



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

ANO DE 2011

PROC. Nº 56.03/2011/6

INSPEÇÃO ORDINÁRIA À ATIVIDADE DOS ÓRGÃOS E SERVIÇOS DO
MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA

RELATÓRIO

VOLUME UNICO

(FLS. 1- 181)

OS INSPETORES

RUI JORGE FERREIRA
(INSPETOR)

MARIA PAULA RALEIRAS
(INSPETORA)



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

TERMO DE CERTIFICAÇÃO

Para efetivo conhecimento, certifica-se que o presente Relatório faz parte integrante do processo n.º 56.03./2011/6 relativo à Inspeção Ordinária à Atividade dos Órgãos e Serviços do Município de Santa Cruz da Graciosa, sendo constituído pelos seguintes Volumes de numeração autónoma:

Volume I – Projeto Relatório (fls. 1 a fls. 181)

Volume I – Documentos (fls. 1 a 179)

Volume II – Documentos (fls. 180 a 479) os documentos 257 a 388 -A foram retirados com a análise do contraditório)

Volume III – Documentos (fls. 480 a 622)

Volume IV – Documentos (fls. 623 a 775) - Contraditório

Volume V – Documentos (fls. 776 a 926) - Contraditório

Volume VI – Documentos (fls. 927 a 1078) - Contraditório

Volume VII – Documentos (fls. 1079 a 1201) - Contraditório



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature and initials in blue ink.

GERAL

TERMO DE CERTIFICAÇÃO	1
ÍNDICE	2
ÍNDICE QUADROS	9
ÍNDICE DE ANEXOS	9
ABREVIATURAS	11

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

1. NATUREZA E ÂMBITO	15
2. FUNDAMENTO E METODOLOGIA	15
3. OBJETIVOS DA INSPEÇÃO	17
4. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	17
5. CONTRADITÓRIO	18
6. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA_ 2010	18

CAPÍTULO I

INSTALAÇÃO E DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

1. NOTA INTRODUTÓRIA	20
2. INSTALAÇÃO DOS ÓRGÃOS DA AUTARQUIA	20
2.1. ASSEMBLEIA MUNICIPAL	20
2.2. CÂMARA MUNICIPAL	20
2.3. SITUAÇÕES RELEVANTES DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS NOS DOCUMENTOS APRECIADOS	21
3. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS	22
3.1. DA CÂMARA MUNICIPAL NO SEU PRESIDENTE	22
4. OUTRAS SITUAÇÕES PERTINENTES	23



CAPÍTULO II

ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS MUNICIPAIS E RESPECTIVA EXECUÇÃO

1. INSTRUMENTOS PREVISIONAIS DE GESTÃO_ 2010	25
1.1. ELABORAÇÃO GOP'S_2010	26
1.2. PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO_2010	29
1.2.1. ASPETOS GERAIS	29
1.2.2. PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS	30
1.2.3. REGRAS PREVISIONAIS DAS RECEITAS	32
1.2.4. OUTROS DOCUMENTOS DE INSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS PREVISIONAIS	32
2. CONVOCATÓRIA P/ AS REUNIÕES/SESSÕES DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS	33
3. APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS	33
4. PROCESSO DE MODIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PREVISIONAIS (REVISÕES E ALTERAÇÕES)	34
4.1. ASPETOS GERAIS	34
4.2. MODIFICAÇÕES ÀS GOP'S (ALTERAÇÕES/REVISÕES)	35
4.3. MODIFICAÇÕES AO ORÇAMENTO (ALTERAÇÕES /REVISÕES)	36
4.4. VERIFICAÇÃO DA REGRA DO EQUILÍBRIO ESTABILIDADE ORÇAMENTAL	37
5. REMESSA DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS	38
6. INFORMAÇÃO A PRESTAR	39
7. PUBLICIDADE	40
8. ESTATUTO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO	41

CAPÍTULO III

NORMA DO SISTEMA CONTROLO INTERNO (NSCI) - ÁREA DISPONIBILIDADES

1. ANÁLISE DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO - GENERALIDADES	43
1.1. APROVAÇÃO	43
1.2. OBJETIVOS	44
1.3. VERIFICAÇÕES GERAIS - SCI	45
1.4. PROCEDIMENTOS VERTIDOS NO SCI – ÁREA DISPONIBILIDADES	46
1.4.1. DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES	46



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

1.4.2. TESOURARIA	46
1.4.3. ATRIBUIÇÃO E PAGAMENTO DE ABONO PARA FALHAS AO TESOUREIRO E SUBSTITUTOS	47
1.4.3.1. ABONO PARA FALHAS ATRIBUÍDO AO ABRIGO DA LEI N.º 4/89, DE 6 DE JANEIRO (2009 A 2010)	47
1.4.3.2. ABONO PARA FALHAS ATRIBUÍDO AO ABRIGO DO DECRETO-LEI N.º 247/87, DE 17 DE JUNHO (2006 A 2008)	52
1.4.4. RESPONSABILIDADE DO PESSOAL AFETO À TESOURARIA	54
1.4.5. VALORES EM CAIXA	55
1.4.6. ABERTURA E MOVIMENTAÇÃO DAS CONTAS BANCÁRIAS	56
1.4.7. EMISSÃO E GUARDA DE CHEQUES	57
1.4.8. RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS	57
1.4.9. POSTOS DE COBRANÇA	58
1.4.9.1. POSTOS DE COBRANÇA REFERENTES AOS LEITORES COBRADORES ÁGUA	59
1.4.9.2. POSTOS DE COBRANÇA REFERENTES AO - CENTRO CULTURAL (BILHETES DO CINEMA) ..	63
1.4.9.3. POSTOS DE COBRANÇA REFERENTES À – PISCINA	66
1.4.10. FUNDO DE MANEIO	69
1.4.11. IDENTIFICAÇÃO FUNCIONAL DOS INTERVENIENTES	73
1.4.12. IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS IRREGULARIDADES NA NSCI	74

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

1. NOTA INTRODUTÓRIA	75
2. DAS MEDIDAS ORÇAMENTAIS DE REDUÇÃO OBRIGATÓRIA	75
2.1. DA AMOSTRA	75
2.2. APLICAÇÃO DA REDUÇÃO REMUNERATÓRIA AOS MEMBROS DO ÓRGÃO EXECUTIVO DA CMSCG PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE – LEI N.º 12-A/2010, DE 30 DE JUNHO E OE_2011	76
2.3. APLICAÇÃO DA REDUÇÃO REMUNERATÓRIA AOS MEMBROS DO GAP DA CMSCG – LEI N.º 47-A/2010, DE 7 DE SETEMBRO	77
2.4. APLICAÇÃO DA REDUÇÃO REMUNERATÓRIA AOS TRABALHADORES DA CMSCG – LEI N.º 55-A/2010, DE 31 DE DEZEMBRO	78
2.5. DOS RESULTADOS DA OBSERVAÇÃO	80



3. DA ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES	81
-----------------------------------	----

CAPÍTULO V

OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

1. ASPETOS GERAIS	89
1.1. INTROITO.....	89
1.2. CARACTERIZAÇÃO DO CONCELHO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA	89
1.2.1. MORFOLOGIA URBANA	90
1.2.2. ARRUAMENTOS PÚBLICOS	90
1.2.3. RESTRIÇÕES E SERVIDÕES.....	90
1.3. DO UNIVERSO.....	92
1.4. DA AMOSTRA.....	93
1.5. ENQUADRAMENTO JURÍDICO	94
1.6. ASPETOS TRANSVERSAIS ÀS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS.....	95
1.6.1. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA MATÉRIA DO URBANISMO	95
1.6.2. DA ATIVIDADE REGULAMENTAR EM MATÉRIA DE URBANISMO	95
1.6.2.1. REGULAMENTO MUNICIPAL DE EDIFICAÇÃO URBANA	96
1.6.2.2. REGULAMENTO GERAL DE TAXAS MUNICIPAIS	97
1.6.2.3. ORGÂNICA DA CMSCG	98
1.6.2.4. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS E INFRAÇÕES CONEXAS	98
1.7. DO SISTEMA INFORMÁTICO	99
1.7.1. DA PLATAFORMA	99
1.7.2. DA APLICAÇÃO	99
1.8. DOS EMPREITEIROS	100
1.8.1. ALVARÁS DOS EMPREITEIROS	100
1.8.2. RESPONSABILIDADES E SEGURO	101
1.9. DOS TÉCNICOS SUBSCRITORES DE PROJETOS E DIRETORES TÉCNICOS DE OBRAS	101
1.9.1. DO FICHEIRO	101
1.9.2. DA INSCRIÇÃO	102
1.10. GARANTIAS DOS PARTICULARES	102



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

2. PROCEDIMENTOS DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	103
2.1. GERAL	103
2.2. DA INSTRUÇÃO STRICTO SENSU.....	104
2.2.1. CARACTERIZAÇÃO	104
2.2.2. CIRCUITO PROCESSUAL EXISTENTE	108
2.2.3. COMPETÊNCIA.....	109
2.2.4. DA PRETENSÃO/INSTRUÇÃO	109
2.2.4.1. ENQUADRAMENTO.....	109
2.2.4.2. ARQUIVO E ORGANIZAÇÃO	110
2.2.4.3. GESTOR DO PROCEDIMENTO.....	113
2.2.4.4. INSTRUÇÃO DE PROCEDIMENTOS E TIPOS DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	113
I) DO CONTROLO PRÉVIO	113
A) LICENCIAMENTOS DE OBRAS	114
B) LOTEAMENTOS	116
C) ISENÇÕES DE PEDIDOS DE LICENCIAMENTO	118
D) PROCESSOS DE DESTAQUE DE PARCELAS	120
II) AUTORIZAÇÕES.....	120
A) COMUNICAÇÕES PRÉVIAS	120
B) LICENÇAS DE UTILIZAÇÃO.....	122
III) INFORMAÇÕES PRÉVIAS.....	122
IV) OUTROS PROCEDIMENTOS EXISTENTES NO URBANISMO	124
A) PROCESSOS DESIGNADOS DE “JUNÇÃO DE ARTIGOS”	124
B) PROCESSOS REFERENTES A PROPRIEDADE HORIZONTAL	125
C) PROCESSOS DAS DENOMINADAS “CERTIFICAÇÃO DE PLANTAS”	126
D) DOS PROCEDIMENTOS INTITULADOS DE “CONDIÇÕES DE URBANIZAÇÃO DE PRÉDIOS”	128
V) EXECUÇÃO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	129
A) PRORROGAÇÃO DE PRAZOS	129
B) LICENÇAS ESPECIAIS	131
C) PROCESSOS DE OCUPAÇÃO DA VIA PÚBLICA	131
D) ALVARÁS EMITIDOS	132



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

E) VISTORIAS	132
VI) CONTROLO E FISCALIZAÇÃO	133
A) PROCESSOS INDEFERIDOS E DA AUDIÊNCIA PRÉVIA	133
B) PROCESSOS DE EMBARGO	133
C) INFORMAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO	136
D) PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	137
E) VISITA A FREGUESIAS DO CONCELHO A OBRAS PARTICULARES – DIA 14 DE JULHO DE 2011	138
1) INFRAÇÕES QUE PODERÃO SER SANCIONADAS POR COIMAS	138
2) SITUAÇÕES QUE POTENCIAM A APLICAÇÃO DE DIVERSAS SANÇÕES	139
3) ANÁLISE DE SITUAÇÕES MAIS GRAVES	139
2.2.5. TERMOS DE RESPONSABILIDADES	149
2.2.6. DOS PARECERES	150
2.2.6.1. DOS PARECERES INTERNOS/APRECIAÇÃO TÉCNICA DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS	150
2.2.6.2. DOS PARECERES EXTERNOS	151
2.2.7. AUDIÊNCIA PRÉVIA E INDEFERIMENTO DE PRETENSÕES	152
2.2.8. DA DECISÃO	152
2.2.9. DO ALVARÁ	153
2.2.9.1. DA EVENTUAL CASSAÇÃO	154
2.2.10. DA EXECUÇÃO DE OBRAS	154
2.2.11. PLANO DE SEGURANÇA, SAÚDE HIGIENE NO TRABALHO	155
2.2.12. DA LICENÇA/AUTORIZAÇÃO DE UTILIZAÇÃO	155
2.2.13. OUTRAS OBRIGAÇÕES	156
2.2.14. DA LIQUIDAÇÃO DE TAXAS	156
2.2.15. RECLAMAÇÕES	157
2.3. DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLO E COBRANÇA DE TAXAS DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	157
2.3.1. DO CONTROLO	157
2.3.1.1. PUBLICIDADE NA TESOURARIA	158
2.3.2. FISCALIZAÇÃO	159
2.3.2.1. GERAL	159
2.3.2.2. OUTROS REGISTOS RELEVANTES	159



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

28

2.3.2.3. EXERCÍCIO E PROCEDIMENTOS	160
2.3.3. DA VISTORIA E CONCESSÃO DE LICENÇA DE HABITABILIDADE	161
2.3.3.1. COMISSÃO DE VISTORIAS	162
2.3.3.1.1. DESIGNAÇÃO	162
2.3.3.1.2. DOS ATOS	162
2.3.3.2. LICENÇAS DE UTILIZAÇÃO	163
2.3.3.2.1. INSTRUÇÃO DOS PEDIDOS	163
2.3.3.3. DA FICHA TÉCNICA DE HABITAÇÃO	163
2.3.3.4. OBRAS CLANDESTINAS	164
2.3.3.5. PROCESSOS DE CONTRA ORDENAÇÕES	165
2.3.3.6. EMBARGOS	165
2.3.3.7. GARANTIAS	166
2.3.3.8. DAS IRREGULARIDADES	168

CAPÍTULO VI

CONCLUSÕES E PROPOSTAS

1. CONCLUSÕES	170
2. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES	174



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro n.º	DESIGNAÇÃO	Pág.
I	MAPA DOS RESPONSÁVEIS DA GERÊNCIA ₂₀₁₀	19
II	DOCUMENTOS PREVISIONAIS, EXECUÇÃO, PUBLICIDADE E REMESSA ₂₀₁₀	26
III	ORÇAMENTO INICIAL ₂₀₁₀	29
IV	CALCULO DAS RECEITAS PREVISIONAIS ₂₀₁₀	32
V	CONVOCATÓRIAS PARA REUNIÕES/SESSÕES DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS ₂₀₁₀	33
VI	APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS ₂₀₁₀	34
VII	ANULAÇÃO DE PROJECTOS ATRAVÉS DE ALTERAÇÕES AO PPI E AMR QUANDO POR LEI SERIA EXIGIDO UMA REVISÃO ₂₀₁₀	36
VIII	MODIFICAÇÃO (REVISÃO) AO ORÇAMENTO DE ₂₀₁₀	37
IX	ORÇAMENTO (INICIAL/FINAL/EXECUTADO) DA RECEITA E DESPESA ₂₀₁₀	38
X	REMESSA DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS ₂₀₁₀	39
XI	PAGAMENTO DE ABONO PARA FALHAS À SUBSTITUTA DO TESOUREIRO - NÉLIA MARIA PICAÑO CABECEIRAS _{2009, 2010 e 2011}	51
XII	PAGAMENTO DE ABONO PARA FALHAS À SUBSTITUTA DO TESOUREIRO - NÉLIA MARIA PICAÑO CABECEIRAS EM _{2006, 2007 e 2008}	53
XIII	PAGAMENTOS EFECTUADOS PELO FUNDO DE MANEIO ₂₀₁₀	71
XIV	REDUÇÃO REMUNERATÓRIA DOS ELEITOS _{2010 E 2011}	77
XV	REDUÇÃO DOS VENCIMENTOS DOS MEMBROS DE GABINETE DE APOIO PESSOAL/ LEI N.º 47/2010, DE 7 DE SETEMBRO E OE ₂₀₁₁	78
XVI	MAPA DEMONSTRATIVO DA REDUÇÃO DOS VENCIMENTOS DOS TRABALHADORES QUE OFEREM REMUNERAÇÕES SUPERIORES A 1.500,00€	79
XVII	SERVIÇOS ADMINISTRATIVAS ₂₀₁₀	91
XVIII	RESTRICÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA ₂₀₁₀	91
XIX	INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO URBANÍSTICOS ₂₀₁₀	94
XX	INSTRUMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS EM OPERAÇÕES URBANÍSTICAS ₂₀₁₀	95
XXI	REGULAMENTO MUNICIPAL DE EDIFICAÇÃO URBANOA(EVOLUÇÃO) ₂₀₁₀	96
XXII	LICENCIAMENTO DE OBRAS ₂₀₁₀	114
XXIII	PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO DE OBRAS DE EDIFICAÇÃO - RJUE	115
XXIV	LOTEAMENTO ₂₀₁₀	117
XXV	UNIVERSO DE PEDIDOS DE ISENÇÃO DE LICENCIAMENTOS ₂₀₁₀	119
XXVI	ANÁLISE DE ISENÇÕES DE PEDIDOS DE LICENCIAMENTO ₂₀₁₀	120
XXVII	ANÁLISE DE COMUNICAÇÕES PRÉVIAS ₂₀₁₀	122
XXVIII	ANÁLISE DE INFORMAÇÕES PRÉVIAS ₂₀₁₀	123
XXIX	ANÁLISE DE JUNÇÃO DE ARTIGOS ₂₀₁₀	124
XXX	ANÁLISE DA PROPRIEDADE HORIZONTAL ₂₀₁₀	126
XXXI	ANÁLISE DE CERTIFICAÇÃO DE PLANTAS ₂₀₁₀	127
XXXII	ANÁLISE DE LICENÇAS ESPECIAIS ₂₀₁₀	131
XXXIII	ANÁLISE DE OCUPAÇÃO DA VIA PÚBLICA ₂₀₁₀	131
XXXIV	ANÁLISE DOS ALVARÁS EMITIDOS ₂₀₁₀	132
XXXV	ANÁLISE DOS PROCESSOS DE EMBARGO ₂₀₁₀	134
XXXVI	ANÁLISE DE INFORMAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO ₂₀₁₀	136
XXXVII	ANÁLISE DOS PROCESSOS DE CONTRA-ORDENAÇÃO ₂₀₁₀	137

ÍNDICE DOS ANEXOS

ANEXO N.º	TÍTULO	PÁG.
ANEXO I	EVENTUAIS IRREGULARIDADES FINANCEIRAS	177



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

ABREVIATURAS

ACCG	Acordo Coletivo de Carreiras Gerais
ADSE	Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, estabelecido pelo DL n.º 118/83, de 25 de fevereiro, o funcionamento e o esquema de benefícios da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AG	Assembleia-Geral
AM	Assembleia Municipal
AMR	Atividades Mais Relevantes
ANET	Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos
ANMPA	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ARIC	Associação de Informática da Região Centro
ARP	Assembleia da República Portuguesa
ATAM	Associação Técnicos Autárquicos Municipais
AUGI	Áreas urbanas de génese ilegal, Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, alterada pelas leis 165/99, 64/2003 e 10/2008, de 14 de setembro, 23 de agosto e 20 de fevereiro, respetiva.
CALDEIRA DA GRACIOSA	Reserva florestal natural parcial da caldeira da Graciosa, na ilha Graciosa, como monumento natural regional da caldeira da ilha Graciosa, reclassificada pelo DLR n.º 24/200/A, de 14 de julho
CC	Código Civil
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CM	Câmara Municipal
CMSCG	Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa
CPA	Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 6/96, de 31 de janeiro
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPMSCG	Código de Posturas Municipais do Concelho de Santa Cruz da Graciosa,, publicado no Apêndice n.º 97, do DR, 2.ª S, n.º 183, de 7 de agosto de 1999, páginas 114 e segs., Aviso n.º 5379/99
CPTA	Código de Processo dos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro.
CRP	Constituição da República Portuguesa - na última redação introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.
CRPG	Conservatória do Registo Predial da Graciosa
CSSCG	Centro de Saúde de Santa Cruz da Graciosa



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

DA	Divisão Administrativa
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DF	Divisão Financeira
DGAA DGAL	Direcção-Geral da Administração Autarquia
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DR	Diário da República
DRAC	Direção Regional de Assuntos Culturais
DROAP	Direção Regional de Organização e administração Pública
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DRT	Direção Regional de Turismo
EDA	Eletricidade dos Açores
EDO	Estatuto de Direito Oposição
EDTFP	Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais, Lei n.º 29/87, de 30 de junho
EOE ₂₀₁₁	Execução do Orçamento de Estado 2011, constante do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março
EPD	Estatuto do Pessoal Dirigente
EVCTRAA	Estatuto das Vias de Comunicação Terrestre na RAA, aprovado pelo DLR n.º 18/2003/A, de 9 de Abril, alterado e republicado pelo DLR n.º 39/2008/A, de 12 de agosto
GAP	Gabinete de apoio Pessoal
GOP'S	Grandes Opções do Plano
IAR	Inspeção Administrativa Regional
IGAL	Inspeção-geral da Administração Local
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis - incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios (rústicos, urbanos ou mistos) situados em Portugal.
IMOPPI	Instituto de Mercado de Obras Públicas e Privadas e do Imobiliário
I _n CI	Instituto da Construção e do Imobiliário, que veio substituir o IMOPPI
IR	Inspetor Regional



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

IROA	Instituto Regional de Ordenamento Agrário
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
IRS	Imposto sobre Rendimento de pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
JO	Jornal Oficial
JORAA	Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores
LAL	Lei das Autarquias Locais, aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro com a alteração da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro
LCPRTCP	Lei de Controle Público da riqueza dos Titulares de Cargos Políticos, constante da Lei n.º 4/83, de 2 de abril
LED	Estatuto do Direito da Oposição, aprovado pela Lei n.º 24/98, de 26 de maio
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental aprovado pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto
LFL	Lei de Finanças Locais – Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 29 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto
LTA	Lei da Tutela Administrativa, constante da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto
LVCR	Lei dos Vínculos Carreiras e Remunerações constante da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro
MPSCG	Município de Santa Cruz da Graciosa
NCI	Norma de Controlo Interno
NSCI	Norma do Sistema de Controlo Interno
OE ₂₀₁₀	Orçamento de Estado para 2010, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril
OE ₂₀₁₁	Orçamento de Estado para 2011, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro
OM	Orgânica Municipal
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Ordem de Pagamento
OS	Ordem de Serviço
PAM	Presidente da Assembleia Municipal de Santa Cruz da Graciosa
PC	Presidente da Câmara
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal do MSCG, aprovado pelo DRR n.º 6/2007/A, de 8 de fevereiro
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das autarquias Locais, aprovado DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 162/99, de 31/5/2000, de 2 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 12 de abril
POTRAA	Plano de Ordenamento Turístico da RAA, aprovado pelo DRR n.º 38/2008/A, 11 de agosto
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PPRCIC	Plano de Prevenção de Riscos e Infrações Conexas, Resolução da AR n.º 47/2007, de 21 de setembro
PR	Projeto de Relatório
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
PT	Portugal Telecom
RAA	Região Autónoma dos Açores
RCTFP	Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RE	Regulamento de Extensão
REDE NATURA 2000 da RAA	Plano Sectorial da REDE NATURA 2000 da RAA, aprovado pelo DLR n.º 20/2006/A, de 6 de junho
RGCO	Regime Geral das Contraordenações (do ilícito de mera ordenação social) instituído pelo DL n.º 433/82, de 27 de outubro
RGEU	Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo DL n.º 38382, de 7 de agosto de 1951
RGLEL	Regime Gestão Limitada dos (Eleitos Locais) Órgãos das Autarquias Locais, estabelecido pela Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto
RGTA	Regime geral das taxas das autarquias locais, alterado por Lei Nº 117/2009 , 29 de dezembro - altera o artigo 17.º, e Lei Nº 64-A/2008 , 31 de dezembro (OE para 2009) - altera o artigo 17.º.
RGTM	Regulamento Geral das Taxas Municipais do MSCG, publicado no DR, 2.ª S, n.º 55, de 19 de Março de 2010, páginas 13878 e segs., no Aviso 5828/2010
RJCRTCP	Regime Jurídico dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos, constante da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho
RJGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo DL n.º 380/99, de 22 de setembro
RJIITCP	Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, estabelecido pela Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto
RJIPAC	Regime Jurídico de Ingresso e Permanência da Atividade de Construção, estabelecido pelo DL n.º 12/2004, de 9 de janeiro
RJPVPCMI	Regime Jurídico de Proteção e Valorização do Património Cultural Móvel e Imóvel, aprovado pelo DLR n.º 29/2004/A, de 24 de agosto
RJTA	Regime Jurídico da Tutela Administrativa aprovada pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16 de dezembro
RJVC	Regime Jurídico de Vínculos, Carreiras e Remunerações, estabelecido na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

RMEU	Regulamento Municipal de Edificação Urbana do MSCG, publicado no Apêndice n.º 103 do DR, 2.ª S, n.º 157, de 10 de julho de 2010, páginas 51 e segs., no Aviso 5216/2003(2.ª série) - AP.
RRPR	Regime de Remuneração do Presidente da República, estabelecido pela Lei n.º 26/84, de 31 de julho
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
SCI	Sistema de Controlo Interno
SGD	Sistema de Gestão de Correspondência
SRAM	Secretaria Regional do Ambiente e Mar
SRCTE	Secretaria Regional da Ciência Tecnologia e Energia
SRHE	Secretaria Regional da Habitação e Equipamento
TC	Tribunal de Contas
TSU	Taxa Social única, criada pelo DL n.º 140-D/86, de 14 de junho, adaptado à RAA pelo DLR n.º 23/86/A, de 3 de novembro - artigos 12º e 19º do DL n.º 140-D/86, de 14 de junho
VPCM	Vice-Presidente da Câmara Municipal
VPCMSCG	Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa



R
Fe

INTRODUÇÃO

1. NATUREZA E ÂMBITO

Em cumprimento do Plano de Inspeções e Auditoria da Inspeção Administrativa Regional (IAR) de 2011⁽¹⁾, foi realizada, uma inspeção ordinária à Câmara Municipal de Santa Cruz da Graciosa (CMSCG), tendo por exercício de referência o ano de 2010.

