

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PROENÇA-A-NOVA

A ATIVIDADE MUNICIPAL DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO, DE
GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS
RESPEITOU A LEI E O INTERESSE PÚBLICO?

Relatório n.º 2016/1385

Proc. n.º 2015/234/A5/509

Setembro de 2016

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo. Sublinho as propostas de conhecimento do relatório e anexos a S. E. O Secretário de Estado das Autarquias Locais e à Câmara Municipal de Proença-a-Nova, após homologação de S. E. O Secretário de Estado do Orçamento.
À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Concordo com este relatório, salientando as Conclusões e Recomendações, a fls. 28/34, bem como o proposto no seu ponto 4., a fls. 35.
À consideração superior.

DESPACHO:

Concordo.
Sublinho que a Inf. 2016/1409, confidencial, acompanha o presente Relatório.
Após homologação, a IGF assegurará a notificação do Município. Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Relatório n.º 2016/1385

Processo n.º 2015/234/A5/509

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PROENÇA-A-NOVA

URBANISMO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria ao Município de Proença-a-Nova abrangeu o triénio 2012/2014 e o 1º trimestre de 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 17), a análise e a avaliação das mesmas (Cap. 2) e os resultados do procedimento de contraditório institucional (vd. Anexos 18 e 19), destacamos as seguintes conclusões:

1.1. Na vigência do Plano Diretor Municipal (PDM) de 1994, foram aprovados dois Planos de Pormenor (PP) e um Plano de Urbanização (PU), que abrangem, no seu conjunto, apenas 13% da área urbana prevista naquele PDM.

Reduzida atividade de planeamento territorial

1.2. Regista-se o sobredimensionamento das áreas de expansão urbana na revisão do PDM (2015) face à evolução demográfica, com os riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas.

Sobredimensionamento dos perímetros urbanos

1.3. Entre 2012 e 2014, a receita urbanística ascendeu a cerca de M€ 2, tendo representado 9% da receita corrente municipal e 7,4% da receita total do Município, e financiou 47% do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas (M€ 4,27).

Receita urbanística:
M€ 2

Investimento em infraestruturas urbanísticas:
M€ 4,27

1.4. Da receita urbanística cobrada, apenas 4% respeita a taxas urbanísticas, no montante de 88.090 euros, o que corresponde somente a 2% do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas.

Taxas urbanísticas:
m€ 88,09

Contributo irrelevante para o investimento municipal na urbanização: 2%

1.5. O valor do m2 de construção previsto no Regulamento de Cobrança e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas Municipais (RT) para o cálculo da Taxa pela Realização Manutenção e Reforço de Infraestruturas urbanísticas (TRIU) não tem sido observado intencionalmente pela autarquia local, por o considerar desajustado.

Inobservância do valor do m2 de construção previsto no Regulamento de Taxas

1.6. Aquele Regulamento apresenta, ainda, as seguintes insuficiências:

- Falta de fundamentação das isenções;
- A fundamentação do cálculo da TRIU não observou o disposto no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, uma vez que não demonstra a existência de custos programados com infraestruturas gerais (PPI), nem a proporcionalidade entre esses custos e aquela taxa;
- A fórmula do cálculo do valor da compensação, nos casos em que no prédio em causa não se justifique a localização de qualquer equipamento ou espaços verdes públicos não

Insuficiências do Regulamento de Taxas

assegura a igualdade de tratamento dos promotores urbanísticos.

1.7. Registou-se a violação de normas do RPDM em 4 dos 20 processos urbanísticos analisados, situação que é geradora da nulidade dos atos de aprovação das respetivas operações urbanísticas, cuja proposta de participação ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco consta de Informação autónoma.

Violação do RPDM em 20% das operações urbanísticas analisadas

1.8. No período auditado, foram instaurados apenas 8 processos de contraordenação, dos quais 6 ainda se encontravam em tramitação, o que indicia uma deficiente fiscalização municipal e inadequação/demora na instrução e decisão dos processos.

Deficiente fiscalização
Inadequação/demora na instrução e decisão de processos de contraordenação

1.9. Verificou-se a aplicação sistemática de uma decisão municipal de suspensão das obras ilegais em execução, sem aprovação e notificação da medida de tutela de legalidade adequada: o embargo da obra.

Falta de aprovação e aplicação do embargo das obras ilegais em execução

1.10. A Norma de Controlo Interno (NCI), de 2010, encontra-se desatualizada face às alterações orgânicas e legais, entretanto ocorridas, e não contempla quaisquer procedimentos de controlo na área do Urbanismo.

Desatualização da NCI e ausência de procedimentos de controlo em matéria urbanística

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

- ✓ Falta de evidência de controlo/verificação do cálculo das taxas por um segundo trabalhador e/ou responsável;
- ✓ Falta de formalização do ato administrativo de liquidação das taxas pela entidade competente;
- ✓ Falta de instrução dos processos de obras com as guias de recebimento das taxas urbanísticas e com o alvará de loteamento aplicável; e
- ✓ Ausência de comunicação à CMPN do início dos trabalhos e do responsável pelos mesmos.

Fragilidades no sistema de controlo interno

1.11. O Município não procedeu à monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, não tendo sido elaborado qualquer relatório de execução desde a sua aprovação.

PGRIC:
Falta de monitorização

2. O Município, não questionou a generalidade das conclusões e recomendações, com exceção das referentes às situações apontadas no ponto 1.6. deste Sumário Executivo, e prestou informação atualizada sobre algumas das situações descritas, ainda que não tenha apresentado quaisquer evidências.

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	11
2.1.	Planeamento territorial e expansão urbana	11
2.2.	Indicadores financeiros	14
2.3.	Regulamentos Municipais	16
2.4.	Gestão Urbanística	18
2.5.	Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas	22
2.6.	Medidas de tutela de legalidade urbanística	24
2.7.	Controlo Interno	25
3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	28
4.	PROPOSTAS	35

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euro
AMPN	Assembleia Municipal
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CMPN	Câmara Municipal de Proença-a-Nova
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DOPUSEUA	Divisão de Obras, Planeamento Urbanístico, Obras Municipais, Serviços, Equipamento
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
m ²	Metro Quadrado
MPN	Município de Proença-a-Nova
NCI	Norma de Controlo Interno
PDM	Plano Diretor Municipal
PGRCCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
p.p.	Pontos percentuais
PU	Plano de Urbanização
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
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
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMUE	Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização
RPDMPN	Regulamento do Plano Diretor Municipal de Proença-a-Nova
RT	Regulamento de Taxas
SNIT/DGT	Sistema Nacional de Informação Territorial/Direção Geral do Território
TMU	Taxa Municipal de Urbanização
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 Proença-A-Nova (MPN) teve como objeto o controlo do urbanismo e foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), tendo 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. 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?

1.2.2. Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Proença-a-Nova, com particular destaque nos serviços que têm a seu cargo o urbanismo (Divisão de Obras, Planeamento Urbanístico, Serviços, Equipamentos Urbanos e Ambiente), e reportou-se ao triénio 2012/2014 e ao primeiro trimestre de 2015.

1.3. Metodologia

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

- i. A fase de planeamento, que implicou, entre outros, os seguintes procedimentos:
 - o 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; e
 - o Seleção das amostras a analisar, dentro de cada universo, abrangendo as operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias admitidas entre 1/01/2012 e 31/03/2015, os pedidos de destaque decididos no mesmo período (2), os procedimentos de contraordenação urbanística pendentes em 01/01/2012 (5) e instaurados entre janeiro de 2012 e março de 2015 (8) e os processos relativos a medidas de tutela da legalidade urbanística aplicadas no período abrangido pela auditoria.

Aquela seleção da amostra dos processos de operações urbanísticas obedeceu a uma análise de risco, com fundamento na conjugação dos seguintes critérios: materialidade² e tipo de operação urbanística. A amostra foi constituída por 20 processos de obras de edificação³, o que corresponde a 18,3% do seu total (109), não se tendo analisado qualquer processo de loteamento, por inexistência no período abrangido pela auditoria.

