



ANO DE 2024

PROC. N.º 03.02.01/2022/10

**Inspeção Extraordinária ao Município de  
Santa Cruz da Graciosa aos Processos de  
Embargos de Obras e ao Registo das  
Receitas de Urbanismo da Autarquia**

RELATÓRIO FINAL

Volume I (Fls. 1- 122)



## FICHA TÉCNICA

Inspeção Extraordinária ao Município de Santa Cruz da Graciosa aos Processos de Embargos de Obras e ao Registo das Receitas de Urbanismo da Autarquia

### **Inspectores**

MARIA PAULA SARAIVA RALEIRAS DE LIMA

Luís EDUARDO GODINHO NEVES

SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS, PLANEAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inspeção Administrativa Regional<sup>1</sup>

Avenida Álvaro Martins Homem, n.º 9-1.º

9700-017 Angra do Heroísmo

Tel.: 295 243 800

E-mail: [geral-iar@azores.gov.pt](mailto:geral-iar@azores.gov.pt)

---

1 A Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção (IARTCC) passou a designar-se somente Inspeção Administrativa, Regional (IAR), por força do disposto na subalínea iv), alínea c), n.º 3 do artigo 17.º do Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 3/2024/A, de 11 de abril, que aprovou a estrutura da orgânica do XIV Governo Regional dos Açores, sendo que, a transferência de competências, direitos e obrigações operou-se por força do artigo 24.º do mesmo diploma.  
Neste Relato, todas as referências efetuadas à IARTCC, reportam-se, numa leitura atualista, à IAR.

---

## TERMO DE CERTIFICAÇÃO

Para efetivo conhecimento, certifica-se que o Relatório Final – *Inspeção Extraordinária ao Município de Santa Cruz da Graciosa aos Processos de Embargos de Obras e ao Registo das Receitas de Urbanismo da Autarquia*, é constituído pelos seguintes volumes de numeração independente:

### RELATÓRIO FINAL

Volume I (Fls. 1 a 122)

### DOCUMENTOS

DOCUMENTOS		DOCUMENTOS	
Volume	Fls.	Volume	Fls.
I	1 a 150, inclui doc. 123-A	X	1372 a 1516
II	151 a 307	XI	1517 a 1667
II	308 a 450, inclui doc. 407-A	XII	1668 a 1818
IV	451 a 606 inclui, doc. 461-A e 471-A	XIII	1819 a 1969
V	607 a 760	XIV	1970 a 2120, inclui doc. 2045-A e verificou-se lapso na numeração pelo que as fls. 1893 e 1894 são inexistentes
VI	761 a 918	XV	2121 a 2271, devido a erro de numeração sd fls. 2121 a 2220 são inexistentes
VII	919 a 1070, inclui docs. 971-A, B, C e D	XVI	2272 a 2383
VIII	1071 a 1216, inclui docs. 1190-A, 1191-A e 1192-A e B	XVII	2384 a 2407 (Contraditório)
IX	1217 a 1371		

Inspeção Administrativa Regional,

Revisto informaticamente, em Angra do Heroísmo, a 31 de outubro de 2024

O Corpo de Inspeção e Auditoria,

MARIA PAULA SARAIVA RALEIRAS DE LIMA

Luís EDUARDO GODINHO NEVES

## ÍNDICES

---

### ÍNDICE DE RELATÓRIO FINAL

RELATÓRIO FINAL .....	0
Termo de Certificação.....	2
Relatório Final.....	2
Índices .....	3
Índice de relatório Final .....	3
Índice de Quadros.....	6
Índice de Figuras .....	7
índice de Apêndices.....	7
Índice de Tabelas .....	7
Lista de Abreviaturas, Acrónimos e Siglas .....	9
<b>PARTE I – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
1.    NATUREZA, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO INSPEITIVA .....	12
1.1. Natureza .....	12
1.2. Âmbito.....	12
1.2.1. Funcional .....	12
1.2.2. Temporal .....	13
1.3. Objetivos .....	13
2.    Metodologia e Procedimentos Adotados .....	13
3.    RESPONSÁVEIS DA GERÊNCIA.....	15
4.    CONDICIONANTES, LIMITAÇÕES E COLABORAÇÃO DA ENTIDADE .....	15
5.    OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	16
<b>PARTE II – DA AÇÃO INSPEITIVA AO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA.....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO I – REGISTO DAS RECEITAS DE URBANISMO.....</b>	<b>18</b>
1.    ENQUADRAMENTO DA ÁREA DA GESTÃO URBANÍSTICA NO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA	19
1.1. Estrutura organizacional .....	19
1.2. Estrutura de decisão.....	22

---

1.2.1. Distribuição de pelouros pelo executivo da câmara municipal .....	23
1.2.2. Delegação de competências.....	23
1.2.3. Procedimentos implementados para a tomada de decisão .....	24
1.2.4. Responsáveis pela área do urbanismo.....	24
1.3. Quadro de pessoal afeto à área do urbanismo – responsáveis .....	25
1.4. Organização do sistema contabilístico e de informação.....	26
2. QUADRO LEGAL E REGULAMENTAR .....	28
2.1. Planeamento territorial .....	28
2.2. Regulamentos municipais.....	29
2.2.1. Regulamento municipal de edificação urbana.....	29
2.2.2. Regulamento de cedência de lotes na zona industrial de santa cruz da graciosa ....	30
2.2.3. Código de posturas do município de santa cruz da graciosa .....	31
2.2.4. Regulamento geral de taxas municipais e respetiva tabela de taxas .....	31
2.3. Fiscalização municipal e contraordenações urbanísticas .....	32
2.4. Norma de controlo interno e procedimentos contabilísticos .....	33
2.4.1. Aprovação, remessa e publicidade da norma de controlo interno.....	34
2.4.2. Procedimentos de controlo interno implementados .....	34
2.4.2.1. Área da organização administrativa e financeira.....	35
2.4.2.2. Área de gestão processual administrativa/urbanismo .....	35
2.4.2.3. Área da liquidação e cobrança de receita/urbanismo .....	37
2.5. Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas - área do urbanismo ..	39
3. RECEITAS NO ÂMBITO DA GESTÃO URBANÍSTICA .....	41
3.1. Análise da receita orçamental/gestão urbanística .....	41
3.2. Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas e outros encargos.....	43
3.2.1. Amostra.....	43
3.2.2. Análise processual da liquidação e cobrança de taxas urbanísticas .....	46
CAPÍTULO II - VERIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ÉTICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO .....	50
1. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO INCLUINDO OS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	
50	
1.1. Aprovação do pprgcic_2021 .....	50
1.2. Conteúdo e estrutura do pprgcic.....	51
1.3. Aplicação, monitorização e avaliação do plano de riscos e infrações conexas .....	53

1.4. Política da transparência- publicidade e remessa do pprgcic e da sua execução .....	54
2. PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO E RESPONSÁVEL PELO CUMPRIMENTO NORMATIVO NOS TERMOS ESTABELECIDOS NO REGIME GERAL DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO .....	55
<b>CAPÍTULO III – ANÁLISE AOS PROCESSOS DE EMBARGO DE OBRAS, NO ÂMBITO DA QUEIXA APRESENTADA NA IARTCC.....</b>	<b>58</b>
1. A Fiscalização Municipal de Operações Urbanísticas .....	58
1.1. Da Competência.....	60
1.2. Dos Tipos de Fiscalização.....	63
1.2.1. A Fiscalização de Tipo Verificativo .....	63
1.2.2. Primeiras Constatações.....	64
1.2.3. A Fiscalização de Tipo Repressivo .....	72
1.2.4. O Embargo.....	76
1.2.5. Segundas e Finais Constatações.....	79
<b>PARTE III – Do Alegado em Sede de Audiência .....</b>	<b>87</b>
<b>PARTE IV – Conclusões, Recomendações e Propostas de Envio .....</b>	<b>98</b>
1. Conclusões .....	98
2. RECOMENDAÇÕES.....	101
3. PROPOSTAS DE ENVIO DO RELATÓRIO: .....	103
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICE I – QUADRO DE PESSOAL DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA_2021 - .....</b>	<b>106</b>
<b>TABELA 1 – ESTRUTURA DO QUADRO DE PESSOAL _ DESPACHO N.º 667/2011, PUBLICADO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.ªSÉRIE, N.º 6, DE 10 DE JANEIRO DE 2011 .....</b>	<b>106</b>
<b>TABELA 2 – ESTRUTURA DO QUADRO DE PESSOAL _ REGULAMENTO N.º 844/2021, PUBLICADO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.ªSÉRIE, N.º 176, DE 9 DE SETEMBRO DE 2021.....</b>	<b>107</b>
<b>APÊNDICE II – QUADRO LEGAL E REGULAMENTAR -PLANEAMENTO TERRITORIAL – MUNICÍPIO SANTA CRUZ DA GRACIOSA.....</b>	<b>108</b>
<b>TABELA 3 – PLANEAMENTO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA.....</b>	<b>108</b>
<b>TABELA 4 – REGULAMENTOS MUNICIPAIS DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA.....</b>	<b>108</b>
<b>TABELA 5 – REGULAMENTOS GERAL DE TAXAS MUNICIPAIS DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA / EVOLUÇÃO ..</b>	<b>109</b>
<b>TABELA 6 – NORMA DE CONTROLO INTERNO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA/ RECEITAS.....</b>	<b>110</b>
<b>TABELA 7 – PROCEDIMENTOS DE CONTROLO INTERNO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA/ URBANISMO ..</b>	<b>111</b>

TABELA 8 – REGULAMENTO GERAL DE TAXAS MUNICIPAIS/LIQUIDAÇÃO E AUTOLIQUIDAÇÃO DE TAXAS MUNICIPAIS.....	111
APÊNDICE III – LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE RECEITA - ÁREA DO URBANISMO .....	112
TABELA 9 – POSTOS DE COBRANÇAS ÁREA DO URBANISMO.....	112
TABELA 10 – TIPOLOGIAS DE TAXAS COBRADAS URBANISMO/RELATÓRIO DE GESTÃO .....	112
TABELA 11 – QUADRO RESUMO DA TABELA DE TAXAS DE URBANIZAÇÃO.....	113
TABELA 12 – IDENTIFICAÇÃO DE PROCESSOS DE PAGAMENTO DE CONTRAORDENAÇÕES_2021 .....	114
TABELA 13 – IDENTIFICAÇÃO DE PROCESSOS DE LEGALIZAÇÃO URBANÍSTICA QUE NÃO DERAM ORIGEM A PROCESSOS DE CONTRA ORDENAÇÕES_2021 .....	114
TABELA 14 – QUADRO DOS PROCESSOS DE LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE TAXAS URBANÍSTICAS.....	115
APÊNDICE IV – INSTRUMENTOS DE ÉTICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO .....	117
TABELA 15 – ELABORAÇÃO E CONTEÚDO DO PPRGCIC/DIAGNÓSTICO INICIAL .....	117
TABELA 16 - ELABORAÇÃO E CONTEÚDO DO PPRGCIC/ESTRUTURA ORGANIZATIVA.....	117
TABELA 17 - ELABORAÇÃO E CONTEÚDO DO PPRGCIC/IDENTIFICAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS.....	118
TABELA 18 – ENVOLVIMENTO DOS TRABALHADORES NA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCOS/ AÇÕES DE FORMAÇÃO.....	118
TABELA 19 – ENVOLVIMENTO DOS TRABALHADORES NA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCOS/ AÇÕES DE DIVULGAÇÃO, REFLEXÃO E ESCLARECIMENTO .....	118
TABELA 22 – TRANSPARÊNCIA DE PROCEDIMENTOS - APLICÁVEL PELA RECOMENDAÇÃO CPC 4/2019, DE 2 DE OUTUBRO .....	120
TABELA 23 – MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO CONCOMITANTE - RECOMENDAÇÃO CPC 4/2019, DE 2 DE OUTUBRO DE 2019, RECOMENDAÇÃO DE 8 DE JANEIRO DE 2020 E DE 6 DE MAIO DE 2020 .....	120
TABELA 24 – AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS PLANEADAS E APLICADAS .....	121
TABELA 25 – IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DO PLANO .....	121
TABELA 26 – POLÍTICA DA TRANSPARÊNCIA – PUBLICIDADE DO PLANO E SUA EXECUÇÃO .....	122
TABELA 27 – ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PPRGCIC.....	122

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – MAPA DOS RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA DE 1 DE A JANEIRO A 31 DE DEZEMBRO DE 2021 .....	15
---	----

QUADRO 2 – REGULAMENTOS DE ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DO MSCG.....	20
QUADRO 3 – RESPONSÁVEIS E ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DO MSCG .....	24
QUADRO 4 – QUADRO DE PESSOAL DO MSCG_2021.....	25
QUADRO 5 – APLICAÇÕES INFORMÁTICAS DO MSCG.....	27
QUADRO 6 – REGULAMENTO DE CONTROLO INTERNO .....	34
QUADRO 7 – RISCOS IDENTIFICADOS NO PPRGCIC_2010.....	40
QUADRO 8 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL 2020/2021.....	42
QUADRO 9 – UNIVERSO DAS TAXAS COBRADAS E COMPENSAÇÕES REGISTADAS NOS TERMOS DO RMEU ...	42
QUADRO 10 – UNIVERSO DAS TAXAS COBRADAS NOS TERMOS DO RGTM .....	44
QUADRO 11 – PESO DA AMOSTRA NO UNIVERSO.....	44
QUADRO 12 – UNIVERSO DAS CONTRAORDENAÇÕES.....	45
QUADRO 13 – ERROS NA LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA NAS TAXAS URBANÍSTICAS.....	48
QUADRO 14 – APROVAÇÃO DO PPRGCIC DO MSCG .....	51
QUADRO 15 – PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO .....	56

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA EM VIGOR NO PERÍODO DE 1 DE JANEIRO A 31 DE AGOSTO DE 2021.....	21
FIGURA 2 – ORGANOGRAMA EM VIGOR NO PERÍODO DE 1 DE SETEMBRO A 31 DE DEZEMBRO DE 2021 ...	22

## ÍNDICE DE APÊNDICES

APÊNDICE I – QUADRO DE PESSOAL DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA_2021 - .....	106
APÊNDICE II – QUADRO LEGAL E REGULAMENTAR -PLANEAMENTO TERRITORIAL – MUNICÍPIO SANTA CRUZ DA GRACIOSA.....	108
APÊNDICE III – LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE RECEITA - ÁREA DO URBANISMO .....	112
APÊNDICE IV – INSTRUMENTOS DE ÉTICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO .....	117

## ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 – ESTRUTURA DO QUADRO DE PESSOAL _ DESPACHO N.º 667/2011, PUBLICADO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.ªSÉRIE, N.º 6, DE 10 DE JANEIRO DE 2011 .....	106
TABELA 2 – ESTRUTURA DO QUADRO DE PESSOAL _ REGULAMENTO N.º 844/2021, PUBLICADO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.ªSÉRIE, N.º 176, DE 9 DE SETEMBRO DE 2021.....	107
TABELA 3 – PLANEAMENTO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA.....	108
TABELA 4 – REGULAMENTOS MUNICIPAIS DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA.....	108

TABELA 5 – REGULAMENTOS GERAL DE TAXAS MUNICIPAIS DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA / EVOLUÇÃO .....	109
TABELA 6 – NORMA DE CONTROLO INTERNO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA/ RECEITAS.....	110
TABELA 7 – PROCEDIMENTOS DE CONTROLO INTERNO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA/ URBANISMO .....	111
TABELA 8 – REGULAMENTO GERAL DE TAXAS MUNICIPAIS/LIQUIDAÇÃO E AUTOLIQUIDAÇÃO DE TAXAS MUNICIPAIS.....	111
TABELA 9 – POSTOS DE COBRANÇAS ÁREA DO URBANISMO.....	112
TABELA 10 – TIPOLOGIAS DE TAXAS COBRADAS URBANISMO/RELATÓRIO DE GESTÃO .....	112
TABELA 11 – QUADRO RESUMO DA TABELA DE TAXAS DE URBANIZAÇÃO .....	113
TABELA 12 – IDENTIFICAÇÃO DE PROCESSOS DE PAGAMENTO DE CONTRAORDENAÇÕES_2021 .....	114
TABELA 13 – IDENTIFICAÇÃO DE PROCESSOS DE LEGALIZAÇÃO URBANÍSTICA QUE NÃO DERAM ORIGEM A PROCESSOS DE CONTRA ORDENAÇÕES_2021 .....	114
TABELA 14 – QUADRO DOS PROCESSOS DE LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE TAXAS URBANÍSTICAS.....	115
TABELA 15 – ELABORAÇÃO E CONTEÚDO DO PPRGCIC/DIAGNÓSTICO INICIAL .....	117
TABELA 16 - ELABORAÇÃO E CONTEÚDO DO PPRGCIC/ESTRUTURA ORGANIZATIVA.....	117
TABELA 17 - ELABORAÇÃO E CONTEÚDO DO PPRGCIC/IDENTIFICAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS.....	118
TABELA 18 – ENVOLVIMENTO DOS TRABALHADORES NA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCOS/ AÇÕES DE FORMAÇÃO .....	118
TABELA 19 – ENVOLVIMENTO DOS TRABALHADORES NA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCOS/ AÇÕES DE DIVULGAÇÃO, REFLEXÃO E ESCLARECIMENTO .....	118
TABELA 20 – ENVOLVIMENTO DOS TRABALHADORES NA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCOS/ OUTRAS AÇÕES PARA A PROMOÇÃO DA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCOS - APLICÁVEL PELA RECOMENDAÇÃO CPC 08/01/2020 .....	119
TABELA 21 – CONFLITOS DE INTERESSES – APLICÁVEL PELA RECOMENDAÇÃO CPC/2019, DE 2 DE OUTUBRO....	119
TABELA 22 – TRANSPARÊNCIA DE PROCEDIMENTOS - APLICÁVEL PELA RECOMENDAÇÃO CPC 4/2019, DE 2 DE OUTUBRO .....	120
TABELA 23 – MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO CONCOMITANTE - RECOMENDAÇÃO CPC 4/2019, DE 2 DE OUTUBRO DE 2019, RECOMENDAÇÃO DE 8 DE JANEIRO DE 2020 E DE 6 DE MAIO DE 2020 .....	120
TABELA 24 – AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS PLANEADAS E APLICADAS .....	121
TABELA 25 – IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DO PLANO .....	121
TABELA 26 – POLÍTICA DA TRANSPARÊNCIA – PUBLICIDADE DO PLANO E SUA EXECUÇÃO .....	122
TABELA 27 – ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PPRGCIC.....	122

## LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

---

AIRC	Associação Informática da Região Centro
AM	Assembleia Municipal
CFR.	Confrontar
CI	Controlo Interno
CM	Câmara Municipal
CMSCG	Câmara Municipal da Graciosa
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPCSCG	Código de Posturas da Câmara de Santa Cruz da Graciosa
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DASUAS	Divisão de Ambiente, Serviços Urbanos, Águas e Saneamento
DAUO	Divisão de Ambiente, Urbanismo e Obras
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
Doc.	Documento
DR	Diário da República
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DTOU	Divisão Técnica de Obras e Urbanismo
IAR	Inspeção Administrativa Regional
IARTCC	Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis

---

IMT	Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions.
MSCG	Município de Santa Cruz da Graciosa
N.º	Número
NCI	Norma de Controlo Interno
OS	Ordem de Serviço
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNC	Programa de Cumprimento Normativo
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Planos Pormenor
PPRGCIC	Plano de Prevenção de Riscos de Gestão incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas
PR	Projeto de Relatório
PU	Planos de Urbanização
RGCO	Regime Geral das Contraordenações
RGPC	Regime Geral de Prevenção e Corrupção
RGPI	Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações Conexas
RGTAL	Regime Geral da Taxas das Autarquias Locais
RGTM	Regulamento Geral de Taxas Municipais
RJAI	Regime Jurídico da Atividade Inspetiva
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJIGTA	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial dos Açores
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
ROIS	Regulamento de Organização Interna dos Serviços
SAA	Sector de Apoio Administrativo
SAS	Sector De Ambiente e Resíduos
SSJCCEF	Sector de Serviços Jurídicos, Contencioso, Contraordenações e Execuções Fiscais
SCI	Sistema de Controlo Interno
SFM	Sector de Fiscalização Municipal
SGU	Sector de Gestão Urbanística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística – Administração Pública
SOM	Sector de Obras Municipais
SRFPAP	Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública
STL	Sector de Taxas e Licenças
SUOPL	Sector do Urbanismo, Obras Particulares e Loteamentos
TMU	Taxa pela Realização, Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas
UO	Unidade Orgânica

## PARTE I – INTRODUÇÃO

### 1. NATUREZA, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO INSPEITIVA

#### 1.1. NATUREZA

A presente ação de controlo ao Município de Santa Cruz da Graciosa (MSCG) foi determinada nos termos dos artigos 69.º, n.º 1, alínea d), e 70.º, n.º 3, alínea b) do Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 19/2021/A, de 23 de julho,<sup>2</sup> assumindo a tipologia de ação extraordinária conforme consta da Ordem de Serviço (OS) n.º 15/2022, de 1 de agosto de 2022,<sup>3</sup> da Inspeção Administrativa Regional, da Transparéncia e do Combate à Corrupção (IARTCC),<sup>4</sup> atual Inspeção Administrativa Regional (IAR), que deu sequência ao despacho do Senhor Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública de 25 de janeiro de 2022.<sup>5</sup>

#### 1.2. ÂMBITO

##### 1.2.1. FUNCIONAL

A presente inspeção incidiu sobre a Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa (CMSCG), com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo a gestão do urbanismo, abrangendo assim a Unidade Orgânica Técnica de Obras e Urbanismo, designadamente a Divisão Técnica de Obras e Urbanismo (DTOU), responsável pela promoção e desenvolvimento das atividades de planeamento territorial, gestão urbanística, elaboração e avaliação dos planos municipais de ordenamento do território, licenciamento de operações urbanísticas, nomeadamente através do Setor de Apoio Administrativo (SAA), do Setor de Urbanismo, Obras Particulares e Loteamentos (SUOPL), do Setor de Obras Municipais (SOM) e da Fiscalização Municipal, no período de 1 de janeiro a 31 de setembro,<sup>6</sup> mas também, dada a alteração da orgânica da autarquia no ano objeto de inspeção, da Divisão do Ambiente, Urbanismo e Obras (DAUO), através da Seção de Gestão Urbanística (SGU), Setor de Obras Municipais (SOM) e Setor de Fiscalização Municipal (SFM), no período de 1 de outubro a 31 de dezembro de 2021.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Que aprovou a orgânica e o quadro de pessoal dirigente e de chefia da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública (SRFPAP), em vigor à data dos trabalhos de campo.

<sup>3</sup> Cfr. doc. a fl. 1.

<sup>4</sup> Atual Inspeção Administrativa Regional (IAR), por força do DRR n.º 3/2024/A, de 11 de abril.

<sup>5</sup> Cfr. doc. a fl. 5.

<sup>6</sup> Regulamento da Estrutura Orgânica e Organização dos Serviços Municipais de Santa Cruz da Graciosa, aprovado pela Câmara Municipal (CM) e Assembleia Municipal (AM), respetivamente, em 02/11/2010 e 30/11/2010, publicado na II Série do Diário da República (DR) n.º 176, de 9 de setembro.

<sup>7</sup> Regulamento da Estrutura Orgânica e Organização dos Serviços Municipais de Santa Cruz da Graciosa, aprovado pela CM e AM, respetivamente, em 12/08/2021 e 16/08/2021, publicado na II Série do DR n.º 176, de 9 de setembro.

Foi ainda abrangida a Divisão Administrativa e Financeira (DAF), através do Setor de Serviços Jurídicos, Contencioso, Contraordenações e Execuções Ficiais (SSJCCEF), relativamente às matérias de contraordenações urbanísticas, e do Setor de Taxas e Licenças (STL), atentas as suas competências inerentes à cobrança da receita objeto de análise.

### 1.2.2. TEMPORAL

O âmbito temporal da presente ação reportou-se ao ano de 2021, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, atendendo nomeadamente ao ciclo e aos objetivos de realização desta ação (com especial atenção para os seus n.ºs 1 e 2), que *infra* são assinalados.

### 1.3. OBJETIVOS

Conforme estabelecido na OS n.º 15/2022, constituíram objetivos da ação ao MSCG:<sup>8</sup>

- A análise da queixa existente na IARTCC,<sup>9</sup> relativa a processos de embargos de obras;
- A análise do registo das receitas de urbanismo;
- A verificação dos Instrumentos de Ética e Prevenção da Corrupção.

## 2. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS ADOTADOS

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases e aos procedimentos de controlo geralmente utilizados pela IARTCC, que acolhem na generalidade os *Standards* e as *Guidelines* da INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

Os trabalhos da auditoria consubstanciaram-se, sobretudo, em duas fases:

- i. A fase de Planeamento, que implicou, entre outros, os seguintes procedimentos:
  - Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a ação inspetiva, através da solicitação de informação e documentos ao MSCG,<sup>10</sup> nomeadamente entre outros, a estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, norma de controlo interno (NCI), procedimentos utilizados e identificação dos respetivos intervenientes,

<sup>8</sup> Cfr. doc. a fl. 1.

<sup>9</sup> Cfr. doc. a fl. 2 a 7.

<sup>10</sup> Ofícios SAI-IARTCC/2022/281, de 11 de agosto e SAI-IARTCC/2022/311, de 29 de setembro, docs. a fls. 8 a 26 e 29 a 31.

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, documentos previsionais de prestação de contas, de liquidação e cobrança de receita na área do urbanismo e ainda os processos referenciados na queixa apresentada à IARTCC, tendo o MSCG remetido a informação solicitada faseadamente;<sup>11</sup>

- Levantamento dos circuitos, procedimentos utilizados e respetivos intervenientes;
  - Definição do universo a inspecionar e seleção de amostras a analisar, tendo por base a informação disponibilizada.
- ii. Na fase de execução, procedeu-se, essencialmente:
- À realização de entrevistas informais com os responsáveis pelas informações, técnicos e dirigentes municipais;
  - À análise do sistema de Controlo Interno (CI) instituído em matéria de urbanismo;
  - À análise documental, que se traduziu, essencialmente, na observação da informação constante dos processos selecionados;
  - À análise e tratamento de dados financeiros através dos mapas de apoio especificamente criados para esse fim;
  - À realização de testes de conformidade e substantivos com referência aos processos incluídos nas amostras, considerando, designadamente:
    - a) a liquidação e cobrança das taxas urbanísticas;
    - b) a organização dos processos, e os circuitos administrativos;
  - Às visitas aos locais das operações urbanísticas objeto de queixa;<sup>12</sup>
  - À análise do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão e de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGCIC);
  - À elaboração do Projeto de Relatório (PR);
- iii. Após o exercício do direito do contraditório e respetiva análise, foi elaborado o Relatório Final da presente ação inspetiva.

<sup>11</sup> Ofícios n.ºs 1518, de 6 de setembro, 1537, de 9 de setembro, 1678, de 4 de outubro a docs. a fls. 32 a 35 e ainda através dos emails de SAI-IARTCC/2022/281, de 11 de agosto e SAI-IARTCC/2022/311, de 29 de setembro, docs. a fls. 8 a 26 e 36 a 48.

<sup>12</sup> Realizadas nos dias 11 e 12 de outubro de 2022, cfr. doc. a fls. 1556 a 1558.

### 3. RESPONSÁVEIS DA GERÊNCIA

Os responsáveis pela gerência de 2021, período temporal sobre o qual recai a presente ação inspetiva, são os identificados no quadro seguinte:

**QUADRO 1 – MAPA DOS RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA DE 1 DE JANEIRO A 31 DE DEZEMBRO DE 2021<sup>13</sup>**

Relação nominal de responsáveis pela gerência 2021		
Nome	Órgão /Cargo	Período de responsabilidade
	Presidente	1 de janeiro a 18 de outubro de 2021
	Vice-Presidente	1 de janeiro a 18 de outubro de 2021
	Vereador	1 de janeiro a 18 de outubro de 2021
	Vereadora	1 de janeiro a 18 de outubro de 2021
	Vereador	1 de janeiro a 18 de outubro de 2021
	Presidente	19 de outubro a 31 de dezembro de 2021
	Vereador	19 de outubro a 10 de novembro de 2021
	Vice-Presidente	11 de novembro a 31 de dezembro de 2021
	Vereador	19 de novembro a 31 de dezembro de 2021
	Vereador	19 de novembro a 31 de dezembro de 2021
	Vereadora	19 de novembro a 31 de dezembro de 2021

Fonte: Dados fornecidos MSCG

### 4. CONDICIONANTES, LIMITAÇÕES E COLABORAÇÃO DA ENTIDADE

É de destacar a disponibilidade e a colaboração, quer por parte dos eleitos, quer por parte de todo o pessoal ao serviço da autarquia, no decurso da ação que se revelou fundamental para o bom desenvolvimento da auditoria e para serem alcançados os objetivos delineados.

Registe-se, contudo, que face à abrangência das matérias observadas, o período definido na OS para a realização dos trabalhos inspetivos revelou-se muito limitado para a adequada observação dos procedimentos selecionados, análise que se veio a concretizar e a estender necessariamente numa fase posterior, normalmente reservada à elaboração, por isso reduzida, do (projeto de) relato.

<sup>13</sup> A relação nominal de responsáveis pela gerência de 2021 pode ser consultada no doc. a fl. 49. Acresce referir que a documentação remetida não foi completamente disponibilizada nos termos solicitados dado que não foi identificado o valor bruto e líquido das remunerações auferidas. De forma a complementar está lacuna junta-se ao processo os mapas incluídos na prestação de contas remetida ao Tribunal de Contas a fls. 50 a 54.

Por fim, salienta-se que o lapso de tempo decorrido entre o desenvolvimento dos trabalhos de campo, na autarquia, e a elaboração do PR, após determinação superior de afetação para o efeito, provocou um esforço inspetivo acrescido e redobrado de análise e, em especial, potencia um elevado prazo de realização da ação inspetiva.

##### 5. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Considerando a consagração do Princípio do Contraditório, no artigo 12.º do Decreto Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, que estabeleceu “o regime jurídico da atividade de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração direta e indireta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício de funções de controlo, interno ou externo” (artigo 1.º do mesmo diploma), aplicável à Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 40/2012/A, de 8 de outubro;

Considerando que, em consonância com o artigo 12.º/1 da Lei n.º 98/97 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto [LOPTC]), “Os serviços de controlo interno, nomeadamente as inspeções-gerais ou quaisquer outras entidades de controlo ou auditoria dos serviços e organismos da Administração Pública, bem como das entidades que integram o sector público empresarial, estão ainda sujeitos a um especial dever de colaboração com o Tribunal de Contas”, sendo que, conforme o n.º seguinte, do mesmo artigo, “O dever de colaboração com o Tribunal referido no número anterior compreende: «...» b) O envio dos relatórios das suas ações, por decisão do ministro ou do órgão competente para os apreciar, sempre que contenham matéria de interesse para a ação do Tribunal, concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas, dos montantes envolvidos e do exercício do contraditório institucional e pessoal, nos termos previstos no artigo 13º da presente lei;”

Considerando ainda o artigo 12.º – epigrafado Princípio da audiência – do Regulamento n.º 42/2006, de 7 de novembro, do então Vice-Presidente do Governo Regional (Regulamento das Ações Inspetivas da Inspeção Administrativa Regional [a IAR, agora IARTCC]), e o artigo 95.º do Anexo I (a que se refere o artigo 1.º) do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, relativo à orgânica e quadro de pessoal dirigente e de chefia da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, ainda aplicável.

Foram notificadas a respetiva Entidade e pessoas sujeitas ao contraditório (cfr. docs. a fls. 2384 a 2401), para, querendo, se pronunciarem quanto à matéria identificada, e, eventualmente, juntarem melhor prova, no prazo de 20 dias úteis, no caso da primeira e de 30 dias úteis quanto às segundas.

Na sequência de tal, através de carta registada com aviso de receção, foi rececionada resposta de [REDACTED], datada de 8 de outubro de 2024, com registo de entrada ENT-IARTCC/2024/713, de 10 de outubro, do corrente ano, no âmbito deste Processo (03.02.01/2022/10).<sup>14</sup>

Mais nada foi comunicado a este Serviço Inspetivo.

Todos os documentos apresentados em sede de contraditório foram juntos aos restantes da presente Ação, e constam do Vol. XVII de Documentos, como patente dos diversos Termos de Certificação.

A análise ao que foi alegado em sede de contraditório (letra em formato itálico e a azul) consta do presente Relatório Final (veja-se a Parte III – Do Alegado em Sede de Audiência).

---

<sup>14</sup> Vide docs. a fls. 2402 a 2407.

## PARTE II – DA AÇÃO INSPEITIVA AO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA

### CAPÍTULO I – REGISTO DAS RECEITAS DE URBANISMO

No âmbito do registo de liquidação e cobrança das receitas urbanísticas municipais, procurou considerar-se:

- i. Se a gestão urbanística do espaço municipal, nomeadamente no que à cobrança de receitas diz respeito, é efetuada com base em planos municipais de ordenamento do território em vigor e demais normas urbanísticas aplicáveis;
- ii. Se o sistema de controlo interno (SCI) instituído no município prevê mecanismos de controlo ao nível da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, das compensações, em numerário e em espécie, da aplicação de preços, da tramitação dos processos de contraordenações e de aplicação de medidas de tutela de legalidade;
- iii. Se o PPRGCIC autárquico, nos aspetos relacionados com a área do Urbanismo, inclui os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção e se é objeto de monitorização;
- iv. Se as receitas urbanísticas estão devidamente registadas e contabilizadas.

Assim, os principais referenciais utilizados nas análises efetuadas neste Capítulo foram:

- a) O quadro legal e regulamentar aplicável, designadamente, o Regime de Desenvolvimento da Lei de Bases da Política Pública de Solos de Ordenamento do Território e de Urbanismo,<sup>15</sup> o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT),<sup>16</sup> o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial dos Açores (RJIGT),<sup>17</sup> o Regime Jurídico da Urbanização e a Edificação (RJUE),<sup>18</sup> o Regime Geral da Taxas das Autarquias Locais (RGTAL)<sup>19</sup> e o Regime Geral das Contraordenações (RGCO);<sup>20</sup>

<sup>15</sup> DL n.º 80/2015, de 14 de maio, alterado pelos DL n.º 81/2020, de 2 de outubro - entrada em vigor em 2 de novembro de 2021, DL n.º 25/2021, de 29 de março - entrada em vigor em 1 de Abril de 2021; DL n.º 45/2022, de 8 de julho - entrada em vigor em 9 de julho 2022; -DL n.º 10/2024, de 8 de janeiro, com entrada em vigor a 4 de março de 2024, e DL n.º 16/2024, de 19 de janeiro, com entrada em vigor a 20 de janeiro de 2024.

<sup>16</sup> DL n.º 380/99, de 22 de setembro, revogado pelo DL n.º 80/2015, de 14 de maio, que, não obstante, manteve em vigor determinadas normas.

<sup>17</sup> DLR n.º 14/2000/A, de 23 de maio, alterado e republicado pelo DLR n.º 24/2003/A, de 12 de maio.

<sup>18</sup> DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, atualizado de acordo com os seguintes diplomas: Declaração de Retificação n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro; DL n.º 177/2001, de 04 de junho, retificado pela Declaração de Retificação n.º 13-T/2001, de 30 de junho; Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro; Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro; DL n.º 157/2006, de 08 de agosto; Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro; DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro; DL n.º 116/2008, de 4 de julho; DL n.º 26/2010, de 30 de março ; Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro; DL n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro; DL n.º 136/2014, de 9 de setembro; pela Declaração de Retificação n.º 46-A/2014, de 10 de novembro; DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro ; DL n.º 97/2017, de 10 de agosto; Lei n.º 79/2017, de 18 de agosto; DL n.º 121/2018, de 28 de dezembro; DL n.º 66/2019, de 21 de maio; Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro ; Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro e DL n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

<sup>19</sup> Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 117/2009, de 29 de dezembro e 64-A/2008, de 31 de dezembro.

<sup>20</sup> DL n.º 432/82, de 27 de outubro alterado pela Declaração de 6 de janeiro de 1983, pelo DL n.º 356/89, de 17 de outubro, pela declaração de 31 de outubro de 1989, pelo DL n.º 244/95, de 14 de setembro, pelo DL n.º 323/2001, de 17 de dezembro e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

- b) Os Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor (PMOT) vigentes no município;
- c) Os regulamentos municipais na área do urbanismo e cobrança de receita;
- d) O Plano de Organização (constituição do executivo e distribuição de pelouros,<sup>21</sup> regimento do órgão executivo<sup>22</sup> e deliberativo, delegações e subdelegações de competências,<sup>23</sup> estrutura orgânica macro e micro, atribuições das várias unidades orgânicas (UO) e competências dos seus dirigentes, vertido nomeadamente nos Regulamentos da Organização Interna dos Serviços (ROIS) do MSCG, vigentes no período objeto de análise;<sup>24</sup>
- e) A identificação nominal dos trabalhadores afetos às UO relevantes em razão das matérias objeto de inspeção;<sup>25</sup>
- f) A Norma de Controlo Interno (NCI)<sup>26</sup> e princípios básicos de Controlo Interno (CI), designadamente: segregação de funções, controlo das operações, definição de competências, autoridade e responsabilidade, pessoal qualificado, competente e responsável, registo metódico dos factos, rotação periódica, formação do pessoal e boas práticas utilizadas no CI na área do urbanismo;
- g) A regulamentação interna, nomeadamente os procedimentos específicos estabelecidos<sup>27</sup> pela autarquia enquadráveis na área determinada para análise;
- h) O PPRGCIC e Relatório de Execução do ano 2021.<sup>28</sup>

## 1. ENQUADRAMENTO DA ÁREA DA GESTÃO URBANÍSTICA NO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA

### 1.1. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A organização e estrutura dos serviços municipais no período objeto de análise e a gestão urbanística do município sofreu alterações no decurso de 2021, conforme se observa no quadro seguinte:

<sup>21</sup> Cfr. docs. a fls. 64 a 68.

<sup>22</sup> Cfr. Despacho 667/2011, de 10 de janeiro, publicado no DR, II Série, n.º 6, de 10 de janeiro e Regulamento n.º 844/2021, de 9 de setembro, publicado no DR, II Série, n.º 176, de 9 de setembro.

<sup>23</sup> Cfr. docs. a fls. 69 a 119.

<sup>24</sup> Cfr. Despacho 667/2011, de 10 de janeiro, publicado no DR, II Série, n.º 6, de 10 de janeiro e Regulamento n.º 844/2021, de 9 de setembro, publicado no DR, II Série, n.º 176, de 9 de setembro.

<sup>25</sup> Cfr. docs. a fls. 55 a 59.

<sup>26</sup> Cfr. docs. a fls. 1559 a 1577 e 1578 a 1624.

<sup>27</sup> Cfr. docs. a fls. 120 e 123.

<sup>28</sup> Cfr. docs. a fls. 1517 a 1545. O MSCG não elaborou relatório de execução.

**QUADRO 2 – REGULAMENTOS DE ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DO MSCG**

Regulamento	Data de Aprovação		Publicidade		
	CM	AM	Entidade	Entrada em vigor	Até
Despacho n.º 667/2011, de 10 de janeiro	02/11/2010	30/11/2010	II série do DR n.º 6, de 10 de janeiro de 2011	1 de fevereiro de 2011	31 de setembro de 2021
Regulamento n.º 844/2021, de 9 de setembro	12/08/2021	16/08/2021	II série do DR n.º 176, de 9 de setembro de 2021	1 de outubro de 2021	atualidade

Fonte: Dados fornecidos MSCG

Da respetiva observação importa salientar que:

- O modelo de estrutura orgânica e da estrutura nuclear na área objeto de análise, aprovado a 30 de novembro de 2010 e vigente até 31 de setembro de 2021, previa a existência da Divisão Técnica de Obras e Urbanismo (DTOU)<sup>29</sup> com os seguintes setores: Setor de Apoio Administrativo (SA), Setor de Urbanismo, Obras Particulares e Loteamentos (SUOPL), Armazém e Parque de Máquinas, Gabinete Urbano e de Rede Viária (GURV), Setor de Obras Municipais (SOM), e Fiscalização.

