidade com a legislação em vigor e a melhoria da eficiência e eficácia procedimentais;

- ✓ Promover a apresentação trimestral aos decisores de mapas de pendências de processos.

(Anexo 17)

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

O Município de Porto de Mós dispõe de PGRCC⁵⁷, aprovado pela CMPM, em 14/01/2010, tendo sido efetuada a sua remessa às diversas entidades, incluindo a IGF, em 18/02/2010.

O PGRCC foi divulgado pelo Município através da respetiva publicação na sua página de internet e da sua distribuição por todas as unidades orgânicas.

Das medidas previstas no Plano na área do urbanismo e edificação (Divisão de Planeamento e Licenciamento Urbano), 35% das medidas previstas foram totalmente implementadas, 30% foram parcialmente implementadas, e 35% não foram implementadas, nos termos do Relatório Anual de Execução, aprovado em reunião de Câmara de 25/02/2016.

De notar, que o Plano ainda não foi sujeito a qualquer revisão, não obstante as alterações legislativas, entretanto, ocorridas, bem como a alteração à estrutura orgânica da CMPM, tendo a autarquia informado, em contraditório, que já tinha sido iniciado o processo de revisão, sem apresentar, contudo, evidências dessa medida.

(Anexos 16 e 17)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal de Porto de Mós, são as seguintes:

3.1. Conclusões		Ponto do relatório	3.2. Recomendações	
C1.	As áreas de expansão urbana previstas na Revisão do PDM (2015) estão sobredimensionadas, tendo em conta o crescimento demográfico nas últimas três décadas, permitindo um acréscimo populacional de cerca de 9%, apesar da diminuição de solo urbano de expansão em cerca de 48%.	2.1.1. a 2.1.3.	R1.	A CMPM deverá assegurar a execução programada do PDM promovendo a elaboração dos planos de maior detalhe previstos no PDM revisto, tendo em vista o controlo da expansão urbana e a racionalização dos custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos.

⁵⁷ Em cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 01/07/2009.

3.1. Conclusões		Ponto do relatório	3.2.Recomendações	
C2.	O Regulamento Municipal de Realização de Operações Urbanísticas (RMROU) não contém a fundamentação do cálculo da taxa prevista pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRIU) e carece de revisão/atualização, face às recentes alterações legislativas introduzidas ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), em matéria, designadamente, do procedimento de comunicação prévia e das medidas de tutela da legalidade urbanística.	2.3.1.	R2.	<i>A CPMO deverá garantir a célere conclusão do processo de revisão do Regulamento Municipal de Operações Urbanísticas, assegurando, nomeadamente, a sua adequação às recentes alterações legislativas introduzidas ao RJUE, designadamente, ao nível dos procedimentos de comunicação prévia e de legalização de obras e a fundamentação do cálculo da TRIU.</i>
C3.	O Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município apresenta insuficiências diversas, designadamente: <ul style="list-style-type: none"> ✓ A ausência de publicação em DR da versão final das alterações aprovadas pela CM em 04/04/2013, condição da sua eficácia; ✓ A fundamentação económico-financeira do valor das taxas não consta do respetivo Regulamento e a fundamentação das isenções das taxas é demasiado genérica, por falta de concretização dos fundamentos aplicáveis a cada isenção; ✓ Não extensão das isenções/reduções às taxas constantes do RMOROU. 	2.3.2.	R3.	<i>A CPMO deverá concluir a revisão do Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município, assegurando a publicação em DR da versão final do RTTORMPM, que a fundamentação económico-financeira do valor das taxas integre o respetivo Regulamento, de acordo com o previsto no RGTAL, a fundamentação de cada uma das isenções, nos termos do RGTAL e a eventual extensão das isenções/reduções aí previstas às taxas constantes do RMOROU.</i>
C4.	Numa amostra de 21 operações urbanísticas, foi licenciada/legalizada a construção de equipamento destinado a atividades desportivas, com violação	2.4.1.1.		