A ação teve o seu objeto principal circunscrito às matérias constante da Ordem de Serviço n.º 6/2011, de 22 de junho de 2011⁽²⁾, adiante designada por OS, e ao ano de 2010, sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, se ter procedido ao alargamento do âmbito temporal a anos anteriores e/ou posteriores (caso das reduções salariais determinadas pelo OE₂₀₁₁), tendo em vista a completa perceção dos processos analisados, não abrangendo por conseguinte, todo o universo organizacional.

O presente Relatório apresenta as verificações efetuadas, metodologias utilizadas e conclusões extraídas.

2. FUNDAMENTO E METODOLOGIA

O desiderato do presente relato insere-se na tutela administrativa da legalidade dos procedimentos administrativos e na formal regularidade administrativa, contabilística e financeira da atividade da autarquia. Para tanto, foram tidos em conta os registos administrativos e contabilísticos, a conformidade e consistência dos mesmos, a fiabilidade da informação processada, bem como a avaliação parcelar dos inerentes sistemas de controlo interno⁽³⁾. Deste modo efetivou-se a tutela externa de legalidade, tendo sempre presente o respeito pela autonomia constitucional das autarquias locais⁽⁴⁾. Por suposto, não será aferida a oportunidade e a conveniência dos atos praticados pelo município.

Na metodologia e nos procedimentos utilizados foram tidas em conta as orientações, os princípios e procedimentos implementados na IAR, suportados em legislação nacional e regional, nas orientações e instruções do TC, os quesitos patenteados nos manuais de auditoria do

⁽¹⁾ Publicado no JORAA 2.ª Série, n.º 4, de 18 de janeiro de 2011.

⁽²⁾ Documento fl. 1.

⁽³⁾ Designadamente a respeito das Operações Urbanísticas.

⁽⁴⁾ Alínea d) do artigo 199.º da CRP.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (projeto) e da Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL), devidamente adaptados à realidade normativa atual. O trabalho desenvolveu-se em várias fases: Planeamento, Execução, Avaliação dos Resultados e Projeto de Relatório, Apreciação do Exercício de Defesa e Relatório.

A verificação da documentação de suporte dos processos analisados e respetivos registos contabilísticos, facultada pelo serviço, foi feita por amostragem simples, na sequência dos dias de deslocação, pelo que as conclusões deste Relatório não devem ser extrapoladas para além das áreas objeto de verificação. Em alguns processos a amostra coincidiu com o universo existente por razões que se relacionam com o número reduzido de situações ou porque era o único processo existente sobre a matéria a observar (reportamo-nos entre outros a reduções remuneratórias dos eleitos, trabalhadores da autarquia e membros do GAP e acumulação de funções, no que concerne a Recursos Humanos, e a loteamentos, no que respeita a operações urbanísticas).

O presente Relato encontra-se instruído com dois grandes grupos de documentos: um referente à instrução das eventuais infrações de natureza administrativa e financeira (identificados no Relatório) com relevância para entidades externas e outro constituído pelos documentos de trabalho que suportam, atestam e complementam o Relato Inspecivo (arquivados na IAR).

Foram ainda realizadas várias reuniões informais e entrevistas com os eleitos do executivo (PCM e VPCM), trabalhadores designados interlocutores pelo PCM e outros diversos funcionários afetos às áreas objeto de análise, indicados por estes. Estas reuniões tiveram o objetivo de obter esclarecimentos sobre os procedimentos e circuitos adotados, não consubstanciados em documentos ou sem registo formal.

No fim da deslocação à autarquia⁽⁵⁾, ocorreu uma deslocação a obras particulares do Concelho bem como foi realizada uma reunião final com o PCM no sentido de proceder ao elenco das matérias observadas. Nessa reunião foram também abordados os aspetos pedagógicos/preventivos da atividade inspetiva.

⁽⁵⁾ O trabalho de campo foi concluído a 15 de julho. Todavia, face a indisponibilidade dos serviços administrativos do Município na apresentação de informação e no acesso às cópias de documentos essenciais, a receção documental e informativa prolongou-se ao longo da elaboração do presente projeto de relatório.



3. OBJETIVOS DA INSPEÇÃO

Os objetivos visados foram os seguintes:

- a) Verificação e implementação do sistema de controlo interno, designadamente a legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como a respetiva conformidade e consistência na área de disponibilidades;
- b) Verificação da legalidade e regularidade dos documentos previsionais, designadamente a elaboração e aprovação, modificações (alterações e revisões), remessas legais, publicitação e cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição (EDO);
- c) Verificação da aplicação da redução remuneratória aos titulares de cargos políticos, membros de gabinete e aos trabalhadores, prevista no artigo 11.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, no artigo 2.º da Lei n.º 47/2010, de 14 de dezembro, e no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro;
- d) Verificação da acumulação de funções;
- d) Operações urbanísticas, por amostragem simples.

4. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Cumpre realçar a colaboração prestada pelos autarcas e trabalhadores do Município no decurso do trabalho de campo. Foram assinaladas algumas condicionantes e/ou limitações que merecem o seu registo, com exceção de alguns atrasos nas respostas aos pedidos de elementos e esclarecimentos formulados, facto que dificultou a análise atempada das informações prestadas e a conclusão do relato inspetivo. Reportamo-nos a ausência da técnica superior Cláudia Raquel L. Vieira Silva que elabora os documentos de gestão financeira que afetou o levantamento e esclarecimento das situações a analisar⁽⁶⁾, a limitação em cerca de dois dias, por necessidade de afetação de sala onde estavam instalados os signatários para atividades municipais - dia 8 de julho - e impossibilidade de deslocação por razões de mau tempo - dia 11 de julho⁽⁷⁾. Acresce ainda o facto de constituir um verdadeiro constrangimento objetivo a ausência de processos por

⁽⁶⁾ Registe-se que no início da atividade inspetiva não foi evidenciado a deslocação desta técnica. No dia 8 de manhã (último dia da primeira semana) somos confrontados com a informação da própria a dizer que na semana seguinte não estaria na autarquia e na ilha por razões que se prendiam com a gravidez – consulta a um médico – e que iria colocar atestado de médico. O documento presente para justificação de falta deu entrada a 30 de junho e as passagens aéreas constam de data de 13 de julho, conforme requisição 282, de 30 de junho, evidenciando tempo para colaborar com a IAR.

⁽⁷⁾ Este dia estiveram os inspetores no aeroporto aguardar que o tempo permitisse condições favoráveis ao voo na origem e no destino.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

desaparecimento dos mesmos (caso de informações prévias e único loteamento) bem como de registos destes factos e a inatividade de um sistema informático no que concerne às matérias referentes ao urbanismo. Por último, salienta-se que a necessidade de encontrar o livro de atas ou as atas de funcionamento da AM constituiu um verdadeiro constrangimento para observação de matérias objeto de aprovação deste órgão municipal (entre outros revisões orçamentais) dado que se encontram na dependência do PAM que se encontrava ausente da ilha.

Na vertente preventiva/pedagógica da presente inspeção salienta-se o bom e útil relacionamento mantido entre todos os intervenientes (trabalhadores e autarcas) suportados por um espírito de empenhamento e colaboração mútua.

5. CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do disposto no artigo 92.º do DLR n.º 9/2006/A, de 9 de Fevereiro, na redação introduzida pelo artigo 86.º do DRR n.º 18/2007/A, de 18 de Setembro e do artigo 12.º do Regulamento da IAR⁽⁸⁾, foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no presente relato no prazo estipulado pelo Inspetor Regional para efeitos do exercício do direito do contraditório os responsáveis pela CMSCG identificados no Quadro I do ano de 2010 nas situações indicadas no Anexo I.

Foi recebido o contraditório institucional através do ofício n.º 335, de 20 de janeiro de 2012 (cfr. docs. a fls. 623 a 1632 e 645 a 1201). No que concerne ao exercício do Direito de Defesa pessoal dos responsáveis pela gerência foram rececionadas apenas duas respostas dos autarcas João Manuel Ávila Picanço e de José Ramos Aguiar, ambos com data de 3 de fevereiro. (cfr. docs. a fls. 633 a 644). O Contraditório recebido mereceu análise da equipa inspetiva vertida na informação n.º 3/2012, de 7 de março, da IAR, constando no presente relato apenas as referências nos pontos onde foram efetuadas alterações dos procedimentos cujas evidências relativamente ao ano objeto de verificação assim determinaram, não obstante noutras situações apenas as modificações produzidas valerem para o futuro.

6. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA 2010

O órgão executivo, eleito para o quadriénio 2009/2013 apresentava a seguinte composição:

⁽⁸⁾ Regulamento n.º 42/2006, de 7 de novembro de 2006 no Jornal Oficial (JO) 2.ª Série, n.º 45, de 7 de novembro.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature

QUADRO I – RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA_2010

euros

Responsável ⁽¹⁾	Cargo	Período de Responsabilidade	Residência	Remuneração Líquida auferida (anual)
Manuel Avelar Cunha Santos	Presidente	1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2010	Fonte do Malo, n.º 46 9880-205 São Mateus Santa Cruz da Graciosa	40.542,72
Maria da Conceição de Sousa da Luz Cordeiro	Vereador a Tempo Inteiro (Vice-Presidente) com competências delegadas	1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2010	Rua Infante D. Henrique, n.º 26 9880-378 Santa Cruz Graciosa	31.325,09
José Ramos de Aguiar	Vereador	1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2010	Caminho das Fumas, n.º 9 9880-127 São Mateus de Santa Cruz da Graciosa	19.865,04
Manuel Guilhermino da Rocha	Vereador	1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2010	Caminho do Rebentão, n.º 7 9880-316 Santa Cruz Graciosa	2.296,28
Bruno Alexandre Teixeira da Silveira	Vereador em substituição	Atas em que participou no período de responsabilidade: 06/05/2010	Rua 25 de Abril n.º 32 9880-353 Santa Cruz da Graciosa	183,18
António Manuel Bettencourt Orins Lourenço	Vereador	1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2010	Rua Infante D. Henrique, n.º 73-D 9880-378 Santa Cruz Graciosa	2.014,98
Davide João Silva Melo	Vereador em substituição	Atas em que participou no período de responsabilidade: 06/05/2010, 15/07/2010, 02/12/2010, 09/12/2010, 16/12/2010 e 30/12/2010	Caminho das Courelas 9880-016 Guadalupe Santa Cruz da Graciosa	427,42
Carlos Alberto Veiga Picanço	Vereador em substituição	Atas em que participou no período de responsabilidade: 20/05/2010, 17/06/2010, 26/08/2010, 23/09/2010, 29/09/2010, 07/10/2010 e 09/12/2010	Caminho do Aeroporto n.º 7 F 9880-312 Santa Cruz da Graciosa	12.046,20

⁽¹⁾ Membros que compõem o executivo camarário e respetivos substitutos para o quadriénio 2009-2013, após a eleição para os Órgãos das Autarquias Locais 2009, com a 1.ª reunião camarária realizada a 3 de Novembro de 2009.

Cfr. doc. a fl 2 a 8.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

CAPÍTULO I

INSTALAÇÃO E DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Convém esclarecer que o presente Capítulo versa sobre matérias transversais e acessórias às incluídas na OS justificadas pela necessidade de avaliar a legalidade e regularidade dos procedimentos objeto da atividade inspetiva. Estas matérias não sofreram uma apreciação detalhada. Foram observadas só na medida em que completam a avaliação referenciada e são o pressuposto processual da legalidade dos atos, o momento anterior à observação, e/ou o ambiente de legalidade e regularidade em que as matérias a observar se inserem.

2. INSTALAÇÃO DOS ÓRGÃOS DA AUTARQUIA

2.1. ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Os membros eleitos⁽⁹⁾ para a AM no quadriénio de 2009/2013 foram instalados corretamente em reunião ocorrida para efeito, de acordo com a lei⁽¹⁰⁾. Não existem evidências de vícios concernentes às formalidades exigidas, quer no que respeita à instalação propriamente dita, quer à primeira reunião de funcionamento⁽¹¹⁾.

Não se constatarem indicadores evidenciando o desrespeito pela periodicidade das sessões ordinárias, bem como da apreciação obrigatória, na segunda e quinta sessão, das matérias mencionadas no n.º 2 do artigo 49.º da LAL.

2.2. CÂMARA MUNICIPAL

Do mesmo modo, a CM foi instalada nos termos estatuídos na lei, tal como a realização da primeira reunião do novo mandato⁽¹²⁾. A periodicidade das sessões ordinárias foi calendarizada para sessões quinzenais, às quintas-feiras, sendo pública a última de cada mês, rotativamente

⁽⁹⁾ Instalação da AM e CM ocorreram a 2 de novembro de 2009. Das atas deste ato solene não se constatou qualquer irregularidade digna de registo.

⁽¹⁰⁾ Artigos 43.º e 44.º da LAL.

⁽¹¹⁾ Ata de Instalação da Assembleia Municipal e Ata da primeira Reunião de Funcionamento da Assembleia Municipal de Santa Cruz da Graciosa, ambas de 2 de novembro de 2009.

⁽¹²⁾ Artigos 58.º, 60.º e 61.º da LAL.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

em cada freguesia do Conselho, conforme artigo 15.º do Regimento⁽¹³⁾ e deliberação de 9 de novembro de 2009 do órgão executivo nos termos da LAL. A Vice-Presidente, vereadora a tempo inteiro, Maria da Conceição de Sousa da Luz Cordeiro, é também responsável pela gestão implantada na CMSCG.

Em 30 de dezembro de 2010, o membro da CM, vereador José Ramos de Aguiar, renunciou ao mandato, mediante documento escrito, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 76.º da LAL. Foi substituído pelo candidato subsequente da mesma lista partidária.

2.3. SITUAÇÕES RELEVANTES DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS OBSERVADOS NOS DOCUMENTOS APRECIADOS

Não foi apreciado o funcionamento dos órgãos municipais. Contudo, dos documentos observados para a análise das matérias inseridas na OS, constatou-se, a ausência de, pelo menos, registos de aprovação de documentos relevantes ou de vicissitudes ocorridas na vigência do mesmo. Reportamo-nos entre outros casos, a aprovação de revisões orçamentais por parte da AM e do Regulamento do SCI. O RSCI, de acordo com os serviços administrativos, foi aprovado pelo órgão executivo. Todavia, não consta das atas do órgão executivo nem no próprio documento presente aos inspetores a sua data tornando-a indeterminável. Ora, isto não pode ocorrer com prejuízo do artigo 92.º da LAL. Os serviços administrativos informaram os signatários que a produção de todos os seus efeitos já ocorria desde o ano de 2010 bem como têm plasmado a sua conduta em conformidade com este regulamento. Deverá a Edilidade ratificar este documento numa futura reunião e todos os atos praticados em conformidade com ele com a maior brevidade dando conhecimento desse facto em sede de Contraditório. O RSCI mereceu por parte dos signatários a apreciação como instrumento ordenador interno.

As próprias atas da CM não evidenciam todos os elementos necessários para a compreensão e extensão da aferição de responsabilidades. Reportamo-nos à forma de votação de cada deliberação (v.g. na reunião de 9 de setembro de 2010 a propósito da aprovação da segunda revisão orçamental).

⁽¹³⁾ Aprovado na reunião ordinária de 9 de novembro de 2009.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

3. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

3.1. DA CÂMARA MUNICIPAL NO SEU PRESIDENTE

Na ata da primeira reunião ordinária, de 9 de novembro de 2009, encontram-se exaradas as delegações de competências da CM no seu Presidente, de harmonia com o disposto no artigo 65.º, n.º 1 da LAL, nomeadamente as previstas no artigo 64.º do citado diploma - alíneas b), c), d), e), f), g), l), m), q), r), s), t), u), v), x), z), aa) e bb), todas do n.º 1; d), e), f), g), h), i), l), m), do n.º 2; b) do n.º 3; c) e e) do n.º 4; a) a d) do n.º 5 b) e d) do n.º 7. De entre estas encontram-se as que se reportam a matérias constantes da OS, designadamente no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e na de gestão corrente, dar cumprimento ao Estatuto do Direito de Oposição; no âmbito do planeamento e do desenvolvimento, executar as opções do plano e orçamentos aprovados, bem como aprovar as suas alterações e elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação, e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação do órgão deliberativo; na prossecução de licenciamento e fiscalização, conceder licenças nos casos e nos termos estabelecidos por lei, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios, assim como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, realizar vistorias e executar, de forma exclusiva ou participada, a atividade fiscalizadora atribuída por lei, nos termos por esta definidos e ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde ou segurança das pessoas; e, por último, exercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do Município.

O PCM nomeou a vereadora a tempo inteiro Maria da Conceição de Sousa da Luz Cordeiro, por despacho de 3 de novembro de 2009, Vice-Presidente da Câmara Municipal, doravante designada VPCM nos termos do n.º 3 do artigo 57.º da LAL.

Não foram delegadas competências do PCM na VPCM.

Não foram presentes as evidências da publicitação dos atos de delegação de competências ou subdelegação de funções, de acordo com o estabelecido no artigo 37.º do CPA.

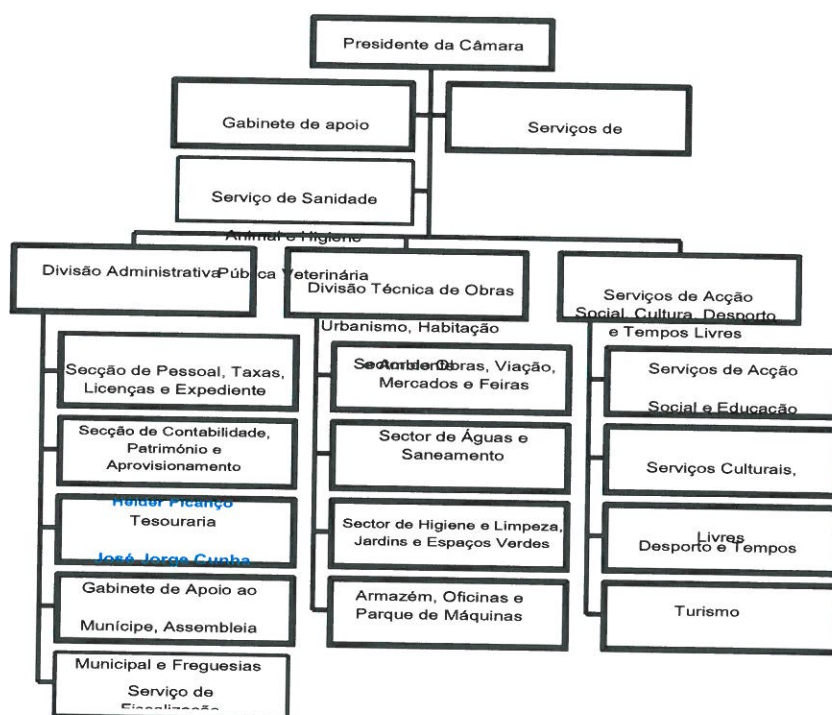


REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Ref.

4. OUTRAS OCORRÊNCIAS PERTINENTES

Os serviços municipais apresentavam a seguinte configuração de estruturas hierarquizadas verticais, em que a análise do processo, desde a sua entrada até à decisão, é realizada parceladamente por cada uma das unidades orgânicas dos serviços, que realizam autonomamente os procedimentos que competem a cada uma delas, sem que tenham competência para acompanhar o processo nas suas várias fases procedimentais:



Os signatários constataram que existiam documentos externos assinados e rubricados por trabalhadores da autarquia designadamente por Isabel Maria Bettencourt, Carlos Alberto Corte-Real Silva, Cláudia Raquel Silva, Maria de Lourdes Faustino (técnicos superiores), Helder Manuel Gil Picanço e José Jorge Pereira da Cunha (coordenadores técnicos). Os serviços administrativos informaram ainda que aqueles trabalhadores estão autorizados, desde a instalação do órgão executivo, a emitir certidões. Todavia, não foi apresentada lei habilitante fundamentadora. Não existe evidência de despacho escrito do PCM, da VPCM ou deliberação da CM.