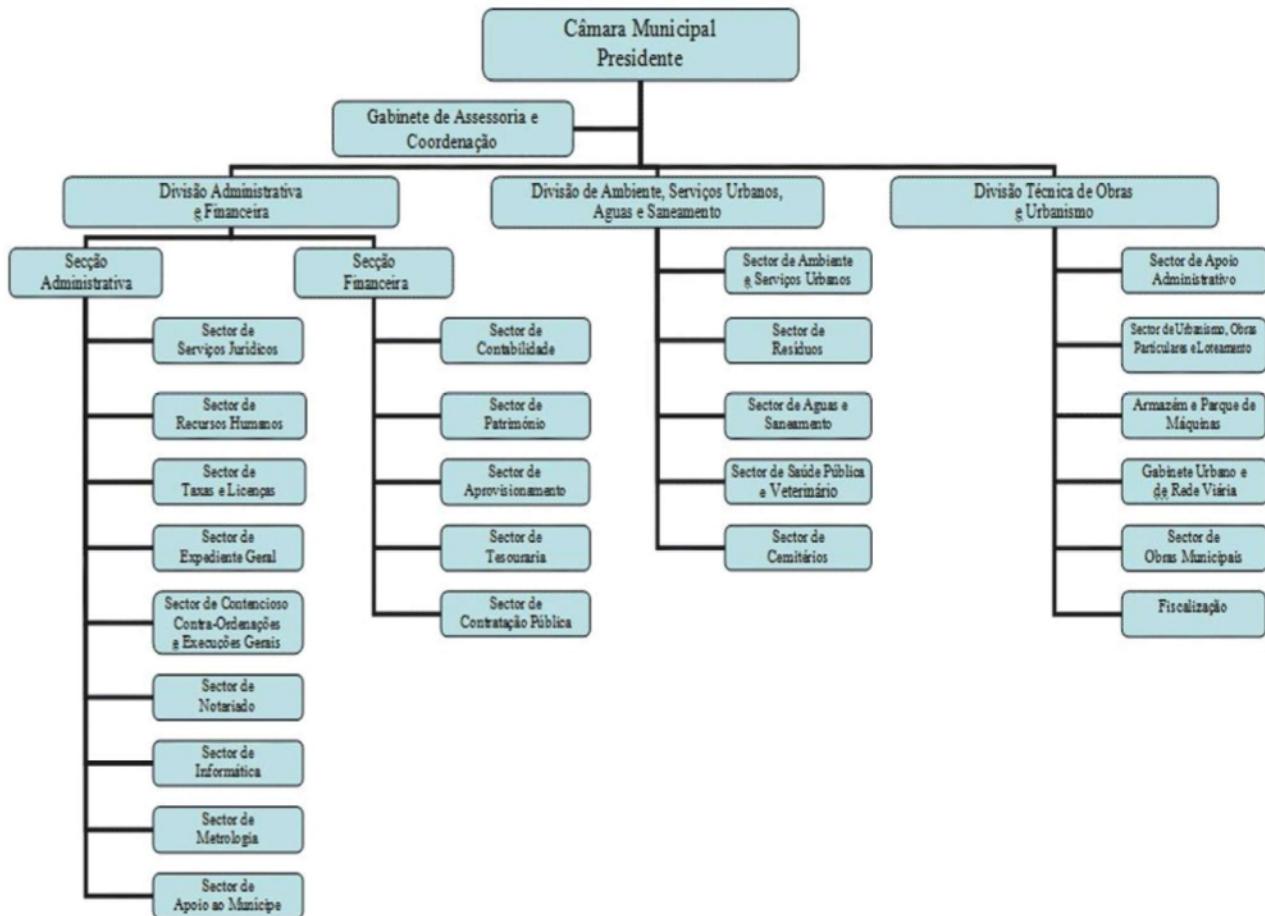
Na área financeira, releva atender à Divisão Administrativa e Financeira (DAF),<sup>30</sup> à Seção Financeira (SF) com os Setores de Tesouraria e de Contabilidade, com competências no âmbito da liquidação e cobrança de receita. Também importa destacar a Seção Administrativa, através do Setor de Taxas e Licenças (STL), do Setor de Serviços Jurídicos e do Setor de Contencioso, Contraordenações e Execuções Fiscais, também passives de intervenção em sede da gestão urbanística.

A figura seguinte permite observar o organograma do MSCG decorrente do regulamento em vigor entre 1 de janeiro e 31 de setembro de 2021.

<sup>29</sup> Artigo 7.º do Despacho n.º 667/2011, de 10 de janeiro de 2011.

<sup>30</sup> Artigo 18.º do Despacho n.º 667/2011, de 10 de janeiro de 2011.

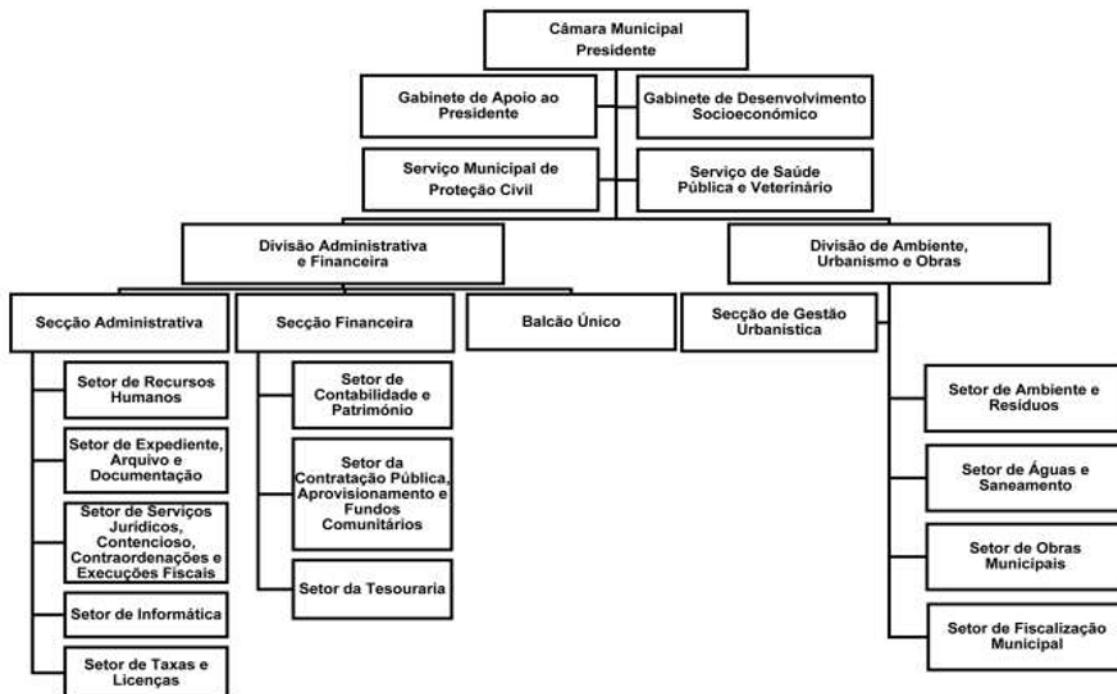
FIGURA 1 – ORGANOGRAMA EM VIGOR NO PERÍODO DE 1 DE JANEIRO A 31 DE AGOSTO DE 2021



Fonte: Dados fornecidos pelo MSCG

- Com a alteração à organização dos serviços municipais ocorrida em outubro de 2021, deu-se a extinção das unidades orgânicas flexíveis DTOU e DASUAS e a criação, e seu lugar, de uma única unidade orgânica denominada de Divisão de Ambiente, Urbanismo e Obras (DAUO). Esta nova divisão dispõe de uma subunidade orgânica - Seção de Gestão Urbanística, (SGU) e quatro setores, a saber: o Setor de Ambiente e Resíduos (SAR), o Setor de Águas e Saneamento (SAS), o Setor de Obras Municipais (SOM) e o Setor de Fiscalização Municipal (SFM), conforme se observa na figura *infra*:

**FIGURA 2 – ORGANOGRAMA EM VIGOR NO PERÍODO DE 1 DE SETEMBRO A 31 DE DEZEMBRO DE 2021**



Fonte: Dados fornecidos pelo MSCG

- Acresce referir que à data da elaboração do presente relato a estrutura de organização do MSCG tinha já sofrido alterações em 2023,<sup>31</sup> sem destaque maior no relato em virtude dos eventuais atos e procedimentos promovidos relevantes na presente ação estarem enquadrados nos regulamentos de organização e funcionamento vigentes em 2021.

## 1.2. ESTRUTURA DE DECISÃO

As operações urbanísticas, independentemente da sua eventual submissão a controlo prévio (licenciamento, comunicação prévia e autorização de utilização), estão sujeitas a um controlo sucessivo ou fiscalização administrativa, a qual se destina a garantir a sua conformidade com o regime normativo aplicável e a prevenir os riscos advinientes da mesma, em especial os relativos quanto à saúde e segurança das pessoas – artigos 93.º e seguintes. do RJUE.

A competência para a realização desta tarefa recai sobre o Presidente da Câmara Municipal (PCM) (que a pode delegar num vereador, preferencialmente naquele que tem o pelouro relativo a matérias de urbanismo).

<sup>31</sup> Nomeadamente através do Despacho n.º 12933/2023, publicado no DR, II Série, n.º 241, de 15 de dezembro.

### 1.2.1. DISTRIBUIÇÃO DE PELOUROS PELO EXECUTIVO DA CÂMARA MUNICIPAL

Nos mandatos em análise não houve distribuição de pelouros pelos membros do executivo municipal da CMSCG.

### 1.2.2. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O âmbito temporal da ação inspetiva (2021) abrangeu dois mandatos. Assim, na área objeto de verificação, a CM delegou competências no seu Presidente, dentro da previsão dos artigos n.ºs 34.º, 35.º e 36.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, doravante designado de [RJAL]),<sup>32</sup> tendo, por sua vez, o PCM delegado competências próprias e subdelegado competências originárias do órgão executivo, a saber:

No mandato de 2017/2021

- Na reunião ordinária da CM, realizada a 17 de outubro de 2017,<sup>33</sup> foi apresentada e aprovada a delegação de poderes da CM no Presidente, tendo sido a mesmo objeto de publicitação no sítio oficial da edilidade e em edital, nos lugares de estilo.<sup>34</sup>

Por outro lado, foram ainda delegadas competências do PCM no Vice-Presidente da Câmara Municipal (VPCM), através de despacho de delegação de competências próprias e delegadas, também publicitado no sítio oficial do município e, bem assim, através de edital nos lugares de estilo.<sup>35</sup>

No mandato de 2021/2025

- Na reunião ordinária da CM, realizada a 22 de outubro de 2021,<sup>36</sup> foi apresentada e aprovada a delegação de poderes da CM no Presidente, devidamente publicitada no sítio oficial do município em edital nos lugares de estilo.<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Alterado pelas Retificações n.ºs 46-C/2013, de 1 de novembro, 50-A/2013, de 11 de novembro e pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69./2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, 50/2018, de 16 de agosto, 66/2020, de 4 de novembro, 24-A/2022, de 23 de dezembro, 82/2023, de 29 de dezembro e pelo DL n.º 10/2024, de 8 de janeiro. No âmbito temporal da ação aplicava-se a 9.ª versão desta Lei.

<sup>33</sup> Cfr. docs. a fls. 74 a 88.

<sup>34</sup> Cfr. docs. a fls. 89 a 95.

<sup>35</sup> Cfr. docs. a fls. 93 a 95.

<sup>36</sup> Cfr. docs. a fls. 96 a 103.

<sup>37</sup> Cfr. docs. a fls. 104 a 119.

Mais foram delegadas, designadamente as competências do PCM no VPCM, por despacho (de delegação de competências próprias e delegadas) publicitado no sítio oficial e nos lugares de estilo da autarquia, por edital.<sup>38</sup>

Foi ainda delegado na Chefe de Divisão de Ambiente, Urbanismo e Obras, através de despacho de 5 de novembro de 2021, competências autárquicas nesta sede, incluindo os recursos humanos a ela afetos,<sup>39</sup> com publicitação nos locais de estilo do respetivo edital.<sup>40</sup>

#### 1.2.3. PROCEDIMENTOS IMPLEMENTADOS PARA A TOMADA DE DECISÃO

De acordo com a informação prestada, a tomada de decisão, na área do urbanismo, baseava-se na decisão do PCM com base no parecer técnico emitido pelo arquiteto da autarquia.

A partir de novembro de 2021, o procedimento adotado é a análise técnica do processo com a elaboração de parecer fundamentado, pelo arquiteto da Autarquia, sendo estas informações compiladas quinzenalmente e elaborada proposta para a reunião da CM pela chefe de divisão da DAUO, tendo o executivo de deliberar a aprovação e/ou indeferimento dos processos de obras.<sup>41</sup>

#### 1.2.4. RESPONSÁVEIS PELA ÁREA DO URBANISMO<sup>42</sup>

A autarquia identificou como responsáveis da área objeto de inspeção os trabalhadores identificados no quadro seguinte

QUADRO 3 – RESPONSÁVEIS E ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DO MSCG

Relação dos dirigentes e chefias sectoriais no período de relato 01/01/2021 a 31/12/2021		
Nome	Órgão /Cargo	Período de responsabilidade
		02/01/2020 a 01/12/2020
		01/12/2020 a 30/09/2021
		01-10-2021 a 31/12/2021
		01/11/2021 a 31/12/2021
		desde 01/01/2012

Fonte: Dados fornecidos pelo MSCG

<sup>38</sup> Cfr. docs. a fls. 118 e 119.

<sup>39</sup> Cf. docs. a fls. 107 a 110.

<sup>40</sup> De igual modo, foram delegadas competências na Chefe de Divisão Administrativa e Financeira (em regime de Substituição). cfr. docs. a fls. 104 a 108 e 112 a 117.

<sup>41</sup> Cfr. doc. a fl. 120.

<sup>42</sup> A relação nominal de responsáveis pela área do urbanismo pode ser consultada nos doc. a fl. 73.

### 1.3. QUADRO DE PESSOAL AFETO À ÁREA DO URBANISMO – RESPONSÁVEIS

Aos vários serviços do MSCG estão afetos recursos humanos, entre os quais os constantes da Lista Nominativa apresentada pela autarquia e no seu mapa de pessoal.<sup>43</sup>

Segundo informação prestada pelo município,<sup>44</sup> o pessoal afeto era constituído por um total de setenta (70) trabalhadores distribuídos pelas unidades orgânicas como se identifica no quadro *infra*:

**QUADRO 4 – QUADRO DE PESSOAL DO MSCG\_2021**

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA Até 9/09/2021 Despacho n.º 667/2011, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 6, de 10 de Janeiro de 2011		CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA, após 10/9/2021 Regulamento n.º 844/2021, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 176, de 9 de setembro de 2021	
Nome	N.º de trabalhadores	Nome	N.º de trabalhadores
Gabinete de Assessoria e Coordenação	7	Gabinete de Apoio ao Presidente	0
Divisão Administrativa e Financeira (DAF)	15	Gabinete de Desenvolvimento Socioeconómico (GDS)	5
Secção Administrativa (SA)	10	Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC)	0
Sector de Serviços Jurídicos	1	Serviço de Saúde Pública Veterinária (SSPV)	2
Sector de Recursos Humanos	1	Divisão Administrativa e Financeira (DAF)	15
Sector de Taxas e Licenças	0	Secção Administrativa (SA)	9
Sector de Expediente Geral	7	Secção Financeira (SF)	6
Sector de Contencioso, Contraordenações e Execuções Fiscais;	0	Balcão Único	0
Sector de Notariado	0	Divisão Ambiente Urbanismo e Obras	48
Sector de Informática;	1	DAUD	7
Sector de Metrologia	0	Secção de Gestão Urbanística (SGU)	3
Sector de Apoio ao Município	0	Secção do Ambiente e Resíduos (SAR)	13
Secção Financeira	5	Secção de Água e saneamento (SAS)	11
Sector de contabilidade;	4	Secção de obras municipais (SOM)	13
Sector de património;	0	Secção de fiscalização municipal (SFM)	1
Sector de apropriação;	0	<b>Total geral</b>	<b>70</b>
Sector de Tesouraria;	1		
Contratação Pública	0		
Divisão Ambiente, Serviços Urbanos, águas e Saneamento	31		
Sector de Ambiente e Serviços Urbanos	9		
Sector de Resíduos	5		
Sector de Águas e Saneamento	17		
Sector de Saúde Pública e Veterinário	0		
Sector de Cemitérios	0		
Divisão Técnica de Obras e Urbanismo	17		
Sector de Apoio Administrativo	1		
Sector de Urbanismo, Obras Particulares e Loteamentos	2		
Armazém e parque de Máquinas	0		
Gabinete Urbano e de Rede Viária	0		
Sector de Obras Municipais	13		
Fiscalização	1		
<b>Total geral</b>	<b>70</b>		

Fonte: Dados fornecidos pelo MSCG

<sup>43</sup> Cfr. docs. a fls. 55 a 59.

<sup>44</sup> Cfr. Tabela 1 e 2 do Apêndice I - deste PR.

Recordando que ocorrem alterações na estrutura e organização das áreas objeto de análise no decurso de 2021 e apesar da autarquia não ter desagregado a informação de afetação de pessoal por setores, nomeadamente a partir da entrada em vigor do Regulamento n.º 844/2021, de 9 de setembro, foi possível aferir que:

- O Setor de Serviços Jurídicos, Contencioso, Contraordenações e Execuções Fiscais da (resultante da fusão do Setor de Serviços Jurídicos e do Setor de Contencioso, Contraordenações e Execuções Fiscais) era apenas dotado com um jurista;
- O Setor de Taxas e Licenças (STL) não possuía nenhum trabalhador afeto até 31 de novembro de 2021. Os trabalhadores que efetuam a cobrança de taxas no âmbito do urbanismo não estão afetos a este setor;
- A criação do Balcão Único<sup>45</sup> <sup>46</sup>, não foi acompanhada do provimento dos respetivos trabalhadores e, por isso, não teve concretização;
- A reestruturação orgânica de 2021 significou a afetação de dez trabalhadores à DAUO;
- O município possuí apenas um fiscal municipal;

#### 1.4. ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA CONTABILÍSTICO E DE INFORMAÇÃO<sup>47</sup>

A organização contabilística e patrimonial do município e respetivo funcionamento rege-se, na generalidade, pelos procedimentos definidos no DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)<sup>48</sup>, e no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99, 22 de fevereiro,<sup>49</sup> pelas normas previstas no SCI da autarquia e pelas disposições constantes da orgânica do Município e demais legislação em vigor.

O sistema contabilístico municipal funciona com base nas aplicações informáticas em uso na autarquia constantes do quadro infra e da responsabilidade da *Software House Associação de Informática da Região Centro (AIRC)*, que criou um sistema integrado e completo, constituído por

<sup>45</sup> O Balcão Único de Atendimento é uma solução de desmaterialização cujo objetivo é colocar à disposição dos cidadãos, no mesmo espaço, todos os serviços municipais, simplificando as formalidades associadas ao tratamento de um processo e garantindo um serviço eficiente num espaço agradável e apelativo.

<sup>46</sup> Artigo 27.º do Regulamento n.º 844/2021, de 9 de setembro.

<sup>47</sup> Cfr. docs. a fls. 120 a 127.

<sup>48</sup> Alterado pelo DL n.º 33/2018, de 15 de abril e pelo DL n.º 85/2016, de 21 de dezembro. Revogando o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e os planos de contas setoriais, com efeitos a 01/01/2018. A Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2019) estabelece que em 2019, as entidades integradas no subsetor da administração local aplicam o referencial contabilístico de 2018, com vista a garantir a plena transição para o SNC-AP.

<sup>49</sup> Alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, DL n.º 315/2000, de 02 de dezembro, DL n.º 84-A/2002, de 05 de abril e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro. Revogado pela Lei n.º 114/2017, de 20 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018) e pelo DL n.º 192/2015 (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas) (revoga com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento, a partir de 1 de janeiro de 2017).

um conjunto de módulos e sistemas de gestão da informação que permitem, de uma forma fácil e versátil, o tratamento global da informação de acordo com as necessidades específicas.

No MSCG existem os seguintes sistemas informativos:

**QUADRO 5 – APLICAÇÕES INFORMÁTICAS DO MSCG**

Aplicação informática			
Sistema		Serviço que utiliza	Responsável pelas aplicações
<b>Área Financeira</b>			
1	Sistema de Normalização contabilística	✓	Secção Financeira
2	Sistema de Normalização de tesouraria	✓	Secção Financeira
3	Obras de Administração Direta	✗	
4	Sistema de Gestão de Stocks	✗	
5	Sistema de normalização do património	✓	Secção Financeira
6	Sistema de Gestão de Faturação	✓	
7	Sistema de Taxas e Licenças	✓	
8	Gestão de Contratação Pública	✗	
9	Sistema de Controlo de Empreitadas	✗	
<b>Área Recursos Humanos</b>			
1	Sistema de Gestão de Pessoal	✓	Secção Administrativa
2	Sistema de Beneficiários da ADSE	✓	Secção Administrativa
3	Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho	✗	
4	Sistema de Formação de Pessoal	✗	
5	Sistema de Gestão de Estágios	✗	
6	Sistema de Recrutamento de Pessoal	✗	
7	Sistema de Mobilidade e Gestão Previsional	✗	
8	Sistema de Medicina de Trabalho	✗	
<b>Área do Urbanismo</b>			
1	Sistema de Processos de Obras	✓	(não está a ser utilizada)
<b>Área jurídica</b>			
1	Sistema de Execuções Fiscais	✗	
2	Tratamento de Escrituras e Contratos	✗	
3	Sistema de Gestão de Contraordenações	✗	
<b>Área Administrativa</b>			
1	Sistema de Gestão Documental	✓	Transversal a todas as UO
2	Sistema de tratamento de Atas	✗	
<b>Área Água e Saneamento</b>			
1	Sistema de Gestão de Água	✓	
<b>Área de Informática</b>			
1	Aplicação de Administração da AIRC	✓	
2	Gestão de Parque Informático	✗	
3	Agente de Comunicação Externa	✗	

Fonte: Mapa inserido no PPGCIC versão de 2021 e informação prestada pela MGSG

Da sua observação destaca-se que o município dispõe de uma aplicação informática para gerir os processos de obras, mas a mesma não está a ser utilizada,<sup>50</sup> em claro prejuízo dos recursos existentes e da tramitação procedural, que se pretende célere, transparente e fidedigna.

Esta falta de utilização da ferramenta contribui para que não possa ser obtida de forma imediata e agregada, informação relativa a um conjunto de dados relevantes para a gestão urbanística e para o seu controlo.

## 2. QUADRO LEGAL E REGULAMENTAR

Tendo como objetivo aferir se o SCI instituído no município prevê mecanismos de controlo ao nível da aprovação das operações urbanísticas, das cedências ao domínio público municipal e a sua relevação no património municipal, da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, das compensações, em numerário e em espécie, da tramitação dos processos de contraordenações e da aplicação de medidas de tutela de legalidade, foram observados os regulamentos municipais em vigor assim como a NCI, como se descreve de seguida.

De igual modo foi analisado o PPRGCIC nos aspetos relacionados com a área do Urbanismo, incluindo os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção respetiva monitorização da sua aplicação.

### 2.1. PLANEAMENTO TERRITORIAL<sup>51</sup>

Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT)<sup>52</sup> vigentes no território do MSCG, no período abrangido pela presente ação, constam, de informação disponibilizada no site do Ordenamento do Território /Açores,<sup>53</sup> sendo de destacar:

- i. Plano Diretor Municipal de Santa Cruz da Graciosa (PDM) <sup>54 55</sup>;

<sup>50</sup> Cfr. docs. a fls. 125, 126 e 127, 181 e 182.

<sup>51</sup> Cfr. Apêndice II, Tabela 3.

<sup>52</sup> Os PMOT são, de acordo com o RJIGTA, são instrumentos de natureza regulamentar aprovados pelos municípios. Os PMOT estabelecem o regime de uso do solo e definem modelos de evolução previsível da ocupação humana, da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental. Neste momento, os PMOT em vigor nos Açores incluem os Planos Diretores Municipais [PDM], os Planos de Urbanização [PU] e os Planos de Pormenor [PP].

<sup>53</sup> <https://ot.azores.gov.pt/Instrumentos-de-Gestao-Territorial.aspx> (consultado em 9 de abril de 2024), ainda que o mesmo não esteja atualizado.

<sup>54</sup> Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 6/2007/A, de 8 de fevereiro de 2007, publicado no DR, I Série, n.º 28, de 8 de fevereiro, alterado pelo Aviso n.º 7390/2013, de 5 de junho (que retificou anteriores publicações, nomeadamente o Aviso n.º 28/2013, de 20 de março).

<sup>55</sup> O PDM de Santa Cruz da Graciosa encontra-se em revisão, cfr. edital n.º 9/2022, de 15 de julho, publicado no DR, II Série, n.º 135, de 15 de julho.

- ii. Plano de Pormenor da Zona Industrial de Santa Cruz da Graciosa (PPZI);<sup>56</sup>
- iii. Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha Graciosa (POOC)<sup>57</sup>.

Ainda que no site do Ordenamento do Território /Açores exista indicação que o PDM do Município da Graciosa se encontrasse em fase de revisão, iniciada a 7 de julho de 2022,<sup>58</sup> a mesma já se encontra concluída.

Assim, para além do PDM, encontra-se em vigor no MSCG um PP, não existindo, no entanto, qualquer PU aprovado.

## 2.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS<sup>59</sup>

Em matéria de gestão urbanística, em especial na urbanização e edificação, no período temporal da ação, o município dispõe, conforme informação prestada, dos seguintes regulamentos:

- i. Regulamento Municipal de Edificação Urbana (RMEU);<sup>60</sup>
- ii. Regulamento de Cedência de Lotes na Zona Industrial (RCLZI);<sup>61</sup><sup>62</sup>
- iii. Regulamento Geral de Taxas Municipais (RGTM)<sup>63</sup> e respetiva Tabela de Taxas;<sup>64</sup>
- iv. Código de Posturas da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa (CPCSCG).<sup>65</sup>

### 2.2.1. REGULAMENTO MUNICIPAL DE EDIFICAÇÃO URBANA

Da análise efetuada ao RMEU aprovado pela CM e pela AM em 4 e 30 de novembro de 2010, respetivamente, e em vigor a 2021, destacamos o seguinte:

- O RMEU integrou no seu Capítulo X, sob a epígrafe “Das taxas”, normas relativas à liquidação de taxas urbanísticas nomeadamente:

<sup>56</sup> Aviso n.º 2928/2015, publicado no DR, II Série, n.º 54, de 18 de março de 2015, em revisão através do Aviso n.º 65/2023, de 9 de outubro, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 194, de 8 de outubro de 2023.

<sup>57</sup> DRR n.º 13/2008/A, de 25 de junho, publicado no DR, I Serie, n.º 121, de 25 de junho.

<sup>58</sup> Deliberação da CMSCG, que aprovou por unanimidade a proposta de início do procedimento de revisão do PDM.

<sup>59</sup> Cfr. Apêndice II, Tabela 4 e 5.

<sup>60</sup> Regulamento n.º 882/2010, publicado no DR, II Série, n.º 241, de 15 de dezembro de 2010.

<sup>61</sup> Regulamento n.º 155/2015, publicado no DR, II Série, n.º 60 de 20 de março.

<sup>62</sup> Não foi objeto de observação por não existirem evidências da liquidação e cobrança de taxas neste âmbito.

<sup>63</sup> Regulamento n.º 5882/2010, publicado no DR, II Série, n.º 55, de 19 de março. Publicitado na página do município em: [https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info\\_regulamentar/251.pdf](https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/251.pdf). A sua tabela de taxas foi alterada em 2013 através do Regulamento n.º 119/2013, de 2 de abril, publicado no DR, II Série, n.º 64 e em 2016, através do Regulamento n.º 233/2016, de 8 de março, publicado no DR, II Série, n.º 47.

<sup>64</sup> Cfr. doc. a fls.153 a 155 e 156 a 180.

<sup>65</sup> Regulamento n.º 61/2014, de 12 de fevereiro de 2014, publicado no DR, II Série, n.º 30, de 12 de fevereiro.

- a) A aplicação de taxas a cobrar pela CM através da remessa para o RGTM do MSCG (artigo 63.º);
- b) O âmbito de aplicação das taxas devidas pela realização, reforço e manutenção das infraestruturas urbanísticas (artigo 65.º);
- c) A redução ou isenção de taxas por realização de infraestruturas urbanísticas (artigo 68.º), que mais não é também a remessa da matéria para o RGTM do MSCG;
- d) Normas relativas às compensações devidas (artigos 71.º a 73.º), ainda que o mesmo não estabeleça regras claras e concretas sobre o cálculo do valor das mesmas;
- A autarquia ainda não operacionalizou a plataforma eletrónica referida no artigo 8.º-A do RJUE, com todas as funcionalidades previstas que permitam a tramitação eletrónica dos procedimentos/pretensões relativos a operações urbanísticas previstas no RJUE. Tal plataforma, além de conduzir a uma desmaterialização dos processos, potenciando uma maior interação com o cidadão e um melhor acompanhamento das diferentes fases do processo, facilitaria o desenvolvimento de procedimentos de CI adequados à natureza das operações;
- O Regulamento em vigor não reflete, como devia, as alterações introduzidas no RJUE posteriormente a 2010 e nomeadamente a estabelecida pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, no que respeita, em especial, ao procedimento de comunicação prévia, que foi objeto de significativas alterações, e às medidas de tutela da legalidade urbanística, com a tipificação de novas medidas<sup>66</sup> que necessitavam de concretização e execução em regulamento municipal.<sup>67</sup>

#### 2.2.2. REGULAMENTO DE CEDÊNCIA DE LOTES NA ZONA INDUSTRIAL DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA

O Regulamento de Cedência de Lotes na Zona Industrial de Santa Cruz da Graciosa (RCLZI), destina-se a disciplinar o regime de cedência de lotes, nomeadamente no que respeita à cobrança de receita sobre esta cedência e encontra-se enquadrado no PPZI do município.

A autarquia não forneceu informação financeira das receitas cobrada em 2021 no âmbito da cedência de lotes na zona industrial de Santa Cruz da Graciosa, o que inviabilizou a análise inspetiva a esta tipologia de receita.

Ainda assim, e através da análise sumária a este documento, não pode deixar de constatar-se que a autarquia não evidenciou ter atualizado os valores dos preços constantes da Tabela n.º 1 do artigo

<sup>66</sup> Suspensão administrativa da eficácia do ato de controlo prévio e legalização de operações urbanísticas.

<sup>67</sup> Vd. n.º 2 do artigo 3.º do RJUE, na redação dada pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro.

6.º do RCLZI, de acordo com o estabelecido no artigo 7.º deste mesmo regulamento, pelo que deve a autarquia encetar esforços para proceder à atualização dos preços suprarreferidos nos termos previstos na lei.

#### 2.2.3. CÓDIGO DE POSTURAS DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA<sup>68</sup>

O Código de Posturas em vigor foi aprovado por deliberação da AM de 28 de janeiro de 2014, e não foi objeto de qualquer alteração.

O Código de Posturas do Município abrange diversas matérias entre as quais destacamos a regulamentação das contraordenações e dos bens de domínio municipal por regulamentarem especificamente matérias relacionadas com o urbanismo.

Refira-se ainda que as coimas previstas neste código nunca foram atualizadas, apesar do artigo 8.º do mesmo prever a sua atualização anual em função dos índices de inflação acumulados durante os 12 meses e indicados pelo Serviço Regional de Estatística.

#### 2.2.4. REGULAMENTO GERAL DE TAXAS MUNICIPAIS E RESPECTIVA TABELA DE TAXAS<sup>69</sup>

No período auditado vigorou no MSCG o RGTM, aprovado pela CM em 11 de fevereiro de 2010 e pela AM em sessão ordinária de 24 de fevereiro de 2010, com as respetivas alterações, de 11 de março de 2013 e de 29 de fevereiro de 2016, que - entre outras matérias - preveem as disposições gerais relativas à liquidação, cobrança e pagamento de taxas devidas no âmbito do urbanismo,

Da sua análise importa salientar o seguinte:

- O RGTM não contém a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, não refletindo, designadamente, os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e investimentos previstos, em observância do disposto na alínea c), do n.º 2 do artigo 8.º do RGTAL. Ainda que solicitada a mesma, não foi disponibilizada à equipa inspetiva;
- Também as alterações efetuadas ao RGTM não foram objeto de relatório de suporte à fundamentação económico-financeira;
- De igual modo, não existem evidências que tenha sido efetuada a fundamentação das isenções e reduções de taxas, em termos subjetivos e objetivos, nos termos do disposto na alínea d), do

<sup>68</sup> Regulamento n.º 61/2014, de 12 de fevereiro, publicado no DR, II Série, n.º 30 de 12 de fevereiro de 2014.

<sup>69</sup> Conferir Apêndice II, Tabela 5 e doc. a fls. 183 a 187.

n.º 2, do artigo 8.º do RGTAL, não sendo ainda descrito o procedimento para a sua atribuição, bem como os órgãos competentes (artigos 8.º a 11.º);

- Inexiste fundamentação do cálculo das taxas previstas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, nos termos definidos pelo artigo 116.º, n.º 5 do RJUE;
- Apesar do RGTM contemplar a possibilidade de autoliquidação de taxas urbanísticas (artigo 14.º), o mesmo não está implementado no município, não sendo disponibilizado para o efeito um simulador de taxas municipais;
- As taxas e outras receitas municipais previstas na Tabela anexa ao Regulamento nunca foram atualizadas, apesar do artigo 7.º do respetivo Regulamento prever a sua atualização anual mediante aplicação do índice de preços ao consumidor publicado pelo Instituto Nacional de Estatística e relativo aos doze meses do ano anterior,<sup>70</sup> o que potenciou um prejuízo para os cofres municipais.

### 2.3. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS

No período abrangido pela inspeção, e em sequência da vigência de diferentes orgânicas dos Serviços Municipais, o Setor de Fiscalização integrou a DTOU no período de 1 de janeiro a 10 de outubro de 2021 e passou a integrar a DAUO no período de 10 de outubro a 31 de dezembro do mesmo ano.

Da análise efetuada constatou-se a inexistência de qualquer regulamento ou procedimento específico nesta área específica.

De referir que embora o RMEU e o CPCSCG do município graciense disciplinem aspectos respeitantes à fiscalização e às contraordenações, 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 (cfr. n.º 8 do artigo 6.º e n.º 6 do artigo 7.º do RJUE), estando, portanto, sujeitas a fiscalização administrativa por força do disposto no artigo 93.º, n.º 1, alínea d), *in fine*, do RJUE.

Acresce ainda referir que as fragilidades identificadas na fiscalização das obras particulares ficaram igualmente evidenciadas nos processos analisados nomeadamente as decorrentes da análise vertida no Capítulo III deste relato, tendo sido detetadas desconformidades entre as obras

<sup>70</sup> Cfr. INE - <http://www.ine.pt>.

aprovadas e as executadas, que apesar de identificadas, não mereceram o desencadeamento das correspondentes medidas de tutela de legalidade e sancionatórias legalmente aplicáveis.

Deste modo, deverá a Autarquia ponderar a elaboração de um regulamento de fiscalização urbanística, de forma a dotar a atividade fiscalizadora nesta área de intervenção de um quadro procedural orientador e disciplinador de um conjunto de práticas indispensáveis à eficácia da fiscalização e correspondente aplicação legal.

#### 2.4. NORMA DE CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS<sup>71</sup>

Considerando que não obstante o SNC-AP introduzir um novo paradigma contabilístico e revogar os planos setoriais, nomeadamente o POCAL, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020, para o Setor da Administração Local (SAL) aquele manteve em vigor os pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, do POCAL que contém as especificações relativas ao CI, às regras previsionais e modificações do orçamento respetivamente, a adotar pelo SAL, e consequentemente a obrigatoriedade de existência do SCI.

Assim, nos termos do estabelecido no ponto 2.9 do POCAL, o SCI deve englobar o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os demais métodos e procedimentos suscetíveis de contribuir para *“assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira viável.”*

Este ponto é também reforçado no artigo 9.º do SNC-AP, que estabelece que as entidades públicas devem adotar um SCI que englobe, designadamente, o plano de organização, as políticas, bem como os demais procedimentos que garantam que o desenvolvimento das atividades é assegurado com eficiência e eficácia.

E tendo por objetivo verificar se SCI instituído no município prevê mecanismos de controlo ao nível da aprovação das operações urbanísticas, das cedências ao domínio público municipal e a sua relevação no património municipal, da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, das compensações, em numerário e em espécie, da tramitação dos processos de contraordenações e da aplicação de medidas de tutela de legalidade, procedeu-se à análise da NCI enquanto parte do SCI do município, que deverá incluir as regras e procedimentos normativos de todas as suas áreas de intervenção.

---

<sup>71</sup> Abrange a identificação, recolha e partilha de informação de forma a permitir aos responsáveis e ao pessoal executar as respetivas funções, incluindo, as relativas ao processo de relato financeiro, nomeadamente registos contabilísticos, informação de suporte, estimativas contabilísticas e divulgações significativas e controlos.

#### 2.4.1. APROVAÇÃO, REMESSA E PUBLICIDADE DA NORMA DE CONTROLO INTERNO

No ano objeto de análise (2021), o MSCG utilizou duas NCI distintas, como se identifica de seguida:

**QUADRO 6 – REGULAMENTO DE CONTROLO INTERNO**

Identificação	Norma de Controlo Interno (NCI)			
	Data de Aprovação		Entrada em vigor	Até
	CM	AM		
NCI de 13 de fevereiro de 2002			13 de fevereiro de 2002	29 de junho de 2021
NCI de 29 de julho de 2021	21/06/2021	29/06/2021	30 de junho de 2021	30 de novembro de 2023
NCI de 20 de novembro de 2023	03/11/2023	20/11/2023	1 de dezembro de 2023	atualidade

Fonte: Dados fornecidos pelo MSCG, cfr. docs. a fls. 1559 a 1577 e 1578 a 1624.

À data de elaboração do PR foi aferido, por consulta ao site do município, que através de deliberações da CM e da AM, de 3 e 20 de novembro de 2023, respetivamente, foi aprovada nova NCI para o MSCG, que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2023 e que revogou a NCI de 29 de junho de 2021.<sup>72</sup>

#### 2.4.2. PROCEDIMENTOS DE CONTROLO INTERNO IMPLEMENTADOS

Em conformidade com os objetivos *supra* elencados, os trabalhos foram orientados no sentido de se certificar se os métodos e procedimentos estatuídos pela NCI, ao nível da liquidação e cobrança de receita na área do urbanismo, eram aplicados de forma efetiva e regular no decurso do exercício, na área da organização administrativa e financeira (por ser transversal à área selecionadas para análise).

A análise efetuada por amostra simples recaiu nos procedimentos de controlo interno previstos e/ou implementados na área da gestão urbanística, tendo como principal objetivo a identificação dos principais sistemas, práticas e controlos de gestão da autarquia e apoia-se nos elementos/documentos identificados e fornecidos pelo município, relacionados entre si.

<sup>72</sup> Passível de consulta em [Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa \(cm-graciosa.pt\)](http://cm-graciosa.pt).