Foram analisados todos os processos de destaque (2) e os relativos à aplicação de medidas de tutela de legalidade urbanística (11).

A amostra dos processos de contraordenação integrou 10 processos, selecionados com base na natureza do infrator (particular ou empresa) e na antiguidade do processo, de modo a abranger, quer procedimentos concluídos, quer procedimentos ainda em curso.

(Anexos 1 e 2)

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

² Um dos critérios de seleção adotados foi o da relevância urbanística das operações, 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.

³ Processos n.ºs 180/1976, 151/1980, 217/1987, 68/2006, 13/2007, 76/2009, 6/2009, 33/2011, 42/2011, 32/2011, 22/2011, 47/2011, 2/2012, 39/2012, 20/2012, 15/2013, 4/2013, 39/2013, 2/2013 e 33/2013.

- ii. Na fase de execução procedeu-se, essencialmente, à análise dos regulamentos municipais, à realização de testes substantivos com referência aos processos incluídos nas amostras e à elaboração deste 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, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), o Regime Jurídico das Taxas Urbanísticas (RGTAU) e o Regime Geral das Contraordenações (RGCO); e
- ii. Os Regulamentos municipais, nomeadamente, a Norma de Controlo Interno (NCI), o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE) e o Regulamento de Cobrança e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas Municipais do Município de Proença-a-Nova (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 amostra;
- ii. Validação dos aspetos ligados à inserção das operações urbanísticas nos PMOT eficazes e à liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas;
- iii. Tratamento e análise de dados urbanísticos e financeiros; e
- iv. Realização de entrevistas informais com funcionários e dirigentes da Câmara Municipal.

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 IGF⁴, o projeto de relatório, contendo as principais asserções, conclusões e recomendações, e respetivos Anexos foram enviados ao Presidente da Câmara Municipal de Proença-a-Nova para exercício do contraditório institucional.

A resposta da autarquia local, que constitui o Anexo 18 do presente Relatório, diverge posição assumida pela IGF quanto a algumas das asserções, conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório e não presta qualquer informação quanto ao eventual início de implementação das restantes recomendações.

⁴ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, e publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril de 2010.

No Anexo 19, procedemos à análise das questões que suscitaram divergências e que se prendem com a nulidade de atos de deferimento de quatro operações urbanísticas, sem prejuízo de as mesmas serem tratadas no presente relatório (vd. item 2.4.2.).

Em relação às restantes questões, foram introduzidos, nos pontos específicos deste relatório, os ajustamentos considerados pertinentes, face à reanálise das situações, sempre que se entendeu existir fundamento para tal.

Nos locais próprios, foi também feita referência à informação prestada pela autarquia, no exercício do contraditório institucional, sobre as situações expostas, bem como sobre a sua posição, quanto à adoção/implementação de recomendações com as quais concordaram.

(Anexos 18 e 19)

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 Município de Proença-a-Nova, no período auditado, constam de informação disponibilizada no Portal da Direção-Geral do Território/Sistema Nacional de Informação Geográfica.

(Anexo 3)

O Plano Diretor Municipal (PDM) de 1994⁵, em vigor no período auditado⁶, previa 10 unidades operativas de planeamento e gestão⁷ (UOPG), com o objetivo de assegurar a sua execução através de planos de maior detalhe (planos de urbanização e de pormenor.

Contudo, durante a sua vigência, apenas foram aprovados um Plano de Urbanização (PU) e dois Planos de Pormenor (PP)⁸), abrangendo 179,62 ha da área urbana prevista no PDM (1.343,99 ha).

Refira-se, ainda, que o único PU aprovado - Plano de Urbanização da Sobreira Formosa⁹ - prevê a elaboração de planos de pormenor para zonas que correspondem a três unidades operativas de planeamento e gestão assinaladas na planta de zonamento anexa ao respetivo regulamento¹⁰, que não foram, no entanto, concretizados.

A atividade de planeamento urbanístico no Município de Proença-a-Nova abrangeu apenas 13% da área urbana do PDM de 1994, não se encontrando, atualmente, em elaboração outros planos municipais de ordenamento do território de maior detalhe.

(Anexos 3 e 4)

Apesar disso, 93,56 ha do solo urbanizável¹¹ previsto no PDM de 1994 (177,42 ha), isto é, cerca de 53%, encontra-se urbanizado, o que significa que a gestão urbanística do Município foi efetuada, sobretudo, com base diretamente no PDM, embora os planos de urbanização e os planos de pormenor fossem instrumentos de planeamento territorial mais adequados a assegurar a contenção dos perímetros urbanos, permitindo consolidar os perímetros existentes, por um lado, e controlar e ordenar a expansão

⁵ Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 57/94, de 10 de agosto.

⁶ A revisão do PDM foi publicada no DR, 2ª Série, n.º 153, de 7/08/2015.

⁷ Artigos 55.º e 56.º do PDM.

⁸ Sendo que um deles - Plano de Pormenor do Parque Empresarial de Proença-a-Nova - não se encontra previsto em UOPG.

⁹ Aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de Proença-a-Nova (AMPA), de 27/12/2002, e ratificado pela RCM n.º 181/2003.

¹⁰ Cfr. art.º 45º do Regulamento do Plano de Urbanização da Sobreira Formosa.

¹¹ Solo destinado à expansão urbana e no qual a urbanização é sempre precedida de programação (cfr. art.º 22º, n.º 1, al. b) do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio.)

urbana, por outro, no sentido de ajustar o dimensionamento dos sistemas de infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes às reais necessidades das populações residentes.

(Anexo 5)

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

Nas últimas três décadas a população do Concelho de Proença-a-Nova registou uma diminuição de cerca de 30%, 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
11953	11088	9610	8314	-7,24%	-13,33%	-13,49%

Fonte: INE

Por outro lado, da análise do quadro seguinte conclui-se que o PDM de 1994 (para o prazo de 10 anos¹²) previa áreas de expansão urbana correspondentes a 16%¹³ do solo consolidado, o que permitia no Concelho uma população de 12.842 habitantes, que ainda não se concretizou, decorridos 22 anos sobre a sua entrada em vigor¹⁴.

Quadro 2- Perímetros urbanos do PDM vs Evolução demográfica

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado (PDM 1994)	Densidade populacional	Solo urbano de expansão (PDM 1994)	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)
Proença-a-Nova	11088	1121,42	9,89	177,42	1754,23	12842,23

Fonte: DOPUSEUA

Conclui-se, assim, atenta a evolução demográfica no Município, que os perímetros urbanos constantes do PDM de 1994 estavam sobredimensionados em cerca de 50%.

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 existentes.

Por isso, a autarquia deve fazer uso dos seus poderes regulamentares, tributário e de investimento em infraestruturas, de modo a induzir e incentivar o crescimento urbano para determinadas zonas que considere prioritárias, contrariando, desse modo, a dispersão do povoamento e consequente expansão

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

¹³ 177,42ha (área urbana de expansão)/1.121,42ha (área consolidada)=16%.

¹⁴ Pois, em 2001, havia apenas 9.610 habitantes e em 2011, apenas 8.314 habitantes.

não controlada da ocupação edificada do solo e das infraestruturas, bem como a inerente sobrecarga do erário público municipal com a execução e manutenção das mesmas.

2.1.3. Revisão do PDM de 2015 e evolução demográfica

No âmbito da respetiva revisão¹⁵, o PDM prevê, face aos valores que 1994 (177,42 ha), um aumento das áreas de ocupação para futura expansão urbana para 300,54 ha, o que representa um acréscimo de 69% de solo destinado a área urbana.

Ora, conforme resulta do quadro seguinte, se compararmos a “população total possível em 2021”¹⁶, em função do solo urbano de expansão previsto na Revisão do PDM, com a tendência negativa da evolução demográfica nas duas últimas décadas (-13,33% e -13,49%)¹⁷, concluímos que as áreas de expansão urbana previstas são excessivas, ao admitir 3 600 novos residentes, isto é um aumento de 49%.

