

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PEDRÓGÃO GRANDE

Controlo do Urbanismo

Relatório n.º 2000/2015

Proc. n.º 2014/173/A5/869

Dezembro de 2015

Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria de legalidade
ENTIDADE AUDITADA	Município de Pedrógão Grande
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF
ÂMBITO	Triénio 2011/2013
OBJETIVOS	Verificar a legalidade da gestão urbanística do Município, nas suas componentes administrativa, financeira e patrimonial, bem como a fiscalização das operações urbanísticas, e apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia, nos aspetos relacionados com o urbanismo.
METODOLOGIA	<p>A execução da auditoria obedeceu aos procedimentos de controlo previstos no Guião para Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo, aprovado pela IGF em mar/2013, com os ajustamentos decorrentes das alterações legislativas entretanto ocorridas. Foram adotados os seguintes procedimentos de auditoria: levantamento inicial dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes; análise do sistema de controlo interno instituído; realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os processos de operações urbanísticas, contraordenações e medidas de tutela de legalidade.</p> <p>Os principais referenciais de análise considerados foram, fundamentalmente, as normas legais e regulamentares aplicáveis e o sistema de controlo interno.</p> <p>As técnicas de auditoria utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.</p>
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório institucional, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, através de <i>e-mail</i> , a 16/set/2015.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Jul/2014 - ago/2015
DIREÇÃO	SIG Ana Paula Barata Salgueiro CdE/DO Belmiro Morais
EQUIPA	Coordenação: CdE Helena Lopes Execução: Inspetor Mário Pereira da Silva

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>. Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor



AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PEDRÓGÃO GRANDE

- CONTROLO DO URBANISMO

Relatório nº 2000/2015

PARECER:

Submeto o presente relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral, sublinhando o meu acordo com as propostas constantes do ponto 4., tendo em vista a submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento e o seu ulterior envio a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Concordo com este relatório e, designadamente, com as suas Conclusões e Recomendações, a fls. 26 e ss., salientando a proposta no sentido de a Câmara Municipal de Pedrógão Grande informar a IGF sobre a implementação daquelas Recomendações (ponto 4.2., a fls. 31).
À consideração superior.

DESPACHO:

Concordo.

Sublinho as insuficiências identificadas e sintetizadas no sumário executivo.

Remeta-se a S. E. o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento para S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

RELATÓRIO N.º 2015/2000

PROCESSO N.º 2014/173/A5/869

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PEDRÓGÃO GRANDE
CONTROLO DO URBANISMO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tendo em conta as evidências obtidas (Anexos 1 a 13), a análise e avaliação das mesmas (Cap. II) e os resultados do procedimento de contraditório, exercido pelo Município de Pedrógão Grande, de concordância geral (vd. Anexo 14), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. Na vigência do Plano Diretor Municipal (PDM), de 1995, até à sua Revisão em 2015, não foi aprovado pelo Município qualquer outro plano municipal de ordenamento do território com um maior detalhe - v.g. Plano de Pormenor (PP) ou Plano de Urbanização (PU) -, o que revela uma insuficiente atividade de planeamento urbanístico.

Inexistência de PP e PU aprovados entre 1995 e 2015

1.2. Apesar da redução, na Revisão do PDM, de 2015, do solo urbano em 22%, este ainda comporta um acréscimo da população em 15%, apesar da tendência decrescente da sua evolução (-11%, entre 2001 e 2011), consolidando-se, assim, a tendência já constatada de sobredimensionamento no PDM.

Sobredimensionamento do solo urbano na Revisão do PDM, face à tendência decrescente da população

1.3. O MPG despendeu, no triénio em análise (2011/2013), M€ 5 em infraestruturas gerais (infraestruturas viárias, equipamentos públicos e espaços verdes), correspondendo a 26,1% da despesa municipal.

Investimento municipal em infraestruturas urbanísticas: M€ 5

1.4. As receitas urbanísticas (impostos e taxas) cobriram apenas 29% do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, tendo atingido o montante de M€ 1,45.

Cobertura do investimento municipal com impostos e taxas urbanísticas: 29%

1.5. As taxas urbanísticas arrecadadas no triénio 2011/2013, no valor de € 79.305,12, sofreram uma redução de cerca de 39%, no mesmo período, e representaram apenas 1,6% do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas.

Taxas urbanísticas: m€ 79,30

1.6. O Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, de 2010, não foi objeto de publicação no Diário da República, o que gera a sua ineficácia jurídica, e não está atualizado,

Falta de publicitação e de atualização do RMUE

em função das alterações, entretanto, introduzidas no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).

1.7. Constatou-se o cumprimento dos parâmetros urbanísticos previstos no PDM em 19 das 20 operações urbanísticas analisadas.

1.8. No triénio analisado, foram instaurados apenas 4 procedimentos contraordenacionais, aplicada 1 medida de tutela de legalidade e promovida a reposição de 2 situações ilegais, o que indicia a ineficácia da fiscalização municipal,

1.9. O Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI) 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:

- Falta de controlo/conferência do cálculo das taxas;
- Falta de formalização da liquidação das taxas e da sua aprovação pela entidade competente;
- Ausência de mecanismos de controlo do início dos trabalhos das obras aprovadas e da identificação do responsável por essa execução;
- Falta de identificação, nos alvarás de obras de construção, da decisão final de deferimento do pedido;
- Falta de acompanhamento das situações suscetíveis de determinarem a caducidade da licença e/ou comunicação prévia;
- Falta de liquidação e cobrança de custas em processos de contraordenação.

1.10. O Município não tem procedido à elaboração de Relatório Anual sobre a monitorização e aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

A Autarquia acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF, disponibilizando-se a promover a respetiva implementação, cuja evidência o Município deverá demonstrar, no âmbito do seu acompanhamento pela IGF.

Cumprimento, em regra, dos parâmetros urbanísticos do PDM

Ineficácia da fiscalização municipal

**RSCI:
ausência de procedimentos de controlo em matéria urbanística**

Insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno

**PGRCIC:
Falta de monitorização**

Acolhimento pela Autarquia da generalidade das recomendações

ÍNDICE

Lista de siglas e abreviaturas	5
lista de figuras	6
1. Introdução	7
1.1. Fundamento	7
1.2. Objetivos	7
1.3. Âmbito.....	8
1.4. Metodologia.....	8
1.5. Constrangimentos	9
1.6. Contraditório	10
2. Resultados da auditoria	11
2.1. Planeamento urbanístico e expansão urbana	11
2.2. Receitas urbanísticas e investimento municipal em infraestruturas urbanísticas	15
2.3. Regulamentos Municipais	17
2.3.1 Regulamento do PDM.....	17
2.3.2 Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação	18
2.3.3. Regulamento de Salvaguarda do Centro Histórico de Pedrógão Grande.....	19
2.4. Gestão urbanística	19
2.4.1 Operações urbanísticas	19
2.4.2 Destaques.....	20
2.5. Fiscalização municipal, contraordenações urbanísticas e medidas de tutela de legalidade.....	21
2.6. Verificação do cumprimento do despacho tutelar -io/2010	23
2.7. Sistema de controlo interno.....	24
2.7.1. Regulamento de controlo interno.....	24
2.7.2. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	25
3. Conclusões e Recomendações.....	26
4. Propostas.....	31
Lista de anexos	32