#### 2.4.2.1. ÁREA DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Atendendo ao disposto no ponto 2.9 do POCAL, constatou-se a existência de insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MSCG em 2021, em especial no que respeita:

- i. À falta de atualização da NCI em vigor até 29 de junho de 2021, que não refletia a legislação e regulamentação relevante que surgiu desde a data da sua elaboração (2002) nem as reorganizações internas da estrutura orgânica dos serviços do MSCG, entretanto ocorridas;
- ii. À falta de nomeação dos responsáveis pelas funções de controlo;
- iii. À falta de controlo das operações;
- iv. Às deficiências detetadas no registo dos factos, tendo em conta a falta de cumprimento das regras contabilísticas e a falta de comprovativos ou documentos justificativos (estes deveriam ser numerados de forma sequencial de maneira a ser possível efetuar um controlo dos documentos que se inutilizem ou anulem o que não se verifica);
- v. Às omissões no tocante à descrição dos circuitos obrigatórios dos documentos, à sua verificação, bem como quanto à observância do princípio da segregação de funções;

Refira-se que na definição das funções de controlo, a autarquia deve atender à identificação das responsabilidades funcionais, aos circuitos obrigatórios dos documentos e às verificações respetivas, bem como observar o princípio da segregação de funções.

- vi. Ao incumprimento generalizado do disposto no artigo 23.º, n.º 1, do DL n.º 135/99, de 22 de abril, na redação que lhe foi dada pelo DL n.º 73/2014, de 13 de maio e do artigo 6.º da NCI, pela não identificação nominal, temporal e funcional dos intervenientes nos processos;
- vii. À inexistência do sistema de contabilidade de gestão,<sup>73</sup> desrespeitando o estabelecido no artigo 38.º da Norma de Contabilidade Pública (NCP 27) e que contribui para a fragilização do sistema de CI da autarquia e, em especial, na área objeto de análise.

#### 2.4.2.2. ÁREA DE GESTÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA/URBANISMO

Da análise aos processos e dos testes realizados detetámos também outras situações que revelam igualmente fragilidades do sistema de CI, na área do urbanismo, designadamente constatou-se que:

<sup>73</sup> Cfr. doc. a fl. 123.

- i. A NCI, que enuncia as competências e tarefas adstritas a cada unidade e subunidade orgânica, encontra-se desajustado da estrutura orgânica da CM, por força das alterações, entretanto, introduzidas àquela estrutura;
- ii. A NCI não prevê quaisquer normas e procedimentos de controlo específicos na área do urbanismo (planeamento, gestão, reabilitação, liquidação de taxas e preços), não prevenindo, por isso, o risco de erros na atuação dos serviços;
- iii. Não estão definidos os circuitos documentais, nem existe manual de procedimentos a adotar em função do tipo de procedimento aplicável às operações urbanísticas requeridas e nomeadamente no que respeita ao cálculo e liquidação das taxas urbanísticas, pelo que a NCI não contém suficiente detalhe relativamente à definição, sistematização e operacionalização de controlos robustos em cada um dos processos da área do urbanismo;
- iv. Apesar do RJUE estabelecer a utilização dos meios eletrónicos e a desmaterialização dos documentos, o município não aplica integralmente esta obrigação, quer quanto à forma de apresentação de requerimentos e outros elementos e às comunicações, quer quanto ao pagamento das taxas devidas através da autoliquidação (artigos 8.º-A, 9.º, n.º 1, do RJUE);
- v. Existe a omissão de numeração e rubrica dos elementos constitutivos dos processos, o que potencia eventuais extravios. Recorda-se que a organização processual deve pautar-se por métodos e critérios que obviam extravios ou manipulação das várias peças que constituem a respetiva tramitação procedural;
- vi. Não foi evidenciado formalmente o gestor do processo, responsável pelo acompanhamento do mesmo. Das reuniões tidas e dos testes efetuados apurou-se que esta função recai sistematicamente sobre a trabalhadora [REDACTED], Assistente Técnica afeta, que também procede ao cálculo e liquidação das taxas devidas sobre os mesmos; porquanto evidenciando a falta de segregação de funções nesta área;
- vii. Os processos objeto de verificação não incluem quadro sinóptico demonstrativo da conformidade das operações urbanísticas;
- viii. Em algumas informações técnicas e despachos exarados nos processos não estão identificados nem é perceptível o nome dos trabalhadores e autarcas intervenientes.  
Atendendo à transparência que os processos devem apresentar, associado ao reforço pretendido de modernização administrativa e às boas práticas administrativas, todos os despachos exarados nos documentos dos processos devem sempre identificar os autarcas seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível, assim como as informações técnicas que são produzidas devem indicar os seus autores e a qualidade da sua intervenção;
- ix. A redação dos despachos e deliberações camarárias é, em geral, pouco clara e objetiva, sendo por vezes difícil compreender o sentido dos mesmos, nomeadamente, nas situações em que as informações técnicas impõem condições para o deferimento.

Nestas situações, os processos não contêm evidências do acompanhamento e cumprimentos dessas condições;

- x. Os procedimentos administrativos respeitantes ao controlo prévio dos valores a cobrar relativos a operações urbanísticas não são instruídos em papel, o que torna demorado o respetivo controlo;
  - xi. Os processos não estão instruídos com o comprovativo do pagamento das taxas (guias de receita);
  - xii. Existem fragilidades na fiscalização das obras particulares (evidenciadas nos processos analisados), tendo sido verificado que as desconformidades verificadas e relatadas pelo fiscal municipal não mereceram tratamento e não foram desencadeadas as correspondentes medidas de tutela de legalidade e sancionatórias legalmente aplicáveis.
- A existência de factos que constituem matéria de responsabilidade contraordenacional implica a obrigatoriedade de instauração do respetivo processo, com a consequente instauração e decisão, o que, por regra, não se verificou no município, como se verá adiante;
- xiii. Os sistemas de informação que envolvem vários serviços (jurídico, património, gestão e fiscalização) não são eficientes, denotando-se deficiente/falta de comunicação/articulação, o que origina demora no cumprimento dos prazos processuais e falta de controlo efetivo, nomeadamente financeiro.

#### 2.4.2.3. ÁREA DA LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE RECEITA/URBANISMO

A autarquia referiu que possui o seguinte circuito de cobrança de receita e normas de controlo interno aplicáveis, nomeadamente na área da liquidação e cobrança de taxas referentes à gestão urbanística:

*“(...) A emissão da fatura é realizada no programa informático TAX (Sistema de Taxas e Licenças), em duplicado com os direitos a cobrar e é efetuada pelos funcionários no seu posto de emissão.*

*O pagamento é efetuado nos serviços de tesouraria, o original o documento é entregues ao cliente, o duplicado faz parte do serviço do dia e é retirado uma fotocópia e colocada no processo.*

*No dia a seguir, os documentos do fecho do dia anterior são transferidos para a contabilidade para um funcionário reconciliar com o programa SNC (Sistema de Normalização Contabilística) diariamente e efetuar o seu arquivo nos respetivos dossiês (...)”.*

Referiu ainda a existência de cinco (5) postos emissores de cobrança de receita no serviço de obras. Da análise efetuada à cobrança de cada um destes postos constatou-se que mais de 85% das taxas cobradas o foram por um único trabalhador.<sup>74</sup>

Da análise efetuada ao CI do SCI implementado no município nesta área específica constatou-se, em regra:

- i. A existência de Regulamento e Tabela de Taxas do Município outras receitas do MSCG, como evidenciado no ponto 2.2.4. do capítulo I deste relato;
- ii. A inexistência de evidências sobre a fundamentação económico-financeira das taxas do Município,<sup>75</sup> exigida nos termos do artigo 8.º, n.º 2, alíneas c) e d), da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, que aprovou o regime geral das taxas das autarquias locais (RGTM);
- iii. A publicação em DR e Jornal Oficial do respetivo regulamento;
- iv. A inexistência de manual de procedimentos a ter em consideração na liquidação e cobrança de receita com exceção para as regras gerais no que respeita à liquidação e cobrança da receita, designadamente as vertidas no Capítulo VIII, da NCI, em vigor desde 1 de agosto de 2021<sup>76</sup> e para as regras estabelecidas no Capítulo III do RGTM;<sup>77</sup>
- v. A inexistência de fluxogramas relativos aos circuitos da cobrança da receita do urbanismo e a falta de relatórios periódicos sobre os diferentes tipos de processos, designadamente, sobre a evolução da sua situação e as causas dos atrasos registados na sua instrução, incluindo registos sobre a liquidação das taxas inerentes aos processos da respetiva divisão, o que inviabiliza a deteção de erros na liquidação de taxas e/ou não liquidação de taxas em processos;
- vi. A falta de segregação de funções e a realização de conferências aleatórias que permitam validar a correta contabilização da receita;
- vii. Não é garantido o apuramento automático da receita relativa a cada taxa urbanística, designadamente, das taxas pela emissão da licença, Taxa de Manutenção e Reforço de Infraestruturas Urbanísticas (TMU) e compensações urbanísticas em dinheiro;
- viii. Não existem notas de liquidação das taxas ou qualquer outro documento que evidência a validação/verificação do cálculo das taxas por outro trabalhador/superior hierárquico;

<sup>74</sup> Cfr. Apêndice III, Tabela 9 e docs. a fls. 148 a 152.

<sup>75</sup> Cfr. docs. a fs. 153 e 154.

<sup>76</sup> Cfr. Apêndice II, Tabela 6.

<sup>77</sup> Cfr. Apêndice II, Tabela 8. Veja-se ainda os procedimentos publicados na internet para instruir os processos de licenciamento urbanístico sintetizados na Tabela 7 do Apêndice II.

- ix. A falta de aprovação formal da nota de liquidação das taxas pelo PCM ou Vereador com competência delegada;
- x. Não está prevista nem é efetuada a conferência ou validação do cálculo das taxas por outro trabalhador ou dirigente, nem é assegurada a periódica rotação de trabalhadores na mesma função.

Das observações efetuadas constatou-se que ambas as normas são claramente insuficientes no que respeita à cobertura de todas as áreas de atividades, nomeadamente a área do urbanismo, pelo que, o enriquecimento da NCI com os procedimentos internos detalhados concretamente no que respeita à área analisada é considerado um elemento fundamental na melhoria e progresso desse documento.

Assim, a NCI em vigor no município carece de alteração para a incorporação, no que respeita à área do urbanismo, de orientações quanto à execução de diligências e procedimentos (preparatórios ou executórios) dos atos administrativos inerentes aos respetivos processos de gestão urbanística por forma a prevenir as insuficiências apontadas.

Sendo competência do órgão executivo elaborar, aprovar e manter em funcionamento a NCI adequada à atividade municipal, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanentes, nos termos do estabelecido no ponto 2.9.3 do POCAL e na alínea i) do n.º 1 do artigo 33.º do RJALEIAA,<sup>78</sup> e ainda tendo em consideração o estabelecido nos artigos 10.º, 15.º e 17.º do RGPC, recomenda-se à autarquia que proceda à sua integral revisão, de modo a manter em funcionamento um SCI adequado à sua realidade orgânica e procedural e que assegure o seu acompanhamento e avaliação permanente, em consonância com a legislação em vigor.

Atendendo ao exposto, conclui-se que não foram implementados mecanismos de controlo, daí advindo para a autarquia os inerentes prejuízos, pelo que deve esta reorganizar e estabelecer circuitos e procedimentos que permitam a efetiva verificação e deteção de erros e irregularidades nesta área tão crítica.

## 2.5. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS<sup>79</sup> - ÁREA DO URBANISMO

No contexto das áreas inspecionadas, sublinha-se que o Plano em epígrafe para o ano de 2021, apesar de prever um conjunto de medidas destinadas a sanar riscos de corrupção e infrações conexas, nunca foi efetivamente implementado na área do urbanismo, inexistindo qualquer

<sup>78</sup> Elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia municipal.

<sup>79</sup> Cfr. doc. a fls. 1517 a 1545.

relatório que aferisse o respetivo grau de implementação e previsse medidas de melhoria a introduzir.

Para além disso, para que o PPRGCIC se mostrasse eficaz seria necessária a definição, em concreto, dos recursos humanos responsáveis e dos meios técnicos e financeiros a alocar à respetiva implementação, acompanhamento e melhoria contínua, o que também não sucedeu.

Ora, ao optar por apenas identificar o setor responsável por tal tarefa e não nomear uma equipa responsável pelo processo de monitorização e controlo permanentes, o Município Graciosoense acaba por, na prática, abdicar de uma efetiva gestão de riscos de corrupção, nomeadamente na área objeto de análise.

Acresce ainda que da análise ao PPRGCIC anterior constatou-se a identificação de riscos e a identificação de medidas preventivas<sup>80</sup> que inexplicavelmente desapareceram do plano em análise sem que os mesmos riscos tivessem deixado de se verificar, como melhor se exemplifica no quadro seguinte:

**QUADRO 7 – RISCOS IDENTIFICADOS NO PPRGCIC\_2010**

Unidade orgânica	Sub-unidade orgânica	Riscos identificados	Frequência do risco				Medidas propostas	Identificação das responsáveis	OBS
			Muito Freqüente	Freqüente	Pouco Freqüente	Irresistente			
Divisão Técnica de Obras, Urbanismo, Habitação e Ambiente	Sector de Obras, Viagem, Mercados e Festeiro - Serviço de Obras	desclassificação das flisas/world tour de informação e de formação profissional entre serviços do Município	X				Disponibilizar em forma gráfica ou, de forma informada, para utilizador, interpretação e aplicação das flisas, ou, alternativamente, implementar um sistema de controlo interno que garanta a definição dos processos internos, selo/jacimento, acolhimento e efetivação (obras particulares)	Sector de Obras, Viagem, Mercados e Festeiro - Serviço de Obras	Sobre Risco foi retirado na versão do PPRGCIC de 2021, assim como as medidas propostas, ainda que o mesmo se mantenha na Autarquia as medidas não tenham sido implementadas
		O tempo de execução, na medida em que o cláusula procedimento tratamento de documentação pressupõe um prazo de realização		X			Implementar os processos por forma a não permitir a utilização de prazos estipulados (SPD)	Sector de Obras, Viagem, Mercados e Festeiro - Serviço de Obras	Sobre Risco foi retirado na versão do PPRGCIC de 2021, assim como as medidas propostas, ainda que o mesmo se mantenha na Autarquia as medidas não tenham sido implementadas
		transmissão de notícias particulares de fiscalização	X				Controlar e executar os sistemas de fiscalização, com os planos de fiscalização previstos	Sector de Obras, Viagem, Mercados e Festeiro - Serviço de Obras	Sobre Risco foi retirado na versão do PPRGCIC de 2021, assim como as medidas propostas, ainda que o mesmo se mantenha na Autarquia as medidas não tenham sido implementadas
		Dificuldade de controlo/verificação das situações de fiscalização das instalações para fiscalização municipal		X			Definir rotinas de inspeção e controlo das instalações, implementar um sistema de controlo interno que garanta o cumprimento das obrigações	Sector de Obras, Viagem, Mercados e Festeiro - Serviço de Obras	Sobre Risco foi retirado na versão do PPRGCIC de 2021, assim como as medidas propostas, ainda que o mesmo se mantenha na Autarquia as medidas não tenham sido implementadas
		transmissão de notícias de fiscalização das situações reportadas para fiscalização		X			Monitorizar as práticas de denúncia e aplicar as multas correspondentes ao cumprimento das práticas definidas	Sector de Obras, Viagem, Mercados e Festeiro - Serviço de Obras	Sobre Risco foi retirado na versão do PPRGCIC de 2021, assim como as medidas propostas, ainda que o mesmo se mantenha na Autarquia as medidas não tenham sido implementadas
		transmissão de notícias de fiscalização das situações reportadas para fiscalização			X		Implementar um sistema de controlo interno que garanta o cumprimento das obrigações	Sector de Obras, Viagem, Mercados e Festeiro - Serviço de Obras	Sobre Risco foi retirado na versão do PPRGCIC de 2021, assim como as medidas propostas, ainda que o mesmo se mantenha na Autarquia as medidas não tenham sido implementadas
		transmissão de notícias de fiscalização das situações reportadas para fiscalização	X				Controlar e monitorizar as práticas de controlo das instalações de fiscalização das situações reportadas para fiscalização	Sector de Obras, Viagem, Mercados e Festeiro - Serviço de Obras	Sobre Risco foi retirado na versão do PPRGCIC de 2021, assim como as medidas propostas, ainda que o mesmo se mantenha na Autarquia as medidas não tenham sido implementadas
		transmissão de notícias de fiscalização das situações reportadas para fiscalização	X				Definir responsabilidades e procedimentos para comunicação da fiscalização de obras clandestinas	Sector de Obras, Viagem, Mercados e Festeiro - Serviço de Obras	Sobre Risco foi retirado na versão do PPRGCIC de 2021, assim como as medidas propostas, ainda que o mesmo se mantenha na Autarquia as medidas não tenham sido implementadas

Fonte: PPRGCIC de 2010, aprovado em 6 de maio pela CMSCG

<sup>80</sup> Cfr. doc. a fls. 1534 a 1545.

Acresce também referir que na ação inspetiva foram identificadas, designadamente, as seguintes situações potenciadoras de riscos de corrupção e infrações conexas, cuja prevenção também não está assegurada no plano da autarquia:

- Inexistência de procedimentos que salvaguardem a acumulação de funções;
- Inexistência de procedimentos que salvaguardem a produção de informação sobre matérias de urbanismo;
- Inexistência de procedimentos de conferência, revisão ou controlo, por um segundo trabalhador ou dirigente, no que respeita, designadamente, à medição de projetos e cálculo das taxas;
- Arrastamento ou falta de instauração, nem sempre justificado, dos processos de contraordenações e dos relativos à reposição da legalidade urbanística;

No âmbito de revisão do PPRGCIC, a autarquia deveria considerar, para além da implementação de mecanismos de monitorização, revisão e atualização (a realizar pelos serviços competentes), a definição detalhada da metodologia e modelo de relatório sobre a execução do plano, determinando a quantificação do universo de medidas adotadas, escalas métricas a aplicar, recursos a locar e melhorias a introduzir.

### 3. RECEITAS NO ÂMBITO DA GESTÃO URBANÍSTICA

No âmbito da inspeção realizada procedemos a uma breve análise e enquadramento económico-financeiro, das receitas cobradas pelo município no âmbito da sua gestão urbanística, que apresentamos no decurso deste ponto.

A análise foi elaborada tendo por referência o ano 2021 e o correspondente período homólogo.

#### 3.1. ANÁLISE DA RECEITA ORÇAMENTAL/GESTÃO URBANÍSTICA

Da análise do quadro seguinte, concluímos que o montante global das taxas urbanísticas configurou, no período em análise, somente 0,33 % do montante global da receita municipal e 0,47% da receita corrente

**QUADRO 8 – PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA MUNICIPAL 2020/2021**

RECEITAS MUNICIPAIS	2020	2021	2021/2022
TOTAL <sup>(1)</sup>	5 178 417,44	6 078 824,55	11 257 241,99
CORRENTE <sup>(2)</sup>	3 799 675,51	4 228 529,81	8 028 205,32
TAXAS URBANÍSTICAS <sup>(3)</sup>	15 062,75	19 760,52	34 823,27
IMPOSTOS MUNICIPAIS <sup>(4)</sup>	507 742,45	539 633,81	1 047 376,26
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)	0,29%	0,33%	0,31%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)	0,40%	0,47%	0,43%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)	9,80%	8,88%	9,30%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)	13,36%	12,76%	13,05%

Fonte: Dados fornecidos pela autarquia e Mapa de execução orçamental da receita

Tendo em consideração o quadro *infra* fica evidenciado que a totalidade das taxas urbanísticas arrecadadas corresponde a taxas devidas por emissão de licenças, não existindo qualquer cobrança de receita no âmbito da TMU ou compensações em numerário.

Por outro lado, verificamos que as taxas urbanísticas representam uma percentagem muito baixa do total das receitas municipais.

**QUADRO 9 – UNIVERSO DAS TAXAS COBRADAS E COMPENSAÇÕES REGISTADAS NOS TERMOS DO RMEU**

Taxas cobradas e compensações registadas nos termos do RMEU	2020	2021	Variação 2020/2021	
Por emissão de licenças	15 062,75	19 760,52	4 697,77	31%
Outras TMU (a especificar)	0,00	0,00	0,00	0,00
Compensação em numerário	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>15 062,75</b>	<b>19 760,52</b>	<b>4 697,77</b>	<b>31%</b>

Fonte: Dados fornecidos pelo MSCG

Numa perspetiva evolutiva, as receitas urbanísticas comparativamente com a receita corrente e total do município, apresentaram uma variação positiva de 31% fase ao ano homólogo.

Acresce referir que da conferência da informação disponibilizadas pelos serviços resultam discrepâncias nos valores registados nos documentos contabilísticos respeitantes à faturação da receita e os valores identificados supra pela autarquia,<sup>81</sup>. Como tal, foi solicitado que, em sede de contraditório, a autarquia reconciliasse os valores em discrepância e prestasse os devidos

<sup>81</sup> O mapa contabilístico de faturação apresenta o valor de 20.020,52 euros, cfr. doc. a fls. 338 a 350.

esclarecimentos, contudo, tal não se verificou, pelo que fica firmada, pelo menos, a falta de fiabilidade dos registos contabilísticos efetuados pela autarquia.

### 3.2. LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS URBANÍSTICAS E OUTROS ENCARGOS

A verificação dos procedimentos da autarquia para o cálculo e liquidação de taxas e compensações urbanísticas, referentes aos processos de licenciamento de obras particulares incluídos na amostra, abrangeu exclusivamente os procedimentos de controlo e análise inerente à liquidação e cobrança de receita.<sup>82</sup>

O objetivo geral dos procedimentos efetuadas nesta área consistiram na verificação da legalidade, nas suas componentes administrativa, financeira e patrimonial, nomeadamente quanto às respetivas questões-chave de controlo na área da regularidade da liquidação e cobrança das receitas a ela associadas.

#### 3.2.1. AMOSTRA

Na análise preparatória da ação inspetiva foram solicitadas informações estatísticas referentes a receitas liquidadas e cobradas<sup>83</sup> no âmbito das:

- Taxas cobradas e compensações registadas nos termos do RMEU; e
- Coimas no âmbito de contraordenações urbanísticas.

Com base no universo das taxas cobradas e compensações registadas nos termos do RMEU,<sup>84</sup> foi selecionada inicialmente uma amostra,<sup>85</sup> realizada de uma forma aleatória dentro de dois critérios: materialidade e localização temporal (3 processos por mês), contemplando 36 processos de liquidação e cobrança de receita de taxas de operações urbanísticas. Por forma a abranger também o critério tipo de operação urbanística, a esta amostra inicial foram acrescidos mais onze (15) processos no total de 51 processos.<sup>86</sup>

A receita proveniente da faturação de taxas pela emissão de licença/autorização/aceitação de comunicação prévia atingiu os 20.020,52 euros, resultantes de 337 processos de faturação.

<sup>82</sup> Não foi realizada a verificação da tramitação processual, nem a respetiva conformidade legal das operações urbanísticas.

<sup>83</sup> Cfr. docs. a fls. 128 a 147, 183 a 187 e 188 a 195.

<sup>84</sup> Veja-se também Tabela 10 do Apêndice III.

<sup>85</sup> Cfr. docs. a fls. 128 a 147.

<sup>86</sup> Tabela 14 do Apêndice III e docs. a fls. 405 a 1166.

A autarquia elaborou um mapa discriminando<sup>87</sup> esta faturação pelos 25 capítulos de taxas urbanísticas constantes da Tabela de Taxas do Município. Da sua análise resulta que apenas, foram liquidadas e cobradas taxas no âmbito de 13 tipologias, como se pode aferir no quadro seguinte:

**QUADRO 10 – UNIVERSO DAS TAXAS COBRADAS NOS TERMOS DO RGTM**

TABELA DE TAXAS DO REGULAMENTO MUNICIPAL DE URBANISMO E EDIFICAÇÃO		
QUADRO	SERVIÇO	Número de Processos_2021
	TIPOLOGIA	Universo
II	Taxa devida pela emissão de alvará de licença de loteamento sem obras de urbanização	2
V	Taxa devida pela emissão de alvará de licença ou admissão de comunicação prévia de obras de construção, remodelação, reconstrução, ampliação ou alteração	70
VI	Casos especiais	40
VII	Autorizações de utilização ou de alteração ao uso	50
VIII	Autorizações de utilização ou de alterações ao uso de estabelecimentos previstas em legislação específica	12
X	Prorrogações por motivos de acabamentos	4
XI	Licença especial ou comunicação prévia relativa a obras inacabadas	1
XII	Análise e apreciação de pedidos relativos a projetos de loteamento, obras de urbanização e obras de edificação	98
XIV	Ocupação da via pública por motivos de obras	4
XV	Vistorias	7
XVI	Operações de destaque	8
XVIII	Assuntos administrativos	31
XIX	Depósito da ficha técnica da habitação	1
13/25	TOTAL	328

Como base na informação disponibilizada procedeu-se à seleção de uma amostra não estatística de processos liquidados e cobrados pelo município nas áreas suprareferidas.

A amostra correspondendo a 45,36% do conjunto das receitas cobradas no ano económico de 2021, atingindo o valor de 9.080,54 euros, como se evidencia no quadro seguinte:

**QUADRO 11 – PESO DA AMOSTRA NO UNIVERSO**

Ano económico de 2021			
RECEITAS MUNICIPAIS	Universo	Amostra	%
N.º registos	337	51	15,13
Total de faturação	20 020,52	9 080,54	45,36

Fonte: Dados fornecidos pelo MSCG

<sup>87</sup> Cfr. Tabela 11 do Apêndice III e doc. a fls. 183 a 187.

No âmbito da receita gerada por processos de contraordenações urbanísticas, instaurados nos termos do artigo 98.º do RJUE, constatamos que foram instaurados 2 processos, no período abrangido (2021), como se pode observar do quadro seguinte que apresenta também a informação dos processos pendentes transitados de anos anteriores.

**QUADRO 12 – UNIVERSO DAS CONTRAORDENAÇÕES**

UNIVERSO DAS CONTRAORDENAÇÕES							Unidade: euros
Anos	Anteriores a 2021 e instaurados	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coimas	TOTAL	
Processos anteriores a 2021	2017 = 5 2018 = 1 2019 = 5 2020 = 1	Nenhum	Nenhum	1	2017 = 5 2018 = 1 2019 = 5 2020 = 0	5500,00	
Instaurados em 2021	2	Nenhum	1 - enviado para o tribunal	1	1	50,00	
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>Nenhum</b>	<b>Nenhum</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>Pagos 5.500,00 do total de 6.000,00</b>	

Fonte: Dados fornecidos pelo MSCG, cfr. docs. a fls. 191 a 193 e 196 a 227.

Com base na informação *supra* foram verificados todos os procedimentos relativos à liquidação e cobrança das coimas referentes a 2021.<sup>88</sup>

Contudo, nem todas as operações urbanísticas realizadas sem os respetivos procedimentos de controlo prévio ou em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições de licenciamento ou da admissão da comunicação prévia foram objeto de procedimento contraordenacional, nos termos previstos nas alíneas a) e b), do n.º 1 da norma legal suprareferida.

Confirmamos esta situação pela existência de pedidos de legalização de obras apresentados pelos respetivos interessados, sem que tenha sido instaurado o processo de contraordenação respetivo.<sup>89</sup>

Outra prática verificada no MSCG quanto a esta matéria reside no facto de, apesar da existência de desconformidades verificadas e relatadas pelo fiscal municipal, as mesmas não mereceram tratamento e não terem sido desencadeadas as correspondentes medidas de tutela de legalidade e sancionatórias legalmente aplicáveis.<sup>90</sup>

Estas condutas devem ser corrigidas e coadunadas com a legislação aplicável, atentos os princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, sendo obrigatória a instauração de procedimento por contraordenação e a respetiva decisão (poderes vinculativos), constituindo o

<sup>88</sup> Cfr. Tabela 12 do Apêndice III e docs. a fls. 228 a 307 e 196 a 198.

<sup>89</sup> Cfr. Tabela 13 do Apêndice III e docs. a fls. 1167 a 1460.

<sup>90</sup> Veja a Título de exemplo os processos a fls. 1167 a 1192.

meio adequado de reação aos ilícitos urbanísticos e a forma de evitar a consolidação de situações ilegais.

Note-se que este “poder” sancionatório da Administração em matéria urbanística não pode ser confundido com as medidas de tutela de legalidade urbanística, uma vez que as finalidades são diferentes. O primeiro visa a repressão de uma infração urbanística, as segundas prosseguem a reintegração da ordem administrativa violada.

De referir, também, que a inércia da administração nesta área constitui um benefício para os infratores e, consequentemente, potencia a não arrecadação de receita para a autarquia, por falta de aplicação de coimas.

### 3.2.2. ANÁLISE PROCESSUAL DA LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE TAXAS URBANÍSTICAS

A liquidação das taxas no âmbito dos processos de urbanismo impõe que se tenha em atenção que o artigo 117.º do RJUE dispõe que, com o deferimento do pedido de licenciamento, o PCM procede à liquidação das taxas (n.º 1), ato este que pode ser objeto de reclamação graciosa ou impugnação judicial, nos termos e com os efeitos previstos no Código de Procedimento Tributário. (CPPT) (n.º 3).

Por outro lado, os artigos 10.º a 19.º do RGTM estabelecem as normas complementares a observar no âmbito da liquidação e cobrança da receita municipal resultantes das correspondentes taxas urbanísticas.

Aquando da análise dos processos de obras selecionados constatou-se que, nos serviços de urbanismo, o cálculo das taxas tem sido efetuado pela trabalhadora que informalmente gere e tem a seu cargo o processo, não ficando evidência em nenhum documento, ainda que por muito informal que fosse, do cálculo (por si) efetuado e dos elementos que servem de base ao cálculo das taxas.

Adicionalmente, verificou-se que os elementos não têm sido conferidos pelos técnicos dos serviços da CMSCG ou respetivos superiores hierárquicos, não havendo qualquer controlo sobre os dados e/ou informações que servem de base aos cálculos das taxas.

O interessado é apenas informado do valor total obtido, aquando da notificação do ato de licenciamento ou de admissão da comunicação prévia (efetuada por telefone), não lhe sendo remetido o cálculo efetuado, do mesmo modo que este não é submetido a despacho, não havendo assim, um ato liquidatário autónomo, conforme previsto na lei.

Para além da falta de notificação desta “liquidação” e da submissão da mesma a despacho do PCM, a mesma carece de fundamentação, por falta de indicação de base legal das taxas aplicadas.

É de salientar, que a liquidação das taxas deve ser objeto de ato autónomo, de forma a assegurar que os particulares possam socorrer-se dos mecanismos de reação à liquidação das taxas que a ordem jurídica pôs à sua disposição, a reclamação graciosa e a impugnação contenciosa, nos termos previstos no CPPT.

Perante esta situação, foi necessário, no decurso da presente inspeção, solicitar outros documentos do processo, de modo a verificar nomeadamente a base de cálculo utilizada para a cobranças das taxas.

A receita obtida pela autarquia nos processos analisados,<sup>91</sup> aplicando devidamente a respetiva tabela de taxas e licenças em vigor à data dos respetivos procedimentos foi analisada sintetizada no apêndice III, Tabela 14, apresentando-se de seguida as principais deficiências e irregularidades, a evitar em futuros procedimentos:

- i. Falta de formalização de nota de liquidação das taxas, relativa a cada operação urbanística, aprovada pelo PCM ou em quem este tenha delegado essa competência.  
Com efeito por forma a dar cumprimento do legalmente estabelecido, deveria constar dos processos uma nota de liquidação com o cálculo das taxas devidas, incluindo a compensação em dinheiro pelo déficit de cedências ao domínio público municipal, contendo nomeadamente: a) identificação do sujeito ativo; b) identificação do sujeito passivo; c) discriminação do ato, facto ou contrato sujeito a liquidação; d) enquadramento na tabela de taxas e outras receitas municipais; e) cálculo do montante a pagar, resultante da conjugação dos elementos referidos em c) e d); f) eventuais isenções, dispensas ou reduções aplicáveis; bem como a identificação do interessado sujeito ao pagamento das taxas e a referência aos preceitos do RGTM, o que não se verifica;
- ii. Falta de evidência documental sobre o cálculo das taxas urbanísticas insertas nos processos, onde conste o enquadramento regulamentar das taxas aplicáveis, com referência às normas do RGTM e/ou Tabela de Preços, fórmula de cálculo utilizada para a obtenção de tais valores e responsável pela respetiva determinação;
- iii. Em consequência da inexistência da folha de liquidação, desconhece-se formalmente o autor do cálculo das taxas a cobrar e se as mesmas foram autorizadas;
- iv. Não estava instituído o procedimento de conferência/validação do cálculo das taxas por outro trabalhador, dirigente ou responsável, em prejuízo da prevenção de erros e de eventuais situações de corrupção;

---

<sup>91</sup> Vertida no Apêndice III - Tabela 14 e docs. a fls. 405 a 1176.

- v. Falta de notificações aos requerentes das notas de liquidação, explicativas do apuramento dos montantes aquando da indicação dos valores a pagar a título de taxas;
- vi. Falta de arquivamento das guias de receitas das taxas cobradas nos respetivos processos, com a consequente impossibilidade imediata de conhecer, em consulta àqueles, os montantes efetivamente percebidos;
- vii. Arredondamentos dos valores das medições das áreas de construção que servem de base ao cálculo das taxas a cobrar;
- viii. A receita liquida não está devidamente suportada por todos os documentos necessários ao registo e cobrança da receita e não contém todos os elementos necessários ao seu controlo documental;
- ix. A Anulação dos documentos de cobrança não foram devidamente fundamentadas e autorizadas;<sup>92</sup>
- x. Demais erros na liquidação e cobrança de taxas, que se deveram a falhas e omissões de cobrança de valores parcelares das taxas, dos quais resultou a liquidação e cobrança por defeito de 1.158,53 euros, que carecem de correção, conforme discriminação no quadro seguinte:

**QUADRO 13 – ERROS NA LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA NAS TAXAS URBANÍSTICAS**

N.º Processo	Montante Devido	Montante Liquidado/cobrado	Unidade: euro		
			Diferença a liquidar (+)	Diferença a anular (-)	Documentos a fls.
Processo de faturação 007/68, de janeiro de 2021,	11,40	22,80		11,40	422 a 437
Processo de faturação 007/162, de 5 de fevereiro de 2021	0,00	106,30		106,30	460 a 472
	796,50	265,50	531,00		
Processo de faturação 007/192, de 12 de fevereiro de 2021	619,27	209,30	409,97	409,97	490 a 504
Processo de faturação 007/291, de 12 de fevereiro de 2021	272,80	244,80	28,00	28,00	505 a 518
Processo de faturação 007/358, de 12 de fevereiro de 2021	355,30	316,20	39,10	39,10	546 a 567
Processo de faturação 007/406, de 16 de abril	427,20	277,20	150,46		575 a 633
Processo 007/860, de 13 de agosto de 2021	42,79	76,98		34,19	816 a 866
<b>TOTAL</b>	<b>2 525,26</b>	<b>1 519,08</b>	<b>1 158,53</b>	<b>628,96</b>	

Fonte: Dados fornecidos pelo MSCG

<sup>92</sup> Cfr. docs. a fls. 533 a 545 e 568 a 571.

Atenta a relevância que a não liquidação, cobrança ou entrega das referidas taxas assume em matéria de eventual responsabilidade financeira reintegratória atento o disposto no artigo 60.º da LOPTC – e sem prejuízo também da eventual responsabilidade financeira sancionatória, considerando a relação entre os dois tipos de responsabilidade –, foi a CMSCG instada a promover junto dos requerentes a respetiva liquidação e cobrança até ao termo do prazo previsto para o exercício do contraditório e juntar prova cabal sob pena da situação ser passível, nos termos enunciados, de comunicação ao Tribunal de Contas (TdC) dos eventuais responsáveis (no caso, necessariamente o PCM dado não existirem evidências de qualquer intervenção de outrem), salvo se igualmente a autarquia demonstrar que foram auscultadas as instâncias internas competentes e não foi decidido contra o proposto, caso em que deve em sede de contraditório indicar-se o pessoal (dirigente intermédio e/ou trabalhador) responsável. Porém, como não houve qualquer pronúncia em sede de contraditório, cimenta-se a eventual responsabilidade reintegratória do edil nos termos supra enunciados com a consequente comunicação ao TdC.

De igual modo, foi também referido em sede de PR que a CMSCG devia promover a devolução das verbas cobradas em excesso no valor de 628,96 euros aos requerentes dos processos acima identificados, nos exatos termos da lei, e disso fazer prova em sede de contraditório, o que não sucedeu face ao silêncio também nesta matéria concreta.

- xi. Da análise à liquidação e cobrança de receita com origem nos processos de contraordenações identificados no ponto 3.1.1. supra, refere-se apenas que foi pedido (e autorizado) o pagamento em prestações das coimas referente ao mesmo,<sup>93</sup> tendo-se respeitado o estabelecido no artigo 16.º do RGTM.

---

<sup>93</sup> Cfr. docs. a fls. 228 a 307 e 196 a 198.

## CAPÍTULO II – VERIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ÉTICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Este capítulo reporta-se à análise efetuada no âmbito da verificação dos instrumentos de ética e prevenção da corrupção, através da análise à informação solicitada neste âmbito,<sup>94</sup> tendo por objetivo aferir se foram elaborados e publicitados os planos de prevenção de riscos e infrações conexas pelo MSCG no ano objeto da ação e ainda a existência, preparação e elaboração de outros instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito do atual Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC),<sup>95</sup> se aplicáveis.

### 1. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO INCLUINDO OS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS<sup>96</sup>

Atendendo ao ano objeto de análise da presente auditoria (2021), o presente ponto teve como base as Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) n.ºs 1/2009, de 1 de julho<sup>97</sup>; 1/2010, de 7 de abril<sup>98</sup>; 1/2015, de 7 de janeiro<sup>99</sup>; 3/2015, de 1 de julho de 2015<sup>100</sup>; 5/2012, de 7 de novembro<sup>101</sup>; 4/2019, de 2 de dezembro<sup>102</sup> e n.º 3/2020<sup>103</sup>, de 17 julho.

#### 1.1. APROVAÇÃO DO PPRGCIC\_2021

O MSCG dispunha em 2021 de um Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão, incluídos os de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGCIC) denominado “*Edição de Junho de 2021*”.<sup>104</sup>

Nos termos da recomendação aprovada na reunião do CPC de 1 de julho de 2009, os “órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem (...) elaborar [e aprovar] planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas”.

<sup>94</sup> Através do Ofício SAI- IARTCC/2022/281, de 11 de agosto, docs. a fls. 11 a 27.

<sup>95</sup> Anexo ao DL n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

<sup>96</sup> Cfr. docs. a fls. 1461 a 1558.

<sup>97</sup> A Recomendação aprovada em 1 de julho de 2009, publicada no DR, 2.ª série, n.º 140, de 22 de julho, na qual se estabelece que “os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem elaborar Planos de Prevenção de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPGRCIC)”;.

<sup>98</sup> Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 71, de 13 de abril, na qual se estabelece a obrigatoriedade de publicitar os PPGRCIC.

<sup>99</sup> Publicada no DR, 2.ª série, n.º 8, de 13 de janeiro sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública;

<sup>100</sup> Publicada no DR, 2.ª série, n.º 132, de 9 de julho, na qual se estabelece que em resultado de um processo de análise e reflexão internas das entidades destinatárias da ação do CPC, devem os planos elaborados por essas mesmas entidades identificar, de modo exaustivo os riscos de gestão, incluindo os de corrupção, bem como as correspondentes medidas preventivas.

<sup>101</sup> Publicada no DR n.º 2.ª série, n.º 219, de 13 de novembro de 2012, sobre gestão de conflitos de interesses no setor público.

<sup>102</sup> Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 71, de 13 de abril, na qual se estabelece a obrigatoriedade de publicitar os PPGRCIC.

<sup>103</sup> Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 71, de 13 de abril, na qual se estabelece a obrigatoriedade de publicitar os PPGRCIC.

<sup>104</sup> Cfr. doc. a fls. 1470 a 1498.