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)
Proença-a-Nova	8314	693,44	11,99	300,54	3603,32	11917,32

Fonte: DOPUSEUA

(Anexo 6)

De acordo com os responsáveis da autarquia local pela área do planeamento urbanístico (DOPUSEUA), a opção tomada na Revisão do PDM de aumento das áreas urbanas foi justificada, não obstante a tendência negativa da evolução demográfica, entre outros fatores, pela opção de concentração da expansão urbana nos aglomerados com maior população e dinâmica urbanística, aproveitando e rentabilizando as infraestruturas existentes nestas áreas e pela necessidade de correção de perímetros urbanos desfasados da área urbana existente, que não incluíam manchas já edificadas ou mesmo arruamentos já pavimentados e infraestruturados com potencial para serem utilizados.

Como contrapartida do aumento das áreas urbanas, foi limitada a construção fora dos perímetros urbanos, ao alterar-se a área mínima das parcelas para construção fora do perímetro urbano de 4.000m² para 20.000m².

¹⁵ Vd. nota 6.

¹⁶ 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).

¹⁷ Variável explicativa mais imediata para a fundamentação das áreas urbanas.

Sobre esta matéria, a autarquia local, **no contraditório**, embora reconhecendo as observações expostas, refere “(...) *não ser fácil a atividade de planeamento territorial num município como o de Proença-a-Nova, muito desertificado e de população envelhecida (...)*”.

(Anexo 18)

2.2. Indicadores financeiros

2.2.1. Estrutura e evolução das receitas urbanísticas

As receitas urbanísticas¹⁸ representaram, em média, no triénio 2012/2014, 9% das receitas correntes e 7,4% das receitas totais do Município, conforme quadro seguinte:

Quadro 4 - Peso da receita urbanística na receita municipal (2012/2014)

Un: Euro

RECEITA URBANÍSTICA DESCRIÇÃO	ANO			Triénio 2012/2014
	2012	2013	2014	
RECEITA URBANÍSTICA COBRADA	576.356,76	712.302,46	705.421,82	1.994.081,04
RECEITA CORRENTE COBRADA	6.384.093,80	7.608.726,57	8.013.332,57	22.006.152,94
RECEITA TOTAL COBRADA	9.393.020,04	8.995.724,50	8.638.501,57	27.027.246,11
PESO DA RECEITA URBANÍSTICA NA RECEITA TOTAL	6,14%	7,92%	8,17%	7,41%
PESO DA RECEITA URBANÍSTICA NA RECEITA CORRENTE	9,03%	9,36%	8,80%	9,06%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2012-2014

Do quadro supra, concluímos, também, que o peso das receitas urbanísticas nas receitas correntes do Município registou um decréscimo de 0,23 p.p., entre 2012 e 2014, e de 0,56 p.p., entre 2013 e 2014.

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 2012 e 2014, as receitas urbanísticas aumentaram cerca de 22%:

Quadro 5 - Variação da receita urbanística (2012/2014)

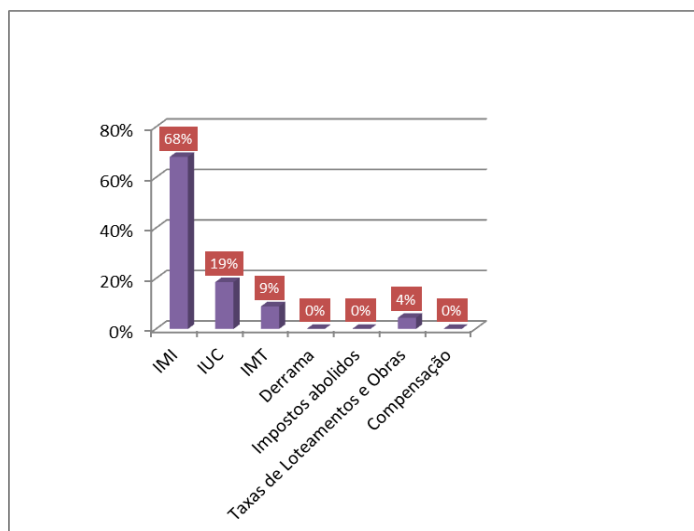
RECEITA URBANÍSTICA DESCRIÇÃO	Variação entre 2012 e 2013 (%)	Variação entre 2013 e 2014 (%)	Variação entre 2012 e 2014 (%)
	RECEITA URBANÍSTICA COBRADA	23,6	-1,0
RECEITA CORRENTE COBRADA	19,2	5,3	25,5
RECEITA TOTAL COBRADA	-4,2	-4,0	-8,0

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2012-2014

¹⁸ 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) relacionadas com a aprovação de operações de loteamento, obras de urbanização e de edificação.

Refira-se, também, que 96% das receitas urbanísticas respeitam aos diferentes impostos, contribuindo as taxas apenas com os restantes 4%, conforme ilustra o gráfico seguinte:

Gráfico 1 - Estrutura da receita urbanística (2012/2014)



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 (2012/2014)

Un: Euro

RECEITA URBANÍSTICA	ANO			Variação entre 2012 e 2013 (%)	Variação entre 2013 e 2014 (%)	Variação entre 2012 e 2014 (%)
	2012	2013	2014			
IMPOSTOS DIRETOS - OUTROS	534.086,27	682.963,28	688.940,51	27,9	0,9	29,0
IMPOSTOS INDIRETOS E TAXAS URBANÍSTICAS LOTEAMENTOS E OBRAS	42.270,49	29.339,18	16.481,31	-30,59	-43,82	-61,01

Fonte: Documentos de prestação de contas de 212-2014

Assim, os impostos registaram anualmente uma evolução positiva, aumentando 27,9%, de 2012 para 2013, e 0,9%, de 2013 para 2014, o que representou uma variação de 29% no triénio.

Pelo contrário, as taxas apresentaram uma variação anual negativa, tendo registado, entre 2012 e 2014, uma diminuição de 61%.

Por último, refira-se que, do total da receita relativa a taxas urbanísticas, não é possível determinar o montante cobrado referente à taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas (TMU), 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.

(Anexos 7 a 9)

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 2012 a 2014, cerca de 79% do total do investimento municipal (5,4 milhões de euros).

Desse investimento, 62% foi aplicado em infraestruturas urbanas¹⁹ e 38% em equipamentos públicos.

No triénio analisado, a despesa com o investimento municipal em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos registou uma evolução negativa, em sintonia com o investimento municipal, pois decresceu 34,5% entre 2012 e 2014, passando de 1,78 milhões de euros para 1,17 milhões de euros.

A receita urbanística (impostos, taxas e compensação) financiou, em média por ano, cerca de 37% desse investimento, com referência ao mesmo período.

Por sua vez, as taxas urbanísticas (incluindo as compensações) não contribuíram com mais do que 2,6%, em média por ano, no financiamento das infraestruturas urbanas.

No triénio 2012/2014, a despesa média, por ano e por habitante, em infraestruturas e equipamentos públicos foi de 171,1 euros, tendo variado entre o máximo de 214,2 euros, em 2012, e o mínimo de 140,3 euros, em 2014.

Considerando como referência o número de alojamentos, essa despesa média foi de 226,6 euros, variando entre um máximo de 283,6 euros, em 2012, e um mínimo de 185,7 euros, em 2014.

(Anexos 8 e 9)

2.3. Regulamentos Municipais

2.3.1. Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

O Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE) em vigor²⁰ no período auditado carecia 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 medidas²¹, que necessitam de concretização e execução em regulamento municipal²².

¹⁹ Inclui, designadamente, as infraestruturas propriamente ditas que servem as operações urbanísticas, os parques urbanos e espaços verdes públicos.

²⁰ Aprovado pela AM, por deliberação de 17/09/2010, e publicado no DR, 2ª Série, n.º 189, de 28/11/2010. Foi alterado por deliberação da AM, de 14/09/2012, e republicado no DR, 2ª Série, n.º 197, de 11/10/2012.

²¹ Suspensão administrativa da eficácia do ato de controlo prévio e legalização de operações urbanísticas.

²² Vd. nº 2 do art.º 3º do RJUE, na redação dada pelo DL nº 136/2014, de 9 de setembro.