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

€	Euros
AC	Área de Construção
AM	Assembleia Municipal
CM	Câmara Municipal
CMPG	Câmara Municipal de Pedrógão Grande
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRPPG	Conservatória do Registo Predial de Pedrógão Grande
DGT	Direção-Geral do Território
DR	Diário da República
DUPOMSUA	Divisão de Urbanismo, Planeamento, Obras Municipais, Serviços Urbanos e Ambiente
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
M²	Metro Quadrado
MPG	Município de Pedrógão Grande
PCPG	Presidente da Câmara de Pedrógão Grande
PDM	Plano Diretor Municipal
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
POACBL	Plano de Ordenamento das Albufeiras do Cabril, Bouça e St ^a Luzia
PP	Plano de Pormenor
PPI	Plano Plurianual de Investimento
PU	Plano de Urbanização
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMUE	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação
RPDM	Regulamento do Plano Diretor Municipal
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
SPO	Sistemas de Processos de Obras
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TMU	Taxa Municipal de Urbanização
UN	Unidade
UOPG	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 - Peso da amostra no universo	9
Quadro 2 - Evolução demográfica do Município.....	12
Quadro 3 - Perímetros urbanos do PDM vs evolução demográfica.....	13
Quadro 4 - Perímetros urbanos da revisão vs evolução demográfica.....	14
Quadro 5 - Peso das taxas urbanísticas e impostos municipais na receita municipal (2011-2013).....	15
Quadro 6 - Taxas urbanísticas cobradas no triénio (2011-2013)	16
Quadro 7 - Custo das infraestruturas no triénio (2011-2013)	16

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

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

1.2. Objetivos

O **objetivo geral** desta auditoria consistiu na verificação da legalidade da atuação do Município nos domínios do planeamento territorial e da gestão e fiscalização urbanísticas, nas suas componentes administrativa, financeira e patrimonial.

Nessa medida, foram prosseguidos os seguintes **objetivos específicos**:

- a) Analisar o planeamento territorial e a gestão urbanística do Município, tendo em conta os recursos financeiros afetos, procurando concluir, designadamente, sobre:
 - ✓ O dimensionamento dos perímetros urbanos e a evolução demográfica do concelho;
 - ✓ O nível de investimento municipal na urbanização;
 - ✓ O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU);
 - ✓ A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais.
- b) Apreciar a legalidade e adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
- c) Verificar a legalidade dos atos administrativos referentes a admissão e licenciamento de operações urbanísticas, nomeadamente quanto à:
 - ✓ Conformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor e demais normas urbanísticas aplicáveis;
 - ✓ Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações pela não cedência de áreas ao Município;
- d) Analisar a regularidade da instauração, instrução e decisões municipais, em matéria de ilícitos urbanísticos, nos processos de contraordenação e na aplicação de medidas de tutela da legalidade.

- e) Verificar a eficácia da fiscalização na execução das operações urbanísticas;
- f) Avaliar o sistema de controlo interno de modo a apreciar, de forma sumária, os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de urbanismo; e
- g) Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com o urbanismo.

Para além dos objetivos descritos foi também objeto da presente ação a verificação do cumprimento do despacho tutelar proferido no âmbito da inspeção realizada pela EX-IGAL ao Município, em 2010.

1.3. Âmbito

Esta auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Pedrógão Grande, com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo o urbanismo (Divisão de Urbanismo, Planeamento, Obras Municipais, Serviços Urbanos e Ambiente) e reporta-se ao triénio 2011/2013.

1.4. Metodologia

1.4.1. Fases

1.4.1.1 Planeamento, que implicou, entre outros, os seguintes procedimentos:

- ❑ Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria nomeadamente, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, 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;
- ❑ Definição do universo a auditar, seleção das amostras a analisar, levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes.

O universo auditado abrangeu as operações urbanísticas licenciadas e comunicações prévias admitidas entre 1/jan/2011 e 31/dez/2013.

A definição da amostra obedeceu à conjugação dos seguintes critérios: materialidade¹, tipo de operação urbanística e análise de risco.

A **materialidade da amostra ascendeu a 8,7% da área de construção**² aprovada no período analisado (2011/2013), **da qual 5,2% respeitou a 19**

¹ 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.

² Substitui o conceito de área bruta de construção (ficha n.º 8 do Decreto Regulamentar n.º 9/09, de 29/mai).

operações de edificação (65,5% do número de operações urbanísticas) e 3,5% a 1 operação de loteamento (3,45% do número de operações urbanísticas), num conjunto de 29 operações urbanísticas aprovadas, conforme quadros seguintes:

Quadro 1 - Peso da amostra no universo

Tipo operação	Nº Operações	%	Abc autorizada (m ²)	%
Edificação	19	65,5%	4.368,66	5,2%
Loteamento	1	3,5%	2.970,00	3,5%
Total	20	69,0%	7.338,66	8,7%
Universo 2011/2013	29	100,0%	84.595,66	100,0%

Fonte: Listagem de operações urbanísticas fornecida pela CMPG

1.4.1.2. Execução da ação, que obedeceu aos seguintes procedimentos de auditoria:

- Realização de testes substantivos aos processos selecionados;
- Elaboração do projeto de relatório; e
- Conversão do projeto de relatório em definitivo, após análise do contraditório.

1.4.2. Critérios

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

- Quadro legal aplicável;
- Instrumentos de gestão territorial eficazes;
- Regulamentos municipais em vigor; e
- Sistema de controlo interno.

1.4.3. Técnicas

No desenvolvimento da ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- Análise documental, que se traduziu, essencialmente, na verificação das peças escritas e desenhadas de cada processo urbanístico selecionado para análise;
- Validação dos aspetos ligados à inserção das operações urbanísticas nos PMOT eficazes e à liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas;
- Tratamento e análise de dados urbanísticos e financeiros e
- Realização de entrevistas informais.

1.5. Constrangimentos

No decurso da ação não foram detetados constrangimentos relevantes, sendo de realçar a colaboração prestada à equipa pelos eleitos locais e respetivos serviços municipais, em especial os afetos à Divisão de Urbanismo, Planeamento, Obras Municipais, Serviços

Urbanos e Ambiente.

1.6. Contraditório

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional, em cumprimento do disposto no art. 12.º do DL nº 276/2007, de 31/jul, e dos artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho nº 6387/2010, de 05/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª série, de 12/abr.

A resposta da autarquia ao projeto de relatório foi exercida nos termos constantes do documento integrado no processo como Anexo 14 " Contraditório Institucional – Resposta da Entidade Auditada", sendo de salientar a concordância com a generalidade das conclusões e recomendações constantes deste relatório, bem como a prestação de informação no sentido de que a autarquia local vai promover a implementação dessas recomendações, cuja evidência o Município deverá demonstrar, no âmbito do seu acompanhamento pela IGF.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. Planeamento urbanístico e expansão urbana

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

Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) vigentes no território do Município de Pedrógão Grande, no período abrangido pela auditoria, constam da listagem fornecida pela Câmara Municipal de Pedrogão Grande (CMPG), que está de acordo com a informação disponibilizada no Portal da Direção-Geral do Território (DGT)/Sistema Nacional de Informação Geográfica(SNIT).

(Anexo 1)

Constata-se, assim, que a gestão urbanística do Município de Pedrógão Grande, no período referido, apenas se encontrava enquadrada, a nível municipal, pelo Plano Diretor Municipal de Pedrogão Grande, publicado em 1995³. Com efeito, durante a sua vigência não foi publicado qualquer outro PMOT que garantisse a execução programada do PDM⁴, tendo-se, apenas, iniciado a elaboração de dois Planos de Pormenor (PP) - Plano de Pormenor de Vale do Góis e Plano de Pormenor de Vale do Barco - com uma área de intervenção de 364.327,2 ha, que abrangem duas Unidades Operativas de Planeamento previstas (Áreas de aptidão turística e Espaço urbanizável na Área de Proteção da Albufeira do Cabril).