O PPRGCIC municipal foi analisado e aprovado pelos órgãos (executivo e deliberativo) municipais, conforme se descreve no quadro infra:

QUADRO 14 – APROVAÇÃO DO PPRGCIC DO MSCG<sup>105</sup>

Aprovação				
Elaboração	CM	Ata da Reunião		
		Nº	Data	Deliberação
2021	AM	1	21/06/2021	"Foi deliberado, com três votos a favor, dos membros eleitos pelo Partido Socialista, e duas abstenções, dos membros eleitos pelo Partido Social Democrata, aprovar a proposta apresentada, referente ao "Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas do Município de Santa Cruz da Graciosa", bem como o Respetivo Mapa de Identificação dos Potenciais Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, documento que será remetido à apreciação da assembleia Municipal para eventual aprovação (...)"
			29/06/2021	"(...) aprovado por unanimidade (...)"

## 1.2. CONTEÚDO E ESTRUTURA DO PPRGCIC

O PPRGCIC vigente em 2021 foi elaborado em conformidade com as Recomendações n.º 1/2009, de 1 de julho e n.º 1/2010, de 7 de abril, ambas do CPC.

Da análise efetuada a este documento<sup>106</sup>, destaca-se que:

- i. Foi elaborado tendo como base a organização dos serviços estabelecida no ROI, de 1 de fevereiro de 2011, com a salvaguarda de que nem todas as estruturas orgânicas municipais se encontravam em pleno funcionamento;
- ii. Não sofreu alterações/revisões que adaptassem as alterações introduzidas pelo novo ROI, designadamente no que se refere às reestruturações internas que ocorreram em 2021, pelo que o PPRGCIC se mostrou desatualizado e incompleto;
- iii. A informação das unidades orgânicas do MSCG (e respetivas atribuições) não era, em regra, acompanhada da identificação dos respetivos dirigentes intermédios responsáveis;

<sup>105</sup> Cfr. doc. a fls. 1462 a 1469 e 1499 a 1545.

<sup>106</sup> A análise efetuada consta pormenorizadamente das Tabelas 15 a 27 do Apêndice IV deste relato.

- iv. Do PPRGCIC não resultam evidências da metodologia utilizada para o levantamento de riscos de corrupção e infrações conexas, da análise dos riscos potenciais identificados e da sua caracterização consoante o grau de risco.

Com efeito, naquele plano de prevenção municipal não se encontra definida a escala de risco a aplicar à probabilidade ocorrência e o impacto previsível, cuja conjugação deriva na identificação do grau de risco.

Assim, o MSCG não tomou como referência o guião do CPC,<sup>107</sup> o qual estabelece que os riscos devem ser classificados segundo uma escala de risco, em função do grau de probabilidade de ocorrência, assim como não apresentou qualquer outro critério utilizado;

- v. Verificou-se ainda que a autarquia não procedeu à identificação dos riscos por "área", dentro de cada órgão ou serviço;
- vi. O município elencou medidas de prevenção e/ou mitigação dos riscos identificados, propondo uma atuação específica face a cada situação de risco, embora para cada medida de prevenção e mitigação, não foi identificado o grau de dificuldade, calendarização e responsabilidade pela implementação;
- vii. O PPRGCIC, não prevê:
- A calendarização das medidas propostas e os resultados a alcançar com a sua adoção, o que compromete a respetiva monitorização, nomeadamente através da elaboração de um relatório anual (cujo modelo, no entanto, não foi previsto, nem elaborado pelo menos até à realização dos trabalhos de campo);
  - Mecanismos de revisão de execução, pois não define, designadamente, qualquer calendarização ou critérios que impliquem a sua alteração;
- viii. O plano não incluiu situações transversais relativas à acumulação de funções;
- ix. A autarquia não verteu a maioria das diretrizes constantes da recomendação referente à gestão de conflitos de interesses no setor público, aos gestores e órgãos de direção de todas as entidades do Setor Público, incluindo os que a qualquer título ou sob qualquer forma tenham de gerir dinheiros, valores ou património públicos, criem e apliquem nas suas organizações medidas que previnam a ocorrência de conflitos de interesses;
- x. O PPRGCIC não deu cumprimento ao estabelecido na recomendação aprovada em reunião do CPC de 2 de outubro de 2019, onde foi estabelecido que todas as entidades que celebrem contratos públicos, deverão reforçar "a atuação na identificação, prevenção e gestão de riscos

---

<sup>107</sup> Guião para Elaboração de Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas – Conselho de Prevenção da Corrupção – setembro 2009.

*de corrupção e infrações conexas nos contratos públicos, quanto à sua formação e execução, devendo, em especial, fundamentar a decisão de contratar, a escolha do procedimento, a estimativa do valor do contrato e a escolha do adjudicatário.”*

- xi. O PPRGCIC identifica riscos das diferentes áreas de atividade da autarquia, indica as medidas a adotar para a sua prevenção, embora não identifique os responsáveis pela implementação de todas as medidas propostas;
- xii. Da análise ao PPRGCIC constatou-se que a entidade não verteu neste todas as diretrizes das Recomendações supramencionadas, não tendo também evidenciado, qualquer formação promovida pelo município. Informou, no entanto, que 3 trabalhadores da DAUO e 3 trabalhadores da DAF frequentaram ações de formação com conteúdos e/ou temáticas nesta sede, em ética e prevenção da corrupção de 14 horas.<sup>108</sup>

Assim, o PPGRCIC apresenta-se desajustado, incompleto, evidenciando diversas fragilidades, decorrentes da não previsão de medidas para mitigar os riscos associados a algumas áreas críticas (v.g urbanismo e licenciamentos, conflitos de interesses, utilização de veículos), da ausência de mecanismos para a sua monitorização e atualização e ainda da falta de ajustamento à estrutura orgânica em vigor da autarquia a 31 de dezembro de 2021.

### 1.3. APLICAÇÃO, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO PLANO DE RISCOS E INFRAÇÕES CONEXAS

A Recomendação de 1 de julho de 2009, aprovada pelo CPC em reunião de 4 de março de 2009, refere que, para além do dever de elaboração dos PPRGCIC, os “órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza” devem proceder à “elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano” (alínea. d) do Ponto 1.1).

A este relatório de elaboração anual deve ser incluída a referência sobre a gestão de conflitos de interesses “relativamente a todas as áreas de atuação, com identificação das situações de conflitos de interesses para cada área funcional da sua estrutura orgânica, tendo em conta os resultados de autoavaliações que realizem sobre a respetiva política de gestão de conflitos de interesses”, de acordo com a alínea b) do Ponto 1 da Recomendação n.º 3/2020, do CPC, de 8 de janeiro.

Em acréscimo, nos PPRGCIC devem ainda estar designados os “responsáveis setoriais e um responsável geral pela sua execução e monitorização, bem como pela elaboração dos correspondentes relatórios anuais os quais poderão constituir um capítulo próprio dos relatórios de atividade das entidades a que respeitam”, conforme o Ponto 3 da Recomendação do CPC de 1 de julho de 2015.

---

<sup>108</sup> Cfr. doc. a fl. 1555.

Da análise aos documentos remetidos constatou-se que a autarquia não aplicou as diretrizes das Recomendações supramencionadas, designadamente:

- i. Para efeitos de coordenação das atividades de implementação do plano, não existem evidências da realização de reuniões de acompanhamento e elaboração de relatórios trimestrais e de relatório anual sobre a execução do mesmo, a apresentar ao executivo;
- ii. Não foi possível verificar a avaliação das medidas planeadas e/ou aplicadas uma vez que não existem evidências de monitorização das medidas propostas, nem existiram evidências da sua efetiva implementação ou dos resultados obtidos. da realização de qualquer do seu acompanhamento, controlo e aplicação;
- iii. O PPRGCIC não identifica os responsáveis setoriais pela sua gestão e monotorização;
- iv. O MSCG não possuiu na sua estrutura orgânica um serviço/departamento de auditoria interna que agregue as funções de controlo e acompanhamento da atividade da entidade e nomeadamente da elaboração e execução do PPRGCIC;

O objetivo do acompanhamento do Plano é o de criar mecanismos que diminuam a probabilidade de ocorrência de situações que potenciem os riscos, bem como dotar o MSCG de capacidade, para, por um lado, atenuar falhas nas áreas mais expostas ao risco e, por outro lado, de dar resposta imediata em caso de ocorrência de situações de corrupção, por via das responsabilidades e funções bem definidas.

#### **1.4. POLÍTICA DA TRANSPARÊNCIA- PUBLICIDADE E REMESSA DO PPRGCIC E DA SUA EXECUÇÃO**

Seguindo o Ponto 1.1. da Recomendação do CPC de 1 de julho de 2009, conjugado com a Recomendação de 7 de abril de 2010, os planos elaborados pelas entidades devem ser publicitados “no sítio da respetiva entidade na INTERNET” e devem os relatórios de execução anuais ser enviados ao CPC, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

A Recomendação do CPC de 1 de julho de 2015 vem igualmente referir, no Ponto 5, que os Planos “devem ser publicados nos sítios da Internet das entidades a que respeitam, excetuando as matérias e as vertentes que apresentem uma natureza reservada, de modo a consolidar a promoção de uma política de transparéncia na gestão pública.”

Da análise aos documentos carreados ao processo constatou-se que a entidade não promoveu todas as diretrizes da Recomendação, designadamente porque não elaborou e publicou o relatório

de execução na internet assim como não o remeteu ao CPC e aos órgãos de tutela e controlo. A CMSCG publicitou o seu plano na página da internet.<sup>109</sup>

## 2. PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO E RESPONSÁVEL PELO CUMPRIMENTO NORMATIVO NOS TERMOS ESTABELECIDOS NO REGIME GERAL DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Com relevo para a presente ação, em matéria de aplicação do Regime Geral de Prevenção da Corrupção<sup>110</sup> (RGPC) e do Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações Conexas (RGPCDI)<sup>111</sup> que veio concretizar, em dezembro de 2021, um dos pilares da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024,<sup>112</sup> importa reter a data de 7 de junho de 2022, que corresponde à entrada em vigor daquele regime com a aplicação a todo o território nacional.

A partir da entrada em vigor do RGPC, todas as pessoas coletivas públicas e privadas, com 50 ou mais trabalhadores,<sup>113</sup> estão obrigadas a adotar e implementar um Programa de Cumprimento Normativo (PCN), que inclua, pelo menos, um PPRGCIC, um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias, a fim de prevenirem, detetarem e sancionarem atos de corrupção e infrações conexas, levados a cabo contra ou através da entidade, além de um responsável pelo cumprimento normativo.<sup>114</sup>

Assim, à data dos trabalhos de campo (10 a 14 de outubro de 2022), o RGCP já se encontrava em vigor, pelo que, ainda que a ação se reportasse a 2021, foi possível constatar que o município não tinha ainda encetado procedimentos para adequar/atualizar tanto o seu PPRGCIC ao novo regime como elaborado outros documentos dentro do quadro normativo, designadamente os previstos no artigo 5.º do programa de cumprimento normativo, como se identifica de seguida:

---

<sup>109</sup> Cfr. docs. a fls. 1546 e 1547.

<sup>110</sup> Anexo ao DL n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

<sup>111</sup> A Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro ("Lei"), que transpôs para o ordenamento jurídico português a Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações do direito da União Europeia, entrará em vigor no próximo dia 18 de junho de 2022.

<sup>112</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril.

<sup>113</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do RGPC.

<sup>114</sup> Cfr. artigo 5.º do RGPC.

**QUADRO 15 – PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO**

Documentos de referência						
	ITEM	Sim	Não	N.A	Observações	Evidências
Programa de Cumprimento Normativo	1 Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	✓			As entidades abrangidas adotam e implementam um PPR que abranja toda a sua organização e atividade, incluindo áreas de administração, de direção, operacionais ou de suporte. (artigo 6.º do RGCP)	
	2 Código de Ética e Conduta		X		As entidades abrangidas adotam um código de conduta que estabeleça o conjunto de princípios, valores e regras de atuação de todos os dirigentes e trabalhadores em matéria de ética profissional, tendo em consideração as normas penais referentes à corrupção e às infrações conexas e os riscos de exposição da entidade a estes crimes. Reúne os princípios e normas de comportamento que pautam a atuação da Recuperar Portugal e dos seus colaboradores. Inclui informação e procedimentos sobre normas de condutas, no que se refere a conflitos de interesse, sigilo profissional e tratamento de informação privilegiada, acumulação de atividades e deteção e comunicação de corrupção e/ou fraude. (artigo 7.º)	SEM EVIDÊNCIAS
	3 Programa de Formação e Comunicação para a Integridade		X		As entidades abrangidas asseguram a realização de programas de formação interna a todos os seus dirigentes e trabalhadores, com vista a que estes conheçam e compreendam as políticas e procedimentos de prevenção da corrupção e infrações conexas implementados. (artigo 9.º)	SEM EVIDÊNCIAS
	4 Canal de Denuncia		X		As entidades abrangidas dispõem de canais de denúncia interna e dão seguimento a denúncias de atos de corrupção e infrações conexas nos termos do disposto na legislação que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. Define a metodologia e procedimentos que permitirão, quer aos dirigentes, quer aos técnicos da Recuperar Portugal, efetuar verificações e validações rigorosas, garantindo a qualidade e regularidade dos investimentos declarados à Comissão Europeia. (artigo 8.º)	SEM EVIDÊNCIAS
	5 Responsável pelo cumprimento normativo		X		Deve ser designado como elemento de direção superior ou equiparado na estrutura hierárquica da entidade, com garantias de independência e autonomia decisória. (Artigo 5.º e Artigo 11.º do RGCP)	SEM EVIDÊNCIAS

À data de elaboração do PR e exclusivamente por consulta do sítio da internet do município verificou-se que se encontravam publicitados:

- O Código de Conduta, incluindo para a Prevenção e Combate ao Assédio no Trabalho (com inclusão anexas da Declaração de Interesses na Concessão de Benefícios e da Declaração de Interesses de Intervenientes em Procedimentos de Contratação Pública).
- A nomeação do responsável do cumprimento normativo efetuada em 23 de janeiro de 2023.<sup>115</sup>

Concluindo, o MSCG deve implementar o PCN estabelecido pelo RGPC nomeadamente:

- proceder à revisão/atualização do seu PPRGCIC de modo que seja assegurada a coerência e convergência com a NCI, especialmente na avaliação do risco e definição de medidas de melhoria do ambiente de controlo, pelo que devem os dirigentes, coordenadores e restantes trabalhadores com funções de chefia, promover a monitorização e propostas de melhoria das normas e procedimentos de controlo interno assim como:

<sup>115</sup> Cfr. doc. a fl. 1554.

- Promover a monitorização e elaboração de relatórios de execução anual;
- Elaborar um Código de conduta e/ou ética;
- Implementar um canal de denúncias, nos termos definidos no Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações;
- Elaborar e publicitar, no seu sítio da internet, o programa de formação interna anual ou informação sobre as ações de formação a realizar, que deveriam abranger todos os seus dirigentes e trabalhadores e visando especificamente a transmissão do conhecimento e compreensão das políticas e procedimentos de prevenção da corrupção e infrações conexas.<sup>116</sup>
- Divulgar os documentos do PCN, para que promovam a disseminação por todos os trabalhadores, garantindo o conhecimento geral, designadamente através da:
  - a) disponibilização no sítio institucional do município;
  - b) divulgação na intranet;
  - c) distribuição protocolada a todos os serviços;
  - d) realização de ações de sensibilização sobre o mesmo.
- Enviar às entidades de tutela e supervisão:
  - a) IAR;
  - b) Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC).

---

<sup>116</sup> Cfr. artigo 9.º do RGPC.

## CAPÍTULO III – ANÁLISE AOS PROCESSOS DE EMBARGO DE OBRAS, NO ÂMBITO DA QUEIXA APRESENTADA NA IARTCC

Antes de passarmos ao tratamento do constante no primeiro ponto da Ordem de Serviço nº 15/2022, de 1 de agosto,<sup>117</sup> com a mesma epígrafe do presente capítulo, importa começar por densificar quanto à matéria da fiscalização municipal das operações urbanísticas, relativamente ao que já foi dito neste Relatório Final.

### 1. A FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Ora, aquando do início da presente Inspeção, determinava o artigo 93.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) que “1 – A realização de quaisquer operações urbanísticas está sujeita a fiscalização administrativa, independentemente de estarem isentas de controlo prévio ou da sua sujeição a prévio licenciamento, comunicação prévia ou autorização de utilização.

2 – A fiscalização administrativa destina-se a assegurar a conformidade daquelas operações com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e a prevenir os perigos que da sua realização possam resultar para a saúde e segurança das pessoas.”

Entretanto, com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro, a 1 de janeiro de tal ano, passou a ler-se, no seu nº 2, que “A fiscalização administrativa destina-se a assegurar a conformidade daquelas operações com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente para o efeito de prevenir os perigos e consequentes riscos que da sua realização possam resultar para a saúde e segurança das pessoas, mas incide exclusivamente sobre o cumprimento de normas jurídicas e não sobre aspetos relacionados com a conveniência, a oportunidade ou as opções técnicas das operações urbanísticas.”

Sem prejuízo de tal, importa reter que “O controlo administrativo exercido pelos municípios sobre a realização de operações urbanísticas desenvolve-se em três momentos sequenciais: antes de iniciada a atividade urbanística dos particulares, durante a sua execução e após a sua conclusão”, sendo que, na sequência do controlo prévio da Administração, esta “realiza ainda um controlo concomitante e sucessivo, fiscalizando respetivamente, se a execução das obras e se a utilização

---

<sup>117</sup> Vide, uma vez mais, doc. a fl. 1.

das edificações está a ser feita em conformidade com os respetivos atos de licenciamento ou autorização e, em geral, com disposições legais e regulamentares aplicáveis.”<sup>118</sup>

Com efeito, “A fiscalização traduz-se numa especial forma de vigilância da atividade urbanística dos particulares, através da qual a Administração visa garantir a legalidade do respetivo resultado”, pelo que “A Administração deve dispor de meios para se certificar que nenhuma edificação é efetivamente construída ou utilizada sem prévia licença, autorização ou comunicação, por forma a evitar que da ausência daquele controlo possam resultar situações de facto contrárias à ordem jurídica.

A falta de licença, autorização ou comunicação prévia, por si só, nada revela quanto à legalidade ou ilegalidade material de uma operação urbanística, mas cria a suspeição de que a mesmas se está a realizar contra *jus*, violando, designadamente, os instrumentos de planeamento que contêm a disciplina urbanística da parcela de território em questão.

De certa forma, a falta de licença, autorização ou comunicação prévia inverte o ‘ónus da prova’, no sentido de que o responsável pela realização de uma operação urbanística não licenciada não pode gozar da presunção de legalidade que é conferida por aqueles títulos jurídicos.

Por outro lado, a Administração deve assegurar que a atividade realizada ao abrigo de uma licença, autorização ou comunicação prévia se desenvolve dentro dos seus estritos limites.

«...»

A experiência tem revelado, porém, que a generalidade dos abusos em matéria urbanística, «...», ocorre durante a fase de execução da obra, através da realização de alterações ao projeto de construção inicialmente aprovado.

Na parte em que os trabalhos de construção realizados divergem do projeto aprovado, em qualidade ou em quantidade, a obra deve considerar-se como não legitimada pela licença ou comunicação prévia, e merecer um tratamento semelhante ao concedido às obras que, *ab initio*, se realizam sem qualquer controlo administrativo prévio.

A Administração deve ainda evitar que a lesão dos interesses urbanísticos resulte da execução de atos e operações materiais de edificação e uso dos solos realizados ao abrigo de uma licença, autorização ou comunicação prévia ilegalmente concedida ou admitida.

Embora os atos administrativos gozem de uma presunção de legalidade, a atividade desenvolvida por um particular com respeito por uma licença ou qualquer outro ato de controlo prévio das

---

<sup>118</sup> MONTEIRO, CLÁUDIO (2010), “A Fiscalização Municipal das Operações Urbanísticas”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvalo Correia*, Vol. IV., Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, Coimbra Editora, [MONTEIRO, CLÁUDIO (2010)], pp. 425 e 426.

operações urbanísticas só é plenamente tutelada pelo ordenamento jurídico na medida em que se conforme com as suas disposições materiais.

A satisfação dos interesses protegidos pelas normas que regem a edificação e o uso dos solos exige uma permanente adequação dos respetivos atos e operações materiais à disciplina urbanística vigente, não se esgotando na prévia emissão de uma licença ou autorização administrativa e no respeito pelas condições da mesma.

«... Do que se conclui que» a existência de um ato de licenciamento não permite um aproveitamento dos solos diverso do permitido pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis, no sentido de que aquele ato, por si só, não é idóneo a consolidar na ordem jurídica um resultado que ela não deseja.

«... Do que decorre que os poderes de fiscalização» se encontram funcionalmente dirigidos à satisfação dos interesses que os atos de licenciamento ou de admissão da comunicação prévia visam acautelar.”<sup>119</sup>

### 1.1. DA COMPETÊNCIA

Em consonância com o artigo 94.º do RJUE, “1 – Sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, a fiscalização prevista no artigo anterior compete ao presidente da câmara municipal, com a faculdade de delegação em qualquer dos vereadores.

2 – Os atos praticados pelo presidente da câmara municipal no exercício dos poderes de fiscalização previstos no presente diploma e que envolvam um juízo de legalidade de atos praticados pela câmara municipal respetiva, ou que suspendam ou ponham termo à sua eficácia, podem ser por esta revogados ou suspensos.

3 – No exercício da actividade de fiscalização, o presidente da câmara municipal é auxiliado por funcionários municipais com formação adequada, a quem incumbe preparar e executar as suas decisões.

4 – O presidente da câmara municipal pode ainda solicitar colaboração de quaisquer autoridades administrativas ou policiais.

5 - A câmara municipal pode contratar com empresas privadas habilitadas a efetuar fiscalização de obras a realização das inspeções a que se refere o artigo seguinte, bem como as vistorias referidas no artigo 64º.

6 – (Revogado.)”

---

<sup>119</sup> [MONTEIRO, CLÁUDIO (2010)], op.cit., pp. 426-428.

Aquando do início da presente Inspeção, dispunha o n.º 6 de tal artigo que “A celebração dos contratos referidos no número anterior depende da observância das regras constantes de decreto regulamentar, de onde consta o âmbito das obrigações a assumir pelas empresas, o respetivo regime da responsabilidade e as garantias a prestar”, cuja revogação não influencia a análise a ser efetuada.

Sobre este artigo, retenha-se, portanto, que este “define as competências de fiscalização no âmbito da realização das operações urbanísticas previstas no RJUE, cometendo-as a um órgão municipal – o presidente da câmara –, fazendo uma correlação entre competência para o controlo prévio e para a fiscalização sucessiva das mesmas (assumindo, porém, que a eficácia das medidas de fiscalização é melhor assegurada por um órgão singular do que colegial, ao contrário do que sucede no âmbito do licenciamento e, também, do controlo sucessivo da comunicação prévia).”<sup>120</sup>

Sem prejuízo de tais competências serem delegáveis em qualquer um dos vereadores, “A afirmação de que a competência pela fiscalização cabe àquele órgão autárquico significa que é a ele que cabe decidir quais as operações de fiscalização que devem ser realizadas. A razão de ser da atribuição da competência pela fiscalização ao presidente da câmara está no facto de se pretender que o responsável pela fiscalização ‘tenha um rosto’ bem definido e não seja uma entidade abstrata como é um órgão colegial.

«...»

Se os atos do presidente da câmara no âmbito do exercício das suas competências de fiscalização envolverem um juízo de legalidade sobre atos praticados pela câmara (o que ocorre sempre que, na sequência de uma inspeção, se conclua que a operação urbanística, embora executada em conformidade com o ato de licenciamento emitido pela câmara municipal, viola normas aplicáveis, determinando a invalidade da licença concedida), podem os mesmos ser anulados ou suspensos pela câmara municipal. Confere-se, assim, neste âmbito, uma competência a este órgão autárquico, que envolve, oficiosamente ou a requerimento do interessado, a reapreciação da atuação do presidente.

Os atos do presidente da câmara que suspendam ou ponham termo à eficácia dos atos da câmara municipal, previstos no n.º 2 do presente dispositivo não são já atos de fiscalização propriamente dita, mas consequências desta, assumindo-se, portanto, como medidas de tutela da legalidade. «...»

A suspensão e a cessação da eficácia aqui referidas configuram verdadeiros atos de segundo grau: atos que têm por objeto outros atos administrativos anteriormente praticados. Trata-se de uma categoria genérica que abrange três subcategorias distintas. Em primeiro lugar, a dos atos que

---

<sup>120</sup> LOPES, DULCE & FERNANDA PAULA OLIVEIRA E MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES (2016), *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado*, 4.ª Edição, Coimbra, Edições Almedina, S.A., [LOPES, DULCE & FERNANDA PAULA OLIVEIRA E MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES (2016)], p. 618.

visam fazer cessar ou suspender a eficácia dos atos administrativos anteriores, categoria onde se integram, além das situações referidas no presente normativo, os atos de anulação, revogação e suspensão administrativas. Em segundo lugar, a dos atos que visam modificar, total ou parcialmente, o conteúdo de atos administrativos previamente praticados e que integra os atos que modificam atos anteriores – como a revogação<sup>121</sup> ou a anulação parcial, a reforma (qualquer substituição do conteúdo do ato prévio), a retificação (transformações no conteúdo de ato por expurgação dos seus erros) e a prorrogação (dilatação dos limites temporais de vigência do ato) – e os atos que visam consolidar atos administrativos anteriores, quando estes sejam inválidos – como a convalidação (nova declaração destinada a afastar o vício) e a conversão (não sendo possível afastar o vício, a Administração pratica um novo ato com o conteúdo do ato anterior).

«...» As operações de fiscalização propriamente ditas – inspeções, vistorias, etc. – são levadas a cabo por trabalhadores municipais com formação adequada (fiscais municipais, carreira não revista ou mesmo técnicos superiores municipais, quando as exigências de fiscalização justifiquem uma intervenção qualificada).

De facto, quanto a estes, se o n.º 3 deste artigo 94.º determina que os trabalhadores com formação adequada devem auxiliar o presidente da câmara nas suas competências de fiscalização, preparando e executando as suas decisões, devemos lembrar que faz parte do conteúdo funcional dos técnicos superiores a execução de atividades de apoio geral ou especialização nas áreas de atuação comuns, instrumentais e operativas dos órgãos e serviços (anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho). Além do mais, o artigo 81.º desta Lei prescreve, ainda, que a descrição do conteúdo funcional não prejudica a atribuição ao trabalhador de funções que lhe sejam afins ou funcionalmente ligadas, para as quais o trabalhador detenha a qualificação profissional adequada e que não impliquem desvalorização profissional.

Também neste domínio a lei admite a possibilidade de recurso à colaboração de entidades administrativas (mais especializadas em determinadas áreas, como as de saúde ou de proteção civil) ou de entidades policiais (sobretudo no caso em que se antevê o recurso à força por parte dos destinatários da ação municipal), embora a Administração municipal disponha neste âmbito, também como estas últimas, de poderes de autoridade, configurando estas hipóteses de recurso a estas entidades formas de auxílio administrativo, nos termos do artigo 66.º do CPA. A lei admite, ainda, a possibilidade de empresas privadas habilitadas a realizar fiscalização de obras efetuarem as inspeções reguladas no diploma em comento bem como as vistorias previstas no artigo 64.º, «...».<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> [LOPES, DULCE & FERNANDA PAULA OLIVEIRA E MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES (2016)], *op.cit.*, pp. 618-620.

## 1.2. DOS TIPOS DE FISCALIZAÇÃO

Depois, importa ter em conta que “A atividade de fiscalização desenvolve-se em dois momentos logicamente distintos e aos quais correspondem poderes de natureza diversa.

Por um lado, a Administração deve acompanhar regularmente a execução material de quaisquer operações urbanísticas, verificando o cumprimento das prescrições a que as mesmas se subordinam e, por outro, deve intervir sempre que isso se revele necessário para assegurar a sua correta execução, reprimindo os abusos detetados.

Distingue-se, assim, uma fiscalização de tipo verificativo de uma fiscalização de tipo repressivo.”<sup>122</sup>

### 1.2.1. A FISCALIZAÇÃO DE TIPO VERIFICATIVO

Ora, este primeiro tipo consubstancia-se através de inspeções e vistorias, relativamente às quais discorrem os artigos 95.º e 96.º do RJUE.

Efetivamente, o artigo 95.º – epigrafado *Inspeções* – “refere-se a um tipo de diligências probatórias que, em geral, se destinam a comprovar as situações jurídicas aventadas, tendo em vista a prova da base fáctica da decisão. No anterior comentário a este artigo referíamo-nos que nos termos dos artigos 94.º e segs. do CPA as diligências em causa podiam incluir exames (que incidem sobre pessoas e coisas móveis, modalidade esta irrelevante no plano urbanístico), vistorias (que têm por objeto coisas imóveis) e avaliações (que visam a determinação do valor de bens), efetuados por perito ou peritos com os conhecimentos especializados necessários às averiguações que constituem o respetivo objeto. Ainda que estes atos não se encontrem agora expressamente referidos no novo CPA julgamos que continuam a caber nele ao abrigo da figura genérica do auxílio administrativo (artigo 66.º).

O RJUE diferencia *inspeções* aos locais onde se desenvolvem atividades sujeitas a fiscalização de *vistorias*, direcionadas para a prova de certos factos que necessitem de uma apreciação valorativa pericial (artigo 96.º). Esta diferente modelação das diligências instrutórias conduz a diferentes exigências quanto aos “executores” das ordens de realização de inspeções ou vistorias, já que as segundas devem ser realizadas por trabalhadores ou privados munidos de funções administrativas especialmente qualificados.

<sup>122</sup> [MONTEIRO, CLÁUDIO (2010)], op.cit., p. 429.

Note-se, ainda, a desnecessidade de prévia notificação para a realização da inspeção, o que se entende, caso contrário não se detetariam muitas das irregularidades para que tende a atividade de fiscalização.”<sup>123</sup>

Quanto às *Vistorias*, previstas no artigo 96.º, estas “assumem-se como diligências instrutórias efetuadas sempre que seja necessária a intervenção de peritos com conhecimentos especializados necessários às averiguações que constituam o respetivo objeto.

Embora distintas das vistorias consagradas no artigo 90.º, uma vez que aquelas instruem já um procedimento concreto (de determinação da realização de obras de conservação ou de demolição de construções), enquanto estas decorrem ainda num plano de fiscalização anterior à abertura de qualquer procedimento concreto destinado à prática de um ato administrativo, aplicam-se as regras previstas para as mesmas. Claramente, se forem detetadas situações irregulares neste âmbito, as conclusões a que nelas se chegar determinam, de forma vinculativa, a abertura do procedimento que lhes corresponder.

Apesar de nada se referir a este propósito, sempre que as vistorias impliquem a entrada no domicílio de qualquer pessoa, urge, igualmente, a obtenção de mandato judicial, nos termos do artigo anterior.”<sup>124</sup>

### 1.2.2. PRIMEIRAS CONSTATAÇÕES

**Chegados aqui, importa então atender ao caso concreto, sendo que se verifica nos diversos despachos de delegação de competências, dos quais nos foi dado conhecimento, referentes aos mandatos de 2017-2021 e 2021-2025, que, nenhum deles se reporta à delegação de poderes para a fiscalização em qualquer dos Vereadores, pelo, em cada momento, Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, nos termos do n.º 1 do artigo 94.º do RJUE.**<sup>125</sup>

No que toca à Estrutura Orgânica e Organização dos Serviços Municipais de Santa Cruz da Graciosa, aquando do início desta Inspeção, era de se ter em conta o Regulamento n.º 844/2021, de 9 de setembro, conforme publicado no *Diário da República*, o qual entrou em vigor a 1 de outubro do mesmo ano (conforme o seu artigo 40.º) e revogou, expressamente, o “anterior Regulamento, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 6, de 10 de janeiro de 2011 (Despacho n.º 667/2011)” (veja-se o artigo 39.º).<sup>126</sup>

<sup>123</sup> [LOPES, DULCE & FERNANDA PAULA OLIVEIRA E MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES (2016)], *op.cit.*, p. 621.

<sup>124</sup> [LOPES, DULCE & FERNANDA PAULA OLIVEIRA E MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES (2016)], *op.cit.*, p. 625.

<sup>125</sup> Cfr. docs. a fls. 2296 a 2349.

<sup>126</sup> Entretanto, é de se assinalar que, o referido Regulamento n.º 844/2021, publicado a 9 de setembro, foi revogado, com efeitos a 1 de janeiro de 2024, pelo Despacho n.º 12933/2023, por sua vez publicado em *Diário da República*, no dia

De acordo com o ponto n.º 1.6 do artigo 18.º daquele primeiro Regulamento, o setor da *Fiscalização* encontra-se integrado na unidade orgânica designada por *Divisão Técnica de Obras e Urbanismo*, a qual “é dirigida por um chefe de Divisão, diretamente dependente do Presidente da Câmara” (artigo 17.º). Ao que acrescenta o artigo 24.º que: “A *Fiscalização* depende diretamente da *Divisão Técnica de Obras e Urbanismo* e compete-lhe:

- a) Fiscalizar o cumprimento das posturas, regulamentos e outras formas legais para que lhes tenham sido conferidos competências, elaborando as competentes participações de todas as anomalias detetadas no normal desempenho das suas tarefas;
- b) Assegurar, periodicamente, ao responsável pela divisão, informações escritas sobre a atuação da fiscalização, bem como das situações detetadas;
- c) Colaborar com os serviços de taxas e licenças na cobrança de taxas e outros rendimentos do município;
- d) Fiscalizar a execução das infra-estruturas urbanísticas dos loteamentos e equipamentos, zelando pela aplicação e cumprimento das normas que regem a sua construção;
- e) Proceder ao embargo das construções urbanas e obras em loteamentos executados sem licença ou em desconformidade desta;
- f) Fiscalizar o cumprimento dos regulamentos e normas sobre construções particulares, bem como assegurar a sua conformidade com os projetos aprovados;
- g) Fiscalizar preventivamente a área territorial do município, por forma a impedir a construção clandestina;
- h) Efetuar notificações e citações;
- i) Fiscalizar o cumprimento dos contratos, nomeadamente contratos de empreitada, em estreita colaboração com outros serviços responsáveis”.

Por sua vez, no Regulamento seguinte teve-se que o *Setor de Fiscalização Municipal (SFM)*, é parte da *Divisão de Ambiente, Urbanismo e Obras*, que, por sua vez, fica “na dependência direta do Presidente da Câmara Municipal ou do vereador com competência delegada” (cfr. artigos 9.º/1-b) e 30.º/5 do, já aludido, Regulamento n.º 844/2021, de 9 de setembro, conforme publicado no *Diário da República*). Indo ao artigo 35.º, lemos, então, que: “1 – Ao Setor de Fiscalização Municipal compete:

---

15 de dezembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 266/2024/2, com data de publicação, na mesma sede, a 10 de abril. Esta não relevará, no entanto, para a nossa análise.

- a) Fiscalizar o cumprimento dos regulamentos e normas sobre obras particulares e loteamentos urbanos, assegurar a sua conformidade com os projetos aprovados e promover embargos;
- b) Promover as vistorias necessárias à emissão de licenças e alvarás de loteamento, construção, habitabilidade e similares;
- c) Organizar e informar os processos de reclamação referentes a construções urbanas;
- d) Executar as demais funções resultantes da lei, regulamento, deliberação ou despacho;
- e) Fiscalizar o cumprimento de posturas, regulamentos e outras normas legais em vigor, informando superiormente de todas as infrações detetadas, elaborando as competentes participações;
- f) Distribuir e afixar avisos, anúncios e editais;
- g) Efetuar citações e notificações;
- h) Exercer as demais funções que, superiormente, lhe forem cometidas.

2 – Compete ainda, na área de fiscalização:

- a) Fiscalizar o cumprimento das normas aplicáveis à cobrança de impostos, taxas e demais rendimentos do Município e à emissão de licenças;
- b) Fiscalizar o cumprimento das posturas e regulamentos municipais;
- c) Levantar autos das transgressões ou contraordenações verificadas bem como efetuar as investigações que sejam superiormente determinadas para a instrução de processos de contraordenação;
- d) Exercer as demais funções que, superiormente, lhe forem cometidas."

Também, tenha-se em conta que, para o que ora nos ocupa, no Regulamento Municipal de Edificação Urbana do Município de Santa Cruz da Graciosa, constante do Regulamento n.º 882/2010, de 15 de dezembro, data de publicação em *Diário da República*, consta no seu artigo 51.º, epígrafeado *Incidência da fiscalização*, que: "1) Os atos de fiscalização externa das operações urbanísticas consistem em:

- a) Verificar a afixação do aviso publicitando o pedido de licenciamento/autorização;
- b) Verificar a existência do alvará de licença/autorização e da afixação do aviso dando publicidade à emissão do mesmo;
- c) Verificar a afixação na obra da placa identificadora do diretor técnico da operação urbanística, do projetista, do construtor e do alvará deste;

- d) Verificar a existência do livro de obra, que deverá obedecer às determinações legais, assim como a sua atualização por parte do diretor técnico da obra e dos autores dos projetos;
- e) Verificar o cumprimento das regras de segurança, saúde, higiene e arrumação do estaleiro, dos tapumes, dos andaimes, das máquinas e dos materiais;
- f) Acompanhar a implantação das edificações no respectivo terreno previamente à abertura dos alicerces, sendo o cumprimento do Direito de Propriedade da responsabilidade do requerente;
- g) Verificar a conformidade da execução da obra com o projeto aprovado;
- h) Verificar o licenciamento da ocupação da via pública por motivo de execução de obras;
- i) Verificar o cumprimento da execução da obra no prazo fixado no alvará de licença de construção e as consequentes prorrogações;
- j) Verificar a limpeza do local da obra após a sua conclusão, assim como a reposição dos equipamentos públicos deteriorados ou alterados em consequência da execução das obras e ou ocupações da via pública;
- k) Verificar se há ocupação de edifícios ou das suas frações autónomas sem licença de utilização ou em desacordo com o uso fixado no alvará de licença de utilização;
- l) Fazer notificação do embargo determinado pelo presidente da Câmara Municipal, e verificar a suspensão dos trabalhos, visitando a obra periodicamente;
- m) Verificar o cumprimento do prazo fixado pelo presidente da Câmara Municipal ao infrator para demolir a obra e repor o terreno na situação anterior;
- n) Verificar a existência de licenciamento administrativo relativo a quaisquer obras ou trabalhos correlacionados com operações de loteamento, obras de urbanização ou trabalhos preparatórios;
- o) Verificar que foi participado a execução de obras ou trabalhos sujeitos ao regime de isenção de licenciamento.

2) Considera-se ainda atividade fiscalizadora:

- a) A elaboração de participações de infrações sobre o não cumprimento de disposições legais e regulamentares relativas ao licenciamento/ autorização administrativa, tendo em vista, nomeadamente, a instauração de processos de contra-ordenação;
- b) A realização de embargos administrativos de operações urbanísticas, quando as mesmas estejam a ser efetuadas sem licença/autorização ou em desconformidade com ela, lavrando os respetivos autos;

- c) A elaboração de participações de infrações decorrentes do não acatamento de ordens de embargo e ou de obras construídas sem licença/autorização;
- d) A inscrição, no livro de obra, de registos relativos ao estado de execução da obra, a qualidade de execução, bem como as observações sobre o desenvolvimento dos trabalhos considerados convenientes, especialmente quando ocorrer qualquer irregularidade;
- e) A verificação do cumprimento das regras relativas à colocação de vitrinas, tabuletas, candeeiros, anúncios, palas e toldos ou quaisquer elementos acessórios dos parâmetros convencionais dos edifícios e que sejam visíveis da via pública.