Esta conduta poderá ser considerada irregular porque não se encontra prevista na LAL, no CPA, ou nas orgânicas do Município. Na epígrafe do OM referente à Divisão Administrativa e



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Financeira (DAF) encontra-se estatuído, no que concerne ao expediente geral da Secção de Pessoal, Taxas e Expediente Geral, na alínea l), “passar certidões quando autorizadas”. Contudo, este instrumento não alude ao vasto número de trabalhadores citados estranhos aquela secção, permitindo-os emitir certidões. Na LAL, nas alíneas g) e h), do n.º 3, do artigo 70.º, encontra-se estipulada a possibilidade de delegação de competências no pessoal dirigente diretamente relacionados com a matéria autorizada pelo executivo. Contudo, nenhum dos trabalhadores é dirigente⁽¹⁴⁾. Deste modo, todos os documentos (certidões entre outros) devem ser assinados por quem detém competência legal para o efeito, salvo melhor entendimento. Afigura-se-nos que face ao princípio da legalidade (artigo 3.º do CPA), deverá ser cessada imediatamente toda a atividade desconforme.

No que respeita ao Plano de Prevenção de Riscos de Gestão), incluindo os de corrupção e infrações conexas (PPRCIC), é de mencionar que este documento foi aprovado pela CM em reunião ordinária de 6 de maio de 2010⁽¹⁵⁾. Este identifica como áreas de (potencial) risco as referentes a contratação pública, concessão de benefícios públicos, gestão de recursos humanos, gestão financeira, regime jurídico de urbanização e edificação e fiscalização de regulamentos e posturas.

Contudo, não foi efetuada a monitorização daquele instrumento bem como ainda se encontram em fase de implementação os mecanismos de prevenção do risco. Não existem evidências de controlo efetivo das medidas bem como não existem indicadores de ajustamentos às mesmas. Assim, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

⁽¹⁴⁾ A Edilidade não tinha em 2010 e em 2011, até à data de início da presente ação inspetiva, nomeados dirigentes.

⁽¹⁵⁾ A Resolução da ARP n.º 47/2007, de 21 de setembro de 2009, aprova a Convenção contra a Corrupção, adotada pela AG da ONU em 31 de outubro de 2003. De acordo com o Aviso n.º 148/2008, de 30 de julho, de acordo com o artigo 68.º, a Convenção em epígrafe entrou em vigor para a República Portuguesa, em 28 de outubro de 2007. A Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, criou o CPC a funcionar junto do Tribunal de Contas.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Dei

CAPÍTULO II

ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS MUNICIPAIS E RESPECTIVA EXECUÇÃO

Neste Capítulo será abordada a elaboração e execução dos documentos previsionais (Grandes Opções do Plano (GOP'S) e Orçamento) e implementação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁽¹⁶⁾ nestas áreas, designadamente através da análise da conformidade com os requisitos normativos e consequente fiabilidade destes documentos de gestão.

1. INSTRUMENTOS PREVISIONAIS DE GESTÃO_2010

As GOP's apresentadas legalmente num horizonte móvel de quatro anos, constituem o elemento primordial e estruturante das políticas macroeconómicas da autarquia a desenvolver para o ano a que se refere o orçamento; estas são constituídas pelo Plano Plurianual de Investimentos (PPI) que perspetiva, a quatro anos, os projetos/ações com contrapartida em despesas de investimento e as Atividades Mais Relevantes (AMR), que englobam todas as restantes despesas do Plano e que não são consideradas despesas de funcionamento corrente nem despesas de investimento, bem como o Orçamento, nos termos do ponto 2.3, do número 2 - "Considerações Técnicas" do POCAL.

As GOP'S integram, assim, a globalidade das atividades a desenvolver no ano de 2010 e nos anos seguintes, incluindo os projetos/ações do PPI e as AMR.

Foram solicitados os documentos previsionais identificados no quadro abaixo, procedendo-se de seguida à sua análise formal⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, pelos DL n.º 315/2000, de 2 de dezembro, e 84-A/2002, de 5 de abril, e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

⁽¹⁷⁾ Foi compilado e entregue aos inspetores a pasta de trabalho que teve por base a elaboração das Gop's e do Orçamento de 2010, cujos documentos estão arquivados na IAR em documentos de trabalho.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

QUADRO II- DOCUMENTOS PREVISIONAIS, RESPECTIVA EXECUÇÃO, PUBLICIDADE E REMESSA_2010

Designação	
<u>Grandes Opções do Plano:</u>	
√ Plano plurianual de Investimentos (PPI);	☒
√ Atividades mais relevantes (AMR)	☒
√ Mapa com responsabilidades contratuais plurianuais.	☐ NE
<u>Orçamento:</u>	
√ Mapa resumo das receitas e despesas;	☒
√ Mapa das receitas e despesas.	☒
<u>Execução das GOP'S:</u>	
√ Mapa de execução anual do PPI.	☒
√ Mapa de execução anual das AMR.	☒
<u>Execução orçamental:</u>	
√ Mapa de execução da despesa.	☒
√ Mapa de execução da receita	☒
<u>Publicidade</u>	☐ NE
<u>Remessa a entidades externas</u>	☒

NE Não elaborado

1.1. ELABORAÇÃO DAS GOP'S_2010

A iniciativa de organização e preparação dos documentos previsionais está conferida ao órgão executivo que em articulação com os serviços, coordena e elabora o documento inicial de trabalho a apresentar pelo executivo ao órgão deliberativo.

A elaboração dos documentos previsionais compete, de acordo com o artigo 64.º, n.º 2, alínea d), da LAL e o Ponto 2.3.1, do POCAL, diplomas legais que discriminam a elaboração,



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

aprovação, modificação e execução, ao órgão executivo, o que se verificou acontecer no CMSCG no período inspecionado.

Refira-se também, que estão ainda, previstos no RSC do município normas regulamentares referentes à elaboração dos documentos previsionais⁽¹⁸⁾.

Relativamente ao seu conteúdo concreto, decorre do ponto 7.1 do POCAL que, de entre outros elementos, o PPI faculta informação sobre: a forma de realização de cada projeto ou ação; a fonte de financiamento de cada projeto ou ação a executar com financiamento externo à autarquia local; datas de início e de fim dos projetos e ações; financiamento definido para o respetivo ano, que corresponde aos montantes inscritos no orçamento e financiamento não definido, a inscrever de acordo com financiamento externo em negociação.

Da apreciação efetuada à documentação disponibilizada constatou-se que:

- O PPI obedece formalmente aos documentos normalizados e integrados no POCAL, nomeadamente o quadro apresentado no ponto 7.1. do POCAL;
- Tem um horizonte móvel de quatro anos (período que cobre o mandato dos eleitos locais) e inclui projetos e ações a realizar no âmbito dos objetivos estabelecidos pela autarquia e explicita a respetiva previsão de despesa;
- O conteúdo do PPI, atendendo ao enquadramento legal estabelecido, reporta, apenas, aos projetos/ações financiados por despesas de investimentos (código POCAL 07 – Aquisição de Bens de Capital), os quais constituem a globalidade dos investimentos a realizar pelo CMSCG no ano 2010 e seguintes;
- A tipologia destes projetos, que permitem o tratamento plurianual, resume a parte central dos montantes anuais despendidos na atividade municipal e correspondem à maioria das despesas de capital (as restantes despesas de capital estão incluídas nas AMR, nos Ativos e Passivos Financeiros);
- O mapa das AMR do Município adotou a mesma estrutura de quadros, codificações, classificações e responsáveis previstos no PPI.

Das observações efetuadas foram no entanto detetadas algumas irregularidades decorrentes da não aplicação das disposições legais aplicáveis sobre a matéria e passíveis de correção em exercícios futuros, designadamente no que se refere:

⁽¹⁸⁾ Artigos 5.º e 8.º.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature and initials in blue ink.

- Aos projetos que apresentam datas diferenciadas de início e conclusão correspondentes ao planeado pela autarquia⁽¹⁹⁾; Verificam-se várias discrepâncias nomeadamente referentes a projetos com um *terminus* dilatado no tempo, que não possuem indicação na coluna do total do projeto o valor estimado e nem reflete nos respetivos anos a desenvolver os custos estimados;
- Às ações dos projetos relacionados como apoio a atividades de interesse municipal de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra, que são atribuídos anualmente de acordo com as regras e as prioridades definidas pela autarquia⁽²⁰⁾; Logo os respetivos projetos/ações não podem ser plurianuais, ou seja, o seu início e fim têm de ocorrer no mesmo ano económico. Pelo que deve a autarquia substituir aqueles projetos/ações por outros cuja numeração inicie e termine durante o ano corrente;
- O projeto - 4 Outras funções, Programa 420 – Transferências entre administrações n.º 107, do ano de 2010, diz respeito a transferências para as juntas de freguesia, e têm inscrito na sub-coluna "Início" o ano de 2010 e na sub-coluna "Fim" o ano de 2013. Ora, as propostas de delegações de competências dos municípios nas freguesias têm de ser anualmente aprovadas pelas respetivas assembleias de freguesia. Logo, os respetivos projetos/ações não podem ser plurianuais, ou seja, o seu início e fim têm de ocorrer no mesmo ano económico;
- Refira-se também que a autarquia criou um código "9" à revelia do estabelecido nas considerações técnicas do POCAL, para indicar uma fase de execução, que se destina a projetos ou ações com caráter de continuidade, não definindo no entanto este conceito. Refira-se que a maioria do PPI (dos 420 projetos só 33 têm outra codificação, designadamente 28 com indicação de projeto não iniciado e 5 projetos com indicação de execução superior a 50%) está codificada com este código o que implica concretamente que não se existe nenhuma evidência sobre o estado destes projetos.
- Nos mapas elaborados, não estavam indicadas na maior parte das obras, a fonte de financiamento e a fase de execução das mesmas;
- Preenchimento da coluna do realizado, quando o projeto tem indicado na coluna da data de início o ano em curso.

Refira-se também que a autarquia apenas elabora em sede de prestação de contas o mapa discriminativo das responsabilidades contratuais plurianuais assumidas como preceitua os

⁽¹⁹⁾ *Vidé Grandes Opções do Município das quais se transcreve: "Datas de Início e Fim: Indica as datas de início e fim previstos para cada projeto/ação. O início poderá ocorrer com a data prevista no contrato (consignação) ou início da execução física. A conclusão está associada à previsão da data do pagamento final."*

⁽²⁰⁾ Refira-se que as mesmas devem também ser publicidades anualmente.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

artigos 5.º, n.º 3 e 32.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto -Lei do Enquadramento Orçamental (LEO).

1.2. PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO

No que concerne à elaboração do Orçamento, o regime jurídico aplicável está expresso na Lei de Finanças Locais (LFL)⁽²¹⁾ e na LAL, relativamente aos seus princípios gerais.

Assim, é competência do órgão executivo apresentar a proposta de orçamento ao órgão deliberativo da autarquia (cfr. alínea a), do n.º 2, do artigo 3.º, LFL, alínea b), n.º 2, do artigo 53.º e alínea c), n.º 2, do artigo 64.º, ambos da LAL). Assumindo o orçamento do MSCG para 2010, os valores que se apresentam do quadro seguinte:

QUADRO III - ORÇAMENTO INICIAL_2010

Unidade: euro

Dotações Iniciais do ano 2010 CMSCG			
Designação	Valor	Designação	Valor
Receitas Correntes	2.550.217,00	Despesas correntes	2.550.217,00
Receitas de Capital	4.068.949,00	Despesas de Capital	4.068.949,00
Total geral	6.619.166,00	Total Geral	6.619.166,00

Fonte: Orçamento 2010 da CMSCG

Analisada a documentação facultada, que deu origem à elaboração do orçamento de 2010, conclui-se que relativamente aos:

1.2.1. ASPETOS GERAIS

O Orçamento para 2010 tem como base de organização, para além da codificação orçamental e demais quadros determinados pelo POCAL, a estrutura dos serviços (Unidades Orgânicas) em vigor no município⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, Lei das Finanças Locais (LFL) com as atualizações dos seguintes diplomas:

a) Declaração de Retificação n.º 14/2007, publicada no DR, Série I, n.º 33, de 15 de fevereiro;

b) Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho;

c) Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro;

d) Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (OE_2010); Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (OE_2011).

⁽²²⁾ As codificações contabilísticas das unidades orgânicas e respetiva classificação orgânica são:

• 0101 Assembleia Municipal

• 0102 Câmara Municipal



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Apresenta a previsão anual das receitas, bem como das despesas, e é constituído pelos seguintes documentos:

- Mapa das receitas e das despesas (mapa 7.2 do POCAL);
- Mapa resumo das receitas e das despesas, desagregado segundo a classificação económica (mapa 7.2 do POCAL);
- Mapa resumo por classificação orgânica;
- Resumo do orçamento.

O orçamento da CMSCG é ainda constituído por uma breve descrição do Orçamento da Receita e da Despesa, pelo Mapa com o cálculo dos Limites dos Encargos com Pessoal e pelo Mapa de Endividamento Municipal.

1.2.2. PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS

Sob a epígrafe “*Princípios e regras orçamentais*”, o artigo 4.º, n.º 1, da LFL, dispõe que os “*Municípios e as freguesias estão sujeitas às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais*”. “Na elaboração do orçamento inicial, a CMSCG respeitou na generalidade os princípios orçamentais⁽²³⁾ estabelecidos no ponto 3.1 do POCAL, e no artigo 5.º do RSCI da CMSCG, com exceção:

a) Princípio do Equilíbrio

A autarquia procedeu a previsões que não só preconizavam o equilíbrio global entre receitas e despesas, como ainda o equilíbrio entre receitas correntes e despesas correntes, de acordo com o disposto no princípio orçamental do equilíbrio aquando da

-
- 0103 Operações Financeiras
 - 0104 Classes Inativas
 - 02 Divisão Administrativa e Financeira
 - 03 Divisão Técnica de Obras, Urbanismo, Habitação e Ambiente – Setor de Obras
 - 04 Divisão Técnica de Obras, Urbanismo, Habitação e Ambiente – Setor de Águas
 - 05 Serviço de Ação Social, Cultura, Desporto e Tempos Livres

⁽²³⁾ Princípio Independência, decorre do princípio da autonomia financeira das autarquias, que se encontra consagrado na Constituição da República e no artigo n.º 2 da LFL – o orçamento das autarquias locais é independente do orçamento do Estado. Princípio Anualidade, os montantes previstos no orçamento são anuais, coincidindo o ano económico com o ano civil, no que respeita no entanto ao princípio da anualidade e apesar do orçamento da autarquia ser anual, coincidindo com o ano civil, deve, no entanto, ser enquadrado na perspetiva plurianual, permitindo não só evidenciar as despesas previstas no plano plurianual de investimento, para um horizonte de quatro anos, bem como outras despesas obrigatórias decorrentes de contratos preestabelecidos com vinculação para anos futuros; Princípio Unidade, o orçamento das autarquias locais é único; Princípio Universalidade, o orçamento compreende todas as despesas e receitas, inclusive as dos serviços municipalizados, em termos globais, devendo o orçamento destes serviços apresentar-se em anexo; Princípio Equilíbrio, o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes; Princípio Especificação, o orçamento discrimina suficientemente todas as despesas e receitas nele previstas; Princípio não compensação, todas as despesas e receitas são inscritas pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza; Princípio da não consignação, o produto de quaisquer receitas não pode ser afeto à cobertura de determinadas despesas, salvo quando essa afetação for permitida por lei.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

elaboração do orçamento inicial. Contudo, durante o exercício de 2010 em termos de modificações orçamentais, este mesmo princípio não foi igualmente respeitado, como se encontra evidenciado no ponto 4.4. deste Relato.

b) Princípio da Especificação

O orçamento das autarquias locais é de carácter anual e deve apresentar a previsão das receitas e despesas desagregadas segundo a classificação económica legalmente aprovada⁽²⁴⁾.

Por este princípio, e nos termos da codificação das contas, o orçamento deverá especificar obrigatoriamente as despesas de acordo com a classificação económica e funcional, e facultativamente, por classificação orgânica. As receitas deverão ser explicitadas de acordo com a classificação económica, prevista no mesmo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

Devido a esta condição, são nulos os créditos orçamentais que possibilitam a existência de dotações para utilização confidencial ou para fundos secretos, bem como as que visem a inscrição de dotação previsional. Por estas razões deve-se evitar a inscrição de verbas elevadas, nas rubricas económicas de carácter residual.

O princípio da especificação confere maior transparência ao processo orçamentário, possibilitando a fiscalização parlamentar, dos órgãos de controle e da sociedade, inibindo o excesso de flexibilidade na alocação dos recursos pelo poder executivo. Além disso, facilita o processo de padronização e elaboração dos orçamentos, bem como o processo de consolidação de contas.

Da análise efetuada constatou-se que a CMSCG não discrimina suficientemente todas as despesas e receitas nele previstas, designadamente no que se refere aos valores inscritos nas rubricas residuais, por isso alerta-se a autarquia que a violação dos princípios e regras orçamentais, designadamente do princípio apontado, constitui infração passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁽²⁵⁾, sendo os

⁽²⁴⁾ Os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas constam do DL n.º 26/2002 de 14 de fevereiro, com as adaptações efetuadas às Autarquias Locais pelo Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais)- SATAPOCAL.

⁽²⁵⁾ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril e Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

responsáveis, os eleitos que aprovaram a proposta do Orçamento. Assim deve a autarquia alterar este procedimento.

1.2.3. REGRAS PREVISIONAIS DAS RECEITAS

Analisada a documentação facultada, verificou-se que a autarquia cumpriu as disposições legais aplicáveis na elaboração do orçamento para 2010, nomeadamente o que respeita à alínea a) do ponto 3.3 do POCAL, sendo apenas de referir que a autarquia procedeu a pequenas correções nos cálculos, no que se refere à alínea a) deste ponto ⁽²⁶⁾ mas que não tiveram grande reflexo material como se pode aferir de seguida.

QUADRO IV - CÁLCULO RECEITAS PREVISIONAIS _2010

Unidade: euro

Rubricas	Calculo 24 meses de acordo com o estabelecido no ponto 3.1.1 do POCAL			
	Calculo 24 meses	Orçamento inicial	Desvio	Execução Orçamental
<u>Impostos Diretos</u>	219.717,73	223.250,00	3.532,27	238.639,15
<u>Impostos Indiretos</u>	8.608,59	9.230,00	621,41	15.929,68
<u>Taxas, multas e outras penalidades</u>	50.960,00	46.650,00	-4.310,00	46.607,90
Total	279.286,32	279.130,00	-156,32	301.176,73

Fonte: Balancete da Receita referentes a (1 de Outubro a 31 de Dezembro de 2007, 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2008 e 1 de Janeiro a 31 de Setembro de 2009)

1.2.4. OUTROS DOCUMENTOS DE INSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS PREVISIONAIS _2010

Refira-se que a NCI do município não prevê normas regulamentares respeitantes à elaboração dos documentos previsionais, designadamente normas de carácter operacional destinadas à verificação, acompanhamento e avaliação dos métodos e procedimentos desenvolvidos nesta área⁽²⁷⁾. Contudo, as GOP's do Município estavam instruídas com mapas do pessoal com contrato por tempo indeterminado e com pessoal com contrato a termo incerto _2010, mapa com as participações FEDER – PRODESA, mapa com as participações FEDER – PROCONVERGÊNCIA, a previsão de encargos anuais com empréstimos bancários _2010 e

⁽²⁶⁾ Alínea a) – As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, exceto no que diz respeito a receitas novas ou a atualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objeto de deliberação.

⁽²⁷⁾ Designadamente a identificação dos serviços responsáveis; prazo para elaboração das diferentes etapas dos documentos previsionais; Regras para a recolha e tratamento da informação; Regras gerais e regras específicas determinadas pelo executivo para a elaboração do orçamento.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Ref: 1

seguintes, as transferências orçamentais para as freguesias_2010 e a previsão de transferências orçamentais para associações, casas do povo, centros paroquiais, outras coletividades e famílias_2010.

2. CONVOCATÓRIA PARA AS REUNIÕES/SESSÕES DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS

As convocatórias para as sessões da AM devem ser remetidas, por carta registada com aviso de receção ou através de protocolo e publicitada através de edital, com uma antecedência mínima de 8 dias aos membros daquele órgão⁽²⁸⁾. Para além disso, a ordem do dia deve ser remetida, conjuntamente com a documentação respetiva, pelo menos 48 horas antes do início da reunião⁽²⁹⁾.

Pela análise efetuada aos documentos, constatou-se que a AM não procedeu à convocatória e remessa da ordem de serviço de acordo com o legalmente consagrado, como se pode aferir do quadro seguinte:

QUADRO V – CONVOCATÓRIA PARA REUNIÃO DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS_ 2010

ANO 2010	Documentos Previsionais	Data das liberações dos Documentos Previsionais	CONVOCATÓRIA		N.º de dias	Edital	DATA RECEÇÃO	REMESSA DOCUMENTOS			N.º de dias
			OFÍCIO/DATA					ORDEM DO DIA		DOC. SUPORTE	
			N.º	Data				Data Reunião	Data		
CM	GOP'S E ORÇAMENTO	09-12-2009	3402 A 3405	30-11-2009	9	SEM EVIDÊNCIA	SEM EVIDÊNCIA	09-12-2009	30-11-2009	SEM EVIDÊNCIA	9
	1.ª REVISÃO	16-04-2010	1149 A 1152	14-04-2010	2	SEM EVIDÊNCIA	SEM EVIDÊNCIA	16-04-2010	14-04-2010	SEM EVIDÊNCIA	2
	2.ª REVISÃO	09-09-2010	2900 A 2903	07-09-2010	2	SEM EVIDÊNCIA	SEM EVIDÊNCIA	09-09-2010	07-09-2010	SEM EVIDÊNCIA	2
	3.ª REVISÃO	12-11-2010	3605 A 3608	09-11-2010	3	SEM EVIDÊNCIA	SEM EVIDÊNCIA	12-11-2010	09-11-2010	SEM EVIDÊNCIA	3
AM	GOP'S E ORÇAMENTO	18-12-2009	45	09-12-2009	9	09-12-2009	09-12-2009	09-12-2009		SEM EVIDÊNCIA	9
	1.ª REVISÃO	30-04-2010	95	22-04-2010	8	22-04-2010	23-04-2010	22-04-2010		SEM EVIDÊNCIA	7
	2.ª REVISÃO	29-09-2010	213	20-09-2010	9	20-09-2010	21-09-2010	20-09-2010		SEM EVIDÊNCIA	8
	3.ª REVISÃO	30-11-2010	287	23-11-2010	7	23-10-2010	SEM EVIDENCIA	23-11-2010		SEM EVIDENCIA	7

Estas situações configuram irregularidades de natureza administrativa que carecem de ser debeladas.

3. APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS

Na sequência da elaboração dos documentos previsionais de 2010 pela CMSCG, nos termos do artigo 64.º, n.º 2, alínea c), da LAL, o órgão deliberativo apreciou e aprovou os mesmos, nos termos do artigo 53.º, n.º 2, alínea b) do mesmo diploma.