(Anexos 2 e 3)

De referir, aliás, que o Plano de Ordenamento das Albufeiras do Cabril, Bouça e Santa Luzia, que foi aprovado pela RCM nº 45/2002, de 13/mar⁵, abrange as áreas das Unidades Operativas de Planeamento acima referidas previstas no PDM de 1995, mas designando-as como UOPG IX – Pedrógão Grande nº 2 e UOPG VIII – Pedrógão Grande nº 1⁶. A estas UOPG correspondem o Plano de Pormenor de Vale do Barco e o Plano de Pormenor de Vale do Góis, respetivamente, em elaboração.

Saliente-se, também, o facto de estes planos não terem sido elaborados no prazo de 18 meses a contar da entrada em vigor do POACBL, em 2002, contrariamente ao estabelecido nos respetivos artigos 61º e 62º, estando em curso a sua elaboração, nos termos previstos para as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) 2 e 3,

³ No DR, n.º 261, I Série-B, em 11/nov/1995.

⁴ Não obstante estar prevista a elaboração de vários planos de pormenor - Cf. Artigos 23.º, 28.º, 29.º, 30.º, 33.º, 36.º, 38.º e 39.º do Regulamento do PDM ratificado pela RCM nº 135/95.

⁵ Alterado pela RCM nº 80/2012, de 1/out.

⁶ Artigos 61.º e 62.º do POACBL.

previstas no âmbito da revisão do PDM, de 2015⁷, ou seja, mais de 10 anos relativamente à data em que deveriam ter sido elaborados.

Relativamente ao centro histórico, a CMPG optou por aprovar o "Regulamento de Salvaguarda do Centro Histórico de Pedrógão Grande"⁸, não tendo sido elaborado para a área um plano de pormenor, na modalidade de plano de salvaguarda, conforme previsto no art.º 17º, nº 2 do RPDM de 1995.

Por outro lado, importa, também, referir o facto da execução do PDM na área urbanizável da Vila de Pedrógão Grande se ter resumido "(...) a operações de loteamento que foram acontecendo⁹, passando o desenvolvimento urbano da vila de Pedrógão Grande a ser conduzido pelo somatório de tais operações e não de um modo programado e integrado, enformado por uma estratégia de desenvolvimento", conforme se conclui no Relatório de Avaliação do PDM¹⁰, apesar de estar prevista no PDM a "delimitação de uma área urbanizável, recorrendo a planos de pormenor e a operações de loteamento".

Saliente-se, por último, com referência à data desta auditoria, que dos 82,20 ha do solo urbanizável previsto no PDM de 1995, 57,54 ha já se encontrava urbanizado, o que corresponde a 70% daquele valor.

2.1.2. Evolução demográfica e expansão urbana prevista no PDM de Pedrógão Grande

A evolução demográfica no concelho de Pedrógão Grande, nas últimas três décadas, registou uma tendência decrescente, ao passar de 5 842 habitantes, em 1981, para 3.915, em 2011. Essa evolução foi mais evidente na primeira década (-20,52%), mas manteve-se nas décadas seguintes, conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 2 - Evolução demográfica do Município

População residente (hab)				Variação (%)		
1981	1991	2001	2011	1981-1991	1991-2001	2001-2011
5842	4643	4398	3915	-20,52%	-5,28%	-10,98%

Fonte: CMPG

Por outro lado, da análise do quadro seguinte conclui-se que o PDM de Pedrógão Grande aprovado em 1995 previa áreas de ocupação para expansão urbana, que permitia

⁷ Publicado no DR, 2ª Série, nº 183, de 18/set/ 2015

⁸ Publicado no DR, 2ª Série, n.º 263, Apêndice n.º 143, de 14/nov/2002.

⁹ Total ausência de elaboração de planos de urbanização e/ou pormenor.

¹⁰ Págs. 35 a 37.

acomodar um acréscimo de 20,28%¹¹ da população, ou seja 5.584 habitantes, tendo-se, contudo, registado uma população residente de apenas 4.398 habitantes, em 2001, e 3915, em 2011.

Quadro 3 – Perímetros urbanos do PDM vs evolução demográfica

Município	População residente 1991	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes ¹²	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)
Pedrógão Grande	4643	405,30	11,46	82,20	941,66	5584,66

Fonte: CMPG

(Anexo 4)

As áreas de expansão previstas no PDM de 1995 (para o prazo de 10 anos¹³) estavam, por isso, manifestamente sobredimensionadas, tendo em conta a evolução demográfica negativa registada entre 1991 e 2001 (-5,28%), que se manteve na década seguinte.

De referir, contudo, de acordo com o Relatório de Avaliação do PDM, elaborado em junho de 2003, no âmbito da respetiva revisão, iniciada por deliberação da CMPG de 11/abr/2002, que o decréscimo de habitantes não tem correspondência na dinâmica edificatória e construtiva.

Com efeito, conclui aquele Relatório "que o número de famílias também teve um decréscimo, mas em termos relativos este é inferior ao do número de habitantes, revelando uma certa resistência, isto é, o que de facto se dá é uma diminuição do número de indivíduos por família, mantendo-se o número de famílias sensivelmente em números próximos aos de 1991, conservando-se deste modo as necessidades de habitação e de manutenção e qualificação das infraestruturas.

A suposta ausência de dinâmica, ou a regressão, é de facto contrariada pelo número de alojamentos e de edifícios que evidenciam uma dinâmica bastante positiva, ainda para mais tendo em conta os dados da população e número de famílias."

Aquele Relatório refere, também, que a "população estimada no PDM para o horizonte do plano, que para efeitos da projeção demográfica foi fixado no ano 2001 (projeção a 10 anos tendo por base os valores dos Censos de 1991), apontava um limiar mínimo de

¹¹ 82,20ha (área urbana de expansão)/405,30ha (área consolidada)=20,28%

¹² Estimativa obtida com base nos seguintes pressupostos:

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

¹³ Cf. art. 19.º do D.L. n.º 69/90, de 2/mar.

4279 habitantes e um máximo de 4650 habitantes (correspondendo este valor à manutenção do quantitativo revelado em 1991) e que, "segundo os dados dos Censos de 2001, o quantitativo populacional baixou um pouco, mas na verdade fixou-se no intervalo estimado, apresentando uma população de 4398 habitantes em 2001. Face aos valores preliminares de 2011 a tendência de evolução demográfica manteve-se registando-se um contingente populacional de 3915 habitantes."¹⁴.

Sem prejuízo, do ora exposto, importa salientar que o sobredimensionamento das áreas de expansão é contrário aos princípios da consolidação dos núcleos urbanos existentes e da rentabilização das infraestruturas e equipamentos públicos existentes, que estão subjacentes a uma correta gestão dos recursos financeiros do Município, dados os riscos de dispersão da urbanização e sobrecarga do erário municipal com a realização das necessárias infraestruturas urbanísticas, pelo que o Município deve adotar políticas de consolidação dos núcleos urbanos existente e de controlo das áreas a urbanizar.

2.1.3. Solo urbano na Revisão de 2015 do PDM

Na Revisão de 2015 do PDM¹⁵ prevê-se uma redução da área de solo urbano, que se reflete, quer no solo consolidado, quer no solo de expansão.

De facto, a área de 487,50 ha de solo urbano no PDM de 1995 passou para 379,00 ha na revisão, o que corresponde a uma redução de 22,26%.