Quanto ao artigo seguinte do mesmo diploma – 52.º – *Deveres da Fiscalização* –, este acrescenta que “Os funcionários incumbidos da fiscalização das obras particulares encontram -se sujeitos aos seguintes deveres:

- a) Serem portadores do cartão de identificação municipal, exibindo-o sempre que se encontrem em ação de fiscalização;
- b) Alertar os responsáveis pela obra das divergências entre o projeto aprovado e os trabalhos executados, dando conhecimento dessas divergências ao Presidente da Câmara;
- c) Elaborar relatório detalhado quando tomarem conhecimento da execução de obras particulares sem licença ou em desconformidade com o projeto aprovado;
- d) Levantar auto de notícia em face de infrações constatadas, consignando, de modo detalhado, e com recurso, sempre que possível a registo fotográfico, os factos verificados e as normas infringidas;
- e) Dar execução aos despachos do Presidente da Câmara relativamente a embargos de obras;
- f) Anotar no livro de obras todas as diligências efetuadas no âmbito das suas competências;
- g) Percorrer periodicamente, em ação de fiscalização, toda a área do município;
- h) Atuar com urbanidade, objetividade e isenção em todas as intervenções de natureza funcional, bem como nas relações com os municíipes;
- i) Prestar com objetividade, profissionalismo e isenção todas as informações que lhe sejam solicitadas pelos seus superiores hierárquicos, fundamentando-as em disposições legais e regulamentares em vigor.

**Pois bem, atendendo ao Apêndice I – Quadro de Pessoal do Município de Santa Cruz da Graciosa – e, especificamente, nas suas Tabelas 1 e 2 – deste Relatório Final, verificamos que as funções de fiscalização, na vigência dos dois Regulamentos supra referidos, coube, exclusivamente, ao trabalhador, [REDACTED], integrante da carreira de *Fiscal de Obras*, sendo esse,**

portanto o funcionário municipal, no caso deste Município, a que se refere o n.º 3 do artigo 94.º do RJUE.

Durante os trabalhos de campo da presente Inspeção, o mesmo transmitiu-nos, aquando de entrevista e oralmente, que não existe qualquer planeamento superior quanto à execução do seu trabalho, o que, conjugado com o facto de que não existe Regulamento Municipal de Fiscalização Municipal de Operações Urbanísticas, como já aludido neste Relatório Final, faz com que este funcionário atue, praticamente, por iniciativa própria e sem supervisão.

Ademais, como relatado pelo trabalhador, apenas lhe tem sido disponibilizado – pela Entidade Empregadora – veículo, essencial para o normal desempenho das suas funções, duas tardes por semana (às terças-feiras e às quintas-feiras), o que faz com que não consiga afetar horas suficientes a um desempenho adequado da vigilância sobre todo o território municipal.<sup>127</sup>

Não obstante as condicionantes referidas, é de assinalar que o trabalhador em apreço continuou, quando lhe era dada a possibilidade, a exercer vigilância sobre toda a área do município, percorrendo-a periodicamente em ação de fiscalização e na sequência do que lhe era informado anonimamente pelos particulares, do que é resultado, nomeadamente, as participações efetuadas ao, em cada momento, Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, constantes dos docs. a fls. 1804 a 1850 e 1860 a 2221, relativos à área do urbanismo e fornecidos na sequência do nosso Ofício SAI-IARTCC/2022/281, de 11 de agosto, anteriormente referido.<sup>128</sup>

Sem prejuízo de tal, a 11 de outubro de 2021, o trabalhador, [REDACTED], remeteu “Pedido «de» alteração «dos» parâmetros de avaliação”, dirigido ao Sr. Presidente da Câmara Municipal, a fim de que lhe fossem alterados objetivos no âmbito da avaliação de desempenho, “uma vez que nos termos do disposto no n.º 1 e 2 do artigo 35.º do Regulamento n.º 844/2021, Regulamento da Estrutura Orgânica e Organização dos Serviços Municipais de Santa Cruz da Graciosa, as referidas descrições de avaliação dizem respeito às funções do Fiscal Municipal e não do Fiscal de Obras.

<sup>127</sup> O trabalhador em causa informou também que, inicialmente, era-lhe paga a quilometragem que era efetuada no seu veículo particular, quando utilizado para o exercício das funções de fiscalização, o que já não ocorre – sem prejuízo da averiguação da legalidade desta despesa, sobre a qual não nos debruçaremos, por considerarmos que já extravasará o âmbito do que, essencialmente nos ocupa, nesta Inspeção –, sendo que, posteriormente, foi-lhe, consistentemente, encortado o número de horas disponível para utilização de veículo da Entidade Empregadora, até ao desembocar da situação atual, ainda antes da tomada de posse pelo atual Executivo Municipal.

<sup>128</sup> Este Ofício, nos seus Pontos n.ºs 5.1. e 5.2. solicitava, pois, respetivamente, a “Listagem e cópia dos processos «...», referentes a embargos de obras, referindo, concretamente, entre outros elementos: a) Identificação do terreno, especificando, designadamente, o artigo da inscrição matrícia e o número das descrições e inscrições constantes no registo predial; b) Junção das plantas de localização e de outras pertinentes, em duplicado; c) Junção de cópias dos alvarás, pareceres, informações, ofícios e decisões administrativas.”; e a “Indicação específica relativamente aos processos identificados no ponto n.º 5.1.: a) Instrumentos de planeamento aprovados para a área, servidões administrativas ou outras restrições de utilidade pública, incluindo datas de aprovação e sua publicação em folha oficial; b) Situação urbanística existente na área, mencionando designadamente a existência de aglomerado urbano, arruamento público, loteamento e estado das obras ou operações urbanísticas reputadas ilegais.” – vide, uma vez mais, docs. a fls.10 a 27.

Ao Fiscal de Obras compete as funções descritas nos termos do disposto nas alíneas g), h), i), m) e n) do n.º 1 do artigo 34.º do Regulamento n.º 844/2021, Regulamento da Estrutura Orgânica e Organização dos Serviços Municipais de Santa Cruz da Graciosa.”<sup>129</sup>

Portanto, considerava que, com o advento do regime da carreira especial de fiscalização, que extinguiu as carreiras de fiscal municipal, de fiscal técnico de obras, de fiscal técnico de obras públicas e de todas as carreiras de fiscal técnico adjetivadas, pelo Decreto-Lei n.º 114/2019, de 20 de agosto, conjugado com o diploma referido no parágrafo anterior, deveria estar afeto ao Setor de Obras Municipais e não ao Setor de Fiscalização Municipal da Divisão de Ambiente, Urbanismo e Obras dos Serviços Municipais da Câmara Municipal – contrariamente ao que efetivamente ocorre; e que, o que lhe competiria seria: “Dar execução aos projetos de construção, conservação ou ampliação de obras municipais que a Câmara delibere executar por administração direta;” “Diligenciar e acompanhar a realização de obras municipais por empreitada ou concessão, fiscalizando o cumprimento dos contratos, regulamentos e demais normas aplicáveis;” “Elaborar autos de medição, mapas ou outros documentos necessários a uma fácil e permanente apreciação superior das obras em execução ou acabadas;” “Acompanhar, controlar e fiscalizar a realização de obras municipais por empreitada, fiscalizando o cumprimento de contratos, regulamentos e demais legislação aplicável;” e “Elaborar autos de medição e de revisão de preços;” (respetivamente, alíneas g), h), i), m) e n) do n.º 1 do artigo 34.º da Nova Orgânica).

Pois bem, em consonância com os artigos 1.º/2-a) e 15.º/1-a) do aludido Decreto-Lei n.º 114/2019, de 20 de agosto, subsiste a carreira de *Fiscal de obras* – cuja carreira é estruturada pelo artigo 10.º/1-b) e pelo Anexo do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de dezembro –, sem prejuízo da possibilidade de opção pela integração na carreira geral de Assistente Operacional, prevista nos números seguintes daquele artigo 15.º, e, ademais, temos por assente que, não obstante as operações de fiscalização propriamente ditas sejam “levadas a cabo por trabalhadores municipais com formação adequada, isto é, principalmente pelos fiscais municipais”, tal não impede que outros “possam igualmente colaborar em operações de fiscalização quando as exigências em concreto de determinadas ações de fiscalização (inspeções, vistorias, etc.)” assim o obriguem, desde que o conteúdo funcional da carreira inclua este tipo de atividades, sendo que, no caso em concreto, o mesmo não terá sido alterado.<sup>130</sup>

Do mesmo modo, é legitimada a atuação do também trabalhador da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, o Técnico Superior (Arquiteto), [REDACTED] no âmbito dos

<sup>129</sup> Vejam-se os docs. a fls. 2358 e 2359.

<sup>130</sup> Vide, a título de exemplo, a seguinte posição: <https://www.ccdrc.pt/pt/34201/>. Não obstante, tenha-se em conta que, aquando dos trabalhos de campo da presente Inspeção, estava a decorrer prazo de candidaturas a procedimento concursal comum na modalidade de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, tendo em vista o preenchimento de um posto de trabalho de Fiscal, da carreira especial de fiscalização, para o desempenho de funções no Setor de Fiscalização Municipal da Divisão de Ambiente, Urbanismo e Obras.

processos de fiscalização e da tramitação das participações resultantes da mesma, que, adiante, serão novamente chamados à colação.<sup>131</sup>

Assinale-se ainda que, no momento em foram desenvolvidos os trabalhos de campo, verificou-se a existência de uma Comissão de Vistorias da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, dos quais faziam parte, entre outros, a [REDACTED] – a qual exerce funções de Chefe de Divisão de Ambiente, Urbanismo e Obras, conforme Despacho n.º 2197/2021, de 21 de setembro, da, então, Vice-Presidente da Câmara Municipal, no uso de competências delegadas, e publicado em *Jornal Oficial*, que decidiu a sua manutenção da comissão de serviço (manutenção essa que não será apreciada no presente Relatório Final, por extravasar o seu escopo) – e o Técnico Superior, já identificado, [REDACTED]. Mas, de acordo com o que nos foi transmitido, foi “discriminado” no âmbito do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), o tipo de vistorias aplicáveis:

- Para efeito do disposto do artigo 65.º (Autorização de Utilização);
  - Para efeito do disposto do artigo 66.º (Propriedade Horizontal);
  - Para efeito do disposto do artigo 90.º (determinação do nível de conservação dos imóveis).<sup>132</sup>
- Pelo que, não nos importará para o que agora nos ocupa.

Face a todo o anterior exposto, é de relevar que, após o “Pedido «de» alteração «dos» parâmetros de avaliação” do trabalhador, [REDACTED] pretendia a Entidade Pública também, com a nossa Inspeção e de acordo com o que nos foi informado *in loco*, proceder ao esclarecimento se, de facto, o mesmo teria razão, sendo que ainda não tinha sido informado da resposta ao seu requerimento, nem lhe tinham sido dadas ordens expressas no sentido de continuar a desenvolver as suas atividades, como até então, ainda que nos tenha sido transmitido que houve um decréscimo das mesmas.

Em todo o caso, não nos parece que seja do âmbito do nosso trabalho, agora, problematizar quanto às possíveis consequências da violação do dever de decisão (relativamente ao qual importa atender aos artigos 13.º e 129.º do Código do Procedimento Administrativo), e da sua repercussão ao nível de uma possível imputação de responsabilidade disciplinar ao referido trabalhador, por virtude de violação do dever de zelo,<sup>133</sup> previsto no artigo 73.º/2-e) e 7 da Lei

<sup>131</sup> De modo informativo, tenha-se em conta que, pelo Despacho (extrato) n.º 10039/2022, de 12 de agosto, data em que foi publicado no Diário da República, este Técnico Superior foi designado para o exercício do cargo de Subchefe de Divisão de Ambiente, Urbanismo e Obras – Coordenador da Secção de Gestão Urbanística da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, em regime de substituição, que se trata de um cargo de direção intermédia de 3.º grau, previsto no artigo 31.º do Regulamento relativo à Estrutura Orgânica e Organização dos respetivos Serviços Municipais, então em vigor.

<sup>132</sup> Veja-se docs. a fls. 2360 a 2363.

<sup>133</sup> Sobre o dever de zelo, veja-se SANTINHO, FELICIANO (2018), *Os Direitos e Deveres do Trabalhador Público*, in *Direito das Relações Laborais na Administração Pública*, e-book do Centro de Estudos Judiciários, 1.ª Edição de 01/06/2018, Lisboa,

**Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, atendendo, inclusive, à extemporaneidade de tal (cfr. artigo 178.º do mesmo diploma).**

### 1.2.3. A FISCALIZAÇÃO DE TIPO REPRESSIVO

Quanto a este segundo tipo, importa ter em conta que, “Tendo verificado que o particular está a realizar atos e operações materiais de edificação e uso dos solos em desconformidade com a respetiva licença, autorização, comunicação prévia ou com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, a Administração deve intervir com o duplo fim de reintegrar a ordem jurídica violada e de sancionar a conduta ilícita do infrator.

Para o efeito, dispõe de um conjunto de poderes que se podem genericamente qualificar como repressivos, e que se consubstanciam na prática de atos cujos efeitos variam consoante a *fattispecie* da norma que os prevê e a natureza dos interesses por ela tutelados.”<sup>134</sup>

Continuando, “É, pois, através da imposição de sanções administrativas de natureza pecuniária que a Administração reage contra a ilicitude daqueles que desenvolvem uma atividade urbanística não licenciada ou em desconformidade com as condições da respetiva licença.

Atualmente os ilícitos administrativos em matéria urbanística constituem, sem exceção, ilícitos de mera ordenação social, cuja verificação dá lugar à aplicação de uma coima.

Em matéria de contra-ordenações vigoram os princípios gerais comuns a todos os ramos de direito de natureza sancionatória, designadamente no que diz respeito à aplicação do princípio básico ‘*nullum crimen, nulla poena, sine lege*’ que exige a habilitação legal concorrente de todos os elementos necessários para a configuração de uma infração e, consequentemente, para a sua imputação e sanção.

Ao contrário das medidas de proteção da legalidade urbanística, porém, as coimas ou quaisquer outras sanções de natureza pecuniária não têm a virtualidade de restaurar a legalidade material violada, limitando-se a exprimir a censura do ordenamento jurídico a práticas potencialmente lesivas dessa legalidade.

As sanções administrativas visam essencialmente assegurar a utilidade das relações jurídicas estabelecidas entre a Administração e os particulares, constituindo assim uma garantia da ordem jurídica e, geral, e só indiretamente satisfazem os interesses materiais tutelados pelas normas cuja

---

pp. 382 e 383, consultável em [https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=\\_T8Gybsn3yk%3d&portalid=30](https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=_T8Gybsn3yk%3d&portalid=30); e ARRIMAR, CÁTIA & PAULO VEIGA E MOURA (2014), *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas - 1.º Volume | Artigos 1.º a 240.º*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 298 a 300.

<sup>134</sup> [MONTEIRO, CLÁUDIO (2010)], *op.cit.*, p. 432.

violação lhes dá origem.” Como tal, “O ilícito administrativo em matéria urbanística constitui, assim, uma conduta típica, anti jurídica e culposa, e apenas essas condutas serão passíveis de sanção. Todas as demais ‘infrações’ de natureza urbanística determinarão apenas a obrigação de restaurar a ordem jurídica violada.”<sup>135</sup>

Ora, quanto às sanções em causa, versam os artigos 98.º e ss. do RJUE, sendo que esse primeiro dispõe relativamente às *Contraordenações* e, aquando dos trabalhos de campo de presente Inspeção, transmitia que, *inter alia*, sem prejuízo da responsabilidade civil criminal ou disciplinar, era punível como contraordenação “A realização de quaisquer operações urbanísticas sujeitas a prévio licenciamento sem o respetivo alvará de licenciamento, exceto nos casos previstos nos artigos 81.º e 113.º”, conforme a alínea a) do n.º 1, sendo que esta existia desde a redação inicial do artigo.

Tal disposição encontra-se agora revogada pelo, já referido, Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, com efeitos a 4 de março do corrente ano (cfr. artigo 26.º).

De ressaltar, ainda os números 9 e seguintes, daquele artigo 98.º, cuja redação manteve-se e, de acordo com os quais: “9 – A tentativa e a negligência são puníveis.

10 – A competência para determinar a instauração dos processos de contraordenação, para designar o instrutor e para aplicar as coimas pertence ao presidente da câmara municipal, podendo ser delegada em qualquer dos seus membros.

11 – O produto da aplicação das coimas referidas no presente artigo reverte para o município, inclusive quando as mesmas sejam cobradas em juízo. 12 - Após o decurso dos prazos do recurso de impugnação judicial e de pagamento voluntário da coima, segue-se o regime de execução de obrigações pecuniárias, previsto no artigo 179.º do Código de Procedimento Administrativo.”

Quanto aos artigos seguintes do RJUE, esses determinam quais as *Sanções acessórias* (artigo 99.º), a *Responsabilidade criminal* neste âmbito (artigo 100.º) e a *Responsabilidade civil dos intervenientes nas operações urbanísticas* (artigo 100.º-A), a *Responsabilidade dos funcionários e agentes da Administração Pública* (artigo 101.º) e a *Legitimidade para a denúncia* (artigo 101.º-A).

Uma última nota em matéria de fiscalização cumpre aqui fazer quanto àquele Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, que procedeu à reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo, ordenamento do território e indústria, o qual, como referido no seu preâmbulo, “Naturalmente, são mantidos os poderes de fiscalização para assegurar o cumprimento das normas relevantes e criam-se condições para que os municípios possam contratar serviços de fiscalização sem necessidade de se ter de aguardar pela aprovação de um decreto-lei que regulamente tal

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, pp.435 a 438.

possibilidade. Noutro sentido, deixa -se claro que a fiscalização deve orientar -se por critérios de estrita legalidade, estando vedada quanto a aspetos que se relacionem com a conveniência, o mérito ou as opções técnicas das obras realizadas ou em curso.”; “A limitação dos poderes dos municípios no momento do controlo prévio ou emissão de licença não prejudica os seus poderes de fiscalização, ao abrigo das competências que lhes cabem em matéria de tutela da legalidade urbanística. É clarificado que tais poderes se devem exercer no quadro da legalidade e que se destinam a verificar o cumprimento da lei e não a adotar medidas de tutela urbanística com base em juízos de oportunidade, conveniência ou opiniões de natureza técnica.”; e “...» são adotadas medidas destinadas a simplificar o processo de obtenção da autorização para utilização. Deste modo, é eliminada a autorização de utilização quando tenha existido obra sujeita a um controlo prévio, substituindo -se essa autorização pela mera entrega de documentos, sem possibilidade de indeferimento, mas, naturalmente, mantendo -se todos os poderes de fiscalização durante e após a obra.”

Seguindo, é imperativo ter em conta que, além das sanções, a fiscalização de tipo repressivo consubstancia -se também através das *Medidas de tutela da legalidade urbanística*, previstas nos artigos 102.º a 109.º do RJUE.

Essas destinam -se “a tutelar os próprios interesses materiais lesados pela atividade do particular.

Tais medidas, na tradição das medidas policiais de caráter repressivo, implicam, no mínimo, a suspensão ou a cessação da atividade lesiva do interesse público.

Neste sentido, a Administração deve começar por determinar a suspensão da atividade urbanística do particular, impedindo que o seu prosseguimento torne mais difícil ou oneroso o restabelecimento da legalidade violada.

A suspensão dessa atividade obtém -se, essencialmente, por duas vias: embargando administrativamente as obras, caso se tratem de obras de urbanização ou de edificação ainda em curso, ou impedindo a utilização das infra -estruturas ou das edificações construídas, caso as respetivas obras já tenham sido concluídas.

No caso de se tratar de edificações ou suas frações autónomas já construídas, e de as mesmas já se encontrarem em efetiva utilização sem o respetivo título jurídico ou em desconformidade com o mesmo, poderá ser imposta coercivamente a cessação dessa utilização, determinando -se o respetivo despejo administrativo.

Não obstante, a cessação da atividade do particular, ainda que a título definitivo, pode revelar -se insuficiente para o completo restabelecimento da legalidade urbanística violada.

Neste caso, permite-se à Administração que imponha ao particular obrigações de *facere*, exigindo dele que adote uma ou várias condutas de conteúdo positivo, destinadas a adequar materialmente a realidade de facto aos defeitos jurídicos desejados pela norma violada.

Tais medidas podem consistir na realização coerciva de obras de alteração, reparação ou beneficiação de edificações, na sua demolição parcial ou integral ou ainda na reposição do terreno nas condições em que o mesmo se encontrava antes do início da transformação das suas características estruturais e funcionais.

Em qualquer destas situações, portanto, não se trata de punir infrações de natureza urbanística, mas sobretudo de reintegrar a realidade física ilegalmente alterada.<sup>136</sup>

Falamos, pois, "de medidas que se ocupam da fiscalização administrativa da realização de operações urbanísticas e que, no fundo, visam a reposição da legalidade urbanística.

Não têm carácter sancionatório – não são sanções administrativas – e não são sujeitas a prazos de prescrição.

«...».

Assim, consagra o RJUE, como medidas de tutela da legalidade administrativa as seguintes:

**1. Embargo (artigos 102.º a 104.º)**

- o Medida provisória e cautelar;
- o Ordem de suspensão imediata, no todo ou em parte, dos trabalhos de execução de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos e de proibição de prosseguimento dos trabalhos.

**2. Trabalhos de correção ou de alteração (artigo 105.º)**

- o Ordem para a realização de trabalhos de correção ou alteração da obra.

**3. Demolição da obra /reposição do terreno (artigo 106.º)**

- o Ordem de demolição (destruição) total ou parcial da obra;
- o Ordem de reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data de início das obras ou trabalhos.

**4. Cessação da utilização (artigo 109.º)**

---

<sup>136</sup> [MONTEIRO, CLÁUDIO (2010)], *op.cit.*, pp. 432 e 433.

o Ordem de cessação da utilização de edifícios ou de suas frações autónomas.”<sup>137</sup>

No que toca ao incumprimento das medidas de tutela urbanística, esse “permite a execução coerciva, que gera:

- Responsabilidade criminal (n.º 1 do artigo 100.º do RJUE – crime de desobediência);
- É punível como contraordenação o prosseguimento de obras cujo embargo tenha sido legitimamente ordenado (alínea h) do artigo 98.º do RJUE).

«E,» A execução coerciva é feita através da posse administrativa do imóvel (artigos 107.º e 108.º do RJUE).

A competência pertence ao Presidente da Câmara.

Quando os ocupantes dos edifícios ou suas frações não cessem a utilização indevida no prazo fixado (n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 109.º do RJUE), há despejo administrativo (artigo 92º do RJUE).

O despejo que deve ser sobreposto quando a utilização seja habitação e o ocupante mostre que a execução gera risco de vida.

Neste caso, a competência é da Câmara Municipal.<sup>138</sup>

#### 1.2.4. O EMBARGO

Importando transmitir umas breves notas sobre esta medida de tutela da legalidade urbanística, a qual se encontra prevista nos artigos 102.º a 104.º e 107.º do RJUE, assinala-se então que esta “a é aplicada quando a obra esteja em curso.

Tem como finalidade contribuir para a restituição da situação de facto à legalidade, evitando o agravamento do vício, da nulidade ou da irregularidade ou tornando a sua reposição na legalidade mais difícil ou gravosa.

Assume o papel de medida meramente cautelar e, por isso, provisória, já que não visa fornecer a solução definitiva para a situação de irregularidade detetada, mas apenas paralisar, no todo ou em parte, uma operação urbanística que esteja em curso.

É, portanto, ‘um ato administrativo por meio do qual se impõe uma obrigação de suspensão ou de paralisação, no todo ou em parte, de obras de urbanização, de edificação ou de demolição, bem

<sup>137</sup> Vide GARRET, MARIA ALMEIDA & MARTA LAMEIRAS MEIRELES, *O Embargo de Obra enquanto Medida de Tutela da Legalidade Urbanística*, consultável in [https://carlospintodeabreu.com/wp-content/uploads/2019/09/embargo\\_obra\\_tutela\\_legalidade\\_urbanistica.pdf](https://carlospintodeabreu.com/wp-content/uploads/2019/09/embargo_obra_tutela_legalidade_urbanistica.pdf) [Garret, Maria Almeida & Marta Lameiras Meireles].

<sup>138</sup> Veja-se, novamente [GARRET, MARIA ALMEIDA & MARTA LAMEIRAS MEIRELES], *op.cit.*

como de quaisquer trabalhos de remodelação de terrenos que estejam a ser executados em violação de normas de direito do urbanismo, com a intenção de evitar a consolidação de situações de facto lesivas dos interesses públicos tutelados por essas normas'.

O embargo consiste concretamente, nos termos do artigo 103.º, numa ordem de paralisação imediata de trabalhos, motivo pelo qual não pode ser aplicada a obras que já se encontram concluídas.

Trata-se, portanto, de uma ordem de suspensão imediata, no todo ou em parte, dos trabalhos de execução (e proibição de prosseguimento dos trabalhos), de obras de urbanização, edificação, demolição ou remodelação.

Sendo um instituto cautelar, tem carácter provisório, caducando após a regularização da obra através do licenciamento/admissão da comunicação prévia, ou no prazo fixado na ordem de embargo.

Tratando-se de obras realizadas em desconformidade com as condições de licenciamento/comunicação prévia, a determinação do embargo suspende o prazo para a execução das obras que tiver sido fixado no respetivo alvará de licença/certidão de admissão de comunicação prévia. Atento o princípio da proporcionalidade deve, sempre que seja suficiente ou adequada, ser determinada apenas a suspensão parcial.

Nesse sentido, os órgãos administrativos competentes estão obrigados a adotar o embargo, enquanto medida adequada de tutela e restauração da legalidade urbanística, e nos termos do artigo 102.º do RJUE, quando as obras ou os trabalhos estejam a ser executados (ainda em execução):

- Sem a necessária licença ou admissão de comunicação prévia - situações nas quais se podem incluir aquelas onde não tenha existido licença, ou existiu, mas caducou ou foi revogada;
- Em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento ou comunicação prévia admitida (salvo o disposto no artigo 83.º - procedimento para alterações durante a execução da obra) - hipótese na qual se inclui a realização de operações urbanísticas em execução ou concluídas contra o ato de autorização que as precedeu, tendo, contudo, presente a dita ressalva;
- Em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis - casos entre os quais se podem contar aqueles em que a licença da operação urbanística não exista, tenha sido dispensada ou não seja exigida, e também aqueles em que o ato administrativo tenha sido anulado ou declarado nulo, com fundamento em tal violação.

«Quanto ao seu procedimento de fiscalização e ordenação ...»:

1. O processo de fiscalização pode ter origem em comunicação, designadamente numa denúncia particular, que dá a notícia do vício ou da ilegalidade, ou no decurso de uma ação de fiscalização pelo departamento respetivo da Câmara Municipal da área; ou seja na sequência de fiscalização administrativa ou de “notícia da ilegalidade”;
2. Audiência prévia dos interessados, para que se comprove, ou não, a verificação de qualquer dos pressupostos do artigo 102.º-B do RJUE;
3. Existindo decisão de embargo, o ato é notificado ao responsável pela direção técnica da obra, ao titular do alvará de licença ou autorização e, quando possível, ao proprietário do imóvel no qual estejam a ser executadas as obras ou seu representante. Qualquer destas notificações obriga à suspensão dos trabalhos (102º/2). Se as obras estiverem a ser executadas por pessoa coletiva, há comunicação para a sede social ou representação em território nacional;
4. Embargo (operação material);
5. O auto de embargo é lavrado em duplicado (imediatamente após o embargo), ‘devendo fazer-se referência às cominações legais para o incumprimento de tal ordem (que configura uma contraordenação nos termos da alínea h) do artigo 98.º, e crime de desobediência «nos termos do disposto no artigo 100.º do RJUE, que remete para o artigo 348.º do Código Penal)’;
6. Notificação do auto de embargo ao requerente ou titular da licença ou autorização, ao seu proprietário (caso as mesmas não hajam sido requeridas) ou à pessoa coletiva encarregada da execução da obra;
7. Registo do embargo na Conservatória do Registo Predial, quer para cautela do comércio jurídico, quer de terceiros, e é feito através de averbamento.

«Depois, diga-se que ...» Os efeitos e a caducidade do embargo enquanto medida de tutela da legalidade urbanística vêm regulados pelos artigos 103.º e 104.º do RJUE. Dada a ordem de embargo de determinada obra, operarão as seguintes consequências:

- ‘a) suspensão dos trabalhos de execução (construção) da obra embargada, na totalidade ou apenas na parte que for objeto do embargo, já que este pode ser parcial (...);
- b) suspensão da eficácia dos atos de licenciamento ou autorização;
- c) suspensão da eficácia da licença de loteamento quando o embargo incidir sobre as obras de urbanização a tal operação associadas;

- d) interdição de fornecimento de energia elétrica, gás e água às obras embargadas;
- e) suspensão da contagem do prazo (constante do alvará) para execução das obras e consequente impossibilidade de se operar a caducidade daquele por tal motivo;
- f) eventual prática do crime de desobediência, nos termos do artigo 100.º do diploma em análise e do artigo 256.º do Código Penal, caso seja desrespeitada a ordem de embargo." «...».

No que respeita à caducidade do embargo, tratando-se de uma medida provisória, deve sempre ser definida a sua duração. 'e embora seja possível a, em abstrato, renovar o embargo, existe o limite máximo que, uma vez atingido, impede a renovação. Depois, apenas a demolição será possível.'<sup>139</sup>

#### 1.2.5. SEGUNDAS E FINAIS CONSTATAÇÕES

Conforme se verifica nos docs. a fls. 1804 a 1850 e 1860 a 2221, sem os embargos as participações efetuadas ao, em cada momento, Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, pelo Fiscal de Obras, [REDACTED], eram acompanhadas da indicação da necessidade de instauração de processo contraordenacional, em formulário próprio, do qual também constava campo relativo a modelos de despacho destinados à reposição da legalidade urbanística.

As participações em causa eram registadas internamente e, posteriormente, inseridas em Distribuição do Sistema de Gestão Documental – utilizado pela Entidade –, sendo depois encaminhado pelo Fiscal de Obras para os utilizadores com acesso ao destinatário indicado como Serviço da Presidência, elenco do qual consta sempre o, em cada momento, Sr. Presidente da Câmara Municipal.<sup>140</sup>

Em simultâneo, os documentos físicos eram encaminhados para o Sr. Presidente da Câmara Municipal, sendo que o anterior titular do cargo, [REDACTED] recorria, quase exclusivamente, ao despacho por assinatura em tal sede, raramente recorrendo à via digital, como verificámos nos diversos processos que analisámos.

Tal é corroborado pelos relatos de diversos trabalhadores que entrevistámos, assim como pelo da Sra. [REDACTED] a qual, ainda que já não esteja afeta à Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, exerceu funções de Secretária do Gabinete de Apoio à Presidência no anterior mandato.

<sup>139</sup> Uma vez mais, consulte-se, [GARRET, MARIA ALMEIDA & MARTA LAMEIRAS MEIRELES], op.cit.

<sup>140</sup> Veja-se docs. a fls. 2364 a 2371.

A esta funcionária cabia pois a função de transcrever o despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal para o referido Sistema de Gestão Documental e remetê-lo a quem era destinado, sendo que os documentos físicos que seguiam eram enviados à mesma pessoa (i.e. acompanhavam o mesmo percurso).

Pois bem, de participações como as *supra* referidas, terão resultado a instauração de processos de contraordenação e embargos de obras particulares. Nos docs. a fls. 199 a 228 podemos verificar os registo de processos de contraordenação, desde 2017, os quais se encontravam à guarda do [REDACTED], trabalhador da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa (ao que acresce a informação constante dos docs. a fls. 1625 a 1803 e 1851 a 1859, fornecidos na sequência do nosso Ofício SAI-IARTCC/2022/281, de 11 de agosto, anteriormente referido [Ponto n.º 5 de docs. a fls. 10 a 27]); assim como os registo de autos de embargo de obras particulares, estes desde 2015, os quais estavam na posse do, já aludido, funcionário, [REDACTED]

Acontece que, da maioria das referidas participações, em concreto, as mesmas não teriam dado origem a situações como as referidas no parágrafo anterior, sendo que, um conjunto delas, referentes aos anos de 2019 e seguintes, ficaram estagnadas, digitalmente no Serviço da Presidência, do Sistema de Gestão Documental, a nível digital, e, fisicamente, com o Sr. Presidente da Câmara Municipal.

Ademais, pouco antes da transição de executivos, a qual ocorreu a 19 de outubro de 2021, o, então, titular do cargo, [REDACTED] despachou várias destas participações nos últimos dias do mês de setembro de 2021, com a indicação “Ao Gabinete Jurídico. Proceda-se em conformidade.” (vide docs. a fls. 1804 a 1850 e 1860 a 2221 e 2357, este último que efetua a devida identificação de tais processos, e nos foi fornecido pela Câmara Municipal).

Atenta a ambiguidade do despacho e na ausência da determinação do trabalhador, [REDACTED] [REDACTED] como instrutor de processo de contraordenação, como acontecia normalmente, e acrescendo a extemporaneidade que se verificava, o funcionário em causa remeteu, por sua iniciativa e sem validação superior, os processos ao, também já referido, Arquiteto, [REDACTED] para clarificação técnica e pronúncia por parte da Divisão ao qual este último pertencia e aquele primeiro não.

Por sua vez, o Técnico Superior, [REDACTED] solicitou que o Sr. Fiscal de Obras “apurasse” o ponto de situação «...» apresentando relatório detalhado, no sentido de se tomar a medida mais adequada quanto à reposição da legalidade urbanística”, quanto a cada processo, sendo que, após nova averiguação daquele último profissional, chegou também, em alguns casos a emitir despacho.

Tendo nós solicitado declaração quanto à descrição dos procedimentos internos relativamente à determinação dos embargos e efetivação dos mesmos, aquando dos trabalhos de campo, a Eng.<sup>a</sup> [REDACTED], deu-nos conhecimento do doc. a fl. 2372, o qual está alinhado com o que acima foi referido.

De salientar que, como se tem vindo a referir, os processos em causa têm vindo a ser trabalhados em Sistema de Gestão Documental, sem prejuízo da Entidade Pública ter acesso a um Sistema de Processo de Obras (SPO), sendo de assinalar que o Técnico Superior, [REDACTED] disponibilizou-nos um conjunto de documentos que nos evidenciam que o mesmo alertou o atual Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa e anterior Presidência, para a necessidade de se passar a utilizar o SPO, como também que era necessário obterem “previamente uma formação adequada com todos os intervenientes que impliquem a tramitação dos respetivos processos.”<sup>141</sup>

Depois, aquando dos trabalhos de campo, a Equipa Inspetiva, acompanhada do Fiscal de Obras, [REDACTED] e do Arquiteto, [REDACTED] procederam ao auto de vistoria das obras constantes das participações acima referidas, sendo que os dois funcionários em causa comprometeram-se “a completar os respetivos processos, incluindo em cada um, as observações do que verificaram, assim como imagens atualizadas dos respetivos locais, remetendo, posteriormente, por via SGD «Sistema de Gestão Documental», tais processos à consideração superior. «Sendo que» as evidências de tal – incluindo os fluxogramas dos respetivos SGD, após ter sido feito tal – «deveriam» ainda ser remetidas aos Inspetores, até ao dia 15 de novembro”, o que efetivamente veio a ocorrer.<sup>142</sup>

Todo o anterior exposto demonstra não só, na generalidade, a inconsequência das participações que são efetuadas pela Fiscalização Municipal, com poucos casos de devida responsabilização, como um deficiente controlo da tramitação daquelas, no seio da Entidade, sendo este o cenário com que se depararam os Inspetores, aquando dos trabalhos de campo.

Indo agora às possíveis responsabilizações, primeiramente, há que ter em conta que a grande maioria das participações aludidas indicavam a possibilidade de determinado comportamento e atuação ser punível como contraordenação nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE, a qual, como já vimos, desde 4 de março de 2024, encontra-se revogada.

A isto acresce o atendimento ao artigo 60.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto; a LOPTC), epigrafado *Reposição por não arrecadação de receitas*, de acordo com o qual, “Nos casos de prática, autorização ou sancionamento, com dolo ou culpa grave, que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação

<sup>141</sup> Cfr. docs. a fls. 2373 a 2380.

<sup>142</sup> Vide docs. a fls. 2381 a 2383 e 2222 a 2295.

das normas legais aplicáveis, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do Estado ou de entidades públicas.” O que poderia ser aplicável no caso concreto e gerador de responsabilidade financeira reintegratória.

Ora, sabendo que “Do art. 29.º, n.º 4, da «Constituição da República Portuguesa», decorre que as leis penais de conteúdo mais favorável devem ser aplicadas retroativamente, proibição aplicável independentemente do trânsito em julgado, sendo a proteção constitucional extensível às contra-ordenações, tendo em conta a natureza punitiva das mesmas.”<sup>143</sup> Resulta então que “a matéria a decidir se reconduz a uma nuclear questão jurídica: a de saber se uma sucessão de leis no tempo, em matéria de responsabilidade financeira reintegratória, de que decorra uma eventual redução da esfera da respetiva tipicidade ou ilicitude típica «...», se aplica apenas para futuro – ou se, pelo contrário, também incide em condutas praticadas na vigência da lei antiga, por força do princípio da aplicação retroativa da lei penal concretamente mais favorável, consagrado nos artigos 29.º, n.º 4, da Constituição e 2.º, n.º 4, do Código Penal, cuja extensão a outros domínios sancionatórios abrangeira ainda a referida matéria da responsabilidade financeira reintegratória. Subsidiariamente, caberá verificar se a eventual recusa de aplicação nessa matéria do referido princípio, inscrito no regime da sucessão de leis penais no tempo, fará incorrer a decisão recorrida – como sustentam os recorrentes – em constitucionalidade, por alegada violação do mencionado n.º 4 do artigo 29.º da Constituição.”<sup>144</sup>

Sobre isto já se pronunciou o Tribunal de Contas no sentido de que “Ora, a evidenciada natureza civilística da responsabilidade financeira reintegratória postula, necessariamente, a desaplicação do princípio da aplicação retroativa da lei mais favorável, oriundo do domínio do direito criminal – e isso na medida em que essa responsabilidade reintegratória se situa, em bom rigor, fora do quadro do direito público sancionatório (ou, pelo menos, do direito sancionatório análogo ou equiparável ao direito criminal).

«...» Daqui se deduz que, em matéria de responsabilidade financeira reintegratória, não se poderá alcançar solução idêntica à que foi acolhida na decisão recorrida em sede de responsabilidade financeira sancionatória. Sem curar aqui da pertinência da aplicação desse princípio da retroatividade favorável em matéria de responsabilidade sancionatória (por não constituir objeto do presente recurso, em virtude de já ter transitado em julgado a decisão recorrida quanto a esse segmento, ainda que se conceda nessa aplicação), o certo é que estará, seguramente, vedada a

<sup>143</sup> Veja-se a título de exemplo, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 24 de novembro de 2021, a propósito do Processo 1923/10.4TFLSB.L1-3, disponível em <http://www.gde.mj.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/1a305fcf73e3fd0802587ac0032587d?OpenDocument>.

<sup>144</sup> Em Acórdão n.º 13/2018, de 17 de outubro, da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, a propósito do Processo 1/2014-JRF-SRATC, disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/ac013-2018-3s.pdf>, pp. 5 e 6.

incidência de tal princípio no domínio da responsabilidade financeira reintegratória, atenta a demonstrada natureza civilista deste instituto.”<sup>145</sup>

O mesmo não se diga, quanto à possível responsabilidade financeira sancionatória, no caso concreto, por aplicação da alínea a) do n.º 1 do artigo 60.º da LOPTC, que, pelo princípio da aplicação retroativa da lei penal concretamente mais favorável, estará sempre descartada, relativamente aos comportamentos e atuações que pudessem ser puníveis como contraordenação nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE, os quais tratam-se da grande maioria das situações identificadas (quanto às restantes, as mesmas encontram-se desprovidas de materialidade financeira relevante para os devidos efeitos).