3.1. Conclusões		Ponto do relatório	3.2.Recomendações	
	do regime jurídico da REN, bem como dos parâmetros urbanísticos previstos para a zona pelo Regulamento do PDM, embora seja enquadrável na Revisão do PDM (2015) e, como tal, suscetível de regularização.			
C5.	Nos processos nºs 107/2010, 62/2014 e 27/2013 foi aprovada a isenção do pagamento da TRIU, bem como da compensação em numerário, sem haver enquadramento regulamentar para essa isenção, tendo ficado por liquidar o montante total de 22.055,65 euros. Contudo, a respetiva regularização, no caso da primeira situação identificada, já não é possível, tendo em conta o decurso do prazo legal de caducidade (4 anos).	2.4.1.2.	R4.	<i>A CMPM deverá declarar a nulidade das deliberações que aprovaram as isenções referidas, sem prejuízo da participação desta situação ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal competente e desencadear a liquidação das taxas objeto de isenção nos processos 62/2014 e 27/2013.</i>
C6.	Nos processos de obras nºs 118/2012 e 94/2014 registaram-se erros na liquidação e cobrança das taxas, de que resultou o pagamento a mais de 394,95 euros, tendo a autarquia iniciado, entretanto, a correção da situação, tendo em vista a devolução dos montantes indevidamente cobrados.	2.4.1.2.	R5.	<i>A CMPM deverá garantir a devolução das quantias indevidamente cobradas aos titulares dos processos n.ºs 118/2012 e 94/2014.</i>
C7.	Dos 26 processos de contraordenação pendentes, 12 respeitam a período anterior a 2013 e, num deles, o respetivo procedimento já prescreveu por decurso do prazo legal, sem que haja qualquer justificação para a falta de decisão do processo. Apesar da referida prescrição, a autarquia informou, no contraditório, que foi aplicada e cobrada uma coima	2.5.1.2. e 2.5.1.3.	R6.	<i>A CMPM deverá acompanhar a tramitação/decisão dos processos de contraordenação, de forma a evitar eventuais situações de extinção dos procedimentos por prescrição e garantir o respeito pelos princípios da celeridade processual, da legalidade e tipicidade e promover a devolução à arguida do processo de contraordenação nº 40/2008 do montante recebido a título de coima.</i>

3.1. Conclusões		Ponto do relatório	3.2.Recomendações	
	à arguida, a nosso ver ilegalmente, por a prescrição ser de conhecimento oficioso.			
C8.	Foram arquivados indevidamente cinco processos de contraordenações urbanísticas por reposição da legalidade urbanística.	2.5.1.3.	R7.	<i>A CM deverá assegurar a aplicação da sanção adequada à gravidade da contraordenação cometida, sob pena de o procedimento da autarquia local não ter uma função preventiva da realização de obras ilegais.</i>
C9.	Das situações ilegais analisadas no âmbito dos procedimentos contraordenacionais (21) e das medidas de tutela de legalidade (6), 16 encontravam-se, ainda, por regularizar.	2.5.1.3. e 2.6.	R8.	<i>A CMPM deverá promover a reposição da legalidade urbanística nas situações ilegais que fundamentaram a instauração de processos de contraordenação e o embargo das obras.</i>
C10.	<p>O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) ainda não foi objeto de revisão, não obstante as alterações legislativas ocorridas e a alteração à estrutura orgânica da CMPM, e, das medidas de prevenção dos riscos previstos na área do urbanismo, 35% não foram implementadas, de acordo com o relatório de execução aprovado em fevereiro de 2016, e a Norma de Controlo Interno também não inclui procedimentos de controlo específicos no âmbito da gestão urbanística, tendo-se detetado nesta área, para além das insuficiências de controlo reveladas pelas conclusões atrás apontadas, as resultantes das seguintes omissões:</p> <p>✓ A tramitação dos procedimentos de controlo prévio das operações</p>	2.7.1. e 2.7.2.	R9.	<p><i>A CMPM deverá promover a aplicação das medidas de prevenção previstos no PGRCIC e a conclusão da sua revisão. Deverá, ainda, promover/assegurar a alteração da NCI de forma a contemplar mecanismos e procedimentos específicos de controlo interno em matéria de gestão urbanística, designadamente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>A verificação/controlo a posteriori do cálculo das taxas por outro trabalhador e/ou responsável;</i> ○ <i>A remessa da nota de liquidação das taxas aos requerentes;</i> ○ <i>Que as informações técnicas evidenciem a conformidade ou desconformidade com os PMOT aplicáveis através de uma apreciação comparativa entre os parâmetros urbanísticos do projeto apresentado e os</i>