Essa redução revela alguma preocupação de adequação dos perímetros urbanos à realidade atual do Concelho, apesar do solo urbano previsto nessa Revisão admitir, ainda, um acréscimo da população em relação à existente em 2011, em cerca de 15%, apesar da evolução negativa registada entre 2001 e 2011 (-10,98%), conforme resulta do quadro seguinte:

Quadro 4 - Perímetros urbanos da revisão vs evolução demográfica

Município	População residente 2011	Solo urbano consolidado	Densidade populacional	Solo urbano de expansão	Potenciais novos residentes ¹⁶	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)
Pedrógão Grande	3915	326,70	11,98	52,30	626,74	4541,74

Fonte: CMPG

(Anexo 4)

¹⁴ Cf. Págs. 58 e 59 do Relatório de Avaliação do PDM em vigor.

¹⁵ Aprovado por deliberações de 15/jun/2015 e 26/jun/2015, da CMPG e da AMPG, respetivamente.

¹⁶ Vd. nota de rodapé 11 com as adaptações devidas.

2.2 Receitas urbanísticas e investimento municipal em infraestruturas urbanísticas

A evolução da receita municipal relativa a taxas urbanísticas e aos impostos municipais no período auditado e o respetivo peso na receita total e corrente do Município constam do quadro seguinte:

Quadro 5 - Peso das taxas urbanísticas e impostos municipais na receita municipal (2011-2013)

UN €

RECEITAS MUNICIPAIS	2011	2012	2013	TRIÉNIO 2011/2012/2013
TOTAL (1)	7.671.858,20	6.591.912,22	5.402.667,99	19.666.438,41
CORRENTE (2)	3.970.857,69	3.679.200,81	4.584.117,88	12.234.176,38
TAXAS URBANÍSTICAS (3)	35.036,04	22.817,81	21.451,27	79.305,12
IMPOSTOS MUNICIPAIS (4)	444.289,86	417.959,42	506.813,00	1.369.062,28
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)	0,46%	0,35%	0,40%	0,40%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)	0,88%	0,62%	0,47%	0,65%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)	5,79%	6,34%	9,38%	6,96%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)	11,19%	11,36%	11,06%	11,19%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL ((3)+(4))/(1)	6,25%	6,69%	9,78%	7,36%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE ((3)+(4))/(2)	12,07%	11,98%	11,52%	11,84%

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2011, 2012 e 2013 (mapas de fluxos de caixa).

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

- ✓ O montante das taxas urbanísticas (m€ 12,2) representou, no período em análise, 0,65% das receitas correntes e 0,40% das receitas totais do Município, e registou uma diminuição de 39%, entre 2011 e 2013.
- ✓ Os impostos municipais (m€ 1.369) contribuíram para 11,19% das receitas correntes e 6,96% das receitas totais do Município, tendo registado um aumento de 11% entre 2011 e 2013, apesar da diminuição de 6%, entre 2011 e 2012.
- ✓ Por sua vez, as **taxas urbanísticas e os impostos municipais (m€ 1.448,4)** representaram, no período em análise, **11,8% das receitas correntes e 7,36% das receitas totais do Município** e tiveram uma variação positiva de cerca de 9%, entre 2011 e 2013.

De referir, também, que a totalidade das taxas urbanísticas arrecadadas respeita a taxas devidas pela emissão de licenças, não tendo sido cobrado qualquer montante a título de

taxa municipal de urbanização nem a título de compensações em numerário *pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva*, conforme demonstra o quadro infra:

Quadro 6 - Taxas urbanísticas cobradas no triénio (2011-2013)

UN. €

TAXAS URBANÍSTICAS	2011	2012	2013	TRIÉNIO 2011/2012/2013	%
POR EMISSÃO DE LICENÇAS	35.036,04	22.817,81	21.451,27	79.305,12	100,00
T.M.U.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
COMPENSAÇÕES EM NUMERÁRIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	35.036,04	22.817,81	21.451,27	79.305,12	100,00

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2011, 2012 e 2013 e informações prestadas pela CMPG

Assim, o contributo da TMU para o financiamento municipal das infraestruturas municipais (M€ 5), a que serve de contrapartida, foi nulo, conforme resulta do quadro seguinte, tendo as receitas urbanísticas (impostos e taxas), no montante de **m€ 1.448,4**, representado cerca de 29% daquele investimento, dos quais 1,6% respeita à receita de taxas urbanísticas.

Quadro 7 - Custo das infraestruturas no triénio (2011-2013)

UN. €

PPI / ANO	2011	2012	2013	2011 / 2012 / 2013
INFRAESTRUTURAS VIÁRIAS				
- REDE VIÁRIA	1.166.990,29	43.771,07	672.814,69	1.883.576,05
- SANEAMENTO	0,00	5.859,72	50.674,18	56.533,90
- ÁGUA	348,60	0,00	0,00	348,60
- RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL	1.167.338,89	49.630,79	723.488,87	1.940.458,55
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS				
- EDUCAÇÃO	0,00	0,00	37.347,81	37.347,81
- CULTURA	372.028,86	897.301,91	79.836,42	1.349.167,19
- DESPORTO	938.780,67	109.594,89	121.929,83	1.170.305,39
- CONVÍVIO	0,00	0,00	0,00	0,00
- MERCADOS	0,00	0,00	0,00	0,00
- TURISMO	26.525,99	409.086,65	131.602,63	567.215,27
- ESTACIONAMENTO	0,00	0,00	0,00	0,00
- OUTROS	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL	1.337.335,52	1.415.983,45	370.716,69	3.124.035,66
ESPAÇOS VERDES	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL (INFRAESTRUTURAS-GERAIS) (1)	2.504.674,41	1.465.614,24	1.094.205,56	5.064.494,21
DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (2)	7.485.775,60	5.753.588,50	6.183.940,10	19.423.304,20
DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (3)	3.591.901,70	2.294.713,77	1.850.116,42	7.736.731,89
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO (1)/(2)	33,46%	25,47%	17,69%	26,07%
PESO DO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS NA DESPESA DE CAPITAL DO MUNICÍPIO (1)/(3)	69,73%	63,87%	59,14%	65,46%
RECEITA REFERENTE À TMU (4)	0,00	0,00	0,00	0,00
PESO DA TMU NO CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS GERAIS (4)/(1)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: Documentos de prestação de contas (fluxos de caixa) e PPI

2.3 Regulamentos Municipais

2.3.1 Regulamento do PDM

O Regulamento do Plano Diretor Municipal de 1995, em vigor no Município de Pedrógão Grande durante o período auditado, foi aprovado por deliberação da Assembleia Municipal (AM), em sessão de 27/jul/1995, sendo ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 135/95, publicada no DR, 1ª Série-B, nº 261, de 11/nov.

Foi, entretanto, aprovada a versão final da revisão do referido PDM, iniciada em 2012¹⁷ e publicada no DR, 2ª Série, nº 183, de 18/set/2015.

No que respeita ao PDM de 1995, destacam-se algumas insuficiências que foram, entretanto, corrigidas no âmbito da sua Revisão:

- ✓ O PDM não foi acompanhado por programa de execução das intervenções municipais, incluindo disposições indicativas sobre os meios de financiamento (vd. art. 86.º, n.º 2, al. d) do RJIGT).
- ✓ A redação do artigo 21.º, n.º 3, al. a) do RPDM, sob a epígrafe "Área florestal" conduzia a situações de incerteza na sua aplicação por ser ambígua. Com efeito, a expressão "*edificações de apoio habitacional*", ali incluída, suscitava dúvidas interpretativas, apresentando-se mesmo contraditória. De facto, se, por um lado, parecia convocar a ideia de complementaridade a uma edificação, daí a palavra "apoio", e até por oposição à redação incluída nos espaços agrícolas, onde se previa a construção de "*edifícios de habitação isolados*" (art.º 20.º, n.º 1, do PDM), por outro lado, permitia a construção de "*edificações de apoio habitacional do respetivo proprietário*" com a área máxima de 250m², 2 pisos, desde que na presença de infraestruturas, apresentando-se mais generosa, em termos de área de construção (250m²), do que a "*reconstrução, alteração e ampliação de edifícios existentes*" (200m²), prevista no n.º 4 do mesmo preceito legal.