Em contraditório, a autarquia local informou que estava em curso o processo de revisão do RMUE, de forma a adequá-lo àquelas alterações legislativas, tendo o projeto de alterações sido remetido para publicação em Diário da República, para consulta pública²³, em junho de 2016.

2.3.2. Regulamento de Taxas

Da análise efetuada ao Regulamento de Cobrança e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas Municipais²⁴, destacamos o seguinte, em matéria de edificação e urbanização:

- ✓ Falta de fundamentação das isenções²⁵ de taxas (cf. art.ºs 9º a 12º do Regulamento e al. d), do n.º 2, do art.º 8.º do RGTAL)²⁶.

Com efeito, nesta matéria, o Regulamento limita-se a definir o âmbito subjetivo e objetivo das respetivas normas, não contendo os fundamentos das isenções aí previstas;

- ✓ A fundamentação do cálculo da taxa prevista pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRIU), não observou o disposto no RJUE²⁷, uma vez que não demonstra, por um lado, a existência de custos programados com infraestruturas gerais (PPI) e, por outro, a proporcionalidade entre esses custos e a fórmula de cálculo;
- ✓ Apesar do artigo 39.º do Regulamento de Taxas²⁸⁻²⁹, para efeitos do cálculo da taxa de manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRIU), prever a forma de determinação do valor do m2 de construção, os Serviços não têm vindo a respeitar aquela norma.

De facto, o Município tem considerado como valor do m2 de construção, em vez do valor determinado nos termos do artigo 39.º do Regulamento, o previsto no RMUE³⁰, para efeitos de

²³ O projeto de alterações ao RMUE foi publicado no DR, 2ª Série, nº 117, de 21/06/2016, para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo.

²⁴ Aprovado por deliberação da AM, de 30/04/2010, e publicado no DR, 2ª Série, nº 90, de 10/05/2010 (Aviso n.º 9380/2010). A respetiva Tabela de Taxas foi atualizada em 2012, por deliberação da CMPN, de 6/12/2011.

²⁵ 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.

²⁶ Lei nº 53-E/2006, de 29 de dezembro, alterada pela Lei nº 64-A/2008, de 31 de dezembro.

²⁷ Nos termos do seu art.º 116.º “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.”

²⁸ O custo do metro quadrado de construção na área do Município, que constitui o fator “V” da fórmula de cálculo, decorre, segundo a alínea g) desta norma, do preço de construção fixado na portaria anualmente publicada para efeito de cálculo da renda condicionada.

²⁹ Publicado em 10/05/2010.

³⁰ Cfr. art.º 7º, nº 1, do RMUE.

estimativa do custo das obras de edificação, a apresentar pelos promotores urbanísticos, no âmbito dos pedidos de licenciamento e das comunicação prévia de obras de edificação.

Este procedimento, de acordo com informação verbal prestada pelos serviços da Autarquia, **reiterada no contraditório**, visou atenuar a crescente diminuição do investimento/construção no Município, devido ao elevado valor do m² de construção resultante da aplicação da fórmula prevista no Regulamento de Taxas.

Apesar da justificação apresentada, a prática utilizada não tem suporte legal, por falta de enquadramento no Regulamento de Taxas, enquanto aquela não for contemplada em alteração a esse Regulamento, a aprovar pelos órgãos municipais, tendo o Município, **no contraditório**, manifestado a intenção de acatar as recomendações formuladas.

(Anexo 18)

- ✓ A fórmula do cálculo do valor da compensação a pagar, nos casos em que no prédio em causa não se justifique a localização de qualquer equipamento ou espaços verdes públicos³¹, não assegura a igualdade de tratamento dos promotores urbanísticos, uma vez que o valor do m² na área do Município resultante da compensação é substancialmente inferior ao do custo corrente do m² das parcelas de terreno que, em circunstâncias normais, seriam cedidas ao domínio público.

Com efeito, da fórmula de cálculo, prevista no art.º 47.º do Regulamento de Cobrança e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas Municipais, resulta que o valor do metro quadrado poderá atingir o valor máximo de 1,2 euros, enquanto o custo corrente do metro quadrado na área do Município é de €10,00.

Assim, os promotores que pagam compensação são manifestamente beneficiados em relação aos outros, o que põe em causa o princípio da igualdade.

(Anexo 10)

2.4. Gestão Urbanística

2.4.1. Competências

No âmbito do “Regulamento de Organização dos Serviços Municipais” em vigor no Município de Proença-a-Nova³²⁻³³, a gestão urbanística do Município compete ao Setor de Obras Particulares,

³¹ A epígrafe da respetiva norma refere-se apenas a loteamentos. Contudo, a autarquia local deverá assegurar que essa norma seja aplicável igualmente às operações urbanísticas de impacte semelhante a loteamento e de impacte relevante, nos termos do RJUE.

³² Aprovado por deliberação da AM, de 27/12/2010 e alterado por deliberação de 14/12/2012.

³³ Publicações nos DR, 2ª Série, n.ºs 54, de 17/03/2011 e 23, de 03/02/2014.

Planeamento e Urbanismo, integrado na Divisão de Obras, Planeamento Urbanístico, Obras Municipais, Serviços, Equipamento Urbanos e Ambiente³⁴.

As competências em matéria urbanísticas, próprias do PCM e da CM, foram exercidas, no período auditado, exclusivamente pelo PCM.

Porém, a CMPN, no mandato 2013/2017, contrariamente ao verificado no mandato anterior³⁵, não delegou todas as suas competências em matéria urbanística.

Com efeito, no âmbito das delegações de competências aprovadas pela CMPN no seu presidente, por deliberação de 21/10/2013, não foram abrangidas as relacionadas com a decisão sobre pedidos de informação prévia, licenciamentos e alterações às licenças.

Assim, todos os atos administrativos praticados pelo PCMPN em relação às matérias cuja competência não foi delegada pela Câmara Municipal estão viciados, por incompetência relativa do seu autor.

Porém, tendo a situação sido corrigida no decurso da auditoria, e os atos em questão sido praticados há mais de um ano, o vício encontra-se sanado pelo decurso do tempo³⁶, como, de resto, é reconhecido pela autarquia local no **exercício do contraditório**.

(Anexo 18)

2.4.2. Operações urbanísticas

2.4.2.1. Da análise efetuada aos 20 processos de obras particulares selecionados, constatámos que, em regra, foram respeitadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente, no que respeita à tramitação procedimental e aos parâmetros urbanísticos previstos nos PMOT em vigor, com exceção das seguintes situações:

- a) No âmbito do processo de obras n.º 13/2007, foi licenciada a construção de edificação destinada a habitação e comércio no lote 2 do loteamento titulado pelo alvará n.º 01/2006, em área abrangida pelo Plano de Pormenor do Núcleo Histórico de Proença-a-Nova³⁷, com desrespeito pela exigência, prevista no art.º 9º deste PMOT, relativa à necessidade de intervenção de arquiteto no projeto de arquitetura³⁸⁻³⁹, pois o projeto de arquitetura foi subscrito por

³⁴ Vd. art.ºs 40.º e 41.º do Regulamento.

³⁵ Deliberações camarárias de 03/11/2009 e 02/12/2009.

³⁶ Estando, por isso, prejudicada a promoção de ação administrativa especial para a respetiva impugnação – vd. art.º 58º, n.º 1, alínea a) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, na versão atualizada pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de outubro.

³⁷ Publicado no D.R. n.º 255, I Série-B, de 04/11/2003.

³⁸ Na referida disposição, sob a epígrafe “*Autoria dos projetos*” dispõe-se que “Na área correspondente ao Plano, é obrigatória a intervenção de arquitetos, nos projetos de arquitetura de novas construções ou de grandes alterações nos edifícios existentes.”

³⁹ No âmbito do pedido de licenciamento de obras de alteração para o mesmo edifício, aprovado por despacho do PCMPN, de 10/4/2012, regista-se a mesma irregularidade.

engenheiro civil, sendo, por isso, nulo o despacho do CMPN, de 24/08/2007, que deferiu o pedido de licenciamento⁴⁰ (alínea a) do art.º 68º do RJUE).