Portanto, face ao anterior exposto, por não ter sido observado o disposto nos n.ºs 10 e 11 do artigo 98.º do RJUE, poderia, eventualmente, ser responsabilizado o anterior Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, [REDACTED]

É importante assinalar aqui que em entrevista ao Fiscal de Obras, e após ter sido questionado por nós, este transmitiu-nos que, por diversas vezes, alertava o anterior Sr. Presidente da Câmara Municipal para a necessidade de dar despacho às referidas participações.

Relativamente ao atual Sr. Presidente da Câmara Municipal, aquando da finalização dos trabalhos de campo, a presente Equipa Inspetiva alertou-o para a necessidade de, além de ser definido um plano de fiscalização e mecanismos de reporte / controlo, no que se inclui o registo das ocorrências digitalmente – como consta da página 27 do *Plano de Prevenção de Risco de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas*, do Município, sendo o próprio Presidente da Câmara Municipal o responsável identificado –, instaurarem-se os processos de contraordenação devidos e proceder-se à adoção das medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística, sem prejuízo de se assinalar a inércia que se verificou nas matérias em causa, desde o início do seu mandato e até ao momento dos trabalhos de campo, o que não temos informação se entretanto terá sido corrigido, até ao momento da revogação da norma aludia, com salvaguarda do regime de prescrição dos procedimentos de contraordenação.

Ainda, tenha-se em conta que é de 10 anos o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras reintegratórias, em consonância com o n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC, contado nos termos dos números seguintes do mesmo artigo.

O montante a reintegrar não é, contudo, passível de aferição, sem uma reconstituição fiel de cada processo contraordenacional, visto que, só após o seu término, apurar-se-iam os montantes devidos. Esta equipa inspetiva não possui, como é evidente, os elementos necessários para tal,

---

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 13.

tendo em conta que falamos de uma não instauração de processos, sem prejuízo de se registar sempre a eventual existência.

Por fim, é também de se ter em conta que o que se tem vindo a referir – a não instauração de processos de contraordenação e a não adoção das medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística – pode evidenciar, quanto ao anterior Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, e, em última análise, quanto ao atual – caso não tenha exercido a justiça quando suposto, e quando estivesse informado para a sua necessidade de aplicação –, a prática do crime de *Denegação de Justiça*, previsto no artigo 12.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, a qual “determina os crimes de responsabilidade que titulares de cargos políticos cometam no exercício das suas funções, bem como as sanções que lhes são aplicáveis e os respetivos efeitos” (artigo 1.º).

Naquele artigo 12.º, consagra-se então que “O titular de cargo político que no exercício das suas funções se negar a administrar a justiça ou a aplicar o direito que, nos termos da sua competência, lhe cabem e lhe foram requeridos será punido com prisão até dezoito meses e multa até 50 dias.”

Quando a tal, “O específico bem jurídico protegido pelo tipo legal em análise continua a ser a realização da justiça. Também este tipo de crime ‘pretende assegurar a supremacia do direito objetivo na sua aplicação’ pelos titulares de cargos políticos, *maxime* pelos titulares de órgãos autárquicos.

Os elementos essenciais da tipicidade objetiva do crime de denegação de justiça são a negação em administrar a justiça ou em aplicar o direito que, no âmbito da competência do agente, lhe cabem ou lhe forem requeridos.

Por conseguinte, também aqui a ação típica se reconduz ao inciso *contra direito* uma vez que não administrar a justiça ou não aplicar o direito, quando tal lhe compete ou é requerido no âmbito das suas funções, é agir *contra direito*.

Enquanto o crime de prevaricação abrange todos os comportamentos, ativos ou omissivos, que se realizam contra direito, o crime de denegação de justiça resume-se às ações negativas traduzidas em *não administrar a justiça* e em *não aplicar o direito*.

Resulta designadamente do disposto nos artigos 237.º, n.º 1, e 241.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, que os titulares dos órgãos autárquicos devem absoluta obediência à lei nos termos das competências que lhe são legalmente confiadas.

É no contexto dessa obrigação constitucional que deve ser interpretado o comportamento deliberadamente omissivo do titular de cargo político de não administrar a justiça e, genericamente, de não aplicar o direito.

*Prima facie*, poderíamos pensar que o crime de prevaricação já abrange a conduta típica deste crime de denegação de justiça. Sucedeu que um olhar mais atento sobre a redação de ambos os tipos legais permite descobrir alguma diversidade. Enquanto no crime de prevaricação temos a conduta típica de o agente 'conduzir ou decidir contra direito um processo em que intervenha no exercício das suas funções', no crime em análise temos a conduta mais genérica de 'não administrar a justiça' ou de 'não aplicar o direito'.

Portanto, para que o agente cometa o crime de prevaricação é necessário que, na qualidade de órgão decisor ou condutor, intervenha num qualquer processo que, como já se viu, pode ser um processo contencioso (v.g., contra-ordenacional) ou gracioso (v.g., reclamação de ato administrativo). Já no crime de denegação de justiça, basta que em qualquer circunstância, mas sempre no âmbito das suas funções, se negue a administrar a justiça ou a aplicar o direito, sem que tenha intervenção em qualquer processo. É o caso, por exemplo, do Presidente da Câmara Municipal que, estando ciente da obrigatoriedade de licenciamento da obra e de instauração do procedimento sancionatório, até à data em que se extinguiu, por prescrição, o procedimento contra-ordenacional, nada diligenciou nesse sentido, apesar de a sua instauração ter sido pedida pelo interessado ou por outrem.

Também aqui a ação penalmente relevante tem de ser voluntária, dolosa. Acontece, porém, que o preenchimento deste tipo legal de crime não exige que o agente tenha procedido, tendo em vista certo fim ou motivo (dolo específico), bastando-se com o dolo genérico ou dolo-de-tipo. Enquanto o crime de prevaricação exige para o seu preenchimento uma intenção de beneficiar ou prejudicar alguém, para o crime de denegação de justiça é suficiente o conhecimento e a vontade por parte do agente da sua conduta ilícita. O que significa que, contrariamente ao crime de prevaricação, este ilícito admite outras formas de dolo para além do dolo direto.<sup>146</sup>

O que se assinala, a fim de que os interessados se pronunciem em sede de contraditório.

Sobre isto, diga-se ainda que, não obstante o princípio da aplicação retroativa da lei penal concretamente mais favorável, parece-nos que o respetivo sancionamento por tal não ficará prejudicado, no caso concreto, visto que, a revogação da alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE, implicará um eliminar de determinados factos dos números de infrações que "tem subjacente uma modificação nas concepções do legislador..." a qual deixa intocada a natureza do tipo legal de crime," mantendo-se, em consonância, a punibilidade do ilícito típico acima referido (veja-se a lógica jurídica observada no âmbito do Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 12 de setembro de 2018, no âmbito do Processo n.º 274/13.7TASEI.C1, a qual nos parece que é transposta para situações como a ora em apreço, e não põe em causa todos os princípios legais

---

<sup>146</sup> DIAS, MARTA MACHADO & ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (2008), *Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais*, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Braga.

que devem ser observados em situações como esta - veja-se [https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/cbfc23894e93abeb802583190031733a?OpenDocument&Highlight=0,prevarica%C3%A7%C3%A3o\).](https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/cbfc23894e93abeb802583190031733a?OpenDocument&Highlight=0,prevarica%C3%A7%C3%A3o).)

### PARTE III – DO ALEGADO EM SEDE DE AUDIÊNCIA

*“Relativamente ao presente assunto, vem [REDACTED] muito respeitosamente, dizer o seguinte:*

*O signatário coloca em evidência as dificuldades de funcionamento de uma câmara municipal sem grandes meios e localizada na ultraperiferia, como é a Graciosa.*

*Melhor ou pior, sempre o signatário pugnou por fazer de boa-fé o que se coadunaria apenas e só com o interesse público. Pode ter errado. Nunca em consciência de não estar a atuar bem.*

*Dito isto e abreviando razões:*

*Antes do mais, imputa a dourta inspeção a alegada prática, pelo signatário, de um crime de denegação de justiça relativamente à alegada não decisão de mandar instaurar processos de contraordenação em matéria urbanística.*

*Começando ‘pelo fim’, o signatário faz relevar que, ainda que assim fosse, sem de modo algum conceder, não está em causa o crime de prevaricação (que foi o apreciado no âmbito do Acórdão da Relação de Coimbra convocado pela dourta inspeção).*

*Depois, ao contrário do sustentado pela dourta inspeção, o alegado crime de denegação de justiça ‘demanda para o seu preenchimento um desvio voluntário e intencional dos deveres funcionais, de forma a poder afirmar-se uma «negação de justiça」. – cfr. o acórdão do SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ) proferido no processo 73/17.7TRGMR.S1, 5/2/2020, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).*

*Ou seja, e sempre ao contrário do aventado pela dourta inspeção, ‘A nota delimitadora deste crime é a consciência de tal contradição de agir contra o direito, ou seja, é o assumir da violação dos deveres profissionais em função de outras razões.’ – cfr. o acórdão do STJ proferido no processo 89/13.2TRPRT.S1, de 17/9/2014, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).*

*Ora, quando em presença de processos de legalização por infrações urbanísticas, haveria de se considerar que o signatário prefigurou que isso não seria o bastante para se assegurar a ordem jurídica violada pelos particulares e que dolosamente teria assim querido não instaurar procedimentos de contraordenação. Ainda mais em terras pequenas como a Graciosa onde não abunda a formação em questões jurídicas complexas como as que sobressaem da aplicação do direito ‘especializado’ do urbanismo. E quando é sintomático que a simples existência, por si, de processos de legalização de obras deixa claro que a administração autárquica não tomou posição de favorecimento de particulares, antes cuidou de que fosse respeitado o quadro jurídico urbanístico materialmente aplicável às situações subjacentes e controvertidas, alegadamente, o que de modo algum é despiciendo ou de desconsiderar.*

*Depois, ainda, substancialmente, não está em causa uma alteração da lei meramente de natureza administrativa (como podemos ler no mencionado Acórdão da Relação de Coimbra citado pela dourta*

inspeção, não está em causa a regulamentação do uso do solo previsto num PDM, que antes era de um modo e depois passou a ser de outro). Substantivamente, está, isso sim, em causa a própria despenalização, como contraordenação, das situações objetivas que alegadamente ditariam um juízo de censura por parte da administração autárquica, o que, com o devido respeito, afasta, em absoluto, a argumentação ora convocada pela dourada inspeção – de resto, não se comprehende, nem se aceita, que a dourada inspeção pareça que toma já posição sobre o assunto, como que sentenciando a prática de um crime, que inexiste.

O princípio da não retroatividade da lei penal desfavorável – traduzido na máxima latina, *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia* – constitui um dos corolários do princípio da legalidade que mais questões suscita e que maior importância pode ter na prática.

Como são doutrina e jurisprudência consagradas, “Para além de ser expressamente referido nos preceitos constitucionais que consagram expressamente o princípio da legalidade (...), o princípio da proibição e retroatividade da lei penal desfavorável – bem como o princípio da aplicação da lei penal mais favorável – constam em regra dos códigos penais.

‘Significam tais princípios que:

- A lei não pode qualificar como crimes factos passados nem aplicar a crimes anteriores penas mais graves;
- Deixa de ser considerado crime o facto que lei posterior venha despenalizar e deixa de ser aplicável a lei do tempo do facto se este passar a ser menos severamente penalizado por lei posterior (Aplicação da lei mais favorável) – cfr. Projecto Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Judiciários (no âmbito do Programa PIR PALOP II – VIII FED) Formação contínua para Magistrados, DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL (Tomo I), Autores: Dr. António João Latas Dr. Jorge Dias Duarte Dr. Pedro Vaz Patto.

Com os mesmo Autores,

‘Já quanto à aplicação retroativa da lei penal favorável (retroatividade in melius), que constitui um verdadeiro princípio autónomo e não uma exceção à irretroatividade da Lei Penal, é o mesmo tributário do (...) reconhecimento à pena de uma função essencialmente preventiva geral e especial. Na verdade, se o legislador entende que um facto deve deixar de ser punido ou deve ser-lo de forma menos grave, deixa de ter sentido a aplicação da lei antiga, pois é a nova avaliação do legislador penal que, do ponto de vista das finalidades de prevenção das penas, deve prevalecer.

‘Como diz o Prof. Taipa de Carvalho, também o princípio da restrição mínima dos direitos fundamentais, próprio de um Estado de Direito material, reforçou o apontado fundamento político-criminal. Na verdade, se o legislador entende que uma pena menos grave e, portanto, menos limitadora dos direitos fundamentais, maxime da liberdade, é suficiente para satisfazer as necessidades de prevenção geral e

de prevenção especial, então seria inconstitucional continuar a aplicar a lei antiga, mais grave, apesar de no momento do julgamento ou da execução ser a mesma desnecessária face às novas valorações do legislador.'

Ou, como se refere no Acórdão proferido pelo tribunal da Relação de Lisboa no processo nº 32/15.4PALSB.L1-3, de 26/10/2022 in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt):

'No âmbito do Direito Penal e que a regra é sempre a da não aplicação retroativa da Lei a não ser que seja mais favorável ao arguido.

(...)

'Tal questão está superiormente analisada no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 500/21, de 9 de junho de 2021. (...) Lê-se, de facto, no referido Acórdão do Tribunal Constitucional: «27. Percorridos os dados mais relevantes da doutrina, da jurisprudência dos tribunais comuns, da jurisprudência do TEDH e do TJUE e, mais importante ainda, da jurisprudência constitucional, crê-se nesta altura ser possível traçar o quadro de relacionamento do instituto da prescrição com o princípio da legalidade penal à luz do qual deverá ser encarada a questão da compatibilidade do artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, interpretado no sentido de que a causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento contraordenacional aí prevista é aplicável aos processos a correr termos por factos cometidos antes do início da respetiva vigência, com a exigência de lei prévia, na dimensão correspondente à proibição da retroatividade in pejus. Ao estatuir que «"[n]inguém pode ser sentenciado criminalmente senão em virtude de lei anterior que declare punível a ação ou a omissão» (n.º 1), nem sofrer «penas que não estejam expressamente cominadas em lei anterior» (n.º 3) ou «mais graves do que as previstas no momento da correspondente conduta ou da verificação dos respetivos pressupostos» (n.º 4), o artigo 29.º da Constituição consagra o princípio da legalidade penal em termos equivalentes à sua formulação latina *nullum crimen sine lege, nulla poena sine praevia lege poenali*, da autoria de Anselm von Feuerbach, que corresponde, ainda hoje, ao modo de enunciação universal daquele princípio. (...) O que vale or dizer que, quando se trata de determinar o estatuto constitucional de certo elemento legal à face do artigo 29.º, n.ºs 1, 3 e 4, da Constituição, importa ter em definitivo presente, «não tanto a integração deste ou daquele instituto no direito penal ou processual, quanto a função atribuída pela Constituição ao princípio da irretroatividade» (Giorgio Marinucci e Emilio Dolcini, ob. cit., p. 59).

'(...) É sabido que o princípio da legalidade penal tem como fundamento a ideia de que um Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição) deve proteger o indivíduo não apenas através do direito penal, mas também do direito penal (cf. Claus Roxin, ob. cit., p. 137). Trata-se, portanto, de um princípio defensivo, que atribui aos cidadãos posições de defesa perante o Estado, enquanto titular oficial do poder punitivo. Em sintonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, onde foi pela primeira vez consagrado, o princípio da legalidade penal continua a ter como função

proteger o indivíduo perante o direito penal, colocando-o a salvo de uma intervenção estadual excessiva ou arbitrária.

'A proibição da retroatividade *in pejus* explica-se inteiramente a esta luz: ao contrário do que sucede com a imposição da retroatividade *in mellius*, «que possui uma génesis e um fundamento especificamente político-criminal», ligado à «ausência de exigências de prevenção que justifiquem a persistência da aplicação ao caso da lei (mais severa) que vigorava no momento da prática do facto», a proibição da retroatividade *in pejus* tem uma génesis e um fundamento «marcadamente político-jurídico», diretamente associado «à defesa da liberdade e da segurança dos cidadãos contra o arbítrio do Estado» (Pedro Caeiro, loc. Cit., p. 235-236, itálico aditado).'

Depois, nas págs. 77 e 78 do relatório ora em audiência prévia, é referido o íter percorrido pós-despacho do signatário, que a douta inspeção apelida de despacho 'ambíguo'. No entanto, apesar desta adjetivação, a douta inspeção logo conclui que o despacho não mandou instaurar processos de contraordenação, o que de modo nenhum se extrai da leitura do dito despacho, estando assim infirmada essa conclusão.

Depois, ainda, logo conclui também a douta inspeção que existiria a, para si, taxativa e inquestionável, situação de não arrecadação de receitas. Cumpre questionar: que receitas, em concreto, se um processo de contraordenação até pode culminar, não raras vezes, numa simples admoesta? A douta inspeção uma vez mais deita mão de prerrogativa, que se não aceita, de sentenciar a existência de responsabilidade reintegratória. Nem sequer questiona, afirma-o taxativamente e sem prejuízo de, contraditoriamente, reconhecer que não desenvolveu ou aprofundou FACTUALMENTE as circunstâncias subjacentes a todo e cada um dos processos de legalização que pretende colocar em evidência.

Em face do exposto, não se comprehende que a douta inspeção convoque a jurisprudência de um duto acórdão, da Relação de Coimbra, isolado e aplicável a situação totalmente distinta da que ora equaciona no seu duto relatório. E, o que é mais grave, não se comprehende nem se aceita que a douta inspeção fundamente desde já a alegada prática de um crime de denegação de justiça sem cuidar de aprofundar factualmente as situações subjacentes, sem interpretar devidamente os despachos proferidos pelo signatário e imputando, até, dolo e preconizando responsabilidades financeiras reintegratórias sem qualquer densificação e sem mais, o que, como é por demais evidente relativamente a qualquer pessoa de bem, no caso muito, gravosa e profundamente ofende e causa dano evidente e manifesto ao signatário, e vindo até a ter o efeito de um autêntico 'linchamento em praça pública' logo que conhecido publicamente o relatório, o que se repudia, total e veementemente."

Pois bem, atendendo ao que foi alegado por [REDACTED] | [REDACTED] importa começar por densificar aqui relativamente ao crime de denegação de justiça, previsto no, aludido, artigo 12.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, e relacionando-o com o disposto no artigo 369.º do Código Penal.

Tal artigo – epigrafado *Denegação de justiça e prevaricação* – determina, então, que, “1 – O funcionário que, no âmbito de inquérito processual, processo jurisdicional, por contra-ordenação ou disciplinar, conscientemente e contra direito, promover ou não promover, conduzir, decidir ou não decidir, ou praticar ato no exercício de poderes decorrentes do cargo que exerce, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 120 dias.

2 – Se o facto for praticado com intenção de prejudicar ou beneficiar alguém, o funcionário é punido com pena de prisão até 5 anos.

3 – Se, no caso do nº 2, resultar privação da liberdade de uma pessoa, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

4 – Na pena prevista no número anterior incorre o funcionário que, sendo para tal competente, ordenar ou executar medida privativa da liberdade de forma ilegal, ou omitir ordená-la ou executá-la nos termos da lei.

5 – No caso referido no número anterior, se o facto for praticado com negligência grosseira, o agente é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa.”

Ora, a propósito deste, nas palavras de VICTOR DE SÁ PEREIRA e de ALEXANDRE LAFAYETTE, “Segundo a ac. STJ de 12 de junho de 1998, «o crime de prevaricação é um crime contra a realização da justiça» (CJ, Acs. STJ, VI, 2/214). E é este o entendimento comum da jurisprudência, que alastrou ao crime de denegação de justiça.<sup>147</sup> Não falta, contudo, quem reporte a tutela, na sua expressão imediata, a bens jurídicos individuais, sob a alegação de que se cura de reagir a certas restrições de direitos dos particulares. Apesar desta opinião, acentua-se que a *incriminação* produzida se reporta à atividade de quem se encontra do lado de dentro dum determinado *processo sancionatório*, cujo fim último é a *realização da justiça*. «E é esta perversão *ab imo* – transformação do direito em *injusto* por parte de quem é chamado a servir de garante constitucional à própria Ordem Jurídica – que convoca particular censura da norma *incriminadora* (...)» (A. MEDIDA DE SEIÇA, citando RUDOLPH, *Comentário Conimbricense*, III, 610). Não há razão, pois, para não se adotar a posição dominante, coincidente com a perfilhada no aresto referido. Isto não implica, todavia, «que a circunstância de haver uma efetiva lesão de um bem jurídico de um particular, tal como a distinta gravidade dessa ofensa, não possam conformar o desvalor objetivo do ilícito-típico». A verdade, ainda assim, é que «tal circunstância (...) não transmuta a natureza supra-individual do objeto da tutela em bens de cariz individual. Daí a irrelevância do consentimento do particular ofendido pela decisão quando o bem individual esteja na sua disponibilidade» (*ibidem*, 608).<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Negrito e sublinhado nossos.

<sup>148</sup> *Idem.*

«...»

A conduta típica do n.º 1 refere-se a diversas modalidades, ao jeito dos *tipos mistos alternativos*, todas filiadas num étimo comum: *agir contra direito*. Entretanto, *promover* (ou *postular*) *contra direito* é instaurar ou provocar a instauração dum processo e/ou dinamizá-lo, peticionando ou requerendo, em contradição com as pertinentes normas jurídicas, *não promover contra direito* é omitir a *promoção devida*; *conduzir* (ou *orientar*) *contra direito* é fenómeno relativo à entidade que dirige o processo (*prevaricação*), em que, no expressivo dizer de NÉLSON HUNGRIA (citado por LEAL-HENRIQUES/SIMAS SANTOS), «o agente substitui a vontade da lei pelo seu arbítrio, praticando, não o ato que é seu dever praticar, mas outro contrário à disposição expressa da lei»; *decidir* (ou  *julgar*) *contra direito* é comportamento próprio da entidade decisora, munida do poder-dever de, no concreto, *dizer o direito*, atuando contra as normas que devia observar; e não decidir (deixar de...) *contra o direito (denegação de justiça)* é ato de quem, *dispondo daquele poder-dever, se nega a administrar a justiça ou a aplicar o direito que, nos termos da sua competência, lhe cabe e lhe foram requeridos* (cfr. artigo 416.º da versão de 1982 «do Código Penal»). Há, de resto e em síntese, como bem se vê, *formas comissivas e formas omissivas*.

«...» Sobre a denegação de justiça, discutiu-se na Comissão Revisora «do Código Penal», acerca da demora ou retardamento na administração da justiça ou na aplicação do direito, tendo-se chegado a sugerir a adoção de preceito atinente, que não falta, aliás, noutras legislações. EDUARDO CORREIA, porém, disse poder considerar-se dispensável a criação dum tal preceito, se se entender que o silêncio da autoridade significa negação de administrar a Justiça ou de aplicar o Direito, caindo assim, portanto, nas malhas do tipo. A referida sugestão não cobrou, por conseguinte, acolhimento. Entretanto o Ministério Público do Porto, no seu notável e conhecido trabalho, pronunciou-se no sentido de que, para se decidir se há ou não *denegação de justiça*, interessa sobretudo que as circunstâncias concretas em que tal se verifica permitam concluir pela existência de um propósito deliberado de, com tal atuação, se negar a administração da justiça. O que parece de todo o ponto razoável.<sup>149</sup>

«...»

Nas *formas comissivas* «...». O agente *promove, conduz, decide, ordena ou executa*, e a *consumação* ocorre através da objetivação da *conduta* dentro do processo em causa, onde aquela projeta efeitos que lhe são exteriores e pelos quais a lei se interessa, deles se apropriando. Precisamente no terreno dos *crimes materiais ou de resultado* e com clara lesão do *bem jurídico realização da justiça* (eventualmente, ainda, de interesses individuais, como, v.g., a liberdade), ao nível dos *crimes de dano*. Por outro lado, nas *formas omissivas*, em que o agente não promove, não decide, não ordena

<sup>149</sup> Negrito e sublinhado nossos.

ou não executa, a consumação coincide com a simples abstenção, independentemente de qualquer resultado, seguro como se trata de crimes de omissão pura.<sup>150</sup> «...» De resto, em todos os casos de conduta positiva há crimes de execução ou realização livre ou não vinculada, pois a propósito se trata de ações suscetíveis de assumirem múltiplas expressões.

«...» A denegação de justiça e a prevaricação são crimes da responsabilidade dos titulares de cargos políticos. A atinente previsão encontra-se nos artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que vai transcrita adiante, e há um concurso impróprio, aparente ou de normas entre tais disposições e o artigo sob apreço.<sup>151</sup>

«...» Trata-se de *crimes dolosos*. E o conscientemente n.º 1 significa que se exige dolo direto, tal como EDUARDO CORREIA expressamente referiu perante a Comissão Revisora «do Código Penal».<sup>152</sup>

Relativamente ao concurso impróprio, aparente ou de normas *supra* assinalado, parece-nos evidente que, independentemente da perspetiva doutrinária que se propugne, será de se atender, no caso concreto, essencialmente ao artigo 12.º daquela Lei n.º 34/87, de 16 de julho<sup>153</sup> – que, aliás, foi aquele que foi expresso em Projeto de Relatório (vejam-se as páginas n.ºs 80 e 81 e a conclusão prévia n.º 26) –, sem prejuízo de se terem em conta os apontamentos explanatórios acima apostos, pelo facto de no substrato normativo em causa também se poder enquadrar o que aqui está em causa.

Portanto, e regressando ao alegado em sede de audiência, importa, antes de mais, transmitir que esta Equipa Inspetiva tem plena consciência de que “não está em causa o crime de prevaricação”, nunca tendo afirmado em tal no Projeto de Relatório. Com efeito, também temos em conta que o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra referido (de 12 de setembro de 2018, no âmbito do Processo n.º 274/13.7TASEI.C1, o qual indicado nas páginas n.ºs 81 e 82 e na conclusão prévia n.º 27 do Projeto de Relatório) não se reporta ao crime de denegação de justiça, mas sim de prevaricação.

No entanto, tal decisão apenas foi chamada à colação por nela se tratar um caso de aplicação de lei penal no tempo, cuja lógica jurídica, é, a nosso ver, a mais adequada a ser aplicada na situação em concreto. Pelo que, obviamente, a alusão a esse acórdão não foi efetuada com o intuito de demonstrar que determinada atuação, de algum modo semelhante à que analisávamos, constituía

---

<sup>150</sup> Negrito e sublinhado nossos.

<sup>151</sup> *Idem*.

<sup>152</sup> LAFAYETTE, ALEXANDRE & VICTOR DE SÁ PEREIRA (2014), *Código Penal Anotado e Comentado – Legislação Conexa e Complementar*, 2.ª Edição, Lisboa, Quid Juris Editora.

<sup>153</sup> Quanto a tal, veja-se, por todos, DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO (2007), *Direito Penal – Parte Geral, Questões Fundamentais / A Doutrina Geral do Crime*, Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora.

um crime de determinado tipo e que, como tal, no caso concreto, estaríamos também perante um caso de prevaricação.

O que se transmitiu, e nisto a Equipa Inspetiva entende ter sido clara, foi que, no caso de ter ocorrido a prática de um crime de denegação de justiça, não nos parece que tal fique afetado com a alteração legislativa que, entretanto se verificou.

Com efeito, e como bem se escreve no transmitido em contraditório, é certo que está “em causa a própria despenalização, como contraordenação, das situações objetivas que alegadamente ditariam um juízo de censura por parte da administração autárquica”, mas a prática do crime ter-se-á sempre verificado e continua a ser relevado (o artigo 12.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, permanece em vigor), tal como sustentado, ainda que quanto a outro crime, no acórdão em apreço.

Ademais, a equipa Inspetiva também tem presente que, no caso concreto, como se escreveu em audiência, “não está em causa uma alteração da lei meramente de natureza administrativa (como podemos ler no mencionado Acórdão da Relação de Coimbra citado pela douta inspeção, não está em causa a regulamentação do uso do solo previsto num PDM, que antes era de um modo e depois passou a ser de outro).”

Contudo, em nosso entender, a despenalização em causa continua a não afetar a natureza do tipo legal de crime.

Isto é, quem possa ter realizado operações urbanísticas em desconformidade com o legalmente previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, e que, por tal, lhe tenha sido instaurado processo contraordenacional, ver-se-á agora protegido, pelo facto da sua atuação já não ser sancionável. Mas, quem tenha praticado o crime de denegação de justiça não beneficiará de, conscientemente, não ter atuado de modo e no tempo devido, pelo que, contrariamente ao transmitido por [REDACTED]

[REDACTED] não nos parece que se encontre, de todo, “«afastada», em absoluto, a argumentação ora convocada pela douta inspeção”, o que, a nosso parecer, vem bem sustentado no aludido acórdão, semelhante no problema de aplicação da lei penal no tempo.

Depois, e antes de continuarmos, sempre se diga que, a Equipa Inspetiva encontra-se familiarizada com o Princípio da Proibição da Retroatividade *in Malem Partem / Contra Reum* – enquanto plano de refração do Princípio da Legalidade –, assim como com o Princípio da Aplicação (ou do Regime) Mais Favorável (*lex mellior*), na qualidade daquele primeiro; reconhece, obviamente, da sua aplicação ao nível contraordenacional; e atendeu aos acórdãos elencados pelo signatário do documento em análise, ainda que releve a distinção das situações avançadas em relação ao caso concreto.

Já quanto ao teor do despacho – constante da página n.º 76 e conclusão prévia n.º 19 do Projeto de Relatório – do anterior Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, ainda que tenhamos classificado o mesmo de ambíguo, na sequência do que nos foi transmitido em entrevista, pelo [REDACTED], que referiu tal qualidade como motivo para a sua atuação posterior, sempre se assinala que, em consonância com o que foi escrito naquela página n.º 76 do Projeto de Relatório e na sua conclusão prévia n.º 20, verificou-se a ausência da determinação de tal trabalhador como instrutor de processo de contraordenação, como acontecia normalmente, ao que acrescia à extemporaneidade que se verificava.

Recordamos, pois, que, de acordo com o n.º 10 do artigo 98.º do RJUE, “A competência para determinar a instauração dos processos de contraordenação, para designar o instrutor e para aplicar as coimas pertence ao presidente da câmara municipal, podendo ser delegada em qualquer dos seus membros”, sendo que, no caso concreto, era efetivamente o anterior Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa – e, posteriormente, o atual – que possuía essa competência.

A não nomeação de instrutor acarreta a consequência de que nenhum procedimento instrutório poderia, mesmo após tal despacho, ser tomado, e, a isto acresce o facto de que, não se encontrava preenchido o campo pré-definido para a referida instauração, no formulário em causa, como era a prática seguida, e do conhecimento de [REDACTED] visto também já ter, em várias situações que não as contempladas, mas juntas a este processo, apostado a sua assinatura em tais campos, além de juntar, nos mesmos documentos, o referido despacho.

Como tal, e sabendo que o formulário a que nos reportámos no parágrafo anterior possuía 4 campos a serem assinalados, devendo, aqueles que se entendam, serem preenchidos, a fim de se manifestar de forma adequada a vontade do Sr. Presidente da Câmara Municipal, somos de continuar a interpretar o teor do despacho em apreço como ambíguo – aliás, como o fez o próprio Técnico [REDACTED], que, por diversas vezes, nas Distribuições do Sistema de Gestão Documental, assinala a “ausência de despacho concreto” –, dele não conseguindo nós extrair a conclusão de estarmos perante uma efetiva instauração de processo disciplinar.

De seguida, quanto à questão da responsabilidade financeira reintegratória, é a própria Equipa Inspetiva que reconhece que “O montante a reintegrar não é, contudo, passível de aferição, sem uma reconstituição fiel de cada processo contraordenacional, visto que, só após o seu término, apurar-se-iam os montantes devidos. Esta equipa inspetiva não possui, como é evidente, os elementos necessários para tal, tendo em conta que falamos de uma não instauração de processos, sem prejuízo de se registar sempre a evidência da existência de responsabilidade

financeira reintegratória" (páginas 79 e 80 do Projeto de Relatório), sendo, inclusive, essa a razão pela qual não foram concretizadas as situações geradoras das eventuais responsabilidades, como o exige a alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da LOPTC.

Não obstante, o que se pretendia fazer no Projeto de Relatório era não deixar de se assinalar que a não instauração de processos de contraordenação, na medida em que são pressuposto necessário para que haja um produto de aplicação de coimas que reverta para o município, nos termos do n.º 11 do artigo 98.º do RJUE, era passível de originar responsabilidade financeira reintegratória.

Reconhecemos, pois, que a nossa escrita, no sentido de que se registava "sempre a evidência da existência de responsabilidade financeira reintegratória" (página 80 e conclusão prévia n.º do Projeto de Relatório), não foi a mais adequada, por não corresponder ao que pretendíamos transmitir.

Temos a plena noção de que poderá, inclusive, não haver qualquer dano para o município, caso os processos de contraordenação tenham sido desencadeados e terminados entre o momento em que esta Equipa Inspetiva realizou os seus trabalhos de campo e a entrada em vigor da alteração legislativa *supra* aludida, ou que, mesmo que haja dano, este tenha uma materialidade financeira pouco relevante.

Agora, atendendo ao que acima densificámos quanto ao crime de denegação de justiça, o mesmo, a nosso ver, está alinhado com o que foi dito, quanto à natureza do mesmo, em sede de audiência.

Por fim, e sem prejuízo da Equipa Inspetiva não ser alheia às dificuldades de funcionamento de uma Câmara Municipal como a de Santa Cruz da Graciosa, diga-se que não nos cabe "tomar já posição sobre o assunto, como que sentenciando a prática de um crime".

Temos a total consciência de qual o âmbito da nossa atuação, sendo que, no caso em concreto, entendemos que existem indícios suficientes de que o signatário do documento analisado em observância do Princípio do Contraditório, tinha consciência da necessidade de dar despacho às participações do Fiscal de Obras, [REDACTED] instaurando processos de contraordenação, e que não o terá feito, pelo que, como é nosso dever (de participação), iremos propor a remessa do, agora, Relatório Final, entre outras Entidades, ao Ministério Público, conforme os artigos 96.º/1-c) e 97.º/2 do Anexo I do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, relativo à orgânica e quadro de pessoal dirigente e de chefia da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, ainda aplicável.

Não obstante, o plasmado neste Relatório Final corresponde somente à nossa opinião jurídica sobre a matéria e situações em apreço, sendo que a "sentença" de tal apenas cabe ao poder judicial e, ainda que tenha este documento de ser publicado, nos termos dos artigos 3.º e 4.º do

Decreto Legislativo Regional n.º 5/2019/A, de 4 de fevereiro – a propósito da *Transparência da atividade dos serviços inspetivos da administração regional autónoma dos Açores* –, com o devido tratamento, no mesmo constará sempre o que foi alegado em sede de audiência, que, legitimamente, contrapõe o alegado e avança outro entendimento jurídico.

## PARTE IV – CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E PROPOSTAS DE ENVIO

---

### 1. CONCLUSÕES

Em face do exposto, apresentam-se as principais conclusões desta ação de controlo:

1. No Município de Santa Cruz da Graciosa, a receita urbanística (impostos e taxas urbanísticas) representa apenas 0,33 % da receita total, ascendendo a cerca de 19,750,00 euros.
2. O Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização (RMEU), carece de ser alterado de forma a incorporar as modificações legais entretanto ocorridas no RJUE.
3. A Norma de Controlo Interno (NCI) não contempla normas e procedimentos de controlo específicos na área do urbanismo (planeamento, gestão, liquidação de taxas, contraordenações e medidas de tutela de legalidade), a que acresce a falta de previsão no PPRGCIC de riscos associados às atividades urbanísticas.
4. Foram detetadas situações reveladoras de insuficiências e fragilidades do sistema de controlo interno, designadamente pela falta de evidência da verificação/conferência do cálculo das taxas urbanísticas por outro trabalhador e/ou responsável; falta de aprovação formal da nota de liquidação das taxas pelo PCM ou Vereador com competência delegada; falta de discriminação contabilística da receita relativa à TMU e às compensações em numerário e ainda falta de tramitação desmaterializada dos processos e de autoliquidação das taxas.
5. A liquidação das taxas foi efetuada sem controlo e com ausência de uniformidade dos critérios aplicados às operações de cálculo.
6. As liquidações das taxas urbanísticas apresentavam irregularidades, porquanto consubstanciavam uma mera operação de cálculo, não sendo objeto de ato administrativo autónomo, nem sustentadas em informação dos serviços a suportar o ato de aprovação do seu valor.
7. Verificaram-se incorreções nos procedimentos de liquidação e/ou cobrança das taxas, nomeadamente por errada aplicação de critérios e fórmulas aprovadas pelo município.
8. Em matéria de contraordenações, foram instaurados 2 processos no período inspecionado, embora esse número devesse ser superior dada a existência de vários pedidos de legalização a que não corresponderam quaisquer procedimentos contraordenacionais e ainda à existência de comunicações de irregularidades efetuadas pelo fiscal municipal que não mereceram o respetivo levantamento do processo contraordenacional.
9. O município não cumpre o Regime Geral de Prevenção da Corrupção, verificando-se que, à data da realização da inspeção, a Norma de Controlo Interno e o Plano de Prevenção e Riscos

de Gestão incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas, ainda não tinham sido atualizados, não tinha sido elaborado o Código de Ética e de Conduta, nem um programa de formação interna, bem como não foi designado o responsável pelo cumprimento normativo.

10. Verifica-se, nos diversos despachos de delegação de competências, dos quais nos foi dado conhecimento, referentes aos mandatos de 2017-2021 e 2021-2025, que, nenhum deles se reporta à delegação de poderes para a fiscalização em qualquer dos Vereadores, pelo, em cada momento, Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, nos termos do n.º 1 do artigo 94.º do RJUE.
11. As funções de fiscalização municipal, no âmbito do RJUE, no que toca ao pessoal afeto à Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, cabem, quase exclusivamente, ao trabalhador, [REDACTED], integrante da carreira de *Fiscal de Obras*, sendo esse, portanto o funcionário municipal, no caso deste Município, a que se refere o n.º 3 do artigo 94.º do RJUE.
12. Não existe qualquer planeamento superior quanto à fiscalização municipal, o que, conjugado com o facto de que não existe Regulamento Municipal de Fiscalização Municipal de Operações Urbanísticas, como já aludido neste Relatório Final, faz com que o funcionário referido no parágrafo anterior atue, praticamente, por iniciativa própria e sem supervisão.
13. Para o exercício das funções do Fiscal de Obras, a Entidade Empregadora apenas lhe tem sido disponibilizado veículo, essencial para o normal desempenho das suas funções, duas tardes por semana (às terças-feiras e às quintas-feiras), o que faz com que não consiga afetar horas suficientes a um desempenho adequado da vigilância sobre todo o território municipal.
14. Não obstante o “Pedido «de» alteração «dos» parâmetros de avaliação”, do trabalhador, [REDACTED] [REDACTED] o mesmo continua a ser, devidamente, responsável pela execução das ações de fiscalização.
15. O funcionário referido no parágrafo anterior, enquanto resultado das suas ações de Inspeção, efetuava participações, dirigidas aos, em cada momento, Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, as quais eram acompanhadas da indicação da necessidade de instauração de processo contraordenacional, em formulário próprio, do qual também constava campo relativo a modelos de despacho destinados à reposição da legalidade urbanística.
16. Essas participações eram registadas internamente e, posteriormente, inseridas em Distribuição do Sistema de Gestão Documental – utilizado pela Entidade –, sendo depois encaminhado pelo Fiscal de Obras para os utilizadores com acesso ao destinatário indicado como Serviço da Presidência, elenco do qual consta sempre o, em cada momento, Sr. Presidente da Câmara Municipal.
17. Em simultâneo, os documentos físicos eram encaminhados para o Sr. Presidente da Câmara Municipal, sendo que o anterior titular do cargo, [REDACTED] [REDACTED] recorria,

quase exclusivamente, ao despacho por assinatura em tal sede, raramente recorrendo à via digital.