A situação foi colmatada com a substituição de tal asserção pela de "Edificações para habitação" (cf. art.º 52.º).

- ✓ Não estava definida a superfície de pavimento utilizada nos artigos 28.º (aglomerados de nível I) e 29.º (aglomerados de nível II), omissão que já não se verifica na versão atual, estando as classes definidas com o seu regime de edificabilidade previsto nos artigos 60.º (Aglomerados Rurais), 62.º (Áreas de Edificação Dispersa), 69.º (Áreas inseridas em Tecido Urbano Consolidado e em Consolidação), 71.º (Centro Histórico) e 73.º (Espaços Residenciais-Multifamiliar).

¹⁷ Por deliberação da CMPG, de 11/abr/2002.

2.3.2 Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação

Ao propósito do Regulamento em epígrafe¹⁸, elaborado na sequência da sexta alteração ao DL n.º 555/99, de 16/dez, operada pela Lei n.º 60/2007, e que estabelece os princípios e regras aplicáveis em matéria de urbanização e edificação e regula as relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas¹⁹ pela realização de operações urbanísticas, importa salientar os seguintes aspetos:

- ❑ O Município promoveu apenas a publicitação dos atos de aprovação do Regulamento e do respetivo projeto, sem ter efetuado a publicação dos textos em Diário da República.

Com efeito, o MPG limitou-se a remeter a consulta dos textos para o *site* municipal e, no caso do projeto de Regulamento, para a Divisão Administrativa da CMPG, e a proceder à publicação do RMUE na Revista Municipal n.º 16, o que se apresenta insuficiente.

De facto, contrariamente ao sucedido, os projetos de regulamento, bem como a sua versão final, devem ser publicados integralmente na 2ª Série do Diário da República, conforme dispõem os artigos 118º do CPA e 3º do RJUE.

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

Todavia, a publicitação, para efeitos de discussão pública, não substitui a publicação da versão final, sendo esta que confere eficácia ao regulamento (cfr. n.º 4, do art.º 3.º do RJUE).

- ❑ O Regulamento não foi revisto na sequência das alterações introduzidas no RJUE pelo DL n.º 26/2010, de 30/março²⁰, e em cumprimento do disposto no art.º 50º daquele Regulamento, que estabelece a respetiva revisão de quatro em quatro anos, com o propósito de verificar a correspondência entre o valor das taxas municipais e o custo ou valor das prestações tributadas e a justificação das isenções em vigor.
- ❑ De referir, por último, o facto do valor das taxas nunca ter sido atualizado, apesar dessa possibilidade estar prevista no art.º 51.º do RMUE.

18 Aprovado por deliberações da Câmara e da Assembleia Municipal, de 10/dez/2009, e da AM, de 26/abr/2010, respetivamente, que foram publicitadas no DR, 2ª Série, n.º 98, de 20/mai/2010.

19 Às taxas urbanísticas reguladas no Capítulo IV do RMUE aplica-se subsidiariamente, na falta de regulamentação específica no RJUE, o disposto no regulamento geral de taxas municipais (cf. art.º 29.º do RMUE).

20 Alterado pela Lei n.º 28/2010 de 2/set.

2.3.3. Regulamento de Salvaguarda do Centro Histórico de Pedrógão Grande

Apesar da aprovação e publicação deste Regulamento²¹, o Município de Pedrógão Grande não deu cumprimento ao previsto no art.º 17º, nº 2 do PDM, em que se prevê a elaboração de plano de salvaguarda como forma de regulamentar o centro histórico.

Com efeito, o plano de pormenor de salvaguarda é uma modalidade específica de um plano de pormenor, onde se *“desenvolve e concretiza propostas de organização espacial de qualquer área específica do território municipal definindo com detalhe a conceção da forma de ocupação e servindo de base aos projetos de execução de infraestruturas, da arquitetura dos edifícios e dos espaços exteriores, de acordo com as prioridades estabelecidas nos programas de execução constantes do plano diretor municipal e do plano de urbanização”*²², com conteúdo material e documental²³ distinto do referido regulamento de salvaguarda, pelo que este não substitui o Plano de Pormenor.

2.4. Gestão Urbanística

2.4.1 Operações Urbanísticas

Da análise efetuada aos 20 processos selecionados, constatou-se que:

- ☐ Verificou-se o genérico cumprimento dos parâmetros urbanísticos previstos no PDM, não tendo sido praticados atos determinantes da invalidade das respetivas licenças ou admissões de comunicações prévias, bem como dos normativos relativos à liquidação e cobrança das taxas urbanísticas aplicáveis.

Constatou-se, no entanto, no âmbito do processo de obras nº 30/2012, relativo ao licenciamento/legalização de obras de ampliação de indústria, que o índice de implantação máximo previsto no PDM para a zona não foi respeitado, atenta a área do terreno, em que se situa a operação urbanística, registada na CRPPG.

No entanto, no decurso da auditoria, os serviços técnicos da CMPG concluíram, após reanálise dos elementos constantes do processo e medições no papel, que a parcela de terreno onde se insere a operação urbanística tem uma área maior que a apresentada na certidão do registo predial, podendo ser assegurado o cumprimento do índice de implantação máximo permitido para a classe de espaço em causa.

Assim, a CMPG comunicou ao titular do processo a necessidade de promover a atualização da área do terreno e, no exercício do contraditório, informou que irá

21 Aprovado pelo órgão executivo, em 12/set/2002, e pelo órgão deliberativo, em 30/set/2002, e publicado no DR, 2ª Série, nº 263, Apêndice nº 143, de 14/nov/2002.

22 Cf. artº 90.º, n.º 1, do D.L. n.º 380/99, na versão introduzida pelo D.L. n.º 53/2000, de 7/abr.

23 Cf. artºs 91.º e 92.º do D.L. n.º 380/99, na versão introduzida pelo D.L. n.º 53/2000, de 7/abr.

proceder à “notificação do Requerente que a área da parcela do terreno inscrita na CRPPG, onde se situa a operação urbanística objeto do processo n.º 30/2012, está atualizada, de forma a fazer cumprir o índice de implantação máximo previsto no PDM.”, não tendo junto qualquer elemento probatório, nomeadamente, a certidão da conservatória do registo predial.

(Anexos 10 e 14)

- ❑ A tramitação dos procedimentos de controlo prévio das obras de edificação ainda não decorre desmaterializada, nos termos definidos no art.º 8º-A do RJUE, não obstante o Município dispor da aplicação informática SPO (Sistema de Processos de Obras);
- ❑ Apuraram-se, ainda, as seguintes deficiências/irregularidades:
 - ✓ A nota de liquidação das taxas não é sujeita a controlo/verificação à *posteriori* do cálculo das taxas, nomeadamente, por parte de um segundo trabalhador/responsável ou pelo superior hierárquico;
 - ✓ 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;
 - ✓ Ausência de comunicação à CMPG do início dos trabalhos, bem como do responsável pela execução dos mesmos, por parte da quase totalidade dos promotores, em violação dos artigos 80º-A do RJUE;
 - ✓ Nos alvarás de obras de construção consta como ato de aprovação das obras a data de aprovação do projeto de arquitetura²⁴, ao invés do ato final de aprovação do licenciamento (após aprovação dos projetos de arquitetura e especialidades);
 - ✓ Constataram-se, em diversos processos, situações de eventual caducidade da licença e/ou comunicação prévia que não tinha sido declarada pela CMPG até ao decurso da presente auditoria.