Por outro lado, foi utilizado um procedimento de controlo prévio mais formal e complexo (licenciamento) que o exigido (autorização) – cfr. alínea c), do n.º 3, do art.º 4.º do RJUE⁴¹.

Em sede de contraditório, a autarquia, não obstante alegar que não se justifica a declaração de nulidade do despacho que deferiu o pedido de licenciamento, não apresentou elementos e/ou argumentos que contrariem a apreciação e o enquadramento realizado pela IGF, conforme resulta do anexo 19.

(Anexos 11, 18 e 19)

- b) No âmbito do processo de obras n.º 39/2013 foi aprovada construção de arrecadação para apoio agrícola em desconformidade com o PMOT aplicável – *in casu*, PU Sobreira Formosa -, no que respeita aos usos admitidos para a zona, sendo, por isso, nulo o despacho do PCM, de 16/12/2013, que deferiu a pretensão urbanística em causa (alínea a) do art.º 68º do RJUE), uma vez que não são de acolher os argumentos invocados pela autarquia em sede de contraditório, nos termos desenvolvidos no Anexo 19 deste relatório.

(Anexos 12, 18 e 19)

- c) No processo n.º 122/2008, foi autorizada a utilização de edifício para Centro de Dia, sem que a construção do edifício tivesse sido devidamente licenciada⁴², o que afeta a validade do despacho do PCM, de 19/11/2008, que autorizou aquela utilização, sendo, por isso, nulo (n.º 1 do art.º 133º do CPA⁴³), não sendo de acolher os argumentos apresentados pela autarquia, em contraditório, nos termos constantes do anexo 19.

(Anexos 13, 18 e 19)

- d) No processo de obras n.º 76/2009, que tem por objeto o edifício de Centro de Dia, sem licença, a que se refere o processo anterior:

- ✓ O procedimento respetivo consubstancia uma legalização;
- ✓ O Edifício para o qual foi aprovado o pedido de licenciamento de obras de alteração não respeita os parâmetros urbanísticos previstos no PDM para a zona, sendo nulo o despacho

⁴⁰ Não sendo, contudo, possível a promoção de ação administrativa especial para a respetiva impugnação, por decurso do prazo legal para o efeito – vd. art.º 58º, n.º 1, alínea a) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, na versão atualizada pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de outubro.

⁴¹ Na redação do DL n.º 177/2001, de 4 de junho.

⁴² Considerando que a construção em causa foi inscrita na Repartição de Finanças de Proença-a-Nova em 1984, concluímos que terá sido executada na vigência do DL 166/70, de 15 de abril, nos termos do qual, estava sujeita a licenciamento municipal – vd. alínea c), do n.º 1, e alínea c), do n.º 2 do art.º 1.

⁴³ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, e alterado pela Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

do PCM, de 27/05/2014, que aprovou aquele pedido (alínea i), do nº 2 do art.º 133º do CPA⁴⁴ e alínea a), do art.º 68º do RJUE), não sendo de acolher o argumento apresentado pela autarquia de “legalização pelo decurso do tempo”, nos termos do anexo 19 ao presente relatório.

(Anexos 13, 18 e 19)

2.4.2.2. Registámos, ainda, as seguintes irregularidades:

a) No processo de obras n.º 2/2012, relativo ao licenciamento de edificação para atividade de indústria e atividade agropecuária:

- ✓ Aprovação pela CMPN e pela AMPN da isenção do pagamento das taxas devidas no respetivo procedimento (taxas pela emissão das licenças de construção e de utilização, bem como da taxa de manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas), sem enquadramento regulamentar para o efeito, tendo ficado por liquidar o montante total de 75.979,23 euros.

Com efeito, nos termos do art.º 10º do RT, que prevê as situações de isenção e redução de taxas em matéria de urbanismo, não está prevista a isenção de taxas na emissão dos alvarás para operações urbanísticas destinadas a atividades económicas consideradas prioritárias para o desenvolvimento do concelho, que beneficiam apenas de uma redução de 20% nas taxas devidas – cf. nº 15.

Contudo, a liquidação daquela taxa já está prejudicada, por caducidade do respetivo direito (prazo de 4 anos), tendo em conta as datas das deliberações da CMPN (07/02/2012) e da AMPN (29/02/2012), que aprovaram a referida isenção (art.º 14.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro).

- ✓ Ausência de informação por parte dos serviços técnicos a analisar e enquadrar no respetivo Regulamento o pedido de isenção e a determinar o montante das taxas objeto de isenção – vd. nº 2, do art.º 14º do RT.

(Anexo 14)

b) No âmbito do processo de obras n.º 42/2011, relativo ao licenciamento de obras de alteração, o alvará de construção nº 33/2012 e o alvará de utilização nº 27/2014 contêm um erro material no que respeita ao número de pisos aprovado⁴⁵.

c) Falta de promoção das medidas tendo em vista a declaração da caducidade da licença de construção emitida nos processos de obras n.ºs 6/2009, 33/2011 e 39/2012, por falta de

⁴⁴ Vd. nota anterior.

⁴⁵ Foram aprovados 2 pisos acima da cota de soleira e sótão, constando dos alvarás 3 pisos acima da cota da soleira.

conclusão das obras no prazo fixado e não ter sido solicitada a sua prorrogação, não tendo sido instaurado o competente procedimento contraordenacional.

(Anexo 15)

- d) Não levantamento de auto de contraordenação por falta de autorização de utilização de edifício, objeto de obras de alteração, efetuadas ao abrigo da licença n.º 29/2012, no âmbito do processo de obras n.º 217/1987.

2.4.3. Destaques

Da análise das operações de destaque realizadas no Município de Proença-a-Nova no período auditado, constatou-se o cumprimento, em geral, das condições previstas nos n.ºs 4 a 9 do artigo 6.º do RJUE e a instrução dos respetivos pedidos com os elementos referidos no artigo 9.º do RMUE.

2.5. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas

2.5.1. Nesta matéria, importa salientar os seguintes aspetos, no que respeita a competências e articulação entre os diversos serviços envolvidos:

- ✓ A competência em matéria de fiscalização municipal cabe ao Setor de Obras Particulares, Planeamento e Urbanismo⁴⁶, dispoendo a CMP de apenas um fiscal para todas as áreas abrangidas pela sua ação;
- ✓ O MPN não dispõe de Regulamento Municipal de Fiscalização a definir o quadro orientador e disciplinador dos procedimentos a adotar, indispensáveis à eficácia da fiscalização;
- ✓ Regista-se uma deficiente articulação entre os serviços municipais responsáveis pelos procedimentos de controlo prévio e o setor de fiscalização municipal, designadamente, para efeitos de controlo do termo de validade das licenças/comunicações prévias e execução dos trabalhos;
- ✓ Em matéria contraordenacional, as competências foram exercidas pelo PCMPN, cabendo ao Setor Jurídico e Administrativo a instrução dos processos de contraordenação⁴⁷.

2.5.2. O quadro seguinte dá-nos conta da situação dos processos instaurados no período abrangido pela auditoria⁴⁸, bem como dos processos anteriores a 2012 que estavam pendentes no início desse ano:

⁴⁶ Integrado na Divisão de Obras, Planeamento Urbanístico, Serviços, Equipamento Urbanos e Ambiental - Cf. art.º 41.º, n.º 5 do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, publicado no DR n.º 54, 2ª Série, de 17/03/2011, com as alterações publicadas no DR, n.º 23, 2ª Série, de 03/02/2014.

⁴⁷ Artigo 33.º, n.º 1, al. d), do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais.

⁴⁸ Processos pendentes em 01/01/2012 e instaurados nos anos de 2012 a março de 2015.

Quadro 7 – Universo de contraordenações

Anos	Em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coimas	Total
Anteriores a 2012	3	0	1	1	0	5
2012	1	0	0	1	0	2
2013	1	0	0	1	0	2
2014	1	0	0	0	0	1
2015 (até março)	3	0	0	0	0	3
Total	9	0	1	3	0	13

(*) Instaurados em 2011.