18. Da maioria das participações analisadas neste Relatório Final, no âmbito da queixa com registo ENT-IRAT/2022/67, em concreto, as mesmas não teriam dado origem a processos de contraordenação ou de embargos, sendo que, um conjunto delas, referentes aos anos de 2019 e seguintes, ficaram estagnadas, digitalmente no Serviço da Presidência, do Sistema de Gestão Documental, a nível digital, e, fisicamente, com o Sr. Presidente da Câmara Municipal.
19. Pouco antes da transição de executivos, a qual ocorreu a 19 de outubro de 2021, o, então, titular do cargo, [REDACTED] despachou várias destas participações nos últimos dias do mês de setembro de 2021, com a indicação “Ao Gabinete Jurídico. Proceda-se em conformidade.”
20. Atenta a ambiguidade do despacho e na ausência da determinação do trabalhador, [REDACTED] [REDACTED], como instrutor de processo de contraordenação, como acontecia normalmente, e acrescendo a extemporaneidade que se verificava, o funcionário em causa remeteu, por sua iniciativa e sem validação superior, os processos ao, também já referido, Arquiteto, [REDACTED] [REDACTED] para clarificação técnica e pronúncia por parte da Divisão ao qual este último pertencia e aquele primeiro não.
21. Os processos em causa têm vindo a ser trabalhados em Sistema de Gestão Documental, sem prejuízo da Entidade Pública ter acesso a um Sistema de Processo de Obras (SPO).
22. Todo o anterior exposto demonstra não só, na generalidade, a inconsequência das participações que são efetuadas pela Fiscalização Municipal, com poucos casos de devida responsabilização, como um deficiente controlo da tramitação daquelas, no seio da Entidade, sendo este o cenário com que se depararam os Inspetores, aquando dos trabalhos de campo.
23. Em entrevista ao [REDACTED], e após ter sido questionado por nós, este transmitiu-nos que, por diversas vezes, alertava o anterior Sr. Presidente da Câmara Municipal para a necessidade de dar despacho às referidas participações.
24. Por não ter sido observado o disposto nos n.ºs 10 e 11 do artigo 98.º do RJUE, poderia ser responsabilizado o anterior Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, [REDACTED] [REDACTED] nos termos do artigo 60.º da LOPTC, responsabilização essa que, aparentemente, não ficará prejudicada pela revogação da alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE, a verificar-se a existência de dano, a qual não foi possível de aferir no âmbito da presente ação inspetiva (cfr. páginas 92 e 93 deste Relatório Final).
25. Relativamente ao atual Sr. Presidente da Câmara Municipal, aquando da finalização dos trabalhos de campo, a presente Equipa Inspetiva alertou-o para a necessidade de, além de ser definido um plano de fiscalização e mecanismos de reporte / controlo, no que se inclui o registo das ocorrências digitalmente – como consta da página 27 do Plano de Prevenção de

Risco de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas, do Município, sendo o próprio Presidente da Câmara Municipal o responsável identificado -, instaurarem-se os processos de contraordenação devidos e proceder-se à adoção das medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística, sem prejuízo de se assinalar a inéria que se verificou nas matérias em causa, desde o início do seu mandato e até ao momento dos trabalhos de campo, o que não temos informação se entretanto terá sido corrigido, até ao momento da revogação da norma aludia, com salvaguarda do regime de prescrição dos procedimentos de contraordenação.

26. Por fim, é também de se ter em conta que o que se tem vindo a referir – a não instauração de processos de contraordenação e a não adoção das medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística – pode evidenciar, quanto ao anterior Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, e, em última análise, quanto ao atual, a prática do crime de Denegação de Justiça, previsto no artigo 12.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho.
27. Sobre a última conclusão – à qual os interessados tiveram a possibilidade de se pronunciar em sede de contraditório –, diga-se ainda que, não obstante o princípio da aplicação retroativa da lei penal concretamente mais favorável, parece-nos que o respetivo sancionamento por tal não ficará prejudicado, visto que, a revogação da alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE, implicará um eliminar de determinados factos dos números de infrações que “tem subjacente uma modificação nas conceções do legislador...» a qual deixa intocada a natureza do tipo legal de crime,”, mantendo-se, em consonância, a punibilidade do ilícito típico acima referido (veja-se a lógica jurídica observada no âmbito do Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 12 de setembro de 2018, no âmbito do Processo n.º 274/13.7TASEI.C1, a qual nos parece que é transposta para situações como a ora em apreço, e não põe em causa todos os princípios legais que devem ser observados em situações como esta).

## 2. RECOMENDAÇÕES

Tendo em consideração a análise efetuada e as conclusões obtidas, recomenda-se o seguinte:

1. O MSCG deve proceder à atualização da NCI em função da estrutura orgânica vigente e alterações legislativas ocorridas, de forma a contemplar mecanismos de controlo interno em matéria de gestão urbanística, assegurando a tramitação dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas através de plataforma eletrónica e a efetiva autoliquidação das taxas urbanísticas.
2. O MSCG deve incluir no seu RGTM a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, refletindo os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e

investimentos previstos, em observância do disposto na alínea c), do n.º 2, do artigo 8.º do RGTAL.

3. A autarquia deve proceder à atualização dos valores das taxas prevista na Tabela anexa ao Regulamento, nos termos previsto no artigo 7.º do RGTM.
4. O MSCG deve elaborar um regulamento de fiscalização urbanística, de forma a dotar a atividade fiscalizadora nesta área de intervenção de um quadro procedural orientador de um conjunto de práticas indispensáveis à eficácia da fiscalização e correspondente aplicação legal.
5. O MSCG deve corrigir as deficiências relatadas no ponto 2.4.2.1 deste relatório no que se refere à área da organização administrativa e financeira.
6. A autarquia deve corrigir as deficiências e debilidades identificadas no sistema de controlo interno, através da aplicação de procedimentos de controlo adequados, em especial no que respeita à área de gestão processual administrativa/urbanismo, como identificado no ponto 2.4.2.2 deste relatório.
7. O MSCG deve melhorar os procedimentos de controlo interno na área da liquidação e cobrança de receita na área do urbanismo, com vista a suprir as deficiências apontadas no presente relatório, designadamente no ponto 2.4.2.3 do presente relato.
8. A autarquia deve reforçar o acompanhamento e monitorização sistemáticos dos processos de contraordenação, de modo a assegurar a sua célere tramitação/decisão e a prevenir os riscos de extinção dos procedimentos por prescrição.
9. O MSCG deve criar condições adequadas para a exigível rotação e segregação de funções dos recursos afetos a identificadas áreas críticas do urbanismo e assegurar o devido controlo, monitorização e encaminhamento do PGRCIC.
10. A autarquia deve implementar um programa de cumprimento normativo de acordo com o estabelecido no Regime Geral de Prevenção da Corrupção, de acordo com o enunciado no ponto 2 do Capítulo II deste Relatório.
11. O MSCG deve implementar um sistema de contabilidade de gestão nos termos estabelecidos pelo artigo 38.º da NCP\_27.
12. A atividade de fiscalização municipal deverá ser alvo de planeamento superior.
13. Para o exercício das funções do Fiscal de Obras, a Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa deverá providenciar os meios adequados, no que se inclui a disponibilização de veículos, para que os funcionários que trabalhem em tal área consigam afetar horas semanais suficientes a um desempenho adequado da vigilância sobre todo o território municipal.
14. Os processos de urbanismo deverão passar a ser trabalhados no Sistema de Processo de Obras (SPO).

15. Além da definição de um plano de fiscalização (já referido acima), deverão ser estabelecidos mecanismos de reporte / controlo, no que se inclui o registo das ocorrências digitalmente – como consta da página 27 do Plano de Prevenção de Risco de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas, do Município, sendo o próprio Presidente da Câmara Municipal o responsável identificado –, instaurados os processos de contraordenação devidos e o adotar das medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística.
16. Deverá ser ministrada formação aos trabalhadores em matéria de urbanismo, quanto aos que trabalhem com tal, e sobre o Sistema de Processo de Obras (SPO).

### 3. PROPOSTAS DE ENVIO DO RELATÓRIO:

1. Dando cumprimento ao estatuído na alínea b) do n.º 1, do artigo 96.º do Anexo I do DRR n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, e na sequência de decisão do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, se remeta o presente Relatório às seguintes entidades:
  - Ao Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa, para que proceda à sua divulgação junto restantes eleitos locais que compõem o órgão executivo;
  - Ao Presidente da Assembleia Municipal de Santa Cruz da Graciosa, para que proceda à sua divulgação junto dos membros deste órgão municipal.
2. Na sequência de decisão do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública e dando cumprimento ao estatuído na alínea e) do n.º 1, do artigo 23.º do Anexo I do DRR n.º 4/2023/A, de 14 de fevereiro, que se remeta o presente Relatório ao Diretor Regional da Cooperação com o Poder Local.
3. Se remeta, igualmente, o presente Relatório, após decisão do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, aos responsáveis notificados em sede de contraditório institucional e pessoal, em cumprimento do disposto no artigo 15.º do aludido, Regulamento n.º 42/2006, de 7 de novembro.
4. Se remeta ao Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), de acordo com o n.º 3 do artigo 34.º do RGPC, aprovado em Anexo ao DL n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, o Capítulo III do presente Relatório, para os devidos efeitos legais.
5. Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 96.º, do Anexo I do DRR n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, conjugado com a alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da LOPTC, e após homologação do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, se remeta o presente Relatório ao Tribunal de Contas.

6. Após ponderação e determinação tutelar, seja o presente Relatório remetido ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, para comunicação da situação verificada no Capítulo III do presente Relatório, conforme os artigos 96.º/1-c) e 97.º/2 do Anexo I do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2022/A, de 2 de setembro.
7. No prazo de 60 dias contados a partir da receção do Relatório Final, a que se reporta o n.º 2, do artigo 96.º do Anexo I do DRR n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, a Camara Municipal de Santa Cruz da Graciosa dê conhecimento à IAR das medidas e decisões adotadas para concretização das propostas efetivas e para a regularização das situações detetadas, na sequência da presente ação inspetiva, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

Inspeção Administrativa Regional

Revisto informaticamente em Angra do Heroísmo, a 31 de outubro de 2024.

O Corpo de Inspeção e Auditoria,

---

(MARIA PAULA SARAIVA RALEIRAS DE LIMA)

Inspectora

---

(LUÍS EDUARDO GODINHO NEVES)

Inspectoressa

# APÊNDICES

---

## APÊNDICE I – QUADRO DE PESSOAL DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA\_2021 -

TABELA 1 – ESTRUTURA DO QUADRO DE PESSOAL \_ DESPACHO N.º 667/2011, PUBLICADO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.ªSÉRIE, N.º 6, DE 10 DE JANEIRO DE 2011

Nome	N.º de trabalhadores	Censo	Responsável	
				Identificação nominal
Gabinete de Acessória e Coordenação				
	3	Técnico Superior - Economia		
	2	Técnicas de biblioteca		
	4	Motorista		
		Auxiliar Serviços Gerais		
		Pintor		
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>			
Divisão Administrativa e Financeira (DAF)				
Secção Administrativa (SA)				
Sector de Serviços Jurídicos	1	Jurista		
Sector de Recursos Humanos	3	Assistente Técnico		
Sector de Taxas e Licenças	-	-		
	1	Técnico Superior - Ciência Política e Administrativa		
Sector de Expediente Geral	5	Assistente Técnica		
Sector de Contencioso, Contraordenações e	3	Auxiliar Serviços Gerais		
Sector de Notariado	-	-		
Sector de Informática	1	Técnico de informática		
Sector de Metrologia	-	-		
Sector de Apoio ao Município	-	-		
Secção Financeira				
Sector de contabilidade;	3	Coordenador Técnico		
	1	Técnico Superior - Contabilidade e Gestão Financeira		
	1	Assistente Técnica		
	1	Assistente Operacional		
Sector de património;	-	-		
Sector de apropriaçãoamento;	-	-		
Sector de Tesouraria;	3	Tesoureira		
Contratação Pública	-	-		
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>			
Divisão Ambiente, Serviços Urbanos, águas e Saneamento				
	3	Chefe de Divisão		
	1	Engenharia do Ambiente		
	1	Fiscal de Águas e Saneamento		
Sector de Ambiente e Serviços Urbanos				
	4	Cantoneiro de arruamentos		
	2	Jardineiros		
Sector de Resíduos	1	Motorista de pesados		
	4	Auxiliar Serviços Gerais		
	2	Administrativo		
	3	Elétricista		
	2	Leitores Cobradores		
Sector de Águas e Saneamento				
	6	Canalizador		
		Auxiliar Serviços Gerais		
	1	Encarregado		
Sector de Saúde Pública e Veterinário	3	Veterinário		
Sector de Cemitérios	1	Enfermagem veterinária		
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>			
Divisão Técnica de Obras e Urbanismo				
Sector de Apoio Administrativo	1			
Sector de Urbanismo, Obras Particulares e Loteamentos	1	Arquiteto		
Armazém e parque de Máquinas	1	Geografia e Planeamento		
Gabinete Urbano e de Rede Viária				
	3	Encarregado		
	1	Encarregado operacional		
	1	Condutores		
Sector de Obras Municipais				
	4	Pedreiros		
	1	Pintor		
	4	Auxiliar Serviços Gerais		
	3	Elétricista		
Fiscalização	1	Fiscal de obras		
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>			
<b>Total Geral</b>	<b>70</b>			

- a) Chefe de Divisão em regime de substituição 3/11/2021  
b) entrada ao serviço a 3/10/2021  
c) entrada ao serviço a 01/10/2021  
d) entrada ao serviço a 04/10/2021  
e) Encarregado operacional a 1/6/2021  
f) entrada ao serviço a 08/06/2021  
g) entrada ao serviço a 08/04/2023  
h) entrada ao serviço a 3/08/2023

Cfr. doc. a fls. 55 e 56.

**TABELA 2 – ESTRUTURA DO QUADRO DE PESSOAL \_ REGULAMENTO N.º 844/2021, PUBLICADO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.ªSÉRIE, N.º 176, DE 9 DE SETEMBRO DE 2021**

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA, após 10/9/2021 Regulamento n.º 844/2021, publicado no Diário da República, 2.ªsérie, n.º 176, de 9 de setembro de 2021			
Nome	N.º de trabalhadores	Cargo	Responsável
			Identificação nominal
Gabinete de Apoio ao Presidente	0	-	-
Gabinete de Desenvolvimento Socioeconómico (GDS)	2	Técnico de Biblioteca	
	1	Motorista	
	2	Auxiliar de Serviços Gerais	
Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC)	0	-	
Serviço de Saúde Pública Veterinária (SSPV)	1	Médico Veterinário	
	1	Enfermeira Veterinária	
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>		
Divisão Administrativa e Financeira (DAF)			
	1	Dirigente - Chefe de Divisão	
	1	Jurista	
	1	Técnico de Informática	
Secção Administrativa (SA)	5	Assistentes Técnicos	
	1	Auxiliar de Serviços Gerais	
	1	Coordenador Técnico	
	1	Técnica Superior - Economia	
Secção Financeira (SF)	1	Técnica Superior - Contabilidade e Gestão Financeira	
	1	Tesoureira	
	1	Administrativa	
	1	Auxiliar Administrativo	
Balcão Único	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>		
Divisão Ambiente Urbanismo e Obras (DAUO)			
	1	Chefe de Divisão	
	1	Engenharia do Ambiente	
DAUO	4	Assistentes Técnicos	
	1	Encarregado Geral	
Secção de Gestão Urbanística (SGU)	1	Arquitetura	
	1	Planeamento e Gestão do Território	
	1	Assistente Técnico	
	1	Encarregado	
Secção de Ambiente e Resíduos (SAR)	12	Assistentes Operacionais	
	1	Encarregado	
Secção de Água e saneamento (SAS)	10	Assistente Operacional	
	1	Encarregado	
Secção de obras municipais (SOM)	12	Assistente Operacional	
Secção de fiscalização municipal (SFM)	1	Fiscal de Obras	
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>		
<b>Total Geral</b>	<b>70</b>		

Cfr. doc. a fl. 57.

## APÊNDICE II – QUADRO LEGAL E REGULAMENTAR -PLANEAMENTO TERRITORIAL – MUNICÍPIO

### SANTA CRUZ DA GRACIOSA

**TABELA 3 – PLANEAMENTO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA**

Planeamento Municipal		
ITEM	Observações	Publicado
Plano Diretor Municipal de Santa Cruz da Graciosa (PDM) <b>Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2007/A, de 8 de fevereiro</b>	Sob proposta da Câmara Municipal, a Assembleia Municipal de Santa Cruz da Graciosa aprovou, em 26 de Abril de 2006, o respetivo Plano Diretor Municipal.	Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2007/A Diário da República, 1.ª série — N.º 28 — 8 de Fevereiro de 2007
Plano Pormenor da Zona Industrial de Santa Cruz da Graciosa (PPZISCG)	Sob proposta da Câmara Municipal, a Assembleia Municipal de Santa Cruz da Graciosa aprovou, em sua sessão extraordinária de 1 de março de 2013, nos termos disposto do n.º 1 do artigo 93.º do Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de agosto — Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial para os Açores, a <b>1.ª alteração</b> ao Plano Diretor Municipal de Santa Cruz da Graciosa, publicado através do Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2007/A, de 8 de fevereiro. 11 de março de 2013. — O Presidente da Câmara, [REDACTED]	Aviso n.º 7390/2013 Diário da República, 2.ª série — N.º 108 — 5 de junho de 2013
Regulamento de Cedência de Lotes na Zona Industrial de Santa Cruz da Graciosa <b>Regulamento n.º 155/2015</b>	Sob proposta da Câmara Municipal, a Assembleia Municipal de Santa Cruz da Graciosa aprovou, em sua sessão de 10 de fevereiro de 2015, nos termos do disposto do Diário da República, 2.ª série — N.º 54 — 18 de março de 2015 6819 n.º 1 do artigo 93.º do Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de agosto — Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial para os Açores, o Plano de Pormenor da Zona Industrial de Santa Cruz da Graciosa. 11 de março de 2015. — O Presidente da Câmara, [REDACTED]	Aviso n.º 2928/2015 Diário da República, 2.ª série — N.º 54 — 18 de março de 2015
Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha Graciosa (POOC) <b>Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2008/A, de 25 de junho de 2008</b>	Sob proposta da Câmara Municipal tomada a 12 de março de 2015, a Assembleia Municipal de Santa Cruz da Graciosa aprovou, em sua sessão de 17 de março de 2015, nos termos do disposto do Diário da República, 2.ª série — N.º 60 — 26 de março de 2015, foi aprovado o Regulamento n.º 155/2015 18 de março de 2015. — O Presidente da Câmara, [REDACTED]	Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2008/A Diário da República, 1.ª série — N.º 121 — 25 de Junho de 2008

**TABELA 4 – REGULAMENTOS MUNICIPAIS DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA**

Regulamentos Municipais		
ITEM	Observações	Publicado
Regulamento Municipal de Edificação Urbana	Sob proposta aprovada na Câmara Municipal, tomada na sua reunião de 4 de novembro de 2010 a Assembleia Municipal em sessão ordinária realizada em 30 de novembro de 2010 aprovou o Regulamento Municipal de edificação Urbana 2 de dezembro de 2010. — O Presidente da Câmara, [REDACTED]	Regulamento n.º 882/2010 Diário da República, 2.ª série — N.º 241 — 15 de Dezembro de 2010
Regulamento Geral de Taxas Municipais (RGTM) <b>Aviso n.º 5828/2010</b>	Sob proposta aprovada na Câmara Municipal, tomada na sua reunião de 11 de fevereiro de 2010 a Assembleia Municipal em sessão ordinária realizada em 24 de Fevereiro de 2010 aprovou o Regulamento Geral de Taxas Municipais. 11 de março de 2010. — O Presidente da Câmara, [REDACTED]	Aviso n.º 5828/2010 Diário da República, 2.ª série — N.º 55 — 19 de Março de 2010

TABELA 5 – REGULAMENTOS GERAL DE TAXAS MUNICIPAIS DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA / EVOLUÇÃO

REGULAMENTO GERAL DE TAXAS/TABELA DE TAXAS MUNICIPAIS		
ITEM	Observações	Aprovado/Publicado
Relatório de Suporte à Fundamentação Económico-Financeira	23 de setembro de 2009	
Projeto de Regulamento Geral de Taxas e Estudo Económico-financeira	Proposta: 13 de novembro de 2019	Aprovação pela Câmara: 19 de novembro de 2009
Relatório de Suporte à Fundamentação Económico-Financeira	Versão Final: 27 de novembro de 2009 / <b>NÃO FOI DISPONIBILIZADO</b>	Publicação em DR: <b>Não foi publicado.</b>
Consulta Pública do Projeto de Regulamento e Tabela de Taxas Anexas	Publicação em DR: Aviso n.º 21929/2009, Diário da República, 2.ª Série, de 4 de dezembro de 2009	Publicação em JORAA: Aviso n.º 213/2009, de 7 de dezembro de 2009
Aprovação do Regulamento Geral de Taxas e da Tabela de Taxas do Município de Santa Cruz da Graciosa	Câmara Municipal: 11 de fevereiro de 2010	Assembleia Municipal: 24 de fevereiro de 2010
Publicação do Regulamento Geral de Taxas e da Tabela de Taxas do Município de Santa Cruz da Graciosa	JORAA: Regulamento n.º 6/2010, Jornal Oficial, II Série, Número 54 de 19 de março de 2010	DR: Aviso n.º 5828/2010, Diário da República, 2.ª Série, N.º 55, de 19 de março de 2010

1.º ALTERAÇÃO À TABELA DE TAXAS MUNICIPAIS

ITEM	Aprovado/Publicado		
Relatório de Suporte à Fundamentação Económico-Financeira	<b>NÃO TEVE</b>		
Projeto de Alteração	Aprovado pela Câmara: 15de novembro de 2012		
Relatório de Suporte à Fundamentação Económico-Financeira	Versão Final: Não tem.		
Consulta Pública/Audiência dos Interessados do Projeto de Alteração à Tabela de Taxas e Licenças	Publicação da CMSCG: em 16 de novembro de 2015	Publicação em JORAA: Regulamento n.º 4/2012, Jornal Oficial, II Série, Número 224, de 20 de novembro de 2012	Publicação em DR: Aviso n.º 16017/2012, , Diário da República, 2.ª Série, N.º 230, de 28 de novembro de 2012
Aprovação das Alterações à Tabela de Taxas e Licenças	Câmara Municipal: 24 de janeiro de 2013		Assembleia Municipal: 25 de fevereiro de 2013
Publicação das Alterações à Tabela de Taxas do Município de Santa Cruz da Graciosa	CMSCG: 11 de março de 2013	JORAA: Regulamento n.º 6/2013 Jornal Oficial, II Série, Número 51, de 13 de março de 2013	DR: Regulamento n.º 119/2013, Diário da República, 2.ª Série, N.º 64, de2 de abril de 2013

2.º ALTERAÇÃO À TABELA DE TAXAS MUNICIPAIS

ITEM	Aprovado/Publicado		
Relatório de Suporte à Fundamentação Económico-Financeira	<b>NÃO TEVE</b>		
Projeto de Alteração	Aprovado pela Câmara: 05de novembro de 2015		
Relatório de Suporte à Fundamentação Económico-Financeira	Versão Final: Não tem.		
Consulta Pública/Audiência dos Interessados do Projeto de Alteração à Tabela de Taxas e Licenças	Publicação da CMSCG: em 05 de novembro de 2015	Publicação em DR: <b>NÃO TEVE</b>	
Aprovação das Alterações à Tabela de Taxas e Licenças	Câmara Municipal: 05 de novembro de 2015		Assembleia Municipal: 17de fevereiro de 2016
Publicação das Alterações à Tabela de Taxas do Município de Santa Cruz da Graciosa	CMSCG: 29 de fevereiro de 2016	JORAA: Regulamento n.º 4/2016, Jornal Oficial, II Série, Número 44, de 03 de março de 2016	DR: Regulamento n.º 233/2016, Diário da República, 2.ª Série, N.º 47, de 8 de março de 2016

Cfr. docs. a fls. 153 a 155,

**TABELA 6 – NORMA DE CONTROLO INTERNO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA/ RECEITAS**

Base legal constante NCI	
CAPÍTULO VIII – RECEITAS	<p><b>Artigo 37.º Objectivo</b> Estabelecer orientações relativas aos diversos tipos de receita arrecadados no Município de Santa Cruz da Graciosa, bem como aos seus procedimentos contabilísticos</p> <p><b>Artigo 38.º Âmbito</b></p> <p>1. O presente capítulo visa garantir o cumprimento adequado dos pressupostos de alienação de bens e da prestação de serviços e demais situações constantes do regulamento e tabela de taxas e a tabela de preços em vigor no Município de Santa Cruz da Graciosa, de acordo com o respetivo regime jurídico, de forma a permitir:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>O controlo dos valores praticados e a sua conformidade com a tabela aprovada;</li> <li>O cumprimento de procedimentos legais de alienação de bens e prestação serviços;</li> <li>A constituição de imparidades adequadas para devedores de cobrança duvidosa.</li> </ol> <p>2. As receitas liquidadas e não cobradas até 31 de dezembro devem ser contabilizadas pelas correspondentes rubricas do orçamento do ano em que a cobrança se efetivar, estas devem transitar para o orçamento do novo ano económico nas mesmas rubricas em que estejam previstas no ano findo;</p> <p>3. A receita pode ser de caráter eventual ou virtual. Entende-se por receita eventual, toda a receita cuja cobrança se verifica no momento imediato à sua liquidação. As receitas são cobradas virtualmente se os respetivos documentos de cobrança forem debitados ao tesoureiro após términos do prazo de pagamento voluntário;</p> <p>4. As guias de recebimento, modelo único para todos os serviços emissores, são processadas informaticamente, com numeração sequencial, dentro de cada ano civil, devendo incluir no momento do seu processamento o código do serviço emissor, bem como o de natureza da receita a arrecadar</p> <p><b>Artigo 39.º Receitas dos Municípios</b></p> <p>1. Constituem receitas dos municípios, nos termos do art.º 14 da Lei n.º 73/2013 de 03 de setembro, na sua atual redação, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais:</p> <p>1. Emissão de documentos nos serviços emissores e respetivo recebimento nos Serviços e Postos de Cobrança. Os serviços emissores emitem as guias de recebimento de acordo com os direitos a cobrar;</p> <p>2. Mediante Despacho do Presidente da Câmara, podem ser criados postos de cobrança em locais considerados úteis para os utentes, tendo que a receita ser entregue na tesouraria no próprio dia ou no dia útil imediatamente seguinte com as correspondentes guias e respetivos valores recebidos e/ou documentos justificativos de depósito;</p> <p>3. A receita liquidada e cobrada nos Serviços e/ou Postos de Cobrança autorizados, é entregue na Tesouraria com as respetivas guias de receita e folhas de caixa com a identificação de cada responsável pela cobrança;</p> <p>4. A cobrança efetuada nos locais que dispõem de aplicação informática de faturação diversa, é entregue na tesouraria juntamente com a guia de receita gerada automaticamente na respetiva aplicação informática;</p> <p>5. Os serviços municipais que disponibilizem dados para pagamento por transferência bancária devem obrigatoriamente solicitar o envio do comprovativo, permitindo a regularização da dívida em causa;</p> <p>6. Compete à tesouraria a conferência diária da receita arrecadada nos postos de cobrança, através da confrontação das folhas de caixa e/ou duplicados das guias de receita com os valores, comprovativos e talão de depósito ou de fecho diário dos terminais de pagamento automático - TPAs, possibilitando o registo contabilístico dos créditos nas contas bancárias;</p> <p>7. Após a conferência referida no número anterior, a tesouraria emite a folha de caixa e o resumo diário de tesouraria, devidamente assinados, remetendo-os para a Secção Financeira;</p> <p>8. Recibimentos realizados por colaboradores autorizados pelo Órgão Executivo:</p> <p>a) O produto dos recibimentos realizados por estes colaboradores deverá ser entregue diariamente através das folhas de caixa ao tesoureiro;</p> <p>b) Caso a entrega diária seja impossível, e salvo disposição em contrário, o respetivo montante fica à guarda do colaborador, sendo a sua entrega efetuada no dia útil imediatamente seguinte;</p> <p>9. Liquidação e cobrança de transferências e subsídios obtidos:</p> <p>a) A Secção Financeira é informada pelo serviço onde ocorreu o facto gerador de receita, emitindo a guia de receita através da respetiva aplicação informática;</p> <p>b) Quando se trata de transferência do Orçamento de Estado, a Secção Financeira apenas emite a guia de receita, após conhecimento e identificação a partir do extrato bancário, do recebimento da referida verba;</p> <p>c) No âmbito das restantes transferências a receber, após comunicação da entidade devedora de pagamento e identificação pela Secção Financeira, a mesma emite a guia de receita inerente e remete para a tesouraria de modo a que seja validada a cobrança;</p> <p>10. Receita decorrente de contracção de empréstimos ou da venda de ativos financeiros:</p> <p>a) A emissão da guia de receita decorrente do reembolso ou venda de ativos financeiros, é efetuada pela Secção Financeira cabendo à tesouraria validação do recebimento dos valores respetivos;</p> <p>b) A receita obtida pela contracção de empréstimos, ocorre após o pedido de liberação de verbas e a confirmação dos referidos depósitos;</p> <p>c) O documento suporte ao recebimento corresponde aquele através do qual a instituição bancária informa a autarquia do montante depositado e data de operação</p> <p><b>Artigo 40.º Cobrança das Receitas e Modalidades de Liquidação</b></p> <p>1. Compete ao serviço emissor a elaboração de uma guia pelo valor da receita que passa a virtual, até ao segundo dia útil posterior ao termo do prazo de cobrança, sendo da competência da tesouraria proceder ao correspondente débito;</p> <p>2. Quando o pagamento é efetuado dentro do prazo estipulado é emitida a correspondente guia de juros de mora e recebida juntamente com a guia que foi anteriormente debitada.</p> <p>3. Fondo o prazo de pagamento voluntário, compete à DAF diligenciar para o cumprimento da cobrança coerciva de taxas ou outras receitas, administradas pelo Município</p> <p>1. Atendendo ao princípio da segregação de funções, os serviços emissores não podem inutilizar, anular ou estornar guias de receita, cabendo esta função à Secção Financeira, mediante informação dos respetivos serviços emissores devidamente autorizada pela DAF. 2. É da competência do Presidente da Câmara Municipal, mediante proposta do serviço, proceder à anulação de dívidas incobríveis. Aprovada a anulação da receita, a Secção Financeira emite o correspondente documento de anulação e os respetivos registos contabilísticos</p> <p>1. Os serviços que recebem cauções ou garantias bancárias, nomeadamente de emprestadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços, processos de licenciamento, entre outros, devem anexar uma cópia ao correspondente processo administrativo e remeter o documento original à Secção Financeira, que procederá ao seu registo contabilístico;</p> <p>2. Compete a Secção Financeira emitir as guias de receita referentes a retenções efetuadas nos pagamentos realizados para reforço das cauções prestadas, com vista a garantir o cumprimento das obrigações contratuais;</p> <p><b>Artigo 41.º Virtualização da Receita</b></p> <p>1. Compete ao serviço emissor a elaboração de uma guia pelo valor da receita que passa a virtual, até ao segundo dia útil posterior ao termo do prazo de cobrança, sendo da competência da tesouraria proceder ao correspondente débito;</p> <p>2. Quando o pagamento é efetuado dentro do prazo estipulado é emitida a correspondente guia de juros de mora e recebida juntamente com a guia que foi anteriormente debitada.</p> <p>3. Fondo o prazo de pagamento voluntário, compete à DAF diligenciar para o cumprimento da cobrança coerciva de taxas ou outras receitas, administradas pelo Município</p> <p>1. Atendendo ao princípio da segregação de funções, os serviços emissores não podem inutilizar, anular ou estornar guias de receita, cabendo esta função à Secção Financeira, mediante informação dos respetivos serviços emissores devidamente autorizada pela DAF. 2. É da competência do Presidente da Câmara Municipal, mediante proposta do serviço, proceder à anulação de dívidas incobríveis. Aprovada a anulação da receita, a Secção Financeira emite o correspondente documento de anulação e os respetivos registos contabilísticos</p> <p>1. Os serviços que recebem cauções ou garantias bancárias, nomeadamente de emprestadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços, processos de licenciamento, entre outros, devem anexar uma cópia ao correspondente processo administrativo e remeter o documento original à Secção Financeira, que procederá ao seu registo contabilístico;</p> <p>2. Compete a Secção Financeira emitir as guias de receita referentes a retenções efetuadas nos pagamentos realizados para reforço das cauções prestadas, com vista a garantir o cumprimento das obrigações contratuais;</p> <p><b>Artigo 42.º Anulação e Estorno de documentos de receita</b></p> <p>1. Atendendo ao princípio da segregação de funções, os serviços emissores não podem inutilizar, anular ou estornar guias de receita, cabendo esta função à Secção Financeira, mediante informação dos respetivos serviços emissores devidamente autorizada pela DAF. 2. É da competência do Presidente da Câmara Municipal, mediante proposta do serviço, proceder à anulação de dívidas incobríveis. Aprovada a anulação da receita, a Secção Financeira emite o correspondente documento de anulação e os respetivos registos contabilísticos</p> <p>1. Os serviços que recebem cauções ou garantias bancárias, nomeadamente de emprestadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços, processos de licenciamento, entre outros, devem anexar uma cópia ao correspondente processo administrativo e remeter o documento original à Secção Financeira, que procederá ao seu registo contabilístico;</p> <p>2. Compete a Secção Financeira emitir as guias de receita referentes a retenções efetuadas nos pagamentos realizados para reforço das cauções prestadas, com vista a garantir o cumprimento das obrigações contratuais;</p> <p><b>Artigo 43.º Cauções</b></p> <p>1. Atendendo ao princípio da segregação de funções, os serviços emissores não podem inutilizar, anular ou estornar guias de receita, cabendo esta função à Secção Financeira, mediante informação dos respetivos serviços emissores devidamente autorizada pela DAF. 2. É da competência do Presidente da Câmara Municipal, mediante proposta do serviço, proceder à anulação de dívidas incobríveis. Aprovada a anulação da receita, a Secção Financeira emite o correspondente documento de anulação e os respetivos registos contabilísticos</p> <p>1. Os serviços que recebem cauções ou garantias bancárias, nomeadamente de emprestadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços, processos de licenciamento, entre outros, devem anexar uma cópia ao correspondente processo administrativo e remeter o documento original à Secção Financeira, que procederá ao seu registo contabilístico;</p> <p>2. Compete a Secção Financeira emitir as guias de receita referentes a retenções efetuadas nos pagamentos realizados para reforço das cauções prestadas, com vista a garantir o cumprimento das obrigações contratuais;</p>

**TABELA 7 – PROCEDIMENTOS DE CONTROLO INTERNO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA/ URBANISMO**

Procedimentos		
ITEM	Informações/Observações	Observações
Autorização de utilização de edifícios com realização de obras	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1526.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1526.pdf</a>	Informação e Ligação ao requerimento
Autorização de utilização de edifícios sem obras sujeitas a controlo prévio realização de obras	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1525.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1525.pdf</a>	Informação e Ligação ao requerimento
Autorização de utilização de edifício	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1516.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1516.pdf</a>	Requerimento
Alojamento local	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1522.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1522.pdf</a>	Requerimento
Pedido de informação prévia - edificação	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1540.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1540.pdf</a> <a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1538.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1538.pdf</a>	Informação geral e Ligação a requerimento
Pedido de Informação prévia - Loteamento/urbanização	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1540.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1540.pdf</a> <a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1539.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1539.pdf</a>	Informação geral e Ligação a requerimento
Certidão de dispensa de Licença de utilização	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1527.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1527.pdf</a>	Informação
Licenciamento de obras de Edificação - Arquitetura	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1531.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1531.pdf</a>	Informação e Ligação ao requerimento
Operações sede Loteamento	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1520.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1520.pdf</a>	Requerimento
Licenciamento de obras de edificação - especialidades	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1524.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1524.pdf</a>	Informação e Ligação ao requerimento
Averbamento	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1529.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1529.pdf</a>	Informação
Trabalhos de Remodelação de terrenos	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1521.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1521.pdf</a>	Requerimento
Destaque urbano	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/255.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/255.pdf</a>	Requerimento
Destaque urbano e rural	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/257.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/257.pdf</a>	Requerimento
Destaque rural	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/256.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/256.pdf</a>	Requerimento
Obras de demolição	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1517.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1517.pdf</a>	Requerimento
Autorização de utilização de edifícios	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1516.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1516.pdf</a>	Requerimento
Pagamentos à CMSCG	<a href="https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1541.pdf">https://www.cm-graciosa.pt/ficheiros/pdfs/info_regulamentar/1541.pdf</a>	Informação

**TABELA 8 – REGULAMENTO GERAL DE TAXAS MUNICIPAIS/LIQUIDAÇÃO E AUTOLIQUIDAÇÃO DE TAXAS MUNICIPAIS**

	Base legal constante do RMT	Teste de conformidade		
		SIM	Não	Obs.
Artigo 10.º Liquidação	<p>1) Para efeitos do presente Regulamento, por liquidação deve entender-se o procedimento conducente ao apuramento do valor a liquidar pelo sujeito passivo, o qual resultará, não só das informações por ele fornecidas, como também da aplicação dos critérios estabelecidos pela legislação em vigor.</p> <p>2) Ao valor das taxas acresce, quando devido, o IVA a taxa legal em vigor e o imposto de selo.</p> <p>3) As falsas e inexatas declarações prestadas pelo sujeito passivo, cujo objetivo seja o apuramento de um valor de liquidação inferior ao devido, serão punidas com a responsabilização do sujeito passivo, pelo pagamento das despesas causadas, para além de o fazer incorrer na prática de uma contra-ordenação punível nos termos previstos no presente Regulamento.</p>			
Artigo 11.º Procedimentos de Liquidação	<p>1) O procedimento de liquidação será efetuado em impresso próprio, o qual contém, obrigatoriamente, os seguintes elementos:</p> <p>a) identificação do sujeito passivo;</p> <p>b) identificação do ato, facto ou contrato sujeito ao procedimento de liquidação;</p> <p>c) Enquadramento na Tabela de Taxes;</p> <p>d) Cálculo do montante devido, resultante da conjugação dos elementos referidos nas alíneas b) e c).</p> <p>2) Nas situações em que a liquidação da taxa não seja antecedida do respetivo procedimento, este será feito no documento de cobrança.</p> <p>3) O cálculo das taxas municipais, cujo quantitativo esteja indexado ao ano, mês, semana ou dia, efetuar-se-á em função do calendário.</p> <p>4) Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se a semana de calendário ou período compreendido entre segunda-feira e domingo.</p>		X	Não aplicável pela autarquia
Artigo 12.º Notificação da Liquidação	<p>1) Concluído o procedimento de liquidação, a mesma é notificada ao sujeito passivo, através do envio de carta registada com aviso de receção, para o endereço indicado no impresso mencionado no número um do artigo anterior.</p> <p>2) O ato de notificação da liquidação implica a entrega ao sujeito passivo de documento do qual conste a decisão, os fundamentos de facto e de direito, o prazo de pagamento voluntário, os meios processuais de defesa contra o ato de liquidação, a advertência de que o não pagamento implica a instauração de um processo de cobrança coerciva, o autor do ato e a referência à delegação ou subdelegação de competências, quando aplicável.</p> <p>3) A notificação considera-se efetuada no dia em que se mostre assinado o aviso de receção, e tem-se por efectuada na própria pessoa do sujeito passivo, mesmo quando o aviso de receção haja sido assinado por terceiro, presumindo-se, salvo demonstração em contrário, que a carta foi oportunamente entregue ao destinatário.</p> <p>4) Se o sujeito passivo recusar a assinatura do aviso de receção ou o recebimento da carta, o distribuidor postal lava nota do incidente antes de devolver a carta aos serviços municipais, considerando-se, no entanto, a notificação, como efectuada.</p> <p>5) Sendo a carta devolvida por o sujeito passivo não ter procedido, no prazo legal, ao seu levantamento no estabelecimento postal ou posteriormente recusada a assinatura do aviso de receção ou o recebimento da carta por pessoa diversa, a notificação será repetida, através de carta registada com aviso de receção, a efetuar pelos serviços municipais no prazo máximo de oito dias, considerando-se a notificação efetuada na data certificada pelo distribuidor do serviço postal ou, no caso de ter sido deixado aviso, no dia seguinte a essa data, presumindo-se que o sujeito passivo teve oportuno conhecimento dos elementos que lhe foram deixados.</p>		X	Não aplicável pela autarquia
Artigo 13.º Revisão do Procedimento de Liquidação	<p>1) Os serviços municipais responsáveis pelo procedimento de liquidação poderão proceder à revisão da mesma por iniciativa própria, por iniciativa do sujeito passivo ou oficiosamente, nos termos e prazos previstos na lei geral tributária e com fundamento em erro de facto ou de direito.</p> <p>2) Sempre que se verifique a revisão do procedimento de liquidação, o novo valor apurado será notificado ao sujeito passivo nos termos do disposto no artigo anterior.</p> <p>3) Quando seja o sujeito passivo a requerer a revisão do ato de liquidação, deverão o mesmo apresentar todos os elementos que considere relevantes para a procedência do pedido de revisão.</p> <p>4) Quando, por erro imputável aos serviços municipais, tenha sido liquidada e cobrada quantia superior à devida e não tenha decorrido, desde o pagamento, o prazo de caducidade previsto no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, deverão os serviços, independentemente de reclamação ou impugnação do sujeito passivo, promover de imediato a restituição oficiosamente da quantia que foi pagada indevidamente.</p> <p>5) Quando, por erro imputável aos serviços municipais, tenha sido liquidada quantia inferior à devida, mas que ainda não se tenha verificado a respectiva cobrança, deverão os serviços municipais apresentar ao Presidente da Câmara, um ofício justificativo da causa do erro, juntamente com proposta de decisão, o qual, mediante despacho, deverá promover, oficiosamente e de imediato, a cobrança ou restituição ao sujeito passivo da quantia a liquidar ou já liquidada, consoante o caso.</p>			
Artigo 14.º Autoliquidação	<p>1) O procedimento de autoliquidação consiste no apuramento, pelo sujeito passivo, do montante a liquidar a título de taxas, só sendo admissível nas situações concretamente previstas na lei.</p> <p>2) O sujeito passivo poderá solicitar aos serviços municipais competentes, sempre que entender necessário, informação sobre o montante a liquidar.</p> <p>3) Nos procedimentos de comunicação prévia, a autoliquidação de taxas deve ocorrer no prazo máximo de um ano, a contar da não rejeição da comunicação prévia, sob pena de caducidade do procedimento.</p> <p>4) Efectuada a autoliquidação da taxa municipal, o sujeito passivo deverá remeter aos serviços municipais competentes o comprovativo dessa liquidação.</p> <p>5) Se os serviços municipais verificarem que o montante pago pelo sujeito passivo é inferior ao montante devido, será o mesmo notificado, nos termos previstos no artigo décimo segundo, do montante correto a pagar assim como do prazo para efetuar o respetivo pagamento.</p> <p>6) Ultrapassado o prazo de pagamento referido no número anterior sem que se mostre efetuado o pagamento, determinará a extinção do procedimento.</p> <p>7) Se os serviços municipais verificarem que o montante pago pelo sujeito passivo foi superior ao montante efectivamente devido, o mesmo será notificado, nos termos previstos no artigo 12.º, do valor que deveria ter sido pago, sendo-lhe restituído o montante pago em excesso.</p> <p>8) Na autoliquidação aplicam-se, com as necessárias adaptações, as disposições relativas à liquidação.</p>		X	Não aplicável pela autarquia

## APÊNDICE III – LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE RECEITA - ÁREA DO URBANISMO

TABELA 9 – POSTOS DE COBRANÇAS ÁREA DO URBANISMO

Serviço emissor (identificar)	Aplicação TAX - Sistema de Taxas e Licenças					TOTAL
	1 561,60	178,14	1 246,98	0,00	16 935,80	
Receita eventual (orçamental)	1 561,60	178,14	1 246,98	0,00	16 935,80	19 922,52
Receita virtual	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>1 561,60</b>	<b>178,14</b>	<b>1 246,98</b>	<b>0,00</b>	<b>16 935,80</b>	<b>19 922,52</b>
<b>%</b>	<b>7,84</b>	<b>0,89</b>	<b>6,26</b>	<b>0,00</b>	<b>85,01</b>	<b>100,00</b>

Cfr. docs. a fls. 148 a 152.