(Anexos 5, 6, 7, 8 e 9)

2.4.2 Destaques

No período auditado, foram apresentados quatro pedidos de destaque de parcelas, cuja análise permitiu constatar um genérico cumprimento das condições previstas nos nºs 4 a 9 do artigo 6.º do RJUE.

(Anexo 11)

²⁴ Que é um ato interlocutório.

2.5. Fiscalização municipal, contraordenações urbanísticas e medidas de tutela de legalidade

Nestas matérias, destacamos os seguintes aspetos:

- ❑ No período a que se reporta a presente auditoria²⁵, a fiscalização no âmbito da gestão urbanística foi assegurada: entre o início de 2011 e 31/out/2012²⁶, por um fiscal; entre 1/nov/2012 e 19/out/2013, passou a ser assegurada por um técnico municipal com formação em gestão do território; e, desde 19/out/2013, por 2 técnicos superiores (uma arquiteta e um engenheiro civil), que exercem também funções no setor das obras particulares.

Sobre esta situação, importa ter presente que o conteúdo funcional dos técnicos superiores referidos se traduz no exercício de *“funções consultivas, de estudo, planeamento, programação e aplicação de métodos de natureza técnica”*, não abrangendo as funções inerentes à atividade de fiscal municipal, cuja missão é *“fiscalizar e fazer cumprir os regulamentos, posturas municipais e demais dispositivos legais relativos a áreas de ocupação da via pública, publicidade, trânsito, obras particulares, abertura e funcionamento de estabelecimentos comerciais ou industriais, preservação do ambiente natural, deposição, remoção, transporte, tratamento e destino final dos resíduos sólidos, públicos, domésticos e comerciais, preservação do património, segurança no trabalho e fiscalização preventiva do território; prestar informações sobre situações de facto com vista à instrução de processos municipais nas áreas da sua atuação específica”*²⁷.

Assim, as funções da fiscalização municipal não foram asseguradas por pessoal devidamente provido no cargo de fiscal municipal e a exercer em exclusividade essas funções, de modo a assegurar a sua eficácia.

- ❑ De referir, também, que, embora o RMUE discipline aspetos respeitantes à fiscalização e às contraordenações (artigos 37.º a 46.º), entende-se que a matéria relacionada com a fiscalização, pela sua importância, necessita de maior enquadramento e desenvolvimento.

De facto, mesmo que isentas de controlo prévio, todas as operações urbanísticas devem cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis (cf. n.º 8 do art.º 6.º e n.º 6 do art.º 7.º do RJUE), estando, portanto, sujeitas a fiscalização

²⁵ O mapa de pessoal da Autarquia aprovado para os anos de 2011 a 2013 previa dois lugares para a fiscalização municipal.

²⁶ Data em que um dos dois fiscais da CMPG cessou funções na Autarquia.

²⁷ A carreira e categoria de fiscal municipal é uma carreira não revista, encontrando-se o seu conteúdo funcional descrito no Despacho 20/SEALOT/94, publicado no DR, II Série, de 12/mai/1994.

administrativa por força do disposto no art.º 93.º, n.1, in fine, do RJUE.²⁸

Deste modo, deverá a Autarquia ponderar a elaboração de um regulamento de fiscalização de operações urbanísticas, de forma a dotar a atividade fiscalizadora nesta área de intervenção de um quadro orientador e disciplinador de um conjunto de práticas indispensáveis à eficácia da fiscalização;

- ❑ No período auditado, foram instaurados apenas 4 processos de contraordenação de natureza urbanística, dos quais 2 foram objeto de arquivamento (1 por prescrição do procedimento). Nos restantes 2 processos foram aplicadas 1 coima²⁹ e 1 admoestação.

(Anexo 12)

- ❑ O reduzido número de processos de contraordenação instaurados e a execução de obra de construção de um edifício industrial, junto às oficinas municipais³⁰, com falta de aviso a publicitar o alvará³¹, o que constitui contraordenação prevista e punível na al. j), do n.º 1, do art.º 98.º do RJUE, sem que tenha sido instaurado o respetivo procedimento contraordenacional, indiciam uma insuficiente e ineficaz fiscalização municipal das obras particulares, situação que requer urgente correção, com a afetação de recursos humanos para o setor e, conseqüente, intensificação de ações de fiscalização.
- ❑ Da análise da tramitação e decisão dos processos de contraordenação, importa relevar os seguintes aspetos negativos:
 - ✓ No processo de contraordenação n.º 04/2011, a decisão de aplicação de coima de 500,00€, tomada pelo executivo municipal em 23/fev/2012, padece do vício de incompetência relativa, por ter sido praticada por órgão que não tinha competência sobre a matéria, sendo, por isso, anulável.

Com efeito, a competência para determinar a instauração de processos de contraordenação urbanística e para aplicar coimas cabe, nos termos do art. 98º, nº 10 do RJUE^{32 33}, ao Presidente da CM.

²⁸ Igualmente questões de saúde e de segurança públicas podem servir de fundamento à realização de operações de fiscalização, o que assume relevo na própria execução dos trabalhos, pois na atividade de fiscalização não se deve apenas acautelar o respeito pelas normas legais e regulamentares que enformam o projeto de execução, mas por todo o quadro normativo relativo a condições de higiene e segurança no trabalho, para segurança dos intervenientes no processo de construção e de terceiros.

²⁹ No valor de € 500,00.

³⁰ Local frequentado por trabalhadores e eleitos.

³¹ Alvará de construção nº 02/2012.

³² Vd. artº 68º, nº 2, alínea p) da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, em vigor à data.

³³ Vd. também art.º 37º, nº 2, alínea n), do anexo I, da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro.

De notar, contudo, que, atento o tempo, entretanto, decorrido, já não é possível a impugnação contenciosa da decisão proferida.

- ✓ Não foi efetuada a liquidação e cobrança das custas processuais nos 2 processos de contraordenação em que foram aplicadas sanções³⁴, tendo, assim, as custas sido suportadas indevidamente pelo erário público.
- ✓ A legalidade urbanística ainda não foi reposta nas situações a que se referem os processos de contraordenação nºs 4/2011 e 21/2012.

(Anexo 13)

- ✓ No período abrangido pela presente ação foi apenas aplicada uma medida de tutela da legalidade urbanística – reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da infração (cf. proc. de contraordenação urbanística n.º 19/2012), não obstante a prática de outras infrações urbanísticas, conforme referido atrás, e de a legalidade urbanística ainda não ter sido reposta nas situações a que se referem os processos de contraordenação nºs 4/2011 e 21/2012.

2.6. Verificação do cumprimento do Despacho Tutelar –IO/2010

Tendo em vista a verificação do cumprimento do despacho de 19/dez/2011 do Senhor Secretário de Estado da Administração Local, proferido sobre o Parecer Final nº 146/2011, de 04/nov/2011, relativo ao relatório da inspeção realizada pela ex-IGAL ao Município, solicitaram-se informações e elementos atualizados sobre a observância daquele despacho, tendo-se concluído que apenas uma das situações pendentes, no caso, sobre a validade das deliberações de 11/ago/2009 da CMPG tomadas no âmbito do processo de obras nº 40/2006 aguarda decisão transitada em julgado do TAF de Leiria.