Fonte: Setor Jurídico e Administrativo

Do quadro supra ressalta o seguinte:

- ✓ Instauração de apenas 8 processos entre janeiro de 2012 e março de 2015, o que indicia uma deficiente fiscalização municipal;
- ✓ Ausência de aplicação de coimas;
- ✓ Demora na conclusão dos processos de contraordenação (num total de 13 processos, à data das verificações ainda se encontravam em tramitação 9⁴⁹, dos quais 3 eram anteriores a 2012, estando, por isso, em risco de prescrição⁵⁰).

Em contraditório, a autarquia informou que os processos anteriores a 2012 já se encontravam concluídos, tendo culminado com a aplicação de coimas e admoestação, não tendo, no entanto, remetido as evidências respetivas.

(Anexo 18)

O atraso na conclusão dos processos foi justificado pelo Setor Jurídico e Administrativo da CMPN⁵¹ com o facto da medida da pena a aplicar poder ser influenciada pela reposição da legalidade urbanística pelo infrator, ficando, assim, a decisão do processo a aguardar pela reposição da legalidade urbanística.

Na verdade, a atitude do infrator em relação à reposição da ordem administrativa violada pode influenciar a graduação da pena a aplicar. Contudo, o processo de contraordenação não pode ficar a aguardar a conclusão dos processos que, nos serviços, visam legalizar/regularizar as situações criadas com o comportamento ilícito contraordenacional, sob pena de eventual prescrição do procedimento contraordenacional e dos fins de prevenção geral e especial prosseguidos pelas contraordenações não serem oportunamente assegurados, sem prejuízo da reintegração da ordem administrativa violada⁵².

⁴⁹ Processos n.ºs 1/2011, 4/2011, 16/2011, 6/2012, 12/2013, 3/2014, 1/2015, 2/2015 e 4/2015.

⁵⁰ O prazo de prescrição 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).

⁵¹ Esclarecimentos verbais prestados pela jurista responsável pelo Setor.

⁵² Em matéria de urbanismo, uma participação deve implicar necessariamente a abertura de dois processos:

Acresce que o procedimento adotado põe em causa o dever de celeridade processual, previsto no art.º 59.º do CPA⁵³, devendo, por isso, o instrutor acelerar a sua proposta de decisão, independentemente de já se encontrarem regularizadas ou não as situações ilegais que deram ao processo de contraordenação.

2.5.3. Na análise dos 10 processos de contraordenação selecionados, verificámos as seguintes situações anómalas:

- ✓ Arquivamento indevido de processo, por regularização da situação que lhe deu origem (processo n.º 6/2011).

Com efeito, tendo em conta que o procedimento contraordenacional está sujeito aos princípios da legalidade e da tipicidade, 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 o processo de contraordenação não podia 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.

- ✓ Falta de adequação da decisão à infração cometida (processo nº 17/2011).

Neste processo foi decidida a aplicação da pena de admoestação, por ter sido efetuada a reposição da legalidade urbanística pelo infrator, não obstante, a relevância do valor dos bens jurídicos em causa - qualidade ambiental e correto ordenamento do território⁵⁴.

- ✓ Ainda estão por regularizar as situações (6) que se reportam as infrações urbanísticas referenciadas no anexo 16.

(Anexos 1, 16 e 18)

2.6. Medidas de tutela de legalidade urbanística

No MPN tem sido determinada a suspensão das obras irregulares em execução, sem aprovação e aplicação da adequada medida de tutela de legalidade: o embargo de obra, nos termos do RJUE.

Com efeito, no período abrangido pela presente auditoria, foi aplicada aquela decisão em 11 situações, em vez do adequado embargo das obras.

-
- a) Processo de contraordenação – que tem como objetivo avaliar a prática da contraordenação em apreço e sancionar o seu agente através da eventual aplicação de uma coima. As contraordenações estão sujeitas ao regime da prescrição, isto é, decorridos determinados prazos fixados na lei, passa a ser legalmente inadmissível procedimento legal contra o infrator.
 - b) Processo para reposição da legalidade urbanística, que pode ser efetuada através da legalização da obra ilegal, ou através de medidas que passam pela reposição da situação anterior, como sejam obras de alteração ou de demolição. Este processo só deverá ser arquivado quando deixar de subsistir a ilegalidade. O decurso do tempo não extingue a obrigação de regularizar a situação.

⁵³ Aprovado pelo D.L. 4/2015, de 7 janeiro.

⁵⁴ A pena de admoestação consubstancia uma censura aplicável a factos de escassa gravidade e relativamente aos quais o arguido atuou com a sua culpa reduzida – vd. nº 1, do art.º 51º do DL nº 433/82, de 27 de outubro.

A notificação da suspensão das obras irregulares condiciona a instauração do adequado procedimento contraordenacional⁵⁵ a eventual legalização a requerer no prazo fixado de 60 ou 90 dias.

Acresce que à suspensão das obras, por se tratar de uma medida atípica⁵⁶, sem enquadramento legal, não podem ser associados os efeitos que decorrem da aplicação da medida adequada, o embargo⁵⁷, como sejam a suspensão da eficácia de licença ou de admissão da comunicação prévia, no caso de obras licenciadas ou objeto de comunicação prévia, ou a interdição do fornecimento de energia elétrica, gás e água – vd. art.º 103º do RJUE.

Refira-se, ainda, que, no decurso da presente auditoria, na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria, foram promovidas alterações nas práticas adotadas, no que respeita à falta de instauração de procedimento contraordenacional em situações de legalização, tendo sido instaurados onze procedimentos de contraordenação associados à suspensão das obras irregulares.

De referir, por último, que à data das verificações, na maioria (6) das situações em que foi determinada a “suspensão das obras irregulares”, a legalidade urbanística ainda não tinha sido reposta.

Em contraditório, a autarquia informou que, dos onze procedimentos associados à suspensão das obras irregulares, sete encontram-se concluídos, com a aplicação de coimas e admoestação, não tendo, contudo, sido remetidas quaisquer evidências.

(Anexos 2 e 18)

2.7. Controlo Interno

2.7.1. Regulamento de Controlo Interno

A Norma de Controlo Interno (NCI), em vigor no MPN, foi aprovada em 17/02/2010, por deliberação da CMPN, não tendo sido, entretanto, objeto de qualquer revisão, apesar das alterações orgânicas e legislativas entretanto ocorridas.

A NCI estabelece os procedimentos gerais que disciplinam todas as operações relativas à gestão financeira, orçamental, contabilística e patrimonial do Município, atendendo às competências e níveis de atuação definidos na Estrutura da Organização dos Serviços Municipais e é aplicável a todos os serviços da Autarquia. Não inclui, porém, quaisquer procedimentos específicos relacionados com a regulamentação e gestão urbanística, incluindo os relativos à liquidação das taxas, nem respeitantes à fiscalização urbanística, aos processos de contraordenação e às 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 de taxas), 2.4.1. a 2.4.2.2. (gestão urbanística) e 2.5.1. a 2.6. (fiscalização,

⁵⁵ Vd. ponto 2.5. sobre a matéria.

⁵⁶ Embora substancialmente implique, tal como o embargo, a paralisação dos trabalhos.

⁵⁷ Vd. art.º 102º do RJUE.

contraordenações e medidas de tutela de legalidade), registam-se, ainda, as seguintes situações irregulares, igualmente reveladoras das fragilidades do sistema de controlo interno:

- ✓ Em regra, as notas de liquidação das taxas, não obstante identificarem o seu autor, não se encontram assinadas, a que acresce a falta de evidência da verificação/controlo do cálculo das taxas por segundo trabalhador e/ou responsável;
- ✓ Inexiste formalização de um ato administrativo autónomo de liquidação das taxas relativas a cada operação urbanística, sendo o cálculo das taxas realizado com recurso a folha de cálculo, sem que seja formalmente aprovada a respetiva nota de liquidação pelo Presidente da Câmara ou em quem ele tenha delegado essa competência⁵⁸.
- ✓ Nem todos os processos de obras se encontram instruídos com as guias de recebimento das taxas urbanísticas;
- ✓ Ausência de comunicação à CMPN do início dos trabalhos e do responsável pelos mesmos, por parte da quase totalidade dos promotores – vd. art.º 80º-A do RJUE;
- ✓ Dos processos de obras de edificação, antecedidos de operação de loteamento, não consta o respetivo alvará, para efeitos de verificação das condições urbanísticas ali aprovadas com as requeridas em sede de aprovação das obras de edificação.