⁽²⁸⁾ Artigo 49.º, n.º 1, da LAL.

⁽²⁹⁾ Artigo 87.º, n.º 3, da LAL.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Rel.

Estes documentos foram aprovados pelos órgãos executivo e deliberativo respetivamente, por maioria e unanimidade, nas datas referidas no quadro seguinte:

QUADRO VI – APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS_2010

Doc. Previsionais_2010	Valor	Deliberação da CM ⁽¹⁾				Deliberação da AM ⁽¹⁾	
		Data	Cargo	Presenças	Forma de Votação	Data	Forma de Votação
PPI	7.041.609,00 €	09-12-2009	Presidente	Manuel Avelar Cunha Santos (PS)	F	18-12-2009	Aprovada por unanimidade
PAMR	640.010,00 €		Vice-Presidente	Maria da Conceição Luz Cordeiro (PS)	F		
Total GOP'S	4.562.359,00 €		Vereadores	José Ramos Aguiar (PSD)	F		
ORÇAMENTO	6.619.166,00 €			António Manuel Bettencourt Ortins Lourenço (PS)	A		
				Manuel Guilhermino da Rocha (PSD)	A		

⁽¹⁾ Aprovada em minuta
Forma de votação F- Votaram a favor, A - Absteram-se

4. PROCESSO DE MODIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PREVISIONAIS (REVISÕES E ALTERAÇÕES)

4.1. ASPETOS GERAIS

Constam no ponto 8.3.2. do POCAL, as diversas formas legalmente assumidas com vista às modificações destes documentos, ou seja, as revisões e as alterações, as quais não podem afetar de qualquer modo o grau e o tipo de desagregação das despesas e receitas constantes do orçamento inicial nem prejudicar as regras previsionais e os princípios orçamentais (em particular o princípio do equilíbrio orçamental).

Compete à CM, no âmbito do planeamento e do desenvolvimento, aprovar as alterações ao orçamento e às GOP's. Esta competência pode, de acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 65.º da LAL, ser delegada no presidente deste órgão, que por sua vez pode subdelegar em quaisquer dos vereadores.

Na CMSCG, na reunião, de 9 de novembro de 2009, delegou no seu Presidente⁽³⁰⁾ as competências previstas na alínea d), n.º 2 do artigo 64.º, da referida lei, designadamente “executar as Opções do Plano e Orçamento aprovados, bem como aprovar as suas alterações.” Quanto a esta competência não se verificou qualquer subdelegação de poderes concluindo-se que a autarquia adotou as modalidades corretas para proceder às várias modificações dos documentos previsionais, nos termos do ponto 8.3.2 do POCAL, com exceção para as situações identificadas nos pontos seguintes.

⁽³⁰⁾ Vide ponto 3.1.do Capítulo I.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Por sua vez, cabe à AM aprovar as revisões dos documentos previsionais e ainda as alterações orçamentais efetuadas por contrapartida da diminuição ou anulação das dotações incluídas na classificação 01 01 Assembleia Municipal.

É fundamental também fazer a distinção entre alterações e revisões face ao caráter deliberativo de cada uma, as quais dependem de órgãos distintos e por isso mesmo de diferente influência quanto à sua eficácia prática e jurídica.

Procedeu-se ao levantamento das várias modificações dos documentos previsionais, tendo por objetivo a verificação da regularidade das mesmas, quanto à sua natureza (alteração ou revisão) e quanto à entidade competente para proceder à sua aprovação.

No exercício de 2010, ocorreram **14 modificações** (12 alterações e 2 Revisões) aos documentos previsionais, corrigindo-se os valores inicialmente previstos, através de reforço e/ou anulação das respetivas dotações.

Da análise à documentação disponibilizada, constatou-se que estas modificações incidiram sobre as GOP'S e sobre o orçamento.

4.2. MODIFICAÇÕES ÀS GOP'S (REVISÕES E ALTERAÇÕES)

O município elaborou e aprovou uma revisão às GOP's para inscrever novos projetos neste documento, tendo a mesma sido aprovada pela AM de acordo com o legalmente estabelecido.

Por outro lado, foram efetuadas 9 alterações ao PPI e 11 alterações às AMR, as quais foram aprovadas de acordo com a lei, excetuando a 3.^a, 5.^a 6.^a, 7.^a, 9.^a alteração ao PPI e 8.^a às AMR.

A autarquia recorreu a estas alterações para anular os projetos identificados no quadro seguinte, quando deveria ter elaborado revisões nos termos legais. Estas modificações não foram submetidas à aprovação da AM, quando deveriam ter sido nos termos do ponto 8.3.2 do POCAL, por se referirem à anulação de projetos previstos no PPI (Cfr. docs. a fls. 9 a 18).

Relembra-se que em qualquer dos casos deve ser mantida a ligação entre as GOP's e o Orçamento das despesas de capital e deve ser sempre assegurada a regra do duplo equilíbrio.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

QUADRO VII – ANULAÇÃO DE PROJETOS ATRAVÉS DE ALTERAÇÕES AO PPI E AMR QUANDO POR LEI EXIGIA UMA
REVISÃO_2010

Unidade: euro						
DOC	Alterações	Data	Elaboradas	OBS: Projetos anulados através de alterações	Valor anulado	Docs.
PPI	1.ª Modificação	30-03-2010				
	2.ª Modificação	09-06-2010	PC			
	3.ª Modificação	13-07-2010	PC	30/2010 - Projeto e Construção de Armazém e Oficina	5.000,00	9 e 10
				33/2010 - Transf. Capital - Habitação degradada	5.000,00	
				35/2010 - Revisão PDM	45.000,00	
	5.ª Modificação	27-08-2010	VP			
	6.ª Modificação	20-10-2010	PC	51/2010 - Aquisição de terrenos	50.000,00	14
				92/2010 - Criação de zonas pedonais e ciclovias	5.000,00	
	7.ª Modificação	19-11-2010	PC	34/2010 - Transferência Capital - Património Classificado	500,00	15 e 16
				37/2010 - Estudo sobre as reservas aquíferas da ilha	1.000,00	
				56/2010 - Aquisição de equipamento urbano	5.000,00	
				57/2010 - Conservação do cemitério de Santa Cruz	1.000,00	
				63/2010 - Museu do 1.º Ciclo	2.500,00	
				81/2010 - Aquisição de Material básico	3.000,00	
				109/2010 - Transf. Capital - Agricultura, pecuária, sivi caça e pesca	1.000,00	
	8.ª Modificação	10-12-2010	PC	107/2010 - Protocolos (transf. Capital) - Juntas de freguesia	22.000,00	
	9.ª Modificação	23-12-2010		18/2010 - Aquisição e conservação de equipamento	1.000,00	17
				21/2010 - Aquisição de equipamento básico	3.000,00	
				53/2010 - Aquisição de equipamento básico	2.000,00	
AMR	3.ª Modificação	13-07-2010	PC			
	4.ª Modificação	11-08-2010	PC			
	5.ª Modificação	27-08-2010	VP			
	7.ª Modificação	19-11-2010	PC			
	8.ª Modificação	10-12-2010	PC	22/2010 - Transferências correntes - Apoios diversos ao ensino	800,00	18
	10.ª Modificação	30-12-2010	PC			
TOTAL Responsabilidade de PCM - Manuel Avelar Cunha Santos					152.800,00	

Esta situação desemboca na violação das normas para a modificação (revisão) às GOP's (ponto 8.3.2 do POCAL e ainda alínea b) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL), gerando a anulabilidade dos mesmos de acordo com alínea b) do n.º 2 artigo 53º da LAL e artigo 135º do CPA⁽³¹⁾.

Também do ponto de vista da estrita legalidade a irregularidade apontada é passível de eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea. d), da LOPTC, sendo o responsável o PCM que aprovou estas vicissitudes.

4.3. MODIFICAÇÕES AO ORÇAMENTO (ALTERAÇÕES E REVISÕES)

As modificações ocorridas no orçamento do CM resultaram em 2 revisões e 12 alterações ao Orçamento da Despesa, 2 alterações ao Orçamento da Receita. As mesmas foram concretizadas da seguinte forma:

⁽³¹⁾ O prazo para arguição desta ilegalidade já decorreu, atento o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 58.º da Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, retificada pela Declaração n.º 17/2002, de 6 de abril, alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro e pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro – Lei do Processo dos Tribunais administrativos e Fiscais.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

QUADRO VIII – MODIFICAÇÃO (REVISÃO) AO ORÇAMENTO _2010

Unidade: euro

MODIFICAÇÕES DESPESA/Alterações	ELAB.	Reforço			Anulação		
		Correntes	Capital	Soma	Correntes	Capital	Soma
1.ª (08/01/10)	VP	442.776,00		442.776,00	442.776,00		442.776,00
2.ª (30/03/10)	P		365.000,00	365.000,00	0,00	365.000,00	365.000,00
3.ª (09/06/10)	P	78.600,00	29.000,00	107.600,00	78.600,00	29.000,00	107.600,00
4.ª (13/07/10)	P	102.650,00	166.000,00	268.650,00	102.650,00	166.000,00	268.650,00
5.ª (11/08/10)	P	51.000,00	0,00	51.000,00	51.000,00	0,00	51.000,00
6.ª (27/08/10)	VP	93.800,00	110.000,00	203.800,00	93.800,00	110.000,00	203.800,00
7.ª (20-10-10)	P	54.981,08	507.600,00	562.581,08	54.981,08	507.600,00	562.581,08
8.ª (19-11-10)	P	45.613,98	109.500,00	155.113,98	45.613,98	109.500,00	155.113,98
9.ª (10-12-10)	P	45.609,36	178.000,00	223.609,36	45.609,36	178.000,00	223.609,36
10.ª (23/12/10)	P	28.516,62	51.990,00	80.506,62	28.516,62	51.990,00	80.506,62
11.ª (30/12/10)	P	20.773,00	0,00	20.773,00	20.773,00	0,00	20.773,00
12.ª (30/12/10)	VP	405,00	0,00	405,00	405,00	0,00	405,00
TOTAL		964.725,04	1.517.090,00	2.481.815,04	964.725,04	1.517.090,00	2.481.815,04

P - Presidente

VP - Vice Presidente

Unidade: euro

MODIFICAÇÕES RECEITA/ Alterações	ELAB.	Reforço			Anulação		
		Correntes	Capital	Soma	Correntes	Capital	Soma
1.ª (08/01/2010)	VP	231.010,00		231.010,00	231.010,00		231.010,00
7.ª (20/10/10)	P	229.670,00	225.000,00	454.670,00	229.670,00	225.000,00	454.670,00
TOTAL		460.680,00	225.000,00	685.680,00	460.680,00	225.000,00	685.680,00

P - Presidente

VP - Vice Presidente

Não existem menções dignas de registo.

4.4. VERIFICAÇÃO DA REGRA DO EQUILÍBRIO E ESTABILIDADE ORÇAMENTAL

Em 31 de dezembro de 2010, após todo o processo orçamental executado, constatou-se que a autarquia não teve esta regra em consideração na preparação das suas modificações orçamentais, uma vez que orçamentou despesas correntes de montante superior às receitas correntes, com desrespeito pelo princípio orçamental de equilíbrio corrente, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1 do POCAL, originando um deficit de 265.503,00€ se nos reportamos ao orçamentado final, como se poderá aferir no quadro infra.

Este deficit orçamental aumenta substancialmente se tivermos em consideração a diferença entre a receita cobrada (liquida) e a despesa paga acrescida dos compromissos assumidos e não pagos, assumindo um valor de 3.127.443,39€. No quadro seguinte apresentam-se os cálculos do deficit tendo por base os dados constantes do orçamento inicial e respetivas



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

modificações, mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa, dos exercícios de 2010 (cfr. docs. a fls. 567 a 622)

QUADRO IX – ORÇAMENTO (INICIAL/FINAL/EXECUTADO) DA RECEITA E DESPESA 2010

ORÇAMENTO DO ANO ECONÓMICO DE 2010 - CMSCG									
Código	Designação	Inicial	Modificado	Receitas Liquidadas	Código	Designação	Inicial	Modificado	Despesa paga
01	Receitas Correntes				01	Despesas correntes			
01	Impostos diretos	223.250,00	228.470,00	238.639,15	01	Despesas c/ pessoal	1.477.477,00	1.320.507,82	1.317.601,25
02	Impostos indiretos	9.230,00	16.180,00	15.929,68	02	Aquisição de bens e serviços correntes	562.820,00	911.525,25	874.832,53
03	Contribuições para a segurança social				03	Juros e outros encargos	99.200,00	40.935,84	40.914,51
04	Taxas, multas e outras penalidades	46.650,00	44.630,00	48.607,90	04	Transferências correntes	394.210,00	534.717,09	524.332,33
05	Rendimentos de propriedade	25.400,00	22.400,00	3.340,74	05	Subsídios			
06	Transferências correntes	1.932.057,00	1.972.433,00	1.871.672,95	06	Outras despesas correntes	16.510,00	48.500,00	48.500,00
07	Venda de bens e prestação de serviços correntes	309.100,00	301.950,00	320.849,37					
08	Outras receitas correntes	4.530,00	4.530,00	1.230,06					
	Total das receitas correntes	2.550.217,00	2.590.593,00	2.500.269,85		Total das despesas correntes	2.550.217,00	2.856.186,00	2.806.180,62
09	Receitas de Capital				07	Despesas de Capital			
09	Vendas de bens de investimento	30,00	30,00	0,00	07	Aquisição de bens de investimento	3.803.349,00	4.361.728,53	2.660.776,22
10	Transferências de capital	2.068.119,00	3.218.267,00	2.113.127,71	08	Transferências de capital		130.100,00	130.100,00
11	Ativos financeiros				09	Ativos financeiros			
12	Passivos financeiros	2.000.000,00	1.300.000,00	800.000,00	10	Passivos financeiros		142.600,00	142.145,93
13	Outras receitas de capital	800,00			11	Outras despesas de capital			
	Total das receitas de capital	4.068.949,00	4.518.297,00	2.913.127,71		Total das despesas de capital	3.803.349,00	4.634.428,53	2.933.022,15
15	Reposição não abatidas nos pagamentos		800,00	0,00					
16	Saldo da gestão anterior		380.924,53	380.924,53					
	Total geral	6.619.166,00	7.489.814,53	5.794.322,09		Total Geral	6.353.566,00	7.490.614,53	5.739.202,77

Equilíbrio inicial entre Receitas correntes = Despesas correntes - 2.550.217,00 - 2.550.217,00 = 0,00€
Equilíbrio final entre Receitas correntes = Despesas correntes - 2.590.593,00 - 2.856.186,00 = - 265.593,00
Equilíbrio execução = Receitas Liquidadas - (despesas + encargos assumidos e não pagos) = 2.500.269,85 - (2.806.180,62 + 2.821.532,62) = 3.127.443,39

Esta irregularidade traduz-se no incumprimento da alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL sendo por isso passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, conforme se indica no ponto 4 do Capítulo I, deste relato sendo responsáveis os membros do executivo identificados no quadro I.

5. REMESSA

Nos termos dos artigos 6.º e 8.º do POCAL e do artigo 91.º da LAL, os documentos previsionais terão que ser remetidos à DROAP⁽³²⁾ e à Direção-Geral do Orçamento evidenciando-se as irregularidades apontadas no quadro seguinte, que carecem de ser corrigidas para futuro, designadamente a falta de remessa das revisões às GOP's.

⁽³²⁾ Na Região entidade com as competências das Comissões de Coordenação Regional.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

2d-7

QUADRO X – REMESSA DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS 2010

ANO	Documentos Previsionais	Data da deliberação do órgão executivo para os Documentos Previsionais	Direção Regional Organização e Administração Pública ⁽¹⁾		OBS	Direcção-Geral do Orçamento ⁽²⁾
			Ofício			Remetida pela aplicação DOMUS
			N.º	data		
2010	GOP's	09-12-2009	s/455/2009	09-02-2009	FORA PRAZO	
	1.ª Revisão	16-04-2010	s/ evidência			
	2.ª Revisão	09-11-2010	s/ evidência			
	3.ª Revisão	12-11-2010	s/ evidência			

⁽¹⁾ Alíneas a) e b) do Artigo 6.º do POAL

⁽²⁾ Artigo 8.º do POAL

6. INFORMAÇÃO A PRESTAR⁽³³⁾

Acresce dizer que a informação a prestar pelos Municípios sofreu a partir do ano de 2005 importantes alterações, devido à aprovação de novos normativos, designadamente no âmbito da divulgação da Dívida Trimestral e do controlo sistemático e sucessivo do Regime de Endividamento Municipal.

No seguimento do Regulamento (CE) n.º 1224/2004, do Conselho, de 28 de junho, relativo à compilação e transmissão de dados sobre a Dívida Pública Trimestral, a Lei de Estabilidade Orçamental, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e incorporada na LEO, estabelece o princípio da transparência orçamental, o qual *«implica a existência de um dever de informação entre as entidades públicas (...)»*. Dentro deste objetivo, o decreto anual de execução orçamental para 2005 estabeleceu a informação e os prazos a serem cumpridos em títulos de dívida das administrações públicas ⁽³⁴⁾.

A Lei de Estabilidade Orçamental também determina a possibilidade de se suspender a efetivação das transferências do orçamento do Estado, em caso de incumprimento do dever de

⁽³³⁾ Em 2010 iniciou-se a substituição dos sistemas de informação inframencionados.

⁽³⁴⁾ DL n.º 57/2005, de 4 de março, artigo 52.º, n.ºs 1 a 4.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

RCL

informação⁽³⁵⁾. Para 2005, o Decreto de Execução Orçamental determina que “ao abrigo do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2005), em caso de incumprimento, por parte dos municípios, do envio da informação (...), bem como dos respetivos prazos, será retida uma percentagem de 10% do duodécimo das transferências correntes do Fundo Geral Municipal “⁽³⁶⁾.

Com a publicação do Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2006⁽³⁷⁾, com efeitos a partir de 1 de janeiro do mesmo ano, foi mantida para a maior parte dos municípios as obrigações de reporte de informação que já eram obrigatórias, com exceção dos municípios com mais de 100 000 eleitores, que passaram a ter que reportar a informação relativa à execução orçamental até ao final do mês seguinte. Este diploma impôs também um reforço da penalização para os Municípios que se atrasem por mais de um trimestre no envio da informação.

Cabe ainda mencionar que se encontram definidos no artigo 50.º da LFL os deveres de informação a prestar pelos municípios à DGAL. De acordo com o n.º 6 do mesmo artigo, esta informação deve ser remetida através de aplicação informática definida e fornecida por aquela Direção-Geral⁽³⁸⁾, tendo, em 2010, sido implementado um novo sistema de informação das autarquias locais, que abrange a área financeira/finanças locais e a área de recursos humanos, substituindo os atuais SIPOCAL, SIAL e DOMUS. A autarquia prestou a informação supra mencionada.

7. PUBLICIDADE

A elaboração e aprovação, assim como as modificações aos documentos previsionais, para efeitos da sua eficácia legal, têm de ser sujeitas à respetiva publicidade pelos órgãos autárquicos. Com vista à prossecução deste objetivo, encontram-se estabelecidas na LAL⁽³⁹⁾, na LFL e no POCAL⁽⁴⁰⁾ as diversas formas de publicitação dos referidos documentos.

Por forma a cumprir o estipulado no artigo 49.º, n.ºs 1 e 2 da LFL, os municípios ficaram obrigados a disponibilizar um conjunto de informações, quer em formato de papel, em local bem visível nos edifícios da CM e da AM, quer no respetivo sítio na Internet⁽⁴¹⁾.

⁽³⁵⁾ Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, artigo 92.º, n.º 3.

⁽³⁶⁾ DL n.º 57/2005, de 4 de março, artigo 52.º, n.º 5.

⁽³⁷⁾ DL n.º 50-A/2006, de 10 de março.

⁽³⁸⁾ Aplicação SIPOCAL.

⁽³⁹⁾ Artigo 91.º

⁽⁴⁰⁾ Artigo 4.º, alíneas a) e b).

⁽⁴¹⁾ Mapas resumos das despesas, segundo as classificações económica e funcional, e das receitas, segundo a classificação económica; valores em vigor relativos às taxas do IMI e de derrama sobre o IRC; percentagem da participação variável no IRS, nos termos do artigo 20.º; os tarifários da água, saneamento e resíduos, independentemente do prestador do serviço ser o município, um serviço



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature and initials in blue ink.

Acresce ainda, que o n.º 3 do artigo 5.º da LVCR adaptada à Administração Local pelo Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, introduziu a obrigatoriedade da publicação do mapa do pessoal⁽⁴²⁾.

Também de acordo o n.º 5 do artigo 183.º da OE_2011, de 31 de dezembro, estabeleceu a obrigação de publicação das dívidas por natureza.

Solicitadas as evidências da publicitação dos documentos previsionais, conclui-se que a CMSCG não deu cabal cumprimento ao estabelecido legalmente, uma vez que não procedeu à publicitação formal através de – Edital - da aprovação dos documentos previsionais de 2010, não procedendo também à publicidade das respetivas revisões. Também não procedeu à divulgação atempada dos documentos supra citados no seu site da Internet. Designadamente os documentos previsionais de 2010 só foram publicitados na Internet aquando da publicitação dos documentos de prestação de contas de 2010, ou seja em abril de 2011.

8. ESTATUTO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO

O Estatuto do Direito de Oposição (EDO), aprovado pela Lei n.º 24/98, de 26 de maio, veio desenvolver o princípio consignado no artigo 114.º, n.º 3, CRP, que assegura às minorias o direito de constituir e exercer uma oposição democrática ao Governo e aos órgãos executivos das Regiões Autónomas e das autarquias locais de natureza representativa.

Compete ao presidente da CM promover o cumprimento do EDO e a publicação do respetivo relatório de avaliação, nos termos da alínea x), do n.º 1, do artigo 68.º, da LAL e do n.º 2, do artigo 4.º, do EDO.

Ora, o direito à informação contido no artigo 4.º deste Estatuto, consubstancia o direito dos respetivos titulares a serem informados regular e diretamente pelos correspondentes órgãos executivos sobre o andamento dos principais assuntos relacionados com a sua atividade. Tais informações devem ser prestadas pela CM, independentemente de qualquer iniciativa dos titulares do direito de oposição, sempre que estejam em causa informações sobre assuntos de considerável importância pública local.

No ano de 2010 o executivo da CMSCG foi constituído por eleitos do Partido Socialista e eleitos do Partido Social Democrata, não tendo os últimos assumido pelouros, poderes

municipalizado, uma empresa municipal, intermunicipal, concessionária ou um parceiro privado no âmbito de uma parceria público-privada; os regulamentos de taxas municipais; o montante total das dívidas desagregado por rubricas e individualizando os empréstimos bancários.