Todas as restantes situações foram, entretanto regularizadas. Com efeito,

- a) O Regulamento de atribuição de subsídios, cuja elaboração tinha sido recomendada, foi aprovado em reunião da CMPG de 31/jan/2013, e em sessão da Assembleia Municipal de 25/fev/2013, publicitado no Boletim Municipal nº 21 e no *site* do Município (“Regulamento de Apoio ao Associativismo”);
- b) O Regulamento do Mercado Municipal de Pedrogão Grande, cuja elaboração também tinha sido recomendada, foi aprovado por deliberação da CM de 26/abr/2012, e pela Assembleia Municipal em sessão de 25/jun/2012, e publicitado no Boletim Municipal e no *site* do Município;

³⁴ Segundo informação verbal prestada pela Jurista responsável pela instrução dos processos de contraordenação a falta de cobrança de custas devia-se á ausência de regulamento municipal sobre a matéria.

- c) As irregularidades detetadas no âmbito do loteamento industrial nº 1/2008, que se traduziam em divergências entre o desenho do loteamento aprovado, nomeadamente, no que respeita às áreas de alguns lotes, e um levantamento topográfico efetuado posteriormente, foram corrigidas através da alteração ao loteamento aprovada por deliberação da CMPG de 12/dez/2013;

A diferença de área detetada no âmbito do processo de obras n.º 154/2008 (alvará de utilização 04/2009), entre a área de implantação prevista no alvará 04/2009 (3.342,69m²) e a área de implantação efetiva das construções (3.341,00m²), é justificada pelo facto dos levantamentos topográficos terem sido efetuados por diferentes topógrafos com a utilização de aparelhos de medição diferentes, em diferentes condições climatéricas e até pelo incorreto nivelamento do aparelho de medição;

- d) A diferença de área detetada no âmbito do processo de obras n.º 47/2009, de 57,60 m², entre a área de implantação aprovada (1.512,60m²) e a implantação verificada no local, no âmbito do levantamento topográfico (1.455,00m²), foi corrigida através de um procedimento de comunicação prévia, previsto no n.º 3 do art.º 83.º do RJUE, com a epígrafe alterações durante a execução da obra, tendo sido emitido o alvará de autorização de utilização n.º 07/2011 com área de pavimento de 1507,01m²;
- e) O Tribunal Central Administrativo do Sul decidiu não conhecer do recurso interposto pela CM de Pedrogão Grande da decisão do TAF de Leiria (processo nº 268/07.01BELRA), que declarou a nulidade de duas deliberações da CMPG proferidas no âmbito do processo de obras nº 40/2006, e fazer baixar os autos ao TAF de Leiria para que este decida se estão reunidos os pressupostos para apreciação do requerimento apresentado pela CMPG enquanto reclamação para a conferência.
- f) No âmbito dos processos de obras nºs 62/2006 e 63/2006, foi instaurado processo de contraordenação nº 3/2010, no qual foi aplicada coima no valor de 1500,00€, que já foi paga pelo arguido.

2.7. Sistema de Controlo Interno

2.7.1. Regulamento de Controlo Interno

O Município dispõe de um **Regulamento do Sistema de Controlo Interno** aprovado por deliberações da CM e da AM, de 29/fev/2002 e de 29/abr/2002, respetivamente, para as áreas de Disponibilidades, Terceiros, Existências e Imobilizado, definindo os fluxos de informação, procedimentos e medidas de controlo interno.

O referido regulamento não prevê, pois, quaisquer procedimentos específicos de controlo interno em matéria de urbanismo.

Por outro lado, encontra-se **desatualizado** relativamente à estrutura organizativa dos serviços municipais aprovada pela AM em 20/dez/2010³⁵, bem como às alterações legislativas com entrada em vigor após a sua aprovação.

Algumas das situações descritas neste relatório (cfr. item 2.4.1.) são reveladoras das insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno do Município.

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

O Município de Pedrógão Grande dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas³⁶, aprovado pela CM em 31/dez/2009, tendo efetuado a sua remessa ao Conselho de Prevenção da Corrupção em janeiro de 2010, não havendo, contudo, evidência do seu envio à Inspeção-Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas.

Não obstante o PGRCIC prever, no âmbito da respetiva monitorização, a elaboração de um relatório anual, não há evidência de ter sido efetuada a referida monitorização, prejudicando, deste modo, a desejável avaliação do próprio Plano e, designadamente, das medidas de prevenção propostas.

³⁵ Cf. Regulamento Orgânico e Funcional, publicado no DR, 2ª Série, nº 8, de 12/jan/2011.

³⁶ Em cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 01/jul/2009.

3. Conclusões e Recomendações

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

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
3.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA		
3.1.1. Desde a entrada em vigor do PDM de 1995, não foi aprovado qualquer plano municipal de ordenamento do território mais detalhado (v.g. Plano de Pormenor, Plano de Urbanização), apesar da sua previsão no PDM.	2.1.1.	A. A CMPG deverá promover a elaboração de planos de maior detalhe que o PDM, tendo em vista a consolidação dos aglomerados existentes e controlar a expansão urbana, racionalizando os custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos.
3.1.2. As áreas de expansão urbana previstas no PDM de 1995 estavam sobredimensionadas, ao acomodarem um acréscimo de 20% da população, apesar de na década 1981/1991 se ter registado uma diminuição de 20,5% de habitantes. Esta situação foi apenas atenuada na Revisão do PDM, aprovada em 2015, com a redução do solo urbano em 22%, uma vez que ainda comporta um acréscimo de 15% da população, apesar da sua evolução negativa entre 2001 e 2011 (-11%).	2.1.2. e 2.1.3.	B. A CMPG deverá privilegiar na execução dos Planos a consolidação dos núcleos urbanos existentes e a rentabilização das infraestruturas e equipamentos existentes. C. Deverá também compatibilizar os incentivos e desincentivos fiscais municipais, com vista a induzir a consolidação dos núcleos urbanos existentes e o desenvolvimento controlado das áreas de expansão, e combater a dispersão e fragmentação das infraestruturas e do edificado.
3.2. RECEITAS URBANÍSTICAS E INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURAS		
3.2.1. A receita urbanística (impostos e taxas), no montante de m€ 1.448,4, representou, no triénio 2011/2013, 11,8% da receita corrente e 7,36% da receita total do Município, e registou uma variação positiva de cerca de 9% (entre 2011 e 2013).	2.2.	D. No sentido de se respeitar a proporcionalidade entre as taxas a cobrar e os custos das contrapartidas, o Município deverá ponderar a aproximação gradual do valor das taxas, mormente da TRIU, aos custos que visam compensar.
3.2.2. A receita de impostos contribuiu para o		