3.1. Conclusões	Ponto do relatório	3.2.Recomendações
<p>urbanísticas ainda não é completamente efetuada através de plataforma eletrónica, encontrando-se os processos materializados em suporte de papel, a ainda não existem condições para a autoliquidação das taxas;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Não há evidência da verificação/conferência do cálculo das taxas urbanísticas por segundo trabalhador e/ou responsável; ✓ As notificações para pagamento das taxas devidas não têm sido acompanhadas da respetiva nota de liquidação, explicativa do seu apuramento, mas somente do valor total a pagar; ✓ As informações técnicas não evidenciam a conformidade ou desconformidade com os PMOT aplicáveis através de uma apreciação comparativa entre os parâmetros urbanísticos do projeto apresentado e os admitidos pelos referidos instrumentos de gestão territorial. 		<p><i>admitidos pelos referidos instrumentos de gestão territorial.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>A CMPN deverá promover/assegurar a tramitação dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas através de plataforma eletrónica e a autoliquidação das taxas.</i>

4. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguinte propostas:

- 4.1. O envio do presente Relatório a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, após homologação por S. E. o Secretário de Estado do Orçamento;
- 4.2. O envio de cópia do item 2.4.1.2., alínea a) e dos Anexos 8 a 10, 17 e 18 ao Senhor Procurador da República junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, tendo em vista a eventual interposição de ação administrativa para declaração de nulidade dos atos em causa;
- 4.3. A remessa deste Relatório e Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Porto de Mós, com menção expressa de:
 - a) Dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e enviar cópia à Assembleia Municipal (artigo 35º, n.º 2, al. o), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro); e
 - b) Dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias, a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas, na sequência das recomendações formuladas no ponto 3.2., documentalmente comprovadas (n.º 6 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e n.º 2 do artigo 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF).

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Mário Paulo Pereira da Silva, sob a coordenação da Chefe de Equipa, Maria Helena Lopes Carrapiço, que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório, e sob a direção do Chefe de Equipa em Direção de Projeto, Belmiro Augusto Morais.

À consideração superior.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Instrumentos de Gestão Territorial em vigor
Anexo 2	Atividade de planeamento territorial
Anexo 2 - A	Planos Municipais de Ordenamento do Território em elaboração
Anexo 3	Nível de programação e execução do planeamento territorial
Anexo 4	Perímetros urbanos do PDM (1994) e da Revisão do PDM (2015)
Anexo 5	Evolução da receita urbanística
Anexo 6	Evolução das despesas com investimentos municipais em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos
Anexo 7	Indicadores orçamentais
Anexo 8	Ficha resumo do processo de obras n.º 107/2010
Anexo 8-A	Informação referente ao processo de obras nº 107/2010
Anexo 9	Ficha resumo do processo de obras n.º 62/2014
Anexo 10	Ficha resumo do processo de obras n.º 27/2013
Anexo 11	Ficha resumo do processo de obras n.º 118/2012
Anexo 12	Ficha resumo do processo de obras n.º 94/2014
Anexo 13	Situações passíveis de processo de contraordenação
Anexo 14	Processos de contraordenações urbanísticas - reposição da legalidade
Anexo 15	Medidas de tutela da legalidade
Anexo 16	Guião de Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 17	Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada
Anexo 18	Análise da resposta da entidade auditada no âmbito do procedimento do contraditório institucional