⁽⁴²⁾ "3 - Os mapas de pessoal são aprovados, mantidos ou alterados pela entidade competente para a aprovação da proposta de orçamento e tomados públicos por afixação no órgão ou serviço e inserção em página eletrónica, assim devendo permanecer.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

delegados ou outras formas de responsabilidade direta e imediata pelo exercício de funções executivas. Não existiu, pois, força partidária distinta com poderes no executivo da autarquia. Onde, o EDO deveria ter sido aplicado, o que não aconteceu, verificando-se o não acatamento do proposto em anterior ação.

Por conseguinte, recomenda-se ao executivo que o Estatuto em causa seja doravante adotado, com o integral respeito das faculdades legalmente previstas, bem como seja elaborado o relatório anual de avaliação, conforme estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do mesmo diploma.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

CAPÍTULO III

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI) ÁREA DISPONIBILIDADES

1. ANÁLISE DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO – GENERALIDADES

O ponto 2.9 considerações técnicas, do POCAL, é dedicado ao controlo interno e a sua inclusão corresponde à necessidade dos municípios em aplicar procedimentos de controlo e validação de informação uniformes.

De acordo com o ponto 2.9.3 do POCAL, é da responsabilidade do órgão executivo aprovar e manter em funcionamento um sistema de SCI adequado às atividades da autarquia e assegurar o seu acompanhamento e avaliação permanente.

O SCI a adotar pelas autarquias locais engloba, designadamente, o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis autárquicos, que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e detenção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável (POCAL, ponto 2.9.1).

Compete-lhe ainda ao órgão executivo, sempre que considere necessário, estabelecer procedimentos de controlo específicos propondo a sua inclusão no SCI.

Antes de mais, o SCI integrado pelo POCAL, ao qual nos vamos referir, não visa expressamente a existência de um órgão de controlo específico da autarquia, mas sim um conjunto de procedimentos incluídos no sistema contabilístico.

1.1. APROVAÇÃO

O Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI) da CMSCG foi aprovado pelo órgão executivo por deliberação de 20 de dezembro de 2002, não tendo ocorrido até à data qualquer alteração ou modificação do mesmo. Desta norma constam formalmente os métodos e procedimentos mínimos a implementar e observar no Município. Recordemos que a aplicação do RSCI terá sempre que ter em conta a verificação da diversa legislação aplicável.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

1.2. OBJETIVOS

Para além dos procedimentos de controlo interno previstos e/ou implementados na área selecionada para análise (disponibilidades), procedemos também às verificações dos procedimentos instituídos na área informática e na área de pessoal (quando estes cruzavam com informação imprescindível à análise da área supra citada).

Por outro lado, iremos dar ênfase na verificação da legalidade e regularidade das obrigações contabilísticas exigidas no RGTAL que vem impor a necessidade das autarquias fundamentarem, do ponto de vista económico e financeiro, as taxas praticadas. Assim, e após duas alterações ao prazo inicialmente fixado, a partir de abril de 2010 as autarquias locais deverão ter os regulamentos de taxas devidamente aprovados e fundamentados conforme definido na Lei. O não cumprimento das novas exigências legislativas implica a revogação dos regulamentos atualmente em vigor, ou seja as taxas são consideradas nulas.

Efetivamente, e de acordo com o n.º 2 do artigo 8.º da mencionada Lei, “o regulamento que crie taxas municipais ou taxas das freguesias contém obrigatoriamente, sob pena de nulidade:

- A indicação da base de incidência objetiva e subjetiva;
- O valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar;
- A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local”, entre outros aspetos.

Corroborando o anterior normativo, o n.º 2 do artigo 15.º da LFL – refere que “a criação de taxas pelos municípios está subordinada aos princípios da equivalência, da justa repartição de encargos públicos e da publicidade incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade dos municípios”. Deste modo, as taxas a praticar pelas autarquias locais devem atender ao princípio da proporcionalidade, ou seja, o valor a cobrar ao particular não deve ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo próprio (n.º 1 artigo 4º do RGTAL). Consequentemente, nos termos da lei, a fundamentação económico-financeira do valor das taxas das autarquias locais tornou-se uma obrigatoriedade, conferindo, deste modo, uma maior transparência à atividade pública local desenvolvida.

Foi ainda verificado o cumprimento das Recomendações provenientes do CPC⁽⁴³⁾ e vertidas no plano de PPRCIC⁽⁴⁴⁾ na área objeto de análise e que foi tratado no ponto 4 do Capítulo I.

⁽⁴³⁾ Recomendação n.º 1/2009, de 22 de julho, do Conselho de Prevenção da Corrupção.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

1.3. VERIFICAÇÕES GERAIS - RSCI

As verificações da conformidade legal e regularidade dos métodos e procedimentos estatuídos na entidade, tendo em consideração as normas previstas no POCAL, no RSCI e nos procedimentos (informais) utilizados na autarquia ao longo do exercício objeto de análise, foram efetuadas numa base de amostragem simples, concluindo-se que:

- O RSCI, em vigor desde 2002, apresenta algumas fragilidades, designadamente não explicita os métodos e procedimentos de controlo a aplicar nas diversas áreas operacionais, não definindo as unidades orgânicas e os responsáveis pela respetiva implementação e controlo;
- Verificou-se também que, em virtude da orgânica municipal ter sido reformulada em 2011, as designações das divisões e serviços não tem correspondência com a atual estrutura⁽⁴⁵⁾, situação que deverá motivar a alteração daquele normativo, uma vez que esta situação condiciona a vertente administrativa (designadamente no que respeita ao controlo hierárquico dos procedimentos e da definição de responsabilidades);
- A nível do Controlo Interno Administrativo e apesar da existência de *software* de gestão documental o mesmo encontra-se ainda numa fase embrionária não sendo aplicado em todos os setores municipais, consequentemente, não circulavam os documentos de suporte ao processo de tomada de decisão contendo a identificação dos responsáveis e trabalhadores intervenientes. A inexistência de identificação nominal e funcional dos eleitos, responsáveis e demais intervenientes nos procedimentos da CMSCG condiciona o funcionamento e a identificação dos efetivos responsáveis e intervenientes nos diversos processos;
- Relativamente ao controlo interno contabilístico de 2010, não existia módulo informático que possibilitasse a integração dos diversos setores municipais, sendo que a circularização dos documentos não acontecia atempadamente o que não originou o registo oportuno das operações no período contabilístico a que se reportam;
- Inexistência de normas ou orientações escritas avulsas.

⁽⁴⁴⁾ Aprovado pela CMM em reunião ordinária de 30 de dezembro de 2009.

⁽⁴⁵⁾ Reestruturação dos serviços municipais, alteração ao regulamento de controlo interno, organigrama e quadro de pessoal, Aviso n.º 4513/2004 (2.ª série) – Ap, publicada no apêndice n.º 79 – II Série – N.º 138, de 14 de junho de 2004 (Orgânica em vigor no ano de 2010); Atual Orgânica – Despacho n.º 667/2011, publicada no Diário da República, 2.ª série – n.º 6, de 10 de janeiro de 2011.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

1.4. PROCEDIMENTOS VERTIDOS NO RSCI - ÁREA DISPONIBILIDADES

Com o objetivo de aumentar a segurança sobre os controlos e procedimentos plasmados no RSCI, foram efetuados testes de controlo, nomeadamente:

- Verificação se o fundo de maneo estava corretamente constituído e repostado bem como a sua utilização se encontrava legalmente formalizada;
- Verificação se todos os valores cobrados eram integralmente depositados no dia útil da cobrança;
- Verificação da atribuição de abono para falhas a funcionários.

Da análise que se efetuou aos diversos artigos que integram o RSCI (referentes às disponibilidades) concluiu-se que algumas operações aí previstas não respeitam o estipulado no POCAL, enquanto outras não estão totalmente implementadas, porquanto não são efetuadas ou, sendo, não cumprem na íntegra o estabelecido naquele regulamento, verificando-se inclusive situações desconformes já anteriormente identificadas e sinalizadas tanto em ações efetuadas pela IAR⁽⁴⁶⁾ como pelo TC⁽⁴⁷⁾, nos termos que seguidamente se apresentam.

1.4.1. DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Até finais do ano 2010, pertencia à *Divisão Administrativa e Financeira a competência para «assegurar a execução de todas as tarefas de apoio instrumental nos domínios da administração dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais (...)»*, através da Tesouraria, Secção de Contabilidade, Património e Aprovisionamento (SCPA), Secção de Pessoal, Taxas Licenças e Expediente Geral, Gabinete de Apoio ao Município, Assembleia Municipal e Freguesias e Serviço de Fiscalização e Controlo Metrológico⁽⁴⁸⁾.

1.4.2. TESOURARIA

A CMSCG dispõe de uma tesouraria privativa, que se encontra situada no Edifício dos Paços de Concelho em Santa Cruz da Graciosa.

No ano de 2010, os responsáveis pela tesouraria foram:

⁽⁴⁶⁾ Relatório n. 56.03/45, de 2005 da IAR.

⁽⁴⁷⁾ Relatório n.º 30/2007 – FS/SRATC, processo n.º 07/130.01, de 17/12/2007.

⁽⁴⁸⁾ Artigo 3.º da Organização dos Serviços e Quadro de Pessoal da Câmara Municipal Cruz da Graciosa.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

José Jorge Conde Pereira Cunha (Coordenador Técnico desde 1 de janeiro de 2009) – é o “tesoureiro”, nomeado por despacho do PCM de 29 de outubro de 2004, tendo tomado posse em 2 de dezembro de 2004;

Nélia Maria Melo Picanço Cabeceiras (Assistente Técnica) – Substituta do “tesoureiro”, nomeada por despacho do PCM de José Ramos de Aguiar em 19 de julho de 2005 (cfr. doc. a fl. 19).

A este propósito registre-se que não existe correspondência integral do conteúdo do Despacho à lei. O n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de junho, admite a possibilidade de os substitutos do tesoureiro serem remunerados mediante abono para falhas.

Decorre do n.º 2 do artigo 18.º da lei *supra* citada, que quando a situação de falta ou impedimento do tesoureiro for superior a 30 dias, haverá lugar à sua substituição, caso em que o substituto terá direito à totalidade dos vencimentos e demais abonos atribuídos ao tesoureiro (n.º 3 do mesmo artigo). Assim, este abono nas faltas só pode ser processado nas faltas e impedimentos superiores a 30 dias e não no mero assegurar de funções diárias, como foi prática reiterada determinada pelos responsáveis (cfr. docs a fls. 24 a 30).

Por outro lado, esta trabalhadora desde 17 de setembro de 2007 tinha um horário flexível com 4 dias semanais (cfr. doc. a fl. 21).

Em sede de direito de defesa tanto a autarquia com os responsáveis individuais pronunciaram-se sobre os aspetos em epígrafe. Contudo, as justificações apresentadas não alteram a posição explanada.

1.4.3. ATRIBUIÇÃO E PAGAMENTO DE ABONO PARA FALHAS AO TESOUREIRO E SUBSTITUTOS

1.4.3.1. ABONO PARA FALHAS ATRIBUÍDO AO ABRIGO DO DECRETO-LEI N.º 4/89, DE 6 DE JANEIRO (2009 A 2010)

Relativamente à verificação do pagamento do abono para falhas atribuído à substituta do tesoureiro Nélia Maria Melo Picanço Cabeceiras constatou-se que o mesmo foi processado e pago 12 meses por ano independentemente da verificação ou não do efetivo trabalho.

A autarquia não teve em consideração a legislação em vigor a partir de 1 de janeiro de 2009. O regime aplicável ao abono para falhas sofreu alterações com a entrada em vigor da LVCR, passando a ser aplicado aos trabalhadores das autarquias locais o disposto no Decreto-Lei n.º



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

4/89, de 6 de janeiro⁽⁴⁹⁾. Assim, atualmente este regime é idêntico tanto para os trabalhadores da Administração Central como para os da Administração Local.

As alterações operadas consubstanciam-se em alguns princípios fundamentais. Antes de mais, o artigo 73.º, n.º 1, da LVCR passou a consagrar o direito ao abono para falhas atendendo à especificidade das funções exercidas, entendendo-se que o manuseamento de dinheiro se apresenta como uma condição mais exigente *“relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreiras ou categorias.”*

Ou seja, a atribuição deste “abono” deixou de depender de uma determinada categoria profissional, para passar a aferir-se atendendo às efetivas funções exercidas pelo trabalhador e que impliquem manuseamento de dinheiro.

Segundo o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro, têm direito ao abono para falhas, em cada órgão ou serviço, os trabalhadores que manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas da tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis. Desta forma, o direito a este abono pode ser reconhecido a vários trabalhadores por cada órgão ou serviço, caso essa função seja acometida a mais do que um trabalhador.

A determinação de quais as carreiras, categoria ou trabalhadores que, em cada serviço, têm direito a “abono para falhas” compete a quem detém competência relativamente aos recursos humanos e financeiros.

No que se refere à CMSCG o PCM não delegou esta competência, prevista no artigo 68.º, n.º 2, alínea a) da LAL, a 6 de novembro de 2009 à VPCM.

O Despacho nº 15409/2009, do Ministro de Estado e das Finanças, de 30 de junho de 2009, veio determinar que:

“2- Nas autarquias locais, têm ainda direito ao suplemento a que se refere o número anterior (abono para falhas) os trabalhadores titulares da categoria de coordenador técnico da carreira de assistente técnico que se encontrem nas mesmas condições, bem como os titulares da categoria subsistente de tesoureiro-chefe. (...)”

6 – O presente despacho produz efeitos a 1 de janeiro de 2009, relativamente aos trabalhadores que nessa data se encontrassem nas condições para o reconhecimento do direito ao abono para falhas.”

⁽⁴⁹⁾ Alterado pelo DL n.º 353-A/89, de 16 de outubro, DL n.º 276/98, de 11 de setembro e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decret-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro, o abono para falhas é reversível diariamente a favor dos trabalhadores que a ele tenham direito, e distribuído na proporção do tempo de serviço prestado no exercício das funções, sendo que, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o seu valor diário é calculado de acordo com a seguinte fórmula:

(Abono para Falhas x 12)/(n x 52), em que n é igual ao número de dias de trabalho por semana.

Efetivamente, embora se trate de um suplemento remuneratório processado mensalmente, tal como de resto acontece com a remuneração base, isso não significa, necessariamente, que o seu montante se reporte ao mês. Tal entendimento só poderia colher se o dispositivo legal aplicável – n.º 1 do referido artigo 5.º – não contivesse qualquer menção a outro período temporal, nomeadamente ao dia como sucede no caso vertente.

Constituindo o abono para falhas um suplemento remuneratório que visa cobrir riscos que o exercício das funções de manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos, envolve, **a sua percepção terá de reportar-se aos dias em que o trabalhador está efetivamente a desempenhá-las.**

Só assim se compreende que o legislador tenha consagrado, no preceito em causa, o princípio da reversibilidade diária do abono para falhas. Deste modo, a fixação, atualmente em 86,29€ do montante pecuniário do suplemento em questão não significa que os trabalhadores que a ele tiverem direito são abonados mensalmente daquele quantitativo, servindo, antes, tal montante apenas para efeitos de apuramento do valor diário a atribuir, a esse título, de acordo com a referida fórmula.

Como decorre de todo o exposto, impõe-se concluir que durante o **gozo de férias** não há lugar ao pagamento do suplemento em causa, à semelhança, aliás, do procedimento que se impõe adotar na generalidade das situações em que o trabalhador não se encontre em exercício efetivo de funções.

Atente-se, a este propósito, que nos termos dos n.ºs 4 e 5 do artigo 73.º da LVCR, o abono para falhas é apenas devido quando haja exercício de funções, efetivo ou como tal considerado por ato legislativo da Assembleia da República, e enquanto perdurarem as condições que determinaram a sua atribuição.

Refira-se ainda que os abonos para falhas que, à data da entrada em vigor do presente diploma, sejam de montante superior ao definido pelo modo descrito anteriormente, só serão



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

atualizados quando, por virtude de futuras alterações salariais e da aplicação da mesma regra, tal montante seja ultrapassado.

Em sede de contraditório a autarquia corrigiu a informação inicialmente prestada à equipa remetendo evidências do desconto dos dias de férias na atribuição do abono para falhas ao tesoureiro e à sua substituta. Relativamente ao pagamento do abono para falhas pago ao tesoureiro a equipa considera a situação relatada em sede de projeto de relatório sanada pelo que se altera a conclusão expressa anteriormente.

Contudo relativamente ao pagamento do abono para falhas à substituta do tesoureiro e apesar da evidência do desconto do dias de férias na referida atribuição, mantém-se a situação de recebimento de abono para falhas em dias em que não ocorreu a efetiva prestação de trabalho pelo que se mantém o anteriormente relatado.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

QUADRO XI – PAGAMENTO DE ABONO PARA FALHAS À SUBSTITUTA DO TESOUREIRO NÉLIA MARIA PICAÑO

CABECEIRAS 2009, 2010 E 2011

Unidade: euro														
Ano	Trabalhador	Carreira	Mês	Ordem de Pagamento				N. Dias de ausência	Dias de efetivo substituição tesoureiro	Valor devido	Pagamento indevido por trabalho não efetuado	Doc		
				N.º	Data	Valor total	Autorização de Pagamento							
2009	Nélia Maria Picanço Cabeceiras	Assistente Técnica	Janeiro	41	22-01-2009	77,66 €	PC - José Ramos Aguiar	9	0	0,00	77,66 €	46 a 48		
			Fevereiro	185	13-02-2009	86,14 €	PC - José Ramos Aguiar	2	0,5	1,99	64,15 €	49 a 51		
			Março	406	19-03-2009	86,28 €	PC - José Ramos Aguiar	0	0	0,00	86,28 €	52 a 54		
			Abril	634	22-04-2009	86,28 €	PC - José Ramos Aguiar	7	2	7,96	78,32 €	55 a 57		
			Maio	831	20-05-2009	71,90 €	PC - José Ramos Aguiar	19	0	0,00	71,90 €	58 a 60		
			Junho	1085	22-06-2009	43,14 €	PC - José Ramos Aguiar	0,5	5	19,90	23,24 €	61 a 66		
			Julho	1243	22-07-2009	86,28 €	PC - José Ramos Aguiar	15	6	23,88	62,40 €	70 a 72		
			Agosto	1496	19-08-2009	50,18 €	PC - José Ramos Aguiar	15	9	35,82	14,36 €	73 a 75		
			Setembro	1675	18-09-2009	54,82 €	PC - José Ramos Aguiar	4	0	0,00	54,82 €	67 a 69		
			Outubro	1960	21-10-2009	74,84 €	PC - José Ramos Aguiar	2	0	0,00	74,84 €	76 a 78		
			Novembro	2262	19-11-2009	80,52 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	11	5	19,90	60,62 €	79 a 81		
			Dezembro	2404	15-12-2009	54,60 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	3,5	6	23,88	30,72 €	82 a 84		
			Total					832,64 €		88	33,5	133,33	699,31 €	
2010	Nélia Maria Picanço Cabeceiras	Assistente Técnica	Janeiro	65	20-01-2010	74,76 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	0	0	0,00	74,76 €	85 a 87		
			Fevereiro	179	01-02-2010	86,28 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	3	0	0,00	86,28 €	88 a 90		
			Março	466	19-03-2010	77,64 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	1,5	1	3,98	73,66 €	91 a 95		
			Abril	715	21-04-2010	82,00 €	VPC - Maria da Conceição S.L. Cordeiro	1,5	0	0,00	82,00 €	96 a 98		
			Maio	971	20-04-2010	82,00 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	0	4	15,92	66,08 €	99 a 101		
			Junho	1148	14-06-2010	82,00 €	VPC - Maria da Conceição S.L. Cordeiro	0	0	0,00	82,00 €	102 a 105		
			Julho	1554	21-07-2010	82,00 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	0,5	9	35,82	46,18 €	106 a 108		
			Agosto	1811	19-08-2010	86,28 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	14	11	43,78	42,50 €	109 a 111		
			Setembro	2083	15-09-2010	38,60 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	3	0	0,00	38,60 €	112 a 116		
			Outubro	2391	20-10-2010	77,70 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	7	0	0,00	77,70 €	117 a 119		
			Novembro	2664	19-11-2010	66,26 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	3	1	3,98	62,28 €	120 a 122		
			Dezembro	2967	14-12-2010	75,12 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	2	6	23,88	51,24 €	123 a 125		
			Total					910,64 €		35,5	32	127,36	783,28 €	
2011	Nélia Maria Picanço Cabeceiras	Assistente Técnica	Janeiro	91	20-01-2011	80,56 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	0	0	0,00	80,56 €	126 a 128		
			Fevereiro	337	22-02-2011	86,28 €	VPC - Maria da Conceição S.L. Cordeiro	0	0	0,00	86,28 €	129 a 131		
			Março	568	22-03-2011	86,28 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	0	0	0,00	86,28 €	132 a 134		
			Abril	886	19-04-2011	86,28 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	0	0	0,00	86,28 €	135 a 137		
			Maio	1180	19-05-2011	77,70 €	PC - Manuel Avelar Cunha Santos	0	0	0,00	77,70 €	138 a 140		
			Junho	1441	06-10-1905	77,70 €	VPC - Maria da Conceição S.L. Cordeiro	0	0	0,00	77,70 €	141 a 143		
			Total					494,80 €		0	0	0,00	494,80 €	
			Responsabilidade Financeira PCM Manuel Avelar Santos										1.041,44 €	
			Responsabilidade Financeira V PCM -Maria da Conceição Cordeiro										327,98 €	
			Responsabilidade Financeira PCM -José Ramos Aguiar										607,97 €	
Responsabilidade Financeira - Total										1.977,39 €				



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

1.4.3.2. ABONO PARA FALHAS ATRIBUÍDO AO ABRIGO DO DECRETO-LEI N.º 247/87, DE 17 DE JUNHO

(2006 A 2008)

Constatou também o recebimento de abono para falhas em situações qualificadas como mero assegurar de funções (ou seja, nos casos em que a substituição se operou por períodos inferiores a 30 dias), nos períodos de 2006 a 2008.

Refira-se que a autarquia deu conhecimento mediante informações n.º 2-IAR/2011 (doc. a fls. 24 a 30) que não existiram substituições do tesoureiro superiores a 30 dias no período compreendido entre os anos de 2007 a 2011. Os períodos de ausência do tesoureiro foram assegurados pela substituta num mero assegurar de funções.