TABELA 10 – TIPOLOGIAS DE TAXAS COBRADAS URBANISMO/RELATÓRIO DE GESTÃO

OBRAS E LOTEAMENTOS 2020		OBRAS E LOTEAMENTOS 2021	
TIPOLOGIA	QUANTIDADE	TIPOLOGIA	QUANTIDADE
Alvaras emitios - obras	18	Alvaras emitios - obras	25
Alvaras emitios - Obras - prorrogações	1	Alvaras emitios - Obras - prorrogações	4
Alvaras emitios - Loteamentos	0	Alvaras emitios - Loteamentos	1
Pedidos de informação prévia - Obras	3	Pedidos de informação prévia - Obras	0
Pedidos de informação prévia- Loteamentos	0	Pedidos de informação prévia- Loteamentos	0
Pedidos de informação prévia- Comunicações previas	0	Pedidos de informação prévia- Comunicações previas	0
Pedido de licenciamneto - Obras	42	Pedido de licenciamneto - Obras	44
Pedido de licenciamneto - Loteamentos	1	Pedido de licenciamneto - Loteamentos	1
Ocupação da via publica por motivo de obras	0	Ocupação da via publica por motivo de obras	2
Outras ocupações da via pública	0	Outras ocupações da via pública	0
Licenças de utilização - Habitação	11	Licenças de utilização - Habitação	10
Licenças de utilização - Outras	7	Licenças de utilização - Outras	11
Licenças de utilização - Restaração e bebidas	0	Licenças de utilização - Restaração e bebidas	0
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>	<b>TOTAL</b>	<b>98</b>

Fonte: Relatórios de Gestão de 2020 e 2021 do MSCG, doc. a fls. 403 e 404.

TABELA 11 – QUADRO RESUMO DA TABELA DE TAXAS DE URBANIZAÇÃO

TABELA DE TAXAS DO REGULAMENTO MUNICIPAL DE URBANISMO E EDIFICAÇÃO																
SERVIÇO		Número de Processos_2021	Enquadramento orçamental Rubrica económica	Demonstração de execução orçamental da receita											OBS	
				Previsões corrigidas (1)	Receita por cobrar de períodos anteriores (2)	Receitas liquidadas (3)	Liquidações anuladas (4)	Receitas cobradas brutas (5)	Reembolsos e restituições (6)	Pagos (7)	Períodos anteriores (8)	Período corrente (9)	Total (10)=(5)-(7)	Receitas por cobrar no final do período (11)	Grau de execução orçamental	
I	Taxa devida pela emissão de alvará de licença de loteamento com obras de urbanização		04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
II	Taxa devida pela emissão de alvará de licença de loteamento sem obras de urbanização	2	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
III	Taxa devida pela emissão de alvará de licença ou admissão de comunicação prévia de obras de urbanização		04012302/020205602												Total económicas	
IV	Taxa devida pela emissão de alvará de licença ou admissão de comunicação prévia de trabalhos de remodelação dos terrenos		04012302/020205602												Total económicas	
V	Taxa devida pela emissão de alvará de licença ou admissão de comunicação prévia de obras de construção, remodelação, reconstrução, ampliação ou alteração	70	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
VI	Casos especiais	40	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
VII	Autorizações de utilização ou de alteração ao uso	50	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
VIII	Autorizações de utilização ou de alterações ao uso de estabelecimentos previstas em legislação específica	12	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
IX	Emissões de alvarás de licença parcial	0	04012302/020205602												Total económicas	
X	Promissões por motivos de acabamentos	4	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
XI	Licença especial ou comunicação prévia relativa a obras inacabadas	1	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
XII	Análise e apreciação de pedidos relativos a projetos de loteamento, obras de urbanização e obras de edificação	98	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
XIII	Pedido de informação prévia		04012302/020205602													
XIV	Ocupação da via pública por motivos de obras	4	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
XV	Vistorias	7	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
XVI	Operações de destaque	8	04012302/020205602	13 975,00	0,00	17 694,70	0,00	17 694,70	0,00	0,00	0,00	17 694,70	17 694,70	0,00	Total económicas	
XVII	Recepção de obras de urbanização	0	4012902/02000952													
XVIII	Assuntos administrativos	1+1+3+25	0401239999/0202069999	55 307,00	11 297,58	50 469,23	21,75	49 095,98	0,00	0,00	5 283,28	43 811,70	49 095,98	12 640,08		Total económicas
XIX	Depósito da ficha técnica da habitação	1	0401239991/	60,00	0,00	16,20	0,00	16,20	0,00	0,00	0,00	16,20	16,20	0,00	Total económicas	
XX	Limpeza de fossas ou coletores particulares	0														
XXI	Licenciamento de instalações de combustíveis	0	04012302/020205602													
XXII	Licença especial de ruído	0	0401239993/0202069999													
XXIII	Redes e estações de radiocomunicações e comunicações móveis	0														
XXIV	Direitos municipais de passagem	0														
TOTAL		327		223 067,00	11 297,58	262 821,83	21,75	212 352,60	0,00	0,00	5 283,28	256 165,30	261 448,58	12 649,08	0,00	

Cfr. doc. a fls. 183 a 187.

**TABELA 12 – IDENTIFICAÇÃO DE PROCESSOS DE PAGAMENTO DE CONTRAORDENAÇÕES\_2021**

N.º	IDENTIFICAÇÃO	Guia de receita			Fatura/Recibo			Doc.
		N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	
01/2021	(Processo d Contraordenação n.º 21/2019, de 27 de dezembro)	sem evidência	007/276	08/03/2021	100,00	Coimas e penalidades por contraordenações		228 a 622
		sem evidência	007/370	08/04/2021	100,00			
		sem evidência	007/1307	09/12/2021	300,00	Pagamento da 3.º, 4.º e 5.º prestação		
02/2021					TOTAL	500,00		196 a 198
							Coima aplicada, e ainda não paga, de 500,00 euros	
					TOTAL	0,00		

**TABELA 13 – IDENTIFICAÇÃO DE PROCESSOS DE LEGALIZAÇÃO URBANÍSTICA QUE NÃO DERAM ORIGEM A PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÕES\_2021**

N.º	IDENTIFICAÇÃO	Descrição	Doc.
1		Amostra (007/860)	816 a 885
2		LIC 07/2021	1193 a 1216
3		Amostra (007/302)	519 a 532 1217 a 1260
4		Amostra (007/1359)	1071 a 1109
5		Amostra (007/1107)	958 a 971
6		Lic 19/2021 Falta Pagamento	1261 a 1285
7		Falta Pagamento	1295 a 1315
8		Processo obras n.º 33/2021, sujeito a processo de contraordenação sem que exista evidência da sua execução.	1316 a 1357
9		LIC 22/2021	1286 a 1293
10		LIC n.º 37/2021	1358 a 1371
11		Fatura 007/98, 1/2/22, no valor de 35,00 euros	1372 a 1411
12		Processo n.º 41/2021 LIC, de 5 de novembro	1412 a 1446
13		Fatura 007/305, 1/4/22, no valor de 198,50 euros	1447 a 1460

TABELA 14 – QUADRO DOS PROCESSOS DE LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE TAXAS URBANÍSTICAS

N.º	Mês	Processo n.º	Nome	ANALISE PROCESSO DE LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE RECEITA/AMOSTRA					Observação:	Docs.				
				Serviço	N.º	Data	Valor	Assinada	Situação					
1	Janeiro	007/24		05 - Obras	269	23-09-2021	161,50	X	PAGA	007/24	06-01-2021	161,50	Emissão de alvará de obras de construção de garagem n.º 17/2020 de 19 de novembro	405 a 421 e 407-A
2		007/68		05 - Obras	17	18-01-2021	162,00	X	PAGA	007/68	15-01-2021	162,00	Licença de utilização n.º 17/2020, de 26 de novembro	422 a 437
3		007/89		05 - Obras	26	20-01-2021	70,00	X	PAGA	007/89	20-01-2021	70,00	Adicional à amostra previamente selecionada	1116 a 1113 e 1122 a 1166
4		007/104		05 - Obras	33	22-10-2021	136,00	X	PAGA	007/104	22-01-2021	136,80	Alteração a lotamento (1/2025, de 16 de junho)	4380 a 450
5		007/112		05 - Obras	35	28-01-2021	6,00	X	PAGA	007/113	28-01-2021	6,00	Emissão de licença especial ou admissão de comunicação prévia para conclusão de obras inacabadas, por mês ou fração	451 a 459
							535,50					Emissão de declarações	451 a 459	
6	Fevereiro	007/162		05 - Obras	44	05-02-2021	138,40	X	PAGA	007/162	05-02-2021	138,40	Emissão de licença alojamento local Quinta da Perpetua Justificação	460 a 472, 971-A, B, C e D
7		007/171		05 - Obras	47	08-02-2021	182,00	X	PAGA	007/171	08-02-2021	182,00	Licenciamento de Moradia processo de licenciamento n.º 35/2020	473 a 489
8		007/192		05 - Obras	52	12-02-2021	284,40	X	PAGA	007/192	12-02-2021	284,40	Alvará de Obras de Ampliação/Licenciamento de Moradia n.º 2/2021 de 10 de fevereiro	490 a 504
9		007/224					117,00					Acordo de 10.688,15 euros em 60 prestações no âmbito de demolição de obras ilegais. Assim, os registos efetuados correspondem a consultor do conta corrente do devedor e o processo não foi analisado por não se enquadrar no âmbito da matéria a observar.	1192-A e B	
							721,80							
10	Março	007/291		05 - Obras	90	12-03-2021	379,90	X	PAGA	007/291	12-03-2021	379,90	Alvará de Obras de Construção de Moradia Unifamiliar n.º 03/2021, de 17 de fevereiro / Processo de Licenciamento n.º 02/2019 Justificação dos valores cobrados - falta documento completo.	505 a 518
11		007/302		05 - Obras	95	16-03-2021	70,00	X	PAGA	007/302	16-03-2021	70,00	Sujeito a queixa livre emitido processo de legalização	519 a 532
12		007/315		05 - Obras						007/315	25-03-2021	70,00	ANULADA	533 a 545
13		007/316		05 - Obras	100	25-03-2021	70,00	X	PAGA	007/316	25-03-2021	70,00	Processo de licenciamento n.º 12/2021, de 25 de março	533 a 545
14		007/327					178,14					Acordo de 10.688,15 euros em 60 prestações no âmbito de demolição de obras ilegais. Assim, os registos efetuados correspondem a consultor do conta corrente do devedor e o processo não foi analisado por não se enquadrar no âmbito da matéria a observar.	1192-A e B	
							698,04							
15	Abril	007/358		05 - Obras	115	06-04-2021	451,30	X	PAGA	007/358	06-04-2021	451,30	Alvará n.º 05/2021 de 29 de março. Justificação	546 a 562
16		007/397		05 - Obras						007/397	14-04-2021	16,00	ANULADA	568 a 571
17		007/398		05 - Obras	125	21-04-2021	16,00	X	PAGA	007/398	14-04-2021	16,00	atribuição de número de polícia	572 a 574
18		007/406		05 - Obras	120	16-04-2021	349,30	X	PAGA	007/406	16-04-2021	349,30	Alvará de obras de alteração/ampliação n.º 07/2021, de 6 de abril	575 a 633
19		007/420		05 - Obras	124	21-04-2021	115,30	X	PAGA	007/420	21-04-2021	115,30	Alvará de obras de ampliação n.º 06/2021 (pág. 116)	634 a 651
							931,90							
20	Maio	007/449		05 - Obras	128	03-05-2021	265,50	X	PAGA	007/449	03-05-2021	265,50	Vistoria	652 a 665
21		007/453		05 - Obras	130	04-05-2021	391,01	X	PAGA	007/453	04-05-2021	391,04	Alvará n.º 5/2021 (pág. 2999)	666 a 672
22		007/459		05 - Obras	133	05-05-2021	295,30	X	PAGA	007/459	05-05-2021	295,30	Alvará de obras/Ampliação n.º 10/2021, de 27 de abril	673 a 682
							951,81							
23	Junho	007/573		05 - Obras	170	02-06-2021	310,60	X	PAGA	007/573	02-06-2021	310,60	Processo de licenciamento n.º 16/2020 - Alvará de obras n.º 14/2021, de 26 de maio	683 a 694
24		007/597					178,14					Acordo de 10.688,15 euros em 60 prestações no âmbito de demolição de obras ilegais. Assim, os registos efetuados correspondem a consultor do conta corrente do devedor e o processo não foi analisado por não se enquadrar no âmbito da matéria a observar.	1192-A e B	
25		007/616		05 - Obras	176	09-06-2021	158,40	X	PAGA	007/616	09-06-2021	158,40	Ocupação da via pública / Alvará de obras n.º 20/2021 Sem identificação do emitente Sem evidência dos cálculos efetuados	695 a 701
							647,14							
26	Julho	007/651		05 - Obras	166	22-06-2021	35,00	X	PAGA	007/651	22-06-2021	35,00	Apreciação de processos de arquitetura - projetos de lotamento	1114 a 1117 e 1122 a 116
27		007/668		05 - Obras			161,40			007/668	01-07-2021	161,40	Alvará de utilização n.º 12/2021, de 25 de junho	702 a 700
28		007/719					178,14			007/668	01-07-2021	178,14	Processo de contra ordenação pagamento em prestações	1192-A e B
29		007/723		05 - Obras	201	09-07-2021	141,10	X	PAGA	007/723	09-07-2021	141,10	Alvará de obras de construção n.º 16/2021, de 1 de julho	761 a 770
30		007/764		05 - Obras	211	26-07-2021	33,00	X	PAGA	007/764	26-07-2021	33,00	Adicional à amostra inicial Pedido de vistorias outras	771 a 774
31		007/792		05 - Obras	226	30-07-2021	35,00	X	PAGA	007/792	30-07-2021	35,00	Apreciação de processos de arquitetura esclarecendo que se refere a uma remodelação e adaptação do edifício a turismo rural (aditamento)	775 a 794
							583,64							
32	Agosto	007/834								007/834	06-08-2021	3,00	Adicional à amostra inicial pedido de vistorias outras	795 a 815
33		007/840					178,14					Acordo de 10.688,15 euros em 60 prestações no âmbito de demolição de obras ilegais. Assim, os registos efetuados correspondem a consultor do conta corrente do devedor e o processo não foi analisado por não se enquadrar no âmbito da matéria a observar.	1192-A e B	
34		007/860		05 - Obras	232	13-08-2021	146,09	X	PAGA	007/860	13-08-2021	146,09	Operações de destaque	816 a 865
35		007/875					25,00			007/875	23-08-2021	25,00	Adicional Operações de destaque	866 a 869
36		007/893					27,00			007/893	30-08-2021	27,00		
37		007/880		05 - Obras	237	25-08-2021	117,70	X	PAGA	007/880	25-08-2021	117,70	Alvará de obras de construção/elevação do dobro do prazo n.º 14/2021	886 a 899
							493,93					496,93		

(Continua)

ANÁLISE PROCESSO DE LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE RECEITA/AMOSTRA														
N.º	Mês	Processo n.º	Nome	Guia de receita					Fatura			Observação:	Docs.	
				Serviço	N.º	Data	Valor	Assinada	Situação	N.º	Data	Valor		
38		007/937		05 - Obras	253	06-09-2021	222,30	X	PAGA	007/937	06-09-2021	222,30	Alvará de utilização n.º 14/2021, de 16 de agosto	900 e 901
39		007/981		05 - Obras	263	15-09-2021	26,60	X	PAGA	007/981	15-09-2021	26,60	Loteamento sem obras de lotamento	1118 a 1120 e 1122 a 1166
40	setembro	007/984		05 - Obras	269	23-09-2021	351,10	X	PAGA	007/984	23-09-2021	351,10	Alvará de obras de construção e ampliação de moradia unifamiliar n.º 10/2020	902 a 918
41		07/1005		05 - Obras	274	28-09-2021	296,40			007/1005	28-09-2021	296,40	Processo de licenciamento n.º 07/2017, de 1 de fevereiro (regularização de uma carpintaria de madeiras e alumínios)	919 a 957
							<b>896,40</b>					<b>896,40</b>		
42	outubro	007/1067		05 - Obras	283	07-10-2021	311,10	X	PAGA	007/1067	07-10-2021	311,00	Alvará de obras de reconstrução e remodelação n.º 20/2021	948 a 957
43		007/1087					178,14					178,14	Acordo de 10.688,15 euros em 60 prestações no âmbito de demolição de obras ilegais. Assim, os registos efetuados correspondem à consulto do conta corrente do devedor e o processo não foi analisado por não se enquadrar no âmbito da matéria a observar.	1192-A e B
44		007/1107		05 - Obras	291	18-10-2021	150,00	X	PAGA	007/1107	18-10-2021	150,00	Processo de Licenciamento n.º 14/2021, de 26 de abril	958 a 971 e 971-A a D
							<b>639,14</b>					<b>639,14</b>		
45	novembro	007/1224		05 - Obras	320	19-11-2021	16,20	X	PAGA	007/1224	19-11-2021	16,20	Adicional Depósito técnico de habitação	972 a 993
46		007/1229		05 - Obras	322	19-11-2021	414,50	X	PAGA	007/1229	19-11-2021	414,50	Alvará de obras de construção n.º 21/2021, de 16 de novembro	994 a 1003
47		007/1240		05 - Obras	388	23-11-2021	560,30	X	PAGA	007/240	23-11-2021	560,30	Alvará n.º 22/2021, de 22 de novembro (pág. 357)	1004 a 1014
48		007/1241		05 - Obras	339	24-11-2021	435,40	X	PAGA	007/241	24-11-2021	435,40	Alvará de obras de construção n.º 23/2021, de 22 de novembro (pág. 299)	1015 a 1029
							<b>1 426,40</b>					<b>1 426,40</b>		
49	dezembro	007/1283		05 - Obras	344	06-12-2021	79,70	X	PAGA	007/1283	06-12-2021	79,70		1029 a 1070
50		007/1306					178,14					178,14	Acordo de 10.688,15 euros em 60 prestações no âmbito de demolição de obras ilegais. Assim, os registos efetuados correspondem à consulto do conta corrente do devedor e o processo não foi analisado por não se enquadrar no âmbito da matéria a observar.	1192-A e B
51		007/1359		05 - Obras	357	22-12-2021	296,90	X	PAGA	007/1359/2021	22-12-2021	296,90	Procedimento por isenção do Controlo Prévio	1071 a 1104
							<b>554,74</b>					<b>554,74</b>		
							<b>9 080,54</b>					<b>9 080,54</b>		

Cfr. docs. a fls. 405 a 1166.

## APÊNDICE IV – INSTRUMENTOS DE ÉTICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

TABELA 15 – ELABORAÇÃO E CONTEÚDO DO PPRGCIC/DIAGNÓSTICO INICIAL

ITEM	Sim	Não	N.A.	Elaboração e conteúdo do PPRGCIC	
				Observações	Evidências
<b>Diagnóstico inicial</b>					
1 Tem um Plano de Prevenção/Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGCIC)?	✓			Edição de junho de /2021	PPRGCIC ✓
2 O PPRGCIC é elaborado pelo serviço competente conforme previsto nas normas estatutárias e regulamentares?			X	Sem evidência	
3 O PPRGCIC está atualizado de acordo com as recomendações atualizadas do Conselho de Prevenção da Corrupção?		X		A versão do PPRGCIC de 2021 não contempla as últimas Recomendações efetuadas pelo CCP.	
4 O PPRGCIC foi revisto após 2015?	✓				
5 O PPRGCIC contempla os serviços descentralizados (caso existam)?		X			
6 O PPGRCIC é elaborado com o contributo de todas as áreas/departamentos/unidades orgânicas da entidade?		X		Sem evidências	
7 O PPRGCIC está publicitado na Intranet da entidade?		X			
8 A estrutura do PPRGCIC contempla:	✓			No PPRGCIC não estão evidenciadas identificação e avaliação dos risco	✓

TABELA 16 - ELABORAÇÃO E CONTEÚDO DO PPRGCIC/ESTRUTURA ORGANIZATIVA

ITEM	Sim	Não	N.A.	Elaboração e conteúdo do PPRGCIC	
				Observações	Evidências
<b>Estrutura organizativa</b>					
1 Está identificada a estrutura organizativa da entidade?	✓			O PPRGCIC de 2021 foi elaborado com base na estrutura orgânica aplicável até junho de 2021, não tendo este documento sofrido qualquer alteração que acomoda-se as alterações efetuadas à estrutura organizacional ocorrida.	✓
2 Estão identificadas as atribuições da entidade?	✓				
3 Existe organograma nominativo da entidade?	✓				
4 Estão formalmente identificadas comunitivamente a verificação do princípio de segregação de funções?		X			
5 Estão identificadas as competências organizacionais (dirigentes, responsáveis de áreas e trabalhadores)?		X			
6 Estão identificados os Recursos Humanos do MSCG		X			
7 Está identificado o âmbito, aplicação do PGRCIC e objetivos?		X			
8 A gestão de riscos está devidamente fundamentada? -Conceitos; -Qualificação do risco; -Critérios de graduação.		X			✓
9 O PPGRCIC identifica de modo exaustivo os riscos de gestão, incluindo os de corrupção e infrações conexas para as funções, ações e procedimentos realizados cada uma das unidades da estrutura orgânica?		X			✓
10 Existem trabalhos preparatórios para alterar o PPRGCIC de modo a contemplar as alterações efetuadas pelo Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC) que entra em vigor em 7 de junho de 2022? Designadamente: -Existência de PPGRCIC; -Existência de Código de Conduta; -Existência de Programa de Formação; -Existência de Canal de Denúncias interno; -Designação do Responsável pelo cumprimento normativo.		X		Ver ponto 2 po Capítulo II do Relato	
11 O PPGRCIC identifica os responsáveis pela implementação das medidas de prevenção identificadas?		X		Ainda que o Plano conste que o mesmo é objecto de controlo e monitorização através da nomeação de uma Comissão de monitorização com pelo menos 3 elementos, a auautrquia não disponibilizou a evidéncia a nomeação da mesma.	
12 Foram realizadas acções de acompanhamento e monitorização para as principais medidas específicas do plano?		X		Testes a realizar: Verificar Declarações de confidencialidade de todos os trabalhadores e colaboradores; Testar obrigatoriedade de apresentação ou renovação anual do pedido de acumulação de funções; Verificar declarações de conflitos de interesses	

TABELA 17 - ELABORAÇÃO E CONTEÚDO DO PPRGCIC/IDENTIFICAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS

Elaboração e conteúdo do PPRGCIC						
Identificação das medidas preventivas						
	ITEM	Sim	Não	N.A	Observações	Evidências
1	O PPRGCIC indica medidas preventivas como a segregação de funções?		X			
2	O PPRGCIC prevê a elaboração e atualização de manuais de procedimentos no âmbito dos mecanismos de controlo interno?	✓				
3	O PPRGCIC indica medidas que visam garantir a transparéncia nos procedimentos de contratação pública, nomeadamente nomeação de júris diferenciados?		X			
4	O PPRGCIC indica medidas preventivas como a realização de ações de formação adequada para os trabalhadores?	✓				
5	O PPRGCIC indica medidas preventivas como a realização de ações de formação, de divulgação, reflexão e esclarecimento dos seus planos junto dos trabalhadores numa cultura de prevenção de riscos?		X			

TABELA 18 – ENVOLVIMENTO DOS TRABALHADORES NA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCOS/ AÇÕES DE FORMAÇÃO

Envolvimento dos trabalhadores na cultura de prevenção de riscos						
	ITEM	Sim	Não	N.A	Observações	Evidências
Ações de formação						
1	A entidade realizou ações de formação adequadas para os trabalhadores?		X			Formação 2019
2	A entidade realizou ações de formação sobre o plano junto dos trabalhadores que contribuam para uma cultura de prevenção de riscos?		X			
3	A entidade incentiva a existência de recursos humanos com formação adequada para a elaboração e aplicação de peças procedimentais respetivas, em especial, do convite, do programa do concurso e do caderno de encargos?		X			
4	A entidade assegura que os gestores dos contratos possuem conhecimentos técnicos para acompanhar a sua execução e o cumprimento das demais obrigações decorrentes da lei?		X			

TABELA 19 – ENVOLVIMENTO DOS TRABALHADORES NA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCOS/ AÇÕES DE DIVULGAÇÃO, REFLEXÃO E ESCLARECIMENTO

Envolvimento dos trabalhadores na cultura de prevenção de riscos						
	ITEM	Sim	Não	N.A	Observações	Evidências
Ações de divulgação, reflexão e esclarecimento						
1	A entidade realizou ações de divulgação, reflexão e esclarecimento sobre o plano junto dos trabalhadores que contribuam para uma cultura de prevenção de riscos?		X			
2	A entidade realizou ações de formação profissional de reflexão e sensibilização sobre a temática dos conflitos de interesses, junto de todos os trabalhadores dos serviços?		X			

**TABELA 20 – ENVOLVIMENTO DOS TRABALHADORES NA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCOS/ OUTRAS AÇÕES PARA A PROMOÇÃO DA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCOS - - APLICÁVEL PELA RECOMENDAÇÃO CPC 08/01/2020**

Envolvimento dos trabalhadores na cultura de prevenção de riscos						
ITEM	Sim	Não	N.A.	Observações	Evidências	✓
Outras ações para a promoção da cultura de prevenção de riscos - Aplicável pela Recomendação CPC 08/01/2020						
1		X		O PPGCIC foi aprovado em 2019 e não contempla esta Recomendação		
2		X				
3		X				
4		X				
5		X				

**TABELA 21 – CONFLITOS DE INTERESSES – APLICÁVEL PELA RECOMENDAÇÃO CPC/2019, DE 2 DE OUTUBRO**

Conflitos de interesse - Aplicável pela Recomendação CPC 4/2019, de 2 de outubro						
ITEM	Sim	Não	N.A.	Observações	Evidências	✓
1		X		O PPGCIC não prevê as especificidades da Recomendação.		
2		X				
3		X				
4		X				
5		X				
6		X				
7		X				
8		X				
9		X				
10		X				
11		X				

**TABELA 22 – TRANSPARÊNCIA DE PROCEDIMENTOS - APLICÁVEL PELA RECOMENDAÇÃO CPC 4/2019, DE 2 DE OUTUBRO**

Transparência de procedimentos - APLICÁVEL pela Recomendação CPC 4/2019, de 2 de outubro						
	ITEM	Sim	Não	N.A.	Observações	Evidência
1	O PPRGCIC identifica os riscos de corrupção e infrações conexas nos contratos públicos, quanto à sua formação e execução, devendo a entidade, em especial, fundamentar a decisão de contratar, a escolha do procedimento, a estimativa do valor contratado e a escolha do adjudicatário?		X			
2	O PPRRCIC indica medidas que incentivam a existência de recursos humanos com formação adequada, nomeadamente para elaborar peças procedimentais (convite, programa do concurso, caderno de encargos)?		X			
3	O PPRGCIC indica mecanismos de controlo de eventuais conflitos de interesses na contratação pública, designadamente os previstos no Código dos Contratos Públicos e no Código do Procedimento Administrativo?		X			
4	O PPRGCIC indica que deve ser privilegiado o recurso a procedimentos concursais em detrimento da consulta prévia e do ajuste direto?		X			
5	O PPRGCIC indica medidas que visam garantir a transparência nos procedimentos de contratação pública, nomeadamente através do cumprimento da obrigação de publicitação no portal da contratação pública (Portal Base)?		X			

**TABELA 23 – MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO CONCOMITANTE - RECOMENDAÇÃO CPC 4/2019, DE 2 DE OUTUBRO DE 2019,**

**RECOMENDAÇÃO DE 8 DE JANEIRO DE 2020 E DE 6 DE MAIO DE 2020**

Monitorização e avaliação concomitante - Recomendação CPC 4/2019, de 2 de outubro de 2019, Recomendação de 8 de janeiro de 2020 e de 6 de maio de 2020						
	ITEM	Sim	Não	N.A.	Observações	Evidências
1	O PPRGCIC prevê mecanismos de acompanhamento e de gestão de conflitos de interesses, e a sua publicitação, designadamente manuais de boas práticas e códigos de conduta que incluem, também, os períodos que antecedem e sucedem o exercício de funções públicas, em conformidade com o quadro legal e valores éticos da organização?		X			
2	O PPRGCIC prevê mecanismos de monitorização da aplicação das medidas na gestão de conflito de interesses, designadamente autoavaliações regulares, bem como do sancionamento do incumprimento das obrigações declarativas de interesses, incompatibilidades e impedimentos?		X			
3	O PPRGCIC prevê a resposta ao questionário previsto na alínea n) do ponto 1 da Recomendação n.º3/2020, do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 8 de janeiro de 2020, sobre gestão de conflitos de interesses no setor público, enquanto mecanismo de autoavaliação da política de gestão de conflitos de interesses?		X			
4	O PPRGCIC indica instrumentos de planeamento específicos em matéria de contratação pública?		X			
5	O PPRGCIC prevê procedimentos de controlo interno para assegurar o cumprimento dos limites à formulação de convites às mesmas entidades na consulta prévia e no ajuste direto?		X			
6	O PPRGCIC indica medidas que visam assegurar que os gestores dos contratos possuem conhecimentos técnicos para acompanhar a sua execução e o cumprimento das demais obrigações decorrentes da lei?		X			
7	O PPRGCIC prevê procedimentos de controlo interno para garantir a transparéncia dos procedimentos de contratação pública e a integridade na execução dos contratos públicos, em especial no contexto da pandemia de COVID-19, designadamente declarações de inexistência de conflito de interesses por procedimento concurso e publicitação no Portal Base?		X			

TABELA 24 – AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS PLANEADAS E APLICADAS

Avaliação das medidas planeadas e aplicadas						
	ITEM	Sim	Não	N.A.	Observações	Evidências
1	O serviço responsável pela elaboração do relatório de execução do PGRGCIC efetua uma análise crítica sobre os contributos dos serviços?		X			
2	A monitorização das medidas preventivas é efetuada pelo serviço competente?		X			
3	Existe um acompanhamento das medidas preventivas implementadas, efetuado pelo serviço responsável pela elaboração do relatório de execução do PPGRCIC ao longo da sua execução?		X			
4	É apurada a taxa de execução das medidas implementadas por serviço?		X			
5	É apurada a taxa de execução das medidas implementadas na globalidade da entidade?		X			
6	São considerados os resultados obtidos no relatório de execução do PPGRCIC para a atualização e revisão do plano seguinte?		X			
7	A entidade estabeleceu mecanismos de monitorização da aplicação das medidas tomadas para prevenir e gerir situações de conflito de interesses, bem como o sancionamento dos casos de incumprimento das obrigações declarativas de interesses, incompatibilidades e impedimentos?		X			
8	A entidade procede à autoavaliação regular da respetiva política de gestão de conflitos de interesses através da resposta ao questionário previsto na alínea n) do ponto 1 da Recomendação n.º 3/2020, do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 8 de janeiro de 2020, sobre gestão de conflitos de interesses no setor público?		X			
9	Nos casos do exercício de cargos públicos em acumulação ou por inerência de funções, a entidade assegura a adoção de procedimentos de controlo que garantam a imparcialidade dos atos praticados mediante prévia verificação das situações de impedimento, designadamente as previstas no Código do Procedimento Administrativo?		X			
10	A entidade implementou medidas para prevenir e gerir situações de conflito de interesses, reais, aparentes ou potenciais, quer envolvam trabalhadores que deixaram o cargo público para exercer funções privadas, quer trabalhadores que transitam do setor privado para o exercício de cargos públicos e sejam detentores de interesses privados que possam vir a colidir com o interesse geral no exercício de cargo público?		X			
11	Foi garantida a subscrição de declarações e interesses, incompatibilidades e impedimentos, pelos dirigentes e trabalhadores, relativamente a cada procedimento que lhes seja confiado no âmbito das suas funções e no qual tenham influência, nas quais assumam de forma inequívoca a inexistência de impedimentos ou de interesses privados que possam colocar em causa a isenção e o rigor que deve pautar a sua ação?		X			

TABELA 25 – IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DO PLANO

Identificação dos responsáveis pela gestão do plano						
	ITEM	Sim	Não	N.A.	Observações	Evidências
Responsabilidade do serviço de auditoria interna						
1	A elaboração do PPRGCIC enquadra-se nas competências do serviço de auditoria interna?		X			
Responsabilidade Geral						
2	O PPRGCIC identifica o responsável geral pela sua execução e monitorização?		X			
Responsabilidade Sectoriais						
3	O PPRGCIC identifica os responsáveis setoriais pela sua gestão e monitorização?		X			

**TABELA 26 – POLÍTICA DA TRANSPARÉNCIA – PUBLICIDADE DO PLANO E SUA EXECUÇÃO**

Política de transparência do Plano Ee execução								
ITEM			Sim	Não	N.A	Observações	Evidências	✓
<b>Publicação do plano na Internet</b>								
1	O PPGRCIC está publicitado na página da entidade na Internet?		✓					✓
2	O PPGRCIC está publicitado na Intranet da entidade?		X					✓
<b>Publicação do relatório de execução na Internet</b>								
1	O relatório de execução do PPGRCIC está publicitado na página da entidade na Internet?		X					
2	O relatório de execução do PPGRCIC está publicitado na Intranet da entidade?		X					
<b>Cumprimento do princípio de exceção da matéria reservada na publicação do relatório</b>								
1	O PPGRCIC publicado na página da entidade na Internet não inclui as matérias e as vertentes que apresentam uma natureza reservada?			X				

**TABELA 27 – ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PPGRCIC**

Elaboração anual de um relatório sobre execução do plano								
ITEM			Sim	Não	N.A	Observações	Evidências	✓
1	O relatório de execução do PPGRCIC foi elaborado?		X					
2	O relatório de execução do PPGRCIC é elaborado anualmente?		X			Não foram elaborados Relatórios referentes a 2020 e 2021		
3	O relatório de execução do PPGRCIC é aprovado pelo órgão de gestão?		X					
4	O relatório de execução é elaborado pelo serviço que elabora os PPGRCIC?		X					
5	O relatório de execução do PPGRCIC identifica todas as áreas/unidades/departamentos/serviços da entidade?		X					
6	O relatório de execução do PPGRCIC identifica os riscos e o seu grau de probabilidade de ocorrência por áreas, unidades, departamentos e serviços da entidade?		X					
7	O relatório de execução do PPGRCIC indica as medidas preventivas por áreas, unidades, departamentos e serviços da entidade?		X					
8	O relatório de execução do PPGRCIC indica o grau de implementação das medidas por áreas, unidades, departamentos e serviços da entidade?		X					
9	O relatório de execução do PPGRCIC é elaborado com o contributo de todas as áreas, unidades, departamentos e serviços da entidade?		X					
10	O relatório de execução do PPGRCIC faz referência à gestão de conflitos de interesses relativamente a todas as áreas de atuação, com identificação das situações de conflitos de interesses para cada área funcional da sua estrutura orgânica, tendo em conta os resultados de autoavaliações que tenham realizado sobre a respetiva política de gestão de conflitos de interesse?		X					
11	O relatório anual constitui um capítulo próprio do relatório de atividades da entidade?		X			Também não foram evidenciados no Relatório de Atividades da entidade		