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>financiamento de 27,4% do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas (M€ 5), enquanto as taxas urbanísticas representaram apenas 1,6% daquele investimento.</p> <p>3.2.3. As taxas urbanísticas, no valor de m€ 79,3, representaram no mesmo período, apenas 0,65% das receitas correntes e 0,4% das receitas totais do Município e tiveram uma variação negativa de 38,8% (entre 2011 e 2013).</p> <p>3.2.4. No triénio 2011/2013, não foi cobrada qualquer receita de TMU, taxa que serve de contrapartida ao investimento municipal com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (M€ 5), o qual representou 26,1% da despesa municipal.</p>		
3.3. REGULAMENTOS MUNICIPAIS		
<p>3.3.1. A CMPG não promoveu a publicação em Diário da República do projeto e versão final do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, de 2010, tendo apenas publicado as deliberações da sua aprovação pela CM e AM.</p>	2.3.2.	<p><i>E. A CMPG deverá diligenciar no sentido da publicação do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação no Diário da República, dados os riscos associados à sua ineficácia jurídica.</i></p>
<p>3.3.2. O RMUE carece de atualização face às alterações legislativas, entretanto, introduzidas ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) e ao disposto no seu artigo 50º, que prevê a sua revisão em períodos quadrienais.</p>	2.3.2.	<p><i>F. A CMPG deverá promover a atualização do Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação (RMUE), tendo em conta as alterações introduzidas ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).</i></p>
<p>3.3.3. A CMPG não procedeu à atualização anual do valor das taxas, apesar da sua previsão no art.º 51º do RMUE.</p>	2.3.2.	<p><i>G. A CMPG deverá ponderar anualmente a atualização do montante das taxas urbanísticas, de modo a ajustar o seu montante aos custos dos serviços prestados.</i></p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
3.4. GESTÃO URBANÍSTICA		
<p>3.4.1. No processo de obras nº 30/2012, o índice de implantação máximo previsto no PDM não foi respeitado, tendo em conta a área do terreno constante da certidão do registo predial, onde se situa a pretensão urbanística, havendo, contudo, indícios de que aquela área não é correta.</p>	2.4.2.	<p>H. A CM deverá promover as medidas adequadas à regularização da situação relativa à operação urbanística.</p>
<p>3.4.2. A CMPG ainda não criou condições no sentido da tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio nem da possibilidade de autoliquidação das taxas.</p>	2.4.1.	<p>I. A CMPG deverá promover a implementação das condições técnicas que permitam a tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio e a autoliquidação das taxas.</p>
3.5. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL, CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS E MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE		
<p>3.5.1. O Município de Pedrógão Grande não dispõe de regulamento em matéria de fiscalização urbanística, a definir as orientações, regras e procedimentos a adotar nessa atividade municipal.</p>	2.5.	<p>J. A CMPG deverá promover a aprovação de regulamento em matéria de fiscalização urbanística.</p>
<p>3.5.2. Entre 2011 e 2013, foram instaurados apenas 4 processos de contraordenação, não obstante a verificação, no decurso da auditoria, da execução de uma obra sem aviso a publicitar o alvará de construção (n.º 2/2012) e sem instauração do adequado procedimento contraordenacional, o que indicia uma insuficiente atividade fiscalizadora.</p>	2.5.	<p>K. A CMPG deverá implementar as medidas necessárias a assegurar uma adequada fiscalização das operações urbanísticas no espaço municipal.</p> <p>L. A CMPG deverá promover a verificação da situação relativa ao alvará 2/2012 e a instauração, sendo caso disso, do respetivo processo de contraordenação.</p>
<p>3.5.3. No processo de contraordenação nº 4/2011, a aplicação da coima foi deliberada pela CMPG, embora essa decisão seja da competência do Presidente da Câmara Municipal.</p>	2.5.	<p>M. A CMPG deve respeitar a competência para decisão dos processos de contraordenações, que é do PCM.</p>

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
3.5.4. Não se procedeu à liquidação e cobrança de custas, nos 2 processos decididos com aplicação de coima e admoestação.	2.5.	N. A CMPG deverá promover a liquidação e cobrança das custas nos processos referidos e em todos aqueles em que venham a ser aplicadas sanções.
3.5.5. Encontram-se por regularizar as situações ilegais a que se reportam os processos de contraordenação n.ºs 4/2011 e 21/2012.	2.5.	O. A CMPG deverá diligenciar no sentido da reposição da legalidade urbanística das situações a que se referem os processos n.ºs 4/2011 e 21/2012.
3.5.6. No período abrangido pela auditoria apenas foi aplicada uma medida de tutela da legalidade urbanística, o que pode ser justificado pelo reduzido n.º de processos de contraordenação instaurados.	2.5.	P. A CMPG deverá promover o reforço da fiscalização das operações urbanísticas, bem como das medidas de tutela com vista à reposição da legalidade urbanística.
3.6. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO DESPACHO TUTELAR – IO/2010		
3.6.1. Verificou-se, no âmbito da presente auditoria, que a CMPG deu cumprimento ao despacho tutelar proferido no parecer final da inspeção realizada pela ex-IGAL, em 2010.	2.6.	
3.7. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO		
<p>3.7.1. O Município dispõe de Regulamento do Sistema de Controlo Interno, aprovado em 2002, que se encontra desatualizado, face à estrutura organizativa dos serviços municipais, aprovada pela AM, em 20/dez/2010, e às alterações legislativas posteriores à sua entrada em vigor.</p> <p>3.7.2. O referido Regulamento não prevê quaisquer procedimentos específicos de controlo interno em matéria de urbanismo.</p> <p>3.7.3. Algumas das situações detetadas nesta auditoria são reveladoras das insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno do Município, designadamente, as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Falta de controlo/verificação do 	2.7.1	Q. A CMPG deve promover a atualização e o aperfeiçoamento do Regulamento do Sistema de Controlo Interno, de modo a suprir as insuficiências e fragilidades apontadas.

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
<p>cálculo das taxas por um segundo trabalhador e/ou responsável;</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Falta de formalização da liquidação das taxas e da sua aprovação pela entidade competente; ❑ Ausência de mecanismos de controlo do início dos trabalhos das obras aprovadas e da identificação do responsável por essa execução; ❑ Falta de identificação, nos alvarás de obras de construção, da decisão final de deferimento do pedido; ❑ Falta de acompanhamento das situações suscetíveis de determinarem a caducidade da licença e/ou comunicação prévia; e ❑ Falta de liquidação e cobrança de custas em processos de contraordenação. 		
<p>3.7.4.O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, aprovado em 2009, não foi enviado à Inspeção-Geral de Finanças nem ao Tribunal de Contas.</p> <p>3.7.5.O Município não tem procedido à elaboração de Relatório Anual sobre a monitorização e aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, em desrespeito das orientações do Conselho de Prevenção da Corrupção.</p>	2.7.2	<p>R. A CMPG deverá regularizar a situação e comunicar, oportunamente, a todas as entidades (Conselho de Prevenção da Corrupção; IGF e Tribunal de Contas), as alterações introduzidas ao PGRIC.</p> <p>S. A CMPG deverá promover a elaboração e aprovação de relatórios anuais sobre a monitorização e aplicação do PGRIC.</p>

4. PROPOSTAS

Em face dos resultados descritos no presente relatório, propõe-se:

4.1. A remessa deste **Relatório** e dos **Anexos** ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do nº 2, do art. 35º do Anexo I, da Lei nº 75/2013 de 12 de setembro;

4.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste Relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas.

Pela Equipa,

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	IGT em vigor
Anexo 2	PMOT previstos no PDM sem elaboração
Anexo 3	PMOT em elaboração
Anexo 4	Perímetros urbanos do PDM e da Revisão do PDM
Anexo 5	Situações de eventual caducidade
Anexo 6	Processo de obras nº 22/2011
Anexo 7	Processo de obras 78/2011
Anexo 8	Processo de obras 272/2011
Anexo 9	Processo de obras 124/2012
Anexo 10	Processo de obras 30/2012
Anexo 11	Certidões de destaque emitidas no período auditado
Anexo 12	Universo de processos de contraordenação
Anexo 13	Contraordenações Vs Reposição da legalidade
Anexo 14	Contraditório institucional – Resposta da Entidade Auditada