Relativamente aos factos praticados entre 2006 a 2008, o procedimento por responsabilidades sancionatórias ainda não se encontra prescrito nos termos do disposto no n.º 1 *in fine* do artigo 70.º da LOPTC, pelo que se identificam as situações desconformes no quadro seguinte:



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

QUADRO XII – PAGAMENTO DE ABONO PARA FALHAS À SUBSTITUTA DO TESOUREIRO NÉLIA MARIA

CABECEIRAS EM _ 2006, 2007 E 2008

Unidade: euro

Ano	Mês	Ordem de Pagamento						Doc
		José Jorge Cunha			Nélia Cabeceiras	Valor Indevido	Entidade que autorizou o pagamento	
		N.º	Data	Valor abono Falhas Pago	Valor abono Falhas Pago			
2006	Janeiro	64	23-01-2006	85,30	42,64	42,64	PC - José Ramos Aguiar	144 a 146
	Fevereiro	297	22-02-2006	85,30	42,64	42,64	PC - José Ramos Aguiar	147 a 149
	Março	528	23-03-2006	85,30	42,64	42,64	PC - José Ramos Aguiar	150 a 152
	Abril	722	21-04-2006	86,58	43,28	43,28	PC - José Ramos Aguiar	153 a 155
	Maio	1098	23-05-2006	86,58	43,28	43,28	PC - José Ramos Aguiar	156 a 158
	Junho	1382	22-06-2006	83,70	43,28	43,28	VPC - José Manuel Avila Picanço	159 a 161
	Julho	1603	21-07-2006	86,58	43,28	43,28	PC - José Ramos Aguiar	162 a 164
	Agosto	1875	22-08-2006	86,58	43,28	43,28	VPC - José Manuel Avila Picanço	165 a 167
	Setembro	2092	22-09-2006	86,58	43,28	43,28	PC - José Ramos Aguiar	168 a 170
	Outubro	2399	23-10-2006	86,58	40,40	40,40	PC - José Ramos Aguiar	171 a 173
	Novembro	2580	17-11-2006	86,58	40,40	40,40	PC - José Ramos Aguiar	174 a 176
	Dezembro	2834	20-12-2006	86,58	25,96	25,96	PC - José Ramos Aguiar	177 a 179
Total			1.032,24	494,36	494,36			
2007	Janeiro	36	19-01-2007	72,16	43,28	43,28	PC - José Ramos Aguiar	180 a 182
	Fevereiro	216	21-02-2007	86,58	43,28	43,28	PC - José Ramos Aguiar	183 a 185
	Março	492	21-03-2007	86,58	43,28	43,28	PC - José Ramos Aguiar	186 a 188
	Abril	723	23-04-2007	87,90	43,80	43,80	PC - José Ramos Aguiar	189 a 191
	Maio	1018	21-05-2007	87,90	43,80	43,80	PC - José Ramos Aguiar	192 a 194
	Junho	1255	19-06-2007	84,98	43,80	43,80	PC - José Ramos Aguiar	195 a 197
	Julho	1468	20-07-2007	87,90	39,42	39,42	PC - José Ramos Aguiar	198 a 200
	Agosto	1679	22-08-2007	39,95	43,80	43,80	PC - José Ramos Aguiar	201 a 203
	Setembro	1974	20-09-2007	87,90	43,80	43,80	PC - José Ramos Aguiar	204 a 206
	Outubro	2144	19-10-2007	87,90	43,80	43,80	PC - José Ramos Aguiar	207 a 209
	Novembro	2419	21-11-2007	87,90	43,80	43,80	PC - José Ramos Aguiar	210 a 212
	Dezembro	2733	19-12-2007	87,90	43,80	43,80	PC - José Ramos Aguiar	213 a 215
Total			985,55	519,66	519,66			
2008	Janeiro	46	21-01-2007	74,78	44,86	44,86	PC - José Ramos Aguiar	216 a 218
	Fevereiro	142	20-02-2007	89,74	44,86	44,86	PC - José Ramos Aguiar	219 a 221
	Março	396	19-03-2007	89,74	44,86	44,86	PC - José Ramos Aguiar	222 a 224
	Abril	626	21-04-2007	89,74	44,86	44,86	PC - José Ramos Aguiar	225 a 227
	Maio	891	21-05-2007	89,74	44,86	44,86	PC - José Ramos Aguiar	228 a 230
	Junho	1147	18-06-2007	89,74	44,86	44,86	PC - José Ramos Aguiar	231 a 233
	Julho	1375	21-07-2007	80,76	44,86	44,86	PC - José Ramos Aguiar	234 a 236
	Agosto	1559	21-08-2007	83,76	44,86	44,86	PC - José Ramos Aguiar	237 a 239
	Setembro	1718	18-09-2007	89,74	44,86	44,86	PC - José Ramos Aguiar	240 a 242
	Outubro	2007	22-10-2007	112,10	56,04	56,04	PC - José Ramos Aguiar	243 a 245
	Novembro	2212	20-11-2007	112,10	56,04	56,04	PC - José Ramos Aguiar	246 a 248
	Dezembro	2410	17-12-2007	112,10	56,04	56,04	PC - José Ramos Aguiar	249 a 251
	Total			1.114,04	571,86	571,86		
	Responsabilidade Financeira _ 2006, 2007 e 2008 - Total						1.499,32	PC - José Ramos Aguiar
Responsabilidade Financeira _ 2006, 2007 e 2008 - Total						86,56	VPC - José Manuel Avila Picanço	
Total Geral						1.585,88		



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Os pagamentos autorizados dentro deste condicionalismo para além de ilegais – por violação da norma sobre autorização de despesas públicas, prevista na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL (que estabelece o requisitos da legalidade da despesa), conjugada com o n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de junho, são indevidos, pois não correspondem a obrigações de carácter sinalagmático validamente constituídas e tuteladas pela Ordem Jurídica. Não configuram, por isso contrapartidas idóneas no âmbito das relações jurídicas subjacentes aos pagamentos.

Em suma, tendo presente as situações de facto evidenciadas nos mapas anteriores, todos os argumentos apresentados supra mencionados, bem como a legislação aplicável afigura-se-nos que os factos assinalados são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória, para reposição da quantia de pagamentos indevidos a Nélia Cabeceiras (1.585,88€) em cumulação com a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos n.º 4 do artigo 59.º, e da alínea b), do n.º 1 e 6, do artigo 65.º da LOPTC, recaindo ambas sobre os responsáveis identificados nos quadros anteriores, autores dos atos de autorização do pagamento (Cfr. doc. a fls. 30 a 39 e 144 a 251).

1.4.4. RESPONSABILIDADE DO PESSOAL AFETO À TESOURARIA

No exercício a que respeita a inspeção, foram efetuadas todas as contagens físicas dos valores sob a responsabilidade do tesoureiro, como se pode aferir no quadro seguinte:

Artigo 25.º da NCI	Dia	Valor em caixa (euros)	Termo de contagem	Assinatura dos seus intervenientes ⁽¹⁾	OBS
Trimestralmente	31-03-2010	2.303,24	v	verificado	Valor em numerário 2.126,45€
	30-06-2010	3.128,61	v	verificado	Valor em numerário 2.834,2€
	30-09-2010	3.570,39	v	verificado	Valor em numerário 3.408,31€
Enceramento do ano económico	30-12-2010	1.715,22	v	verificado	
No final e no início do mandato do órgão que o substitui, no caso de aquele ter sido dissolvido	NA	NA	NA	NA	NA
Quando for substituído o tesoureiro	NA	NA	NA	NA	NA
No final e no início do mandato do órgão executivo	02-11-2009	2.766,74	v	verificado	Valor em numerário 2.001,26€
	03-11-2009	2.766,74	v	verificado	Valor em numerário 2.001,26€

⁽¹⁾ Intervenientes e pelo PC; CDAF e Tesoureiro.

Assim, verificou-se que não se procedeu ao apuramento do estado de responsabilidade do tesoureiro pelos valores que lhe estão confiados e respetivos registos, nos termos dos pontos 2.9.10.1.9 e 2.9.10.1.10 do POCAL e no artigo 25.º, do RSCI, não se elaborando os correspondentes termos de contagens no final e no início do mandato e sempre que foi substituído o tesoureiro. Refira-se também que apesar de assinados os termos de contagens não identificam funcional e nominalmente os seus intervenientes, pelo que devem os serviços



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

1

alterar este procedimento de forma a respeitar o estabelecido nos pontos do POCAL supra mencionados.

1.4.5. VALORES EM CAIXA

Através do n.º 1 do artigo 16.º da NCI o órgão executivo deu cumprimento ao disposto no ponto 2.9.10.1.1 do POCAL, estabelecendo as regras sobre a definição do montante em numerário existente em caixa, nos seguintes termos: *“A importância em numerário existente em caixa no momento do seu encerramento diário não deve ultrapassar o valor correspondente a 0,25% das despesas correntes inscritas no orçamento da autarquia, respeitando-se um mínimo de 250,00€ e um máximo de 2.500,00 €”*. Em 2010 não existe qualquer deliberação do órgão executivo nem qualquer informação sobre a atualização deste valor, pelo que efetuados os cálculos conclui-se que o valor máximo autorizado para manter em caixa em 2010 se cifra nos 2.500,00€.

Pela consulta dos resumos dos diários de tesouraria do ano, constatou-se que não foi observado este artigo uma vez que o montante em caixa excedeu sistematicamente o limite estabelecido, como se pode verificar no mapa inserto abaixo, evidenciando a falta de controlo às disponibilidades existente na autarquia.

Diário de Tesouraria	Valor em numerário superior a 2.500,00€	Dif.	Diário de Tesouraria	Valor em numerário superior a 2.500,00€	Dif.	Diário de Tesouraria	Valor em numerário superior a 2.500,00€	Dif.
06-Jan	2.154,22		01-Fev	4.251,06	1.751,06	01-Mar	3.017,48	517,48
07-Jan	2.408,05		02-Fev	4.201,52	1.701,52	02-Mar	2.992,45	492,45
08-Jan	4.456,65	1.956,65	03-Fev	3.538,48	1.038,48	03-Mar	3.370,16	870,16
11-Jan	4.668,51	2.168,51	04-Fev	3.989,09	1.489,09	04-Mar	3.465,21	965,21
12-Jan	3.544,78	1.044,78	05-Fev	3.682,16	1.182,16	05-Mar	2.957,30	457,30
13-Jan	3.629,83	1.129,83	08-Fev	4.392,29	1.892,29	08-Mar	3.179,65	679,65
14-Jan	3.739,50	1.239,50	09-Fev	4.432,04	1.932,04	09-Mar	3.120,27	620,27
15-Jan	3.934,96	1.434,96	10-Fev	3.490,04	990,04	10-Mar	3.012,98	512,98
18-Jan	4.272,82	1.772,82	11-Fev	3.585,27	1.085,27	11-Mar	3.228,78	728,78
19-Jan	4.332,96	1.832,96	12-Fev	3.671,40	1.171,40	12-Mar	3.266,10	766,10
20-Jan	4.461,24	1.961,24	17-Fev	3.739,54	1.239,54	15-Mar	3.271,28	771,28
21-Jan	4.201,81	1.701,81	18-Fev	4.204,09	1.704,09	16-Mar	3.299,83	799,83
22-Jan	4.483,20	1.983,20	19-Fev	4.307,53	1.807,53	17-Mar	3.509,07	1.009,07
25-Jan	4.259,20	1.759,20	22-Fev	3.187,59	687,59	18-Mar	3.632,28	1.132,28
26-Jan	4.274,30	1.774,30	23-Fev	3.581,04	1.081,04	19-Mar	3.261,81	761,81
27-Jan	4.055,83	1.555,83	24-Fev	2.791,22	291,22	22-Mar	3.479,31	979,31
28-Jan	4.294,30	1.794,30	25-Fev	2.907,84	407,84	23-Mar	1.745,31	
29-Jan	3.694,37	1.194,37	26-Fev	2.643,21	143,21	24-Mar	1.832,75	
						25-Mar	1.862,75	
						26-Mar	1.939,39	
						29-Mar	2.096,91	
						30-Mar	2.346,61	
						31-Mar	2.126,45	



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Diário de Tesouraria	Valor em numerário superior a 2.500,00€	Dif.	Diário de Tesouraria	Valor em numerário superior a 2.500,00€	Dif.	Diário de Tesouraria	Valor em numerário superior a 2.500,00€	Dif.
01-Jul	3.109,35	609,35	02-Ago	2.703,37		01-Set	4.691,89	2.191,89
02-Jul	3.072,59	572,59	03-Ago	1.642,87		02-Set	3.124,79	3.124,79
05-Jul	3.649,55	1.149,55	04-Ago	2.103,97		03-Set	3.315,98	3.315,98
06-Jul	4.042,95	1.542,95	05-Ago	3.261,04		06-Set	3.614,38	3.614,38
07-Jul	4.447,07	1.947,07	06-Ago	2.964,74		07-Set	3.635,66	3.635,66
08-Jul	5.135,53	2.635,53	10-Ago	1.794,85		08-Set	3.119,60	3.119,60
09-Jul	5.363,22	2.863,22	11-Ago	2.343,11		09-Set	3.292,31	3.292,31
12-Jul	2.366,02		12-Ago	2.573,67		10-Set	3.566,41	3.566,41
13-Jul	2.935,24	435,24	13-Ago	1.919,93		13-Set	3.589,19	3.589,19
14-Jul	2.299,50		16-Ago	2.005,26		14-Set	3.903,01	3.903,01
15-Jul	2.433,30		18-Ago	2.205,81		15-Set	4.020,84	4.020,84
15-Jul	2.533,30	33,30	19-Ago	2.205,81		16-Set	3.258,99	3.258,99
16-Jul	2.572,99	72,99	20-Ago	2.231,71		17-Set	3.628,40	3.628,40
16-Jul	2.572,99	72,99	23-Ago	2.384,11		20-Jul	3.495,27	3.495,27
19-Jul	3.042,99	542,99	24-Ago	3.066,36		21-Jul	3.633,12	3.633,12
19-Jul	3.042,99	542,99	25-Ago	3.155,86		22-Jul	3.993,98	3.993,98
20-Jul	3.538,09	1.038,09	26-Ago	3.224,66		23-Jul	4.000,38	4.000,38
20-Jul	3.538,09	1.038,09	27-Ago	2.797,04		24-Jul	4.173,74	4.173,74
21-Jul	2.709,76	209,76	30-Ago	2.918,73		27-Jul	4.186,23	4.186,23
21-Jul	2.709,76	209,76	31-Ago	3.795,53		28-Jul	3.266,67	3.266,67
22-Jul	2.825,56	325,56				29-Jul	3.395,81	3.395,81
23-Jul	2.975,42	475,42				30-Jul	3.408,31	3.408,31
26-Jul	3.036,90	536,90						
27-Jul	2.052,26							
28-Jul	2.146,70							
29-Jul	2.198,77							
30-Jul	2.432,25							

1.4.6. ABERTURA E MOVIMENTAÇÃO DAS CONTAS BANCÁRIAS

A abertura das contas bancárias, deve ser sujeita a prévia deliberação do órgão executivo, devendo as mesmas ser tituladas pela autarquia e movimentadas simultaneamente pelo tesoureiro e pelo presidente do órgão executivo ou por outro membro deste órgão em quem ele delegue (número 2.9.10.2. do POCAL e artigo 17.º do RSCI).

Observou-se que a autarquia era titular de nove contas bancárias à ordem, domiciliadas junto de diversas instituições financeiras, todas abertas em nome da autarquia, não tendo ocorrido nenhuma abertura em 2010. Por sua vez a lista dos responsáveis com poder para movimentar as contas encontrava-se atualizada.

Chama-se no entanto a atenção para o não cumprimento destas disposições normativas no que se refere ao ano de 2011, designadamente no âmbito da abertura da conta bancária referente ao processo de Recenseamento Eleitoral (CENSOS₂₀₁₁), pelo que deve a autarquia respeitar o estabelecido legalmente.



1.4.7. EMIÇÃO E GUARDA DOS CHEQUES

Os artigos 19.º e 20.º do RSCI estabelecem designadamente que os cheques serão emitidos pela tesouraria e os não preenchidos estão à guarda do Tesoureiro. Estes normativos contrariam o princípio da segregação de funções, tendo em conta a conjugação dos pontos 2.9.5, alínea c)⁽⁵⁰⁾ com o ponto 2.9.10.1.3⁽⁵¹⁾.

Pelo que deve a autarquia proceder à revisão do RSCI particularmente das que aqui estão evidenciadas. Refira-se aliás que existe um desvio entre aqueles e a prática efetiva no município, uma vez que foi verificado que os cheques são emitidos na contabilidade.

1.4.8. RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS ⁽⁵²⁾

As reconciliações bancárias, devem ser feitas mensalmente e, devem ser confrontadas com os registos da contabilidade, pelo responsável designado para o efeito que não se encontre afeto à tesouraria, nem tenha acesso às respetivas contas correntes (ponto 2.9.10.1.5. do POCAL e n. 2 do artigo 22.º do RCI).

Das verificações efetuadas constatou-se que este procedimento de controlo não é efetuado sistematicamente (não existem reconciliações bancárias mensais para todas as contas), quando efetuados são elaboradas pelo tesoureiro da autarquia, e apesar de se encontrarem evidenciadas em impresso próprio não são visadas pelo pela Dr.ª Isabel Bettencourt.

Quando se verifiquem diferenças nas reconciliações bancárias, estas deverão ser averiguadas e prontamente regularizadas, se tal se justificar (ponto 2.9.10.1.6. do POCAL e n.º 3 do artigo 22.º do RSCI).

Analizada a situação verificaram-se muitos movimentos que se encontram por regularizar pelo que deve a autarquia com a máxima alterar esta situação. Demonstrando as respetivas evidências em sede de contraditório.

⁽⁵⁰⁾ «Na definição das funções de controlo e na nomeação dos respetivos responsáveis deve atender-se: (...)

c) Ao cumprimento dos princípios da segregação de funções de acordo com as normas legais e os são princípios de gestão, nomeadamente para salvaguardar a separação entre o controlo físico e o processamento dos correspondentes registos.»

⁽⁵¹⁾ Onde se refere que " os cheques não preenchidos estão à guarda do responsável designado para o efeito, bem como os que já emitidos tenham sido anulados, inutilizando-se neste caso as assinaturas, quando as houver, e arquivando-se sequencialmente».

⁽⁵²⁾ Resposta da CMSCG: PONTO Nº 22 - As reconciliações bancárias são normalmente elaboradas com a chegada dos extratos bancários tem uma periodicidade mensal (normalmente), São conferidas pelo Coordenador Técnico Hélder Manuel Gil Picanço DAF Contabilidade e Aprovisionamento, elaboradas pelo Coordenador Técnico José Jorge Conde Pereira da Cunha DAF - Tesouraria. Os documentos utilizados são extratos Bancários e as Contas Correntes de Tesouraria.

[Handwritten signature]

Findo o período de validade dos cheques em trânsito, deve proceder-se ao seu cancelamento junto da instituição bancária, efetuando-se os necessários registos contabilísticos de regularização (ponto 2.9.10.1.7. do POCAL).

1.4.9. POSTOS DE COBRANÇA

Podem ainda existir outros postos de cobrança externos, além do mencionado (tesouraria) de forma a facilitar o recebimento das várias receitas, sendo a sua abertura e respetivas regras de funcionamento definidas pelo Executivo Municipal (artigo 21.º do RSCI)⁽⁵³⁾.

NA CMSCG existem pelo menos 7 postos de cobrança externa à tesouraria identificados de seguida, coincidentes com o número de pessoas que procede à cobrança e entrega efetiva de receitas, nos quais procedemos a uma análise individualizada:

SECTOR	IDENTIFICAÇÃO	CATEGORIA	ABONO FALHAS
Divisão Ambiente Serviços Urbanos Águas e saneamento (DASUAS)	João Arnaldo Silva	Assistentes Técnicos	ATRIBUIDO
	Mónica Alexandra Bettencourt		NÃO ATRIBUIDO
Leitores cobradores (DASUAS) Cobrança porta em porta	Júlio Manuel Correia Silva Cunha	Assistentes Operacionais	ATRIBUIDO
	Jaime Filipe Melo Espinola Mendonça		ATRIBUIDO
	Carlos Alberto da Veiga Picanço		ATRIBUIDO
Gabinete de Coordenação Centro cultural bilhetes de cinema uma vés por semana	Maria José Lima Pais Ramo	Assistente Operacional	NÃO ATRIBUIDO
Piscina Municipal	João Carlos Coelho Ferraz	Fiscal Águas - DASUAS	NÃO ATRIBUIDO

Após a solicitação e análise dos procedimentos instituídos nesta área, desde as deliberações e despachos até ao tratamento interno referente à liquidação, cobrança e entrega da receita, concluiu-se pela:

- a)** Inexistência de medidas de controlo, rotinas e procedimentos específicos, na área da cobrança e arrecadação da receita, de forma a eliminar e minimizar o risco de ocorrência de erros;
- b)** As responsabilidades funcionais ao nível dos diversos intervenientes no processo não estavam definidas de forma clara e precisa;

⁽⁵³⁾ " Artigo 21.º

1. A cobrança de receitas municipais por entidades diversas do tesoureiro carece de autorização da presidência e é efetuada através da emissão de documentos de receita, com numeração sequencial, que indiquem o serviço de cobrança.
2. Os documentos de receita previstos no número anterior, devidamente numerados e sequenciais, serão fornecidos mensalmente, em data fixa, pela Secção de Contabilidade, Património e Aprovisionamento aos serviços que estejam autorizados a realizar as cobranças.
3. Na data indicada nos termos do número anterior será feita conferência dos documentos de receita distribuídos, sendo devolvidos os que tenham sido inutilizados.
4. As receitas cobradas nos termos do presente artigo deverão dar entrada na Tesouraria no final do próprio dia ou no dia útil seguinte à cobrança, através da emissão da competente guia de recebimento."



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

- c) Inexistência de segregação de funções entre as fases de liquidação e cobrança de receitas arrecadadas no auditório municipal, piscina e secção de água;
- d) Os serviços não controlam a receita arrecadada pelos vários centros de cobrança (externos à tesouraria), na medida em que não possuem um arquivo de faturas/vendas a dinheiro emitidas, nem controlam a sua ordem sequencial, limitando-se a registar contabilisticamente os valores de receita cobrada na tesouraria;
- e) Não existe um sistema de faturação integrado nos postos de cobrança de receita, a qual é emitida através de diferentes suportes documentais (faturação informática, faturas/vendas a dinheiro em Excel,);
- f) A documentação enviada pelos postos de cobrança para justificação da receita arrecadada, quando existente, é escassa e insuficiente – ausência de documentos de suporte, inadequada classificação da receita, não identificação do tipo de receita e falta de identificação do responsável pela entrega;
- g) Não existem despachos de autorização para cada um das diferentes entidades externas que cobram receita. Das verificações efetuadas todos estes postos de cobrança externos não estavam devidamente autorizados a cobrar receitas municipais, não tendo sido também designados os respetivos responsáveis da cobrança da receita;
- h) Nenhum dos postos de cobrança entrega as receitas arrecadadas diariamente, violando o estabelecido no ponto 2.9.10.4 do POCAL e n.º 4 do artigo 21.º do RSCI.

1.4.9.1. POSTOS DE COBRANÇA REFERENTES AOS LEITORES COBRADORES ÁGUA

A cobrança das receitas relativas aos serviços de fornecimento de água e de recolha de resíduos sólidos era essencialmente assegurada pelos leitores-cobreadores, podendo também os munícipes proceder ao pagamento junto do serviço de águas.

Com o intuito de se proceder ao levantamento do circuito documental do processo de arrecadação de receitas, decorreram reuniões com os trabalhadores designados responsáveis informalmente e designadamente a Eng. Maria de Lurdes Faustino, João Arnaldo Silva, Mónica e José Cunha.