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

O Município de Proença-a-Nova dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)⁵⁹, aprovado pela CMPN em 05/01/2010.

Contudo, a autarquia remeteu ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à ex-IGAL, ao Tribunal de Contas e à IGF, em 28/dez/2009, apenas o projeto desse Plano⁶⁰.

Embora o PGRCIC tenha sido publicitado internamente, na intranet do Município, e distribuído por todas as unidades orgânicas, não foi divulgado externamente, designadamente, na sua página de internet.

O Plano identifica as áreas de atividade da Autarquia suscetíveis de risco de corrupção e infrações conexas⁶¹, indica os riscos que lhes estão associados, elenca um conjunto de medidas corretivas e preventivas, e identifica os responsáveis pela respetiva implementação.

⁵⁸ Muito embora, a generalidade da jurisprudência e da doutrina concedam em considerar que, neste contexto, os atos de licenciamento consubstanciam, concomitantemente, os próprios atos de liquidação das taxas, não se apresenta despidiêda a pronúncia expressa do decisor acerca da nota de liquidação das taxas, uma vez que, nos termos do disposto no art.º 117.º, n.º 1 do RJUE compete ao presidente da câmara municipal proceder à liquidação das taxas devidas com o deferimento do pedido de licenciamento.

⁵⁹ Em cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 01/07/2009.

⁶⁰ Segundo informação prestada pelos serviços, a autarquia pretendeu dar cumprimento ao prazo estabelecido para o envio do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ao Conselho de Prevenção da Corrupção.

Contudo, os riscos não estão classificados segundo uma escala de probabilidade de ocorrência e não foi estabelecida uma calendarização para a implementação das medidas incluídas no Plano

No que respeita à respetiva monitorização, o Plano prevê criação de uma “Comissão de Monitorização” para a coordenação das atividades de implementação do Plano, realização de reuniões de acompanhamento e elaboração de relatórios semestrais a apresentar ao PCMPN, bem como a elaboração de um relatório anual sobre a execução do Plano.

Refira-se, no entanto, que desde a aprovação do PGRCIC, em 2010, ainda não foi elaborado qualquer relatório de execução anual.

(Anexo 17)

⁶¹ Das quais consta a fiscalização e o licenciamento.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face dos resultados atrás expostos, apresentamos as seguintes conclusões e recomendações:

3.1. Conclusões		Ponto do relatório	3.2. Recomendações	
C1	Durante a vigência do Plano Diretor Municipal (PDM) de 1994, apenas foram aprovados um Plano de Urbanização (PU) e dois Planos de Pormenor (PP), que abrangem 13% da área urbana prevista no PDM.	2.1.1.	R1	A CMPN deverá privilegiar a execução do PDM com base em planos de maior detalhe que o PDM e em Unidades de Execução, tendo em vista o controlo da expansão urbana e a racionalização dos custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos.
C2	As áreas de expansão urbana previstas na Revisão do PDM (2015) estão sobredimensionadas, tendo em conta o crescimento demográfico registado entre 1991 e 2011, e considerando o aumento do solo urbano de expansão em cerca de 69%, o que permitiria um acréscimo populacional de cerca de 43% (3 603 habitantes).	2.1.2. e 2.1.3.		
C3	As receitas urbanísticas (impostos e taxas) arrecadadas pelo Município, no triénio 2012/2014, no valor de cerca de dois milhões de euros, representaram 9% da receita corrente e 7,4% da receita total do Município.	2.2.	R2	A autarquia local deverá ponderar o valor das taxas urbanísticas, em especial da TRIU, de modo a reforçar o seu contributo para as despesas municipais com infraestruturas urbanísticas.
C4	Aquelas receitas registaram um aumento de 22,4%, entre 2012 e 2014. Esse acréscimo resultou integralmente de impostos diretos, que representaram 96% do total da receita urbanística e tiveram uma variação positiva de 29%, pois as taxas urbanísticas registaram uma redução de 66%.			

3.1. Conclusões		Ponto do relatório	3.2. Recomendações	
C5	No mesmo período, o investimento na urbanização (infraestruturas, equipamentos e espaços verdes públicos) representou 79% do total de investimento municipal (M€ 5,4), tendo a receita urbanística representado, em média, por ano, 47% desse investimento.			
C6	As taxas urbanísticas apenas contribuíram com 2% para aquele investimento na urbanização, não sendo possível determinar a receita relativa à taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRIU), por estar contabilizada em conjunto com as outras taxas urbanísticas.		R3	A CMPN deverá diligenciar no sentido das receitas provenientes, designadamente, de taxas relativas a loteamentos e obras de edificação, serem discriminadas por tipo de taxa (v.g. TRIU, compensação, taxa pela emissão da licença), através da discriminação do código da classificação económica dessas receitas ou mediante a atribuição de códigos de identificação dessas taxas.
C7	<p>O Regulamento Municipal de Edificação e de Urbanização carecia 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, tendo a autarquia, promovido, entretanto, a sua revisão.</p> <p>Segundo informação prestada em contraditório, o projeto de alterações ao RMEU encontrava-se, nessa data, a aguardar a publicação em Diário da República, para efeitos de consulta pública.</p>	2.3.1.	R4	A CMPN deverá assegurar a conclusão da revisão do Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização e garantir a sua adequação às recentes alterações legislativas introduzidas ao RJUE, designadamente, ao nível dos procedimentos de comunicação prévia e de legalização de obras.

3.1. Conclusões		Ponto do relatório		3.2. Recomendações
C8	<p>O Regulamento de Cobrança e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas Municipais apresenta insuficiências diversas, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ausência de fundamentação das isenções das taxas; ✓ Deficiente fundamentação do cálculo da TRIU, pelo facto de não considerar aspetos exigidos pelo RJUE; ✓ Inobservância do Regulamento de Taxas, para efeitos de cálculo da TRIU, quanto à forma de determinação do valor do m2 de construção; ✓ A fórmula do cálculo do valor da compensação em numerário permite que o respetivo montante seja significativamente inferior ao valor atribuído às correspondentes parcelas em caso de cedência ao domínio público municipal. 	2.3.2.	R5	<p>A CMPN deverá promover a revisão do Regulamento de Cobrança e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas Municipais, assegurando, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A fundamentação das isenções das taxas, bem como da taxa prevista pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, de acordo com o estabelecido no RGTAL e no RJUE; b) A revisão da fórmula de cálculo da compensação de modo a assegurar o princípio da igualdade dos promotores urbanísticos, em relação às cedências obrigatórias ao domínio público municipal; c) A adequação do Regulamento ao valor do m2 de construção utilizado pela autarquia local, para efeitos de cálculo da TRIU.
C9	<p>No mandato em curso, o PCMPN decidiu sobre os pedidos de controlo prévio de operações urbanísticas, cuja competência era da Câmara Municipal, sem que essa competência lhe tivesse sido delegada por aquele órgão executivo.</p> <p>Este procedimento foi, entretanto, corrigido e as invalidades sanadas pelo decurso do tempo.</p>	2.4.1.		
C10	<p>Numa amostra de 20 operações urbanísticas, não foi observado o disposto nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) em</p>	2.4.2.		