O circuito estabelecido procede-se da seguinte forma:

1. Mensalmente, os três leitores-cobreadores afetos a idêntico número de zonas geográficas mas não em sistema de rotatividade procedem à emissão das



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Per

respetivas listagens de consumidores, onde serão inscritas as leituras dos consumos de água.

2. As leituras recolhidas são introduzidas na aplicação informática. Concluída esta fase de recolha e inserção de dados, é obtida uma nova listagem, que é utilizada para a conferência dos consumos.
3. Validada a recolha dos consumos, procede-se à liquidação da receita, mediante a emissão das faturas/recibos individuais e de uma listagem discriminativa dos valores a cobrar. Neste momento e simultaneamente, **deveria** ser emitida uma guia de recebimento coletiva que suportaria os lançamentos nas contabilidades orçamental e patrimonial. Como este procedimento não é efetuado não existe contabilização da receita.
4. Cada um dos leitores-cobradores **não emite e assina** um termo de responsabilidade pelos valores a cobrar. **Diariamente, não procedem ao registo das cobranças efetuadas**, não arquivam os “canhotos” dos respetivos recibos e não entregam as importâncias na Tesouraria. Apesar do sistema informático funcionar em rede, com integração da aplicação de águas, não está a ser utilizado pelo que o registo das cobranças gera os correspondentes lançamentos nas contabilidades orçamental e patrimonial não estão a ocorrer.

Após análise dos procedimentos instituídos nesta área, desde as deliberações e despachos até ao tratamento interno referente à liquidação, cobrança e entrega da receita, concluiu-se pela:

- a) Inexistência de medidas de controlo, rotinas e procedimentos específicos, na área da cobrança e arrecadação da receita, de forma a eliminar e minimizar o risco de ocorrência de erros;
- b) As responsabilidades funcionais ao nível dos diversos intervenientes no processo não estavam definidas de forma clara e precisa;
- c) Inexistência de segregação de funções entre as fases de liquidação e cobrança de receitas arrecadadas. A ilustrar esta situação encontra-se as funções desempenhadas em concreto pelo trabalhador João Arnaldo que centraliza todas as etapas com a consequente perda de eficácia de todo o sistema do setor de águas para além de toda a legalidade antes aludida;



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Pa-

- d) Inexistência de despachos de autorização para cada um das diferentes entidades externas que cobram receita. Das verificações efetuadas, todos estes postos de cobrança externos não foram devidamente autorizados a cobrar receitas municipais;
- e) Relativamente a estas receitas, a NSCI dispõe que as importâncias arrecadadas deverão ser entregues na Tesouraria o mais tardar até ao 2.º dia útil seguinte à cobrança, sendo a conferência dos documentos efetuada mensalmente pelo serviço.
- f) Na prática, tal procedimento não era adotado. Com efeito, os leitores- cobradores depositavam de dois em dois dias na Caixa de Crédito Agrícola Mútuo dos Açores as importâncias arrecadadas, em vez de procederem à respetiva entrega na Tesouraria. Por seu turno, as conferências de documentos e valores eram efetuadas mensalmente pelo responsável do serviço de águas e não pelos serviços de Contabilidade. Os factos descritos traduzem o incumprimento dos procedimentos estatuídos pelo n.º 4 do artigo 21.º da norma de controlo interno do Município e pelo ponto 2.9.10.1.4 do POCAL.

Atenta a materialidade financeira das receitas provenientes dos serviços de fornecimento de água e de recolha de resíduos sólidos, conclui-se que não foi efetuado um adequado controlo administrativo do respetivo processamento, porquanto não se procedia ao apuramento do movimento diário de cobranças nem existiam contas correntes por cada leitor- cobrador, assim como se verificou a ausência de medidas de controlo eficazes ao nível do processo de arrecadação de receitas e da recuperação dos créditos vencidos.

Refira-se também a, que o registo contabilístico das operações associadas à receita só ocorria após a respetiva cobrança, uma vez que a faturação emitida não era evidenciada nas adequadas contas de terceiros. Assim, não existia um efetivo controlo dos valores por receber, desconhecendo-se, inclusivamente, a respetiva expressão financeira, facto que contraria o disposto nas alíneas j) do ponto 2.9.2 e d) do ponto 3.2, ambos do POCAL, em virtude de não se proceder ao registo das operações no período contabilístico a que respeitam e de, por esta via, se desrespeitar o princípio contabilístico da especialização (ou do acréscimo).

Por outro lado os termos do n.º 4, do artigo 30.º, da LFL, compete aos órgãos executivos a cobrança coerciva das dívidas às autarquias locais provenientes de taxas, encargos de mais-valia e outras receitas de natureza tributária que aquelas devem cobrar.

No sentido da indagação dos procedimentos adotados nesta matéria, a Eng. Lurdes Fausino informou pela não existência do serviço de cobrança coerciva de dívidas (execuções fiscais). Assim, apesar das dívidas existentes, a autarquia não diligenciou no



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

sentido de implementação de procedimentos de cobrança coerciva das dívidas, Assim, no período objeto de análise não foram constituídas quaisquer processos de execução fiscal. Foi difícil ao município apresentar com fiabilidade o apuramento da dívida uma vez que a mesma não era objeto de contabilização, nas demonstrações financeiras de 2010. Não tendo a autarquia procedido à correspondente arrecadação de receita, e porque a mesma correspondia a períodos (desde de 2002), aquelas transitariam para cobrança duvidosa, em observância ao princípio contabilístico da prudência⁽⁵⁴⁾, sendo constituída a correspondente provisão. O que não se verificou. Os valores apurados são os seguintes:

Unidade: euro

ANO	VALOR
2002	466,49
2003	89,90
2004	893,68
2005	563,37
2006	1.562,65
2007	1.303,75
2008	2.417,60
2009	2.487,68
2010	1.462,45
TOTAL	11.247,57

Fonte: Relação da dívidas fornecida por João Arnaldo

Relembra-se que nos termos do artigo 10.º, n.º 1 da Lei n.º 23/96, de 26 de julho "O direito de exigir o pagamento do preço prestado [fornecimento de água] prescreve no prazo de seis meses após a sua prestação⁽⁵⁵⁾", pelo que, os créditos nesta situação encontram-se já prescritos, pois não existem evidências de os mesmos terem sido reclamados judicialmente.

A situação anteriormente descrita é passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC sendo responsáveis os membros do órgão executivo identificados nos quadro I do presente Relatório, por incumprimento do disposto n.º 4, do artigo 30.º, da LFL.

23/16

⁽⁵⁴⁾ Crf. Ponto 3.2 princípios Contabilísticos do POCAL.

⁽⁵⁵⁾ A Lei n.º 26/96, de 26 de julho, aplica-se à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo o fornecimento de água (alínea a), do n.º 2, do artigo 1.º).



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

207

1.4.9.2. POSTOS DE COBRANÇA REFERENTES AO - CENTRO CULTURAL (BILHETES DO CINEMA)

Os proveitos gerados pela atividade do centro cultural provenientes da prestação de serviços, têm subjacente um conjunto de normas que se encontram previstas no Regulamento de Utilização e Funcionamento aprovado por deliberação de 22 de novembro de 1996 da CM (cfr. doc. a fls. 467 a 472).

A CMSCG não possuiu um regulamento de utilização específico para a bilheteira municipal, nem tem estabelecido procedimentos ou normas de controlo de cobrança da receita. Este seria um instrumento privilegiado para regular a matéria, designadamente no que respeita documentos a elaborar, responsabilidades funcionais, entidade fiscalizadora e reporte. O próprio PPRCIC é omissa a este respeito quando não o deveria ser.

Assim, em resultado da análise global efetuada à receita arrecadada na bilheteira do Centro Cultural, concluiu-se que:

- No ano de 2010, foram arrecadadas receitas no valor de 456,00€;
- Neste período não foi liquidado, cobrado, contabilizado o IVA nos ingressos das sessões de cinema;
- Acresce dizer que o serviço responsável pela elaboração dos respetivos bilhetes – documentos comprovativos do pagamento daquela prestação de serviço (Serviço de Informática), não promoveu a elaboração do ingresso respeitando o estabelecido no n.º 1, alínea c), do artigo 39.º, do CIVA, mesmo não havendo lugar à obrigação de emissão de fatura ou documento equivalente, sempre que o cliente seja um particular (...) e a transação seja efetuada em dinheiro.
- Não obstante, o n.º 2, do referido artigo, obriga os prestadores de serviços à emissão de talão de venda previamente numerado, nos termos do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 198/90, de 19 de junho, ou através de máquinas registadoras, terminais eletrónicos com registo obrigatório das operações no rolo interno da fita da máquina, por cada prestação de serviços.
 - a) Assim, os talões de venda devem ser datados, numerados sequencialmente e conter a seguinte informação:
 - b) Denominação social e número de identificação fiscal do fornecedor de bens ou prestador de serviços;
 - c) Denominação usual dos bens transmitidos ou dos serviços prestados;



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

- d) O preço líquido de imposto, as taxas aplicáveis e o montante do imposto devido, ou preço com a inclusão do imposto e a taxa ou taxas aplicáveis.
- Pode-se constatar-se que a autarquia não cumpriu o legalmente estabelecido, uma vez que os seus bilhetes não contêm os dados obrigatórios de forma a ser considerado um documento contabilístico;
 - Em 2010, o controlo da receita da bilheteira baseou-se apenas e unicamente na descarga do lugar correspondente ao bilhete vendido no mapa da planta de sala dos espetáculos, efetuado pela própria funcionária responsável pela bilheteira. Nunca foi elaborada "folha de caixa" diária e as entregas dos valores cobrados pela bilheteira, apesar de fixadas diariamente, não ocorrem, conforme se pode aferir no quadro seguintes. Acresce afirmar que a receita entregue pela bilheteira nunca foi conferida pelos respetivos responsáveis;
 - Este posto de cobrança não entrega a receita na tesouraria diariamente pelo que, não é dado cumprimento ao disposto no n.º 4, do artigo 21.º, do RSCI e no ponto 2.9.10.1.4. do POCAL como se pode aferir no quadro seguinte:

O valor faturado nos ingressos, tem por base os montantes definidos na Tabela de Preços, que define a fixação dos preços a praticar pela bilheteira do Centro Cultural (cfr. docs. a fls. 462 a 464 e 476).



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Dez

Unidade: euros							
Mês	Evento	Data	Valor	Guia de Recebimento	Data	Valor	Diferença de Dias
Janeiro	"2012"	08-01-2010	137,50	64	12-01-2010	137,50	2
	"Fame"	15-01-2010	137,50	81	21-01-2010	137,50	4
	"Força G"	22-01-2010	162,50	97	28-01-2010	162,50	4
Fevereiro	"Os Substitutos"	29-01-2010	77,50	147	04-02-2010	77,50	0
	"O Milagre em Sant'Ana"	05-02-2010	15,00	183	11-02-2010	15,00	4
	"Lua Nova"	19-02-2010	342,50	201	23-02-2010	342,50	2
	"Terapia para Casais"	26-02-2010	300,00	221	02-03-2010	300,00	1
Março	"Avatar"	05-03-2010	310,00	227	10-03-2010	310,00	3
	"Agora"	12-03-2010	112,50	294	22-03-2010	112,50	6
	"Sherlock Holmes"	19-03-2010	105,00	295	22-03-2010	105,00	1
	"Nove"	26-03-2010	85,00	345	06-04-2010	85,00	6
Abril	"Invictus"	09-04-2010	120,00	391	20-04-2011	222,50	7
	"Nas Nuvens"	16-04-2010	102,50				2
	"A Bela e o Paparazo"	23-04-2010	195,00	402	27-04-2010	195,00	2
	"A Princesa e o Sapo"	30-04-2010	297,50	420	03-05-2010	297,50	1
Maio	"Shutter Island"	07-05-2010	82,50	480	11-05-2010	82,50	2
	"O Livro de Eli"	14-05-2010	102,50	484	18-05-2010	102,50	2
	"Precious"	21-05-2010	80,00	492	27-05-2010	80,00	3
	"Amar é Complicado"	28-05-2010	100,00	554	09-06-2010	100,00	6
Junho	"Um Sonho Possível"	04-06-2010	150,00	555	09-06-2010	150,00	3
	"Alice no País das Maravilhas"	25-06-2010	105,00	586	28-06-2010	105,00	1
	"Lembra-te de Mim"	11-06-2010	200,00	571	21-06-2010	300,00	6
	"Paris com Amor"	18-06-2010	100,00				1
Julho	"Está Tudo Bem"	02-07-2010	115,00	658	13-07-2010	152,50	7
	"Ex-mulher Procura-se"	09-07-2010	37,50				2
	"A Melodia do Adeus"	16-07-2010	117,50	671	20-07-2010	117,50	2
	"Como Treinamos o Teu Dragão"	23-07-2010	115,00	685	27-07-2010	115,00	2
	"Robin Wood"	30-07-2010	117,50	789	18-08-2010	185,00	13
Agosto	"Atraídos pelo Crime"	13-08-2010	67,50				3
	"O Príncipe da Pérsia - As Areias do Tempo"	20-08-2010	130,00	796	24-08-2010	130,00	2
	"Ela é de Mais para Mim"	27-08-2010	112,50	817	01-09-2010	112,50	3
Setembro	"A Saga Twilight - Eclipse"	03-09-2010	212,50	836	06-09-2010	212,50	1
	"Astro Boy"	17-09-2010	120,00	900	22-09-2010	120,00	3
	"A Origem"	24-09-2010	155,00	908	28-09-2010	155,00	2
Outubro	"Os Soldados da Fortuna"	01-10-2010	95,00	955	08-10-2010	95,00	4
	"Dia e Noite"	08-10-2010	142,50	991	29-10-2010	142,50	15
	"Flor do Deserto"	15-10-2010	80,00	992	29-10-2010	80,00	10
	"Cartas para Julieta"	22-10-2010	172,50	993	29-10-2010	172,50	5
	"Toy Story 3"	29-10-2010	287,50	1009	03-11-2010	287,50	2
Novembro	"Jantar de Idiotas"	05-11-2010	192,50	1057	10-11-2010	192,50	3
	"O Escritor Fantasma"	12-11-2010	57,50	1060	17-11-2010	57,50	3
	"Sherk para sempre"	19-11-2010	402,50	1076	26-11-2010	402,50	5
	"Entre Irmãos"	26-11-2010	72,50	1122	07-12-2010	160	6
Dezembro	"o Eterno Solteirão"	03-12-2010	87,50				2

NOTA: Valor de cada bilhete: 2,50, fixado no artigo 14.º do capítulo VI - Instalações públicas desportivas e de recreio, na tabela de taxas e licenças.



Em sede de contraditório a autarquia evidência o início da implementação de alguns procedimentos modificativos do estado anterior. Assim, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

1.4.9.3. POSTOS DE COBRANÇA REFERENTES À - PISCINA

Procedeu-se, igualmente, à análise do processo de gestão das receitas provenientes da cobrança referentes à exploração da Piscina Municipal da Graciosa, doravante designada por PMG.

A gestão, funcionamento, utilização e acesso das Piscinas Municipais, estão subordinados ao disposto no Decreto-Lei n.º 385/99, de 28 de setembro, no que se refere à responsabilidade técnica pelas instalações desportivas abertas ao público e às atividades aí desenvolvidas, e ao disposto na Diretiva n.º 23/93, do Conselho Nacional de Qualidade, relativa à qualidade das piscinas de uso público. Estas matérias deveriam estar consagradas num regulamento municipal, o que não acontece.

Apesar de solicitado os processos de licenciamento e de autorização de utilização da PMG bem como todas as concretizações de disposições de carácter geral, segurança higiene-sanitárias, técnicas e funcionais observáveis em piscinas públicas constatou-se a inexistência e/ou inobservância de algumas cautelas legais. Assim como o enquadramento da autarquia face ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), também era de inercia como se pode aferir dos talões de cobrança de entrada no espaço e de aluguer de cadeiras (cfr. doc. a fls. 478 a 490). Assim, em sede de contraditório deverá a autarquia demonstrar as evidências dos procedimentos encetados.

Ainda assim e porque a exploração da piscina possuía um posto de cobrança de receita (entradas e aluguer de cadeiras) exterior à tesouraria do município foi analisada a informação financeira facultada, tendo-se constatado:

- A inexistência de um regulamento, de funcionamento da piscina, que defina os circuitos, as competências de utilização, fixação dos preços a praticar pela utilização do mesmo, proibição de condutas, responsabilização e fiscalização entre outros elementos. As normas de funcionamento, são na globalidade emanadas de forma verbal;



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

- Os serviços administrativos da piscina são assegurados por três trabalhadores/OTJ, sendo que não existe formalmente nenhum responsável nomeado;
- Não estão estabelecidas as incumbências, daqueles trabalhadores e do respetivo "responsável" que foi verbalmente designado, e que assume entre outras tarefas, a requisição dos bilhetes e entrega dos valores cobrados pelos restantes trabalhadores;
- Não existe registo e controlo das receitas diárias (mapa diário de selos e de bilhetes nem a elaboração de relatórios semanais/mensais ou anuais da atividade da piscina);
- A prestação de contas, junto da secção de taxas e licenças, que emite as guias de receita, apenas é efetuada quando termina uma folha de selos de acesso à piscina, o que ocorre, em geral, mensalmente, levando a que, por vezes, fiquem no cofre localizado naquelas instalações importâncias significativas;
- Saliente-se que os bilhetes e os selos para a utilização de cadeiras alugadas na piscina são elaborados diretamente pela serviços informáticos da autarquia, não existindo por parte de outros serviços desta qualquer tipo de controlo dos mesmos. Também aquando da prestação de contas pelo mencionado responsável, a secção de taxas e licenças limita-se a emitir as correspondentes guias de receita, sem que seja efetuado qualquer tipo de controlo – nomeadamente o mais simples de sequenciação de talões e dos canhotos dos bilhetes vendidos os quais, por norma, são destruídos sem a elaboração de qualquer auto ou registo.

Estes procedimentos (e outros de controlo refetivo) devem merecer atenção por parte dos responsáveis da autarquia, pelo que se recomenda que sejam implementados mecanismos de supervisão desde a requisição dos ditos bilhetes por um serviço que os registará, até à prestação de contas, de modo a verificar-se um acompanhamento e monitorização efetivo, não se limitando só à emissão das guias de receitas.

- A disciplina legal relativa à matéria das taxas a cobrar pelas autarquias locais encontrasse plasmada na LFL e referida no ponto 1.2. deste Capítulo. Todavia apesar da previsão no RGTL da taxa a cobrar pela utilização da piscina carece de previsão o aluguer de cadeiras. Deste modo apesar de determinado pela VPCM um valor simbólico (0,20€), o mesmo encontra-se à revelia do RGTL bem



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

como da legislação que o suporta antes referida. Além disso os próprios órgãos municipais não se pronunciaram sobre o assunto diferenciando esta taxa das restantes no que concerne ao tratamento e validade. Como não é possível identificar cada um dos utilizadores, para efeitos de reposição das quantias cobradas indevidamente, bem como o diminuto valor cobrado unitariamente apesar de ser nula a cobrança nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da RGTAL deverá a autarquia proceder com a maior brevidade aos procedimentos de conformidade legal para regularização e prevenção destes factos demonstrando as evidencias em sede do exercício de direito de defesa.

- Da análise efetuada a parte financeira (liquidação, cobrança e arrecadação da receita) constatou-se também que as receitas cobradas diariamente não são entregues na tesouraria municipal chegando a atingir valores acumulados durante 53 dias, como se pode aferir do quando seguinte.

Rbrica	Guia de saída das cadeiras da piscina				Guia de entrada de cadeiras				Guia de receita			Diferença de Dias	
	Nº	Data	Bilhetes		Nº	Data	Bilhetes		Valor	Nº	Data		Valor
702080399	1	25-06-2010	1	150	1	12-07-2010	1	150	30,00	652	12-07-2010	30,00	11
	2	29-06-2010	151	300	2	27-07-2010	151	200	10,00	686	27-07-2010	10,00	20
	3	06-08-2010	301	500	3	20-10-2010	201	479	54,60	979	20-10-2010	54,60	53

Nota: Valor de cada cadeira: 0,20, fixado pela presidência.

Rubrica	Guia de saída dos bilhetes da piscina				Guia de entrada de bilhetes				Guia de receita			Diferença de Dias	
	Nº	Data	Bilhetes		Nº	Data	Bilhetes		Valor	Nº	Data		Valor
702080399	1	25-06-2010	1	412	1	06-07-2010	1	412	200,00	613	06-07-2010	200,00	7
	2	05-07-2010	413	811	2	12-07-2010	413	811	200,00	652	12-07-2010	200,00	5
	3	09-07-2010	812	1211	3	27-07-2010	812	1211	200,00	686	27-07-2010	200,00	12
	4	15-07-2010	1212	1603	4	30-07-2010	1212	1603	200,00	689	30-07-2010	200,00	11
	5	26-07-2010	1604	2003	5	11-08-2010	1604	2003	200,00	775	11-08-2010	200,00	12
	6	02-08-2010	2004	2600	6	11-08-2010	2004	2600	300,00	775	11-08-2010	300,00	7
	7	06-08-2010	2601	3200	7	31-08-2010	2601	3200	300,00	813	31-08-2010	300,00	17
	8	10-08-2010	3201	3800	8	31-08-2010	3201	3800	300,00	813	31-07-2010	300,00	16
	9	16-08-2010	3801	4050	9	20-10-2010	2801	4047	123,50	979	20-10-2010	123,50	47
	10	08-09-2010	4051	4299	10	20-10-2010	4051	4299	Devolvidos 4048/4299				30

Nota: Valor de cada bilhete: 0,50, fixado no artigo 14.º, do capítulo VI - Instalações públicas desportivas e de recreio, na tabela taxas e licenças.

Total de cadeiras e de entradas	2.118,10
---------------------------------	----------

Cfr. docs. a fls. 477 a 489.

Em sede de contraditório a autarquia mostrou a intenção de alterar também nesta área os procedimentos. Assim, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

1.4.10. FUNDO DE MANEIO

A constituição de fundo de maneo decorre da necessidade das entidades terem que, diariamente, suprimir pequenas despesas urgentes e inadiáveis. Neste sentido, o POCAL prevê⁽⁵⁶⁾ que, em caso de reconhecida necessidade, pode ser autorizada a constituição de fundos de maneo, correspondendo, a cada um, uma dotação orçamental.

Para efeitos de controlo interno, o mesmo diploma determina ainda a aprovação, pelo órgão executivo, de um regulamento que estabeleça a constituição e regularização dos fundos de maneo, bem como, a definição da natureza da despesa a pagar, o limite máximo para a sua constituição e afetação das correspondentes rubricas da classificação económica de acordo com a correspondente natureza da despesa.

A CMSCG possui em vigor o Regulamento do Fundo de Maneio, aprovado na reunião do executivo de 24 de fevereiro de 2005, estando também vertida no Capítulo VIII, artigos 53.º a 55.º do R SCI, norma de enquadramento destes fundos.