3.1. Conclusões		Ponto do relatório	3.2. Recomendações	
	<p>vigor e aplicáveis nas seguintes situações:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Foi aprovada a construção de arrecadação para apoio agrícola contra os usos permitidos para a zona (processo de obras n.º 39/2013); ✓ Não foram respeitados os parâmetros urbanísticos previstos no PDM para a zona em que se localiza a pretensão (processo n.º 76/2009); ✓ Foi autorizada a utilização de edifício sem as obras estarem licenciadas (processo n.º 122/2008); ✓ Não foi respeitada a exigência prevista em Regulamento de Plano de Pormenor de intervenção de arquiteto na assinatura do projeto de arquitetura (processo de obras n.º 13/2007). <p>Na falta de acordo da CMP com as estas conclusões, esta matéria é objeto de proposta, em informação autónoma, de participação ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco, para efeitos de declaração da nulidade dos atos de aprovação das operações urbanísticas em questão.</p>		R6	
C11	<p>No processo n.º 2/2012 foi aprovada a isenção do pagamento das taxas devidas, sem haver enquadramento regulamentar para essa isenção, tendo, assim, ficado por liquidar o montante de 75.979,23 euros, cuja regularização já não é possível, tendo em conta o</p>	2.4.2.	R7	<p>A CMPN deverá fundamentar sempre a isenção e redução de taxas e enquadrar a sua aprovação no Regulamento Municipal.</p>

3.1. Conclusões		Ponto do relatório	3.2. Recomendações	
	decurso do prazo legal de caducidade (4 anos).			
C12	A autarquia local, nos casos de obras ilegais em execução, tem notificado o infrator para suspensão das obras, em vez de aprovar e aplicar a adequada medida de tutela da legalidade: o embargo de obra.	2.6.	R8	A CMPN deverá assegurar a aplicação da medida de tutela de legalidade “embargo de obra”, nos casos em que as obras estejam a ser executadas ilegalmente, uma vez que a lei associa a esta medida um conjunto de efeitos jurídicos relevantes para as situações irregulares identificadas.
C13	Entre 2012 e março de 2015, apenas foram instaurados oito processos de contraordenações urbanísticas, o que indicia uma insuficiente e ineficaz fiscalização. Com efeito, em 11 casos de aplicação da medida de “suspensão de obras irregulares” apenas foi instaurado o adequado processo de contraordenação no decurso da auditoria. Como alguns dos processos instaurados ainda não estavam concluídos, conclui-se também pela excessiva morosidade na tramitação dos (poucos) instaurados.	2.5.2. e 2.6.	R9	A CMPN deverá implementar as medidas adequadas a garantir uma atividade de fiscalização mais efetiva e eficaz e a tempestiva instauração dos respetivos processos de contraordenação.
C14	No mesmo período, foram concluídos apenas 4 processos de contraordenação, estando pendentes no final desse período 9 processos, dos quais 3 respeitavam a período anterior a 2012, que foram, entretanto, concluídos. Esta situação põe em causa o princípio da celeridade processual e pode originar a prescrição do procedimento.	2.5.2.	R10	A CMPN deverá assegurar a célere tramitação/decisão dos processos de contraordenação, de forma a evitar eventuais situações de extinção dos procedimentos por prescrição e garantir o respeito pelo princípio da celeridade processual, bem como a aplicação da sanção adequada à gravidade da contraordenação cometida.
C15	A decisão sobre os processos de contraordenação ficava a aguardar,			

3.1. Conclusões		Ponto do relatório	3.2. Recomendações	
	indevidamente, a reposição da legalidade urbanística, tendo sido arquivado indevidamente um processo, apenas pelo facto de ter sido reposta a legalidade, o que revela a inadequação da prática municipal nesta matéria.			
C16	Registou-se, também, uma situação de falta de adequação da decisão à infração cometida.	2.5.3.	R11	A CMPN deverá assegurar o respeito pelos princípios da legalidade e tipicidade em matéria contraordenacional e garantir que as penas aplicadas sejam adequadas e proporcionais à gravidade da infração.
C17	Das situações ilegais detetadas no âmbito dos procedimentos contraordenacionais, seis das verificadas no âmbito da amostra encontravam-se, ainda, por regularizar.	2.5.3.	R12	A CMPN deverá promover oportunamente a reposição da legalidade urbanística nas situações que fundamentaram a instauração de processos de contraordenação.
C18	Das 11 situações em que foi determinada a suspensão das obras irregulares, em quatro ainda não tinha sido reposta a legalidade urbanística.	2.6.	R13	A CMPN deverá promover a reposição da legalidade urbanística nas situações que fundamentaram a aplicação da suspensão das obras irregulares.
C19	<p>A Norma de Controlo Interno, revista em 2010, não foi atualizada em função das alterações orgânicas e legislativas, entretanto ocorridas, e 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> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de evidência de controlo/verificação do cálculo das taxas por um segundo trabalhador e/ou responsável; ✓ Falta de formalização do ato administrativo de liquidação das taxas pela entidade 	2.7.1.	R14	<p>CMPN deverá promover/assegurar a atualização e revisão da NCI, em função da estrutura orgânica e alterações legislativas ocorridas, e de forma a contemplar mecanismos e procedimentos específicos de controlo interno em matéria de gestão urbanística, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A verificação/controlo a posteriori do cálculo das taxas por outro trabalhador e/ou responsável; ✓ A formalização da liquidação das taxas relativas a cada operação urbanística em ato administrativo autónomo; ✓ A instrução dos processos de obras com as guias de recebimento das

3.1. Conclusões		Ponto do relatório	3.2. Recomendações	
	<p>competente;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de instrução dos processos de obras com as guias de recebimento das taxas urbanísticas; ✓ Ausência de comunicação à CMPN do início dos trabalhos e do responsável pelos mesmos; ✓ Falta de instrução dos processos de obras com o alvará de loteamento aplicável. 			<p>taxas urbanísticas e com o alvará de loteamento quando aplicável;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O controlo da comunicação à CMPN do início dos trabalhos e do responsável pelos mesmos.
C20	O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) não foi objeto de divulgação externa e não prevê a calendarização da implementação das medidas nele contempladas.	2.7.2.	R15	A CMPN deve promover a publicitação externa do PGRCIC, bem como a calendarização e definição dos responsáveis pela implementação das medidas nele previstas.
C21	O Município não procedeu à monitorização do Plano nos termos previstos naquele documento, já que, desde a sua aprovação, em 2010, não foi elaborado qualquer relatório de execução.	2.7.2.	R16	A CMPN deve promover a monitorização do PGRCIC e a elaboração e aprovação de relatórios de execução na periodicidade estabelecida naquele documento.

4. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas, após homologação deste relatório por S. E. o Secretário de Estado do Orçamento (n.º 1 do artigo 15.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho):

- 4.1.** Envio do presente Relatório e Anexos a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais;
- 4.2.** A remessa deste Relatório e Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Proença-a-Nova, com menção expressa de:
 - a) Dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e enviar cópia à Assembleia Municipal (artigo 35.º, 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 15.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e n.º 2 do artigo 22.º 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 orientação do Chefe de Equipa em Direção de Projeto, Belmiro Augusto Moraes.

À consideração superior.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Amostra dos Processos de contraordenação
Anexo 2	Processos relativos a medidas de tutela da legalidade analisadas
Anexo 3	Instrumentos de Gestão Territorial em vigor
Anexo 4	Atividade de planeamento territorial
Anexo 5	Programação e de execução do planeamento territorial
Anexo 6	Perímetros urbanos do PDM (1994) e da Revisão do PDM (2015)
Anexo 7	Evolução da receita urbanística
Anexo 8	Evolução das despesas com investimentos municipais em infraestruturas urbanas e em equipamentos públicos
Anexo 9	Indicadores orçamentais
Anexo 10	Exemplo de cálculo do valor de compensação e cedências
Anexo 11	Ficha resumo do processo de obras n.º 13/2007
Anexo 12	Ficha resumo do processo de obras n.º 39/2013
Anexo 13	Ficha resumo do processo de obras n.º 76/2009
Anexo 14	Ficha resumo do processo de obras n.º 2/2012
Anexo 15	Situações de eventual caducidade de licenças
Anexo 16	Contraordenações e reposição da legalidade urbanística
Anexo 17	Guião de Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Anexo 18	Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada
Anexo 19	Análise da resposta da entidade auditada no âmbito do procedimento do contraditório institucional