Tendo por base os princípios orientadores desta matéria, foi feita a análise sobre a autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição do Fundo de Maneio existente na autarquia, sendo de salientar os seguintes aspetos:

FUNDO DE MANEIO ATRIBUÍDO A ISABEL BETTENCOURT

- a) Para o período em análise, constatou-se que o órgão executivo deliberou, em reunião ordinária de 14 de janeiro de 2010, constituir um fundo de maneo no valor de 250,00€ mensal a favor da Dra.ª Isabel Bettencourt;
- b) Na reunião do executivo de 17 de junho de 2010 foi considerado que o valor inicialmente estabelecido para o fundo mencionado anteriormente era insuficiente para cobrir todas as despesas inerentes, pelo que foi deliberado autorizar o aumento do referido fundo para 500,00€;
- c) O fundo de maneo, atribuído à Dra. Isabel Bettencourt, foi constituído numa única rubrica 02/02 01 08 – Aquisição de serviços - transportes, no valor de 250,00€ euros mensais,

⁽⁵⁶⁾ Pontos 2.3.4.3 e 2.9.10.1.11 do POCAL.

RA



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

- destinado a fazer face a despesas com aquisição de impressos, material didático, encargos com empréstimos, transportes e comunicações;
- d) O valor do Fundo Maneio foi cabimentado no início do ano pelo valor correspondente (250,00€), aquando da criação do mesmo;
 - e) A ordem de pagamento para atribuição do Fundo de Maneio a Isabel Bettencourt foi emitida em seu nome mas recebida pelo tesoureiro José Cunha;
 - f) As reconstituições foram efetuadas à medida que eram apresentados os documentos de despesa realizada aos serviços de contabilidade;
 - g) Para além das contas correntes existentes na contabilidade, o detentor do respetivo fundo possui uma conta corrente para registo da movimentação das correspondentes verbas;
 - h) Tanto os valores como o tipo de despesas efetuadas através do “fundo de maneio” coadunam-se com o que se entende ser a sua natureza.

FUNDO DE MANEIO ATRIBUÍDO A MANUEL AVELAR CUNHA SANTOS – PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

- a) A CMSCG deliberou na reunião do executivo de 20 de maio de 2010 a constituição de um Fundo de Maneio no valor de 2.500,00€ a favor do “*Sr. Presidente da Câmara, Manuel Avelar Cunha Santos destinado a fazer face a despesas com: gasolina, gasóleo; alimentação – refeições confeccionadas; alimentação – bens para confeccionar; outros bens; transportes; representação de serviços; deslocações e estadas; trabalhos especializados*” ficando também deliberado que o mesmo fundo “*será utilizado através de cartão de crédito, regularizado mensalmente*” (cfr. doc a fls.490 a 566);
- b) O Fundo de Maneio, atribuído ao PCM, foi constituído numa única rubrica 01 02/ 02 02 10 – Aquisição de serviços - transportes, no valor de 2.500,00€ euros mensais, em 30 de dezembro de 2010 (cfr. docs. a fls. 491 a 497);
- c) Consequentemente, o Fundo de Maneio não foi cabimentado previamente (artigo 13º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho). O cabimento prévio corresponde a um encargo provável, a uma intenção de gasto. Deve ser registado o valor estimado para as prestações a efetuar no período correspondente a todo o ano económico;
- d) As despesas realizadas por este fundo ocorreram no mês de junho e outubro, uma vez que o fundo de maneio não estava cabimentado, todas a despesas efetuadas por ele desrespeitaram os princípios da realização das despesas. Nos termos da



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Relatório

normação contida na LFL, no seu artigoº. 4º., Lei nº. 91/2001, de 20. de setembro (Vd. artigoº. 42º., n.º 6) e, bem assim, no n.º.2.3.1, do POCAL, nenhuma despesa será autorizada ou paga, sem que, cumulativamente, o facto gerador da mesma observe as normas legais aplicáveis, aquela [despesa] disponha de inscrição orçamental e cabimentação na correspondente dotação e satisfaça os princípios da economia, eficiência e eficácia. Consequentemente, os factos descritos consubstanciam, pois, o incumprimento do disposto na norma de controlo interno e nos pontos 2.3.4.3 e 2.9.10.1.11 do POCAL, e a violação das normas *supra* mencionadas.

QUADRO XIII – PAGAMENTOS EFETUADOS PELO FUNDO DE MANEIO_2010

DESPESA			CABIMENTO	PAGAMENTO			
Data	Designação	Valor		Rubrica	N.º	DATA	VALOR
30-12-2010	Pagamento do FM		30-12-2010	01 02/ 02 02 10 - Aquisição serviços-transportes	3237	30-12-2010	2.500,00 €
21-06-2010	Despesas FM - Visita ao Algarve (Restaurantes)	246,80 €	30-12-2010	05/02 02 25 - Aquisição de serviços-outras despesas	3238	30-12-2010	296,80 €
21-06-2010	Anuidade cartão	50,00 €					
12-09-2010	Despesas FM - Ponta da Moura (Restaurantes)	200,70 €					
13-09-2010	Despesas FM - PD (Combustíveis)	35,61 €	30-12-2010	05/02 02 25 - Aquisição de serviços-outras despesas	3239	30-12-2010	236,66 €
13-09-2010	Despesas FM - Hotel PD	50,00 €					
		286,31 €					
30-10-2010	Despesas FM - Hotel LISBOA	777,00 €	30-12-2010	05/02 02 25 - Aquisição de serviços-outras despesas	3240	30-12-2010	77,00 €
TOTAL							3.110,46 €

- e) As reconstituições não foram efetuadas mensalmente conforme deliberado, as reconstituições só ocorreram a 30 de dezembro, ou seja em simultâneo com a constituição do fundo;
- f) Assim as operações de constituição, reconstituição e reposição do Fundo de Maneio, não foram objeto de registo patrimonial, contrariando assim o disposto nas notas explicativas à conta 118 "Fundo de Maneio", constantes no ponto 11.3 do POCAL;
- g) As reposições foram efetuadas por rubricas diferentes da constituição;
- h) Da situação da utilização do cartão de crédito para utilização do fundo de maneio há a referir que:

Constatou-se a existência de um cartão de crédito e respetiva utilização pelo PCM (que figura com seu titular) no ano de 2010 destinada alegadamente a despesas constituídas ao abrigo de "fundo de maneio". Ora salvo melhor entendimento a utilização de cartão de crédito não cabe na previsão legal da constituição de fundos de maneio, bem como, é considerado um empréstimo ainda que de curto prazo pelo que deveria ter sido precedido de todos os procedimentos previstos nas leis que regulamentam a matéria.

Refira-se que na sua aceção mais comum, o termo crédito é utilizado como sinónimo de empréstimo, operação que se consubstancia na troca de uma prestação atual pela



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

promessa de uma contraprestação futura. Enquanto elementos típicos da operação de crédito há que distinguir três: o tempo (o qual pode ser variável), a confiança (que permite que a operação de realize) e o risco (o qual surge sempre associado à eventualidade do não cumprimento da contraprestação). O cartão de crédito consiste num cartão que tem associada uma conta-cartão e uma linha de crédito, sendo que quando o titular do cartão o utiliza – para pagamentos ou adiantamentos de dinheiro – está na realidade a beneficiar de um crédito concedido pela entidade financeira que o emitiu, visto que só mais tarde vai pagar aquilo que adquire em determinada data.

Por outro lado é possível que esse mesmo cartão incorpore simultaneamente a faceta de cartão de débito, o qual tem associada uma conta de depósitos à ordem. Utilizado o cartão na faceta de cartão de débito, o saldo da conta à ordem é reduzido no momento em que o seu titular efetua as aquisições. Quando contemplem as vertentes de débito e de crédito, tais cartões assumem a designação de cartão dual ou misto.

Quanto aos encargos dos cartões de crédito, existe, de um modo geral, uma anuidade (com a natureza de comissão anual) e outros encargos que podem variar consoante o tipo de cartão e o tipo de utilização do cartão, devendo tanto os encargos (anuidades, comissões) e as taxas de juro ser explicitamente indicados no contrato. Quanto as estas últimas, existem juros compensatórios (os devidos por utilização do crédito), taxas de juros por ultrapassagem do saldo disponível (os chamados juros por descobertos) e juros por incumprimento (juros moratórios). Existe ainda um período de crédito gratuito e que corresponde ao tempo que medeia entre a data da compra do bem ou serviço e a data que é indicada no primeiro extrato seguinte para que seja efetuado o correspondente pagamento (total ou parcial) à entidade emitente do cartão. Durante este período o titular do cartão beneficia de crédito sem juros na eventualidade de o saldo mensal ser pago na íntegra até àquela data. Saliente-se que os atrasos ou a falta de pagamento de créditos e juros da utilização do cartão dão origem a comunicação à Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal. Passados em revista que foram os mecanismos típicos da utilização do cartão de crédito, é nossa a convicção de que a equação correta a ser feita do analisado não pode deixar de incluir o cumprimento do estipulado na LFL.

Com efeito, repare-se que sob a epígrafe do seu Título IV (Endividamento autárquico), aquela Lei prevê através do n.º 1 do artigo 38º, que os municípios possam utilizar



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito. Sendo que, nos termos do preceituado no n.º 2 do mesmo artigo, a abertura de crédito é reputada pela lei como empréstimo, estando o recurso aos empréstimos regulados nos números seguintes deste mesmo artigo.

Associado a este entendimento lembramos que o acesso à utilização de cartões de crédito por um município deve pautar-se pela observância de regras impostas pela LFL. Às considerações precedentes ainda se devem atender a todas as que se devem atender ao tratamento contabilístico e na ausência de previsão do POCAL.

Consequentemente a situação descrita configura uma conduta passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória alínea a) do n.º 65.º da LOPTC com fonte nos factos descritos.

1.4.11. IDENTIFICAÇÃO FUNCIONAL DOS INTERVENIENTES

O POCAL impõe no ponto 2.9.6 que «todos os documentos e informações escritas que integrem os processos administrativos internos, todos os despachos e informações que sobre os mesmos forem exarados, bem como todos os documentos do sistema contabilístico, devem identificar, nominal, temporal e funcionalmente os eleitos, os dirigentes, os funcionários e os agentes seus subscritores».

Verificou-se, porém, que a autarquia nem sempre respeita esta norma. Acresce dizer que o SCI da autarquia não prevê esta norma regulamentar, situação que carece de ser ultrapassada. Para melhor identificação das assinaturas e rubricas dos responsáveis, foram solicitados espécimes das mesmas⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁷⁾ Inseridos em documentos de trabalho arquivados na IAR.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

1.4.12. IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS IRREGULARIDADES NA NSCI

Relatório (Ponto)	Sistema de Controlo Interno	Base Jurídica
1.4.4	No exercício de 2010 não foram efetuadas contagens físicas dos valores em cofre de acordo com os preceitos legalmente estabelecidos	Ponto 2.9.10.1.9 e 2.9.10.1.10 do POAL e artigo 25.º da NSCI
1.4.5	Não foi fixado pelo órgão executivo o valor fixo de caixa para 2010 e o valor referenciado na NSCI não foi respeitado.	Ponto 2.9.10.1.1 do POAL e n.º 1 do artigo 16.º da NSCI
1.4.7	Os cheques encontram-se à guarda do tesoureiro.	Artigos 19.º e 20.º da NSCI e ponto 2.9.5, alínea c) e ponto 2.9.10.1.3 ambos do POAL
1.4.7	Não é acautelado o princípio da segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria.	Conjugação dos pontos 2.9.5 al. c) com o 2.9.10.1.3 e 2.9.10.1.5, todos do POAL
1.4.8	As reconciliações bancárias não são efetuadas sistematicamente e carecem de regularização alguns movimentos.	Artigo 22.º, n.º 2 da NSCI e ponto 2.9.10.1.5 do POAL
1.4.9	Nem todas as receitas arrecadadas pelos postos de cobrança diferentes da Tesouraria são depositadas diariamente.	Ponto 2.9.10.1.4 do POAL e n.º 4, do artigo 21.º, RSCI
1.4.9	Não foi autorizada a cobrança de receitas nos postos externos à tesouraria, não foram designados os responsáveis pela cobrança de receita, não existem contas correntes para cada um dos respetivos postos	Pontos 2.9.5. e 2.9.10.1.4 do POAL
1.4.9	Não existem contas correntes de responsabilidade de cada um dos postos de cobrança na autarquia	Ponto 2.9.10.2.3 do POAL
1.4.9	O controlo das operações e o registo metódico dos factos não era efetuado. Designadamente o registo contabilístico associado à receita só ocorria após a respetiva cobrança, razão pela qual a faturação emitida não era registada nas adequadas contas de terceiros.	Ponto 2.9.2, alínea j) e 3.2, alínea d) do POAL
1.4.10	Não foram respeitadas as regras relativas à constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos fundos de manio	Artigos 53.º a 55.º da NSCI
1.2.11	Nem todos os documentos estão identificados de forma nominal, temporal e funcional pelos seus intervenientes	Ponto 2.9.6 do POAL

CAPÍTULO IV
DA GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Convém esclarecer que o presente Capítulo versa sobre matérias da OS sobre a avaliação da legalidade da aplicação da redução remuneratória aos titulares de cargos políticos, aos membros de gabinete e aos trabalhadores, prevista no artigo 11.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, no artigo 2.º da Lei n.º 47/2010, de 14 de dezembro e no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010 (OE₂₀₁₁). Foi observada a regularidade dos procedimentos objeto destas medidas de controlo de despesa no âmbito dos recursos humanos. Neste Capítulo ainda foi analisada a legalidade dos processos de acumulações de funções e o sistema de controlo existente na Edilidade.

2. DAS MEDIDAS ORÇAMENTAIS DE REDUÇÃO OBRIGATÓRIA

2.1. DA AMOSTRA

DOS SUJEITOS ABRANGIDOS

A amostra das situações abrangidas coincidiu com o universo face ao seu reduzido número em cada uma das situações abrangidas por uma redução remuneratória. Deste modo, na Edilidade só existem dois autarcas abrangidos – PCM e VPCM pelas medidas restritivas. Número idêntico de trabalhadores técnicos superiores abrangidos pelas medidas de restrição. Não existem dirigentes providos na Edilidade pelo que não foram observadas situações que afetassem dirigentes municipais. Todavia, existem dois técnicos superiores que vieram a ser abrangidos por medidas de contenção e consolidação previstas no OE₂₀₁₁. Só um membro do Gabinete de Apoio Pessoal se encontra enquadrado nesta medida de contenção de despesa.

Aqui estamos perante uma matéria de observação que excede o âmbito temporal (ano de 2010) definido na OS estendendo a observação para o ano corrente dado os efeitos de OE₂₀₁₁.

DA OBSERVAÇÃO

Não foram observados todos os meses abrangidos no espaço temporal onde as medidas se aplicavam mas apenas alguns, exceto se os inspetores signatários reputassem a necessidade



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

de alargamento da amostra a outros meses, o que não ocorreu. Os procedimentos encontravam-se todos informatizados, a introdução de dados e o respetivo resultado em suporte de papel foi de observação simples. A ocorrer algum erro o mesmo enformaria os atos subsequentes do procedimento de redução. Assim, face à tipicidade de procedimentos, à uniformidade de critérios, ao reduzido número de trabalhadores e meses do ano abrangidos, ao facto de ser um pequena autarquia em que o mesmo trabalhador procede à descarga da informação, à utilização do mesmo suporte informático que processará os mesmos tipos de documentos (aplicação da AIRC) bem como ao período curto de deslocação no Município, entendeu-se que seria desnecessário cobrir todos os meses abrangidos.

O corte salarial incidiu sobre o valor da remuneração total ilíquida. Atendeu-se ao somatório de todas as prestações pecuniárias: remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso semanal e feriados. São excluídas do cômputo as prestações sociais⁽⁵⁸⁾ tais como subsídio de refeição, de transporte ou o reembolso de despesas efetuado nos termos da lei e os montantes pecuniários que tenham natureza de prestação social. Na determinação da taxa de redução, os subsídios de férias e de Natal tiveram tratamento autónomo.

2.2. APLICAÇÃO DA REDUÇÃO REMUNERATÓRIA AOS MEMBROS DO ÓRGÃO EXECUTIVO DA CMSCG - PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE – LEI N.º 12-A/2010, DE 30 DE JUNHO E OE_2011

Determina o n.º 1, do artigo 11.º daquela lei identificada em epígrafe que o vencimento mensal ilíquido dos titulares dos cargos⁽⁵⁹⁾ é reduzido em 5%, excecionalmente. Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do EEL, os membros do órgão executivo das autarquias têm direito a uma remuneração mensal⁽⁶⁰⁾ e a dois subsídios extraordinários anuais, de valor igual àquela. A este direito acresce outro, cujo pagamento é faseado em doze vezes por ano, respeitante à atribuição de despesas de representação - trinta por cento das retribuições mensais para o presidente e vinte por cento para os vereadores⁽⁶¹⁾ os quais são pagas doze vezes por ano⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁸⁾ Porque não são consideradas na remuneração total ilíquida mensal.

⁽⁵⁹⁾ A alínea j), do n.º 2, daquele artigo vem a considerar o presidente e os vereadores a tempo inteiro das Câmaras Municipais como titulares de cargos políticos.

⁽⁶⁰⁾ Indexada ao vencimento base do Presidente da República Portuguesa, nos termos da conjugação dos artigos 2.º e 6.º do EEL. Constitui um direito – vide artigo alíneas a), b) e do n.º 1 do artigo 5.º do EEL.

⁽⁶¹⁾ Cfr. n.º 4 do artigo 6.º do EEL.

⁽⁶²⁾ A remuneração do PCM é fixada por referência ao vencimento base do Presidente da República (em 2010 e 2011 é de € 7 6830,33 – Lei n.º 26/84, de 31 de novembro alterada pelas Lei n.ºs 102/88, de 25 de agosto, e 28/2008, de 3 de julho) em conformidade com os seguintes índices a) Municípios de Lisboa e Porto – 55%; b) Municípios com 40 000 ou mais eleitores 50%; c) Municípios com mais de 10 000 e menos eleitores – 45%; e d) Restantes municípios – 40%.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

No ano de 2010 a redução de 5% nos vencimentos dos eleitos (PCM e VPCM) incidiu sobre a remuneração base, entre junho a dezembro de 2010. Assim, os mapas *infra* exibem a amostra⁽⁶³⁾ das remunerações onde se fez incidir a restrição legal:

QUADRO XIV – REDUÇÃO REMUNERATÓRIA DOS ELEITOS __, 2010 E 2011

Nome	Cargo	Vencimento Bruto		Descontos				Total	Vencimento Líquido					Vencimento líquido	Unidade: eur	
		Remuneração base	Despesas de Representação	Entidade	Percentagem	Base legal	Valor		n.º 1 art 11.º Lei 12-A/2010, 30 Junho	al a) art 19.º ex vi n.º 9 al f) LO_2011	Entidade	Percentagem	Valor			
Manuel Avelar Cunha Santos	PC	a) 3 053,00	888,78	ADSE	1,50%	c)	45,8	2.987,80	5%	2800,35	9,3239%	2629,92	ADSE	1,50%	39,45	2.541,00 €
				CGA	10%	d)	b) 309,18						CGA	11%	313,09	
				IRS	16,40%	e)	599,00						IRS	14,80%	502	
		a) 3 053,00	888,78	ADSE	1,50%	c)	45,8	2.987,80	5%	2800,35	9,3239%	2629,92	ADSE	1,50%	39,45	2.541,00 €
				CGA	10%	d)	b) 309,18						CGA	11%	313,09	
				IRS	16,40%	e)	599,00						IRS	14,80%	502	
		a) 3 053,00	888,78	ADSE	1,50%	c)	45,80	5.256,63	5%	2800,35	9,3239%	2629,92	ADSE	1,50%	39,45	4.565,25
				CGA	10%	d)	b)61 8,39						CGA	11%	6321,3	
				IRS	16,40%	e)	646,45						IRS	14,80%	502	
		Subsidio de Natal 3 053,00		IRS(SN)	14,00%	e)	427,51		5%	2800,35	7,3804%	2686,29	IRS(SN)	12,80%	343	
				ADSE	1,50%	c)	45,80						ADSE	1,50%	39,45	
				CGA	10%	d)	b) 309,18						CGA	11%	313,09	
		a) 3 053,00	888,78	ADSE	1,50%	c)	45,80	2.987,80	5%	2800,35	9,3239%	2629,92	ADSE	1,50%	39,45	2.541,00 €
				CGA	10%	d)	b) 309,18						CGA	11%	313,09	
				IRS	16,40%	e)	599						IRS	14,80%	502	

NOTA DE ESCLARECIMENTO: Foram verificados os 4 meses + subsidio de Natal do ano de 2010

a) Manuel Avelar Cunha Santos - professor da Escola Básica e Secundária da Graciosa com vencimento 3 091,82 €

b) Vencimento de Presidente do Município - 3 053,00 €

c) Faz o desconto para a caixa de aposentação na base da Categoria do serviço de origem de docente

d) Dec-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro

e) Dec-Lei n.º 78/94, de 9 de maio

f) Tabela retenção da fonte da RAA - Casado/I T/Julia/Olhos - Despachos n.º 10444/2010 e 3074/2011, in respectivamente, DR, II, S, n.º 119, de 22 de junho de 2010 e DR, II, S, n.º 31, de 14 de fevereiro de 2011

Nome	Cargo	Vencimento Bruto		Descontos				Total	Vencimento Líquido					Unidade euro		
		remuneração base	Despesas de Representação	Entidade	Percentagem	Valor	Base legal		n.º 1 art 11.º Lei 12-A/2010, 30 Junho	al a) art 19.º ex vi n.º 9 al f) LO 2011	Entidade	Percentagem	Valor	Vencimento líquido		
Maria da Conceição de Sousa da Luz Cordeiro	VP	a) 1 441,78	474,02	ADSE	1,50%	36,64	d)	2.246,60	5%	1 441,78	6,98%	1 341,19	ADSE	1,50%	32,38	1934,39
		b) 1 000,62		CGA	10%	e) 144,18	e)						CGA	11%	147,53	
				IRS	18,80%	489	f)						IRS	18%	483,00	
		a) 1 441,78	474,02	ADSE	1,50%	36,64	d)	2.246,60	5%	1 441,78	6,98%	1 341,19	ADSE	1,50%	32,38	1934,39
		b) 1 000,62		CGA	10%	e) 144,18	e)						CGA	11%	147,53	
				IRS	18,80%	489	f)						IRS	18%	483,53	
		a) 1 441,78	474,02	ADSE	1,50%	36,64	d)	3.713,80	5%	1 441,78	6,98%	1 341,19	ADSE	1,50%	32,38	3821,25
		b) 1 000,62		CGA	10%	e) 288,36	e)						CGA	11%	147,53	
				IRS	18,80%	489,00	f)						IRS	18%	483,53	
		a) Subsídio Natal 1 441,78	474,02	IRS(S N)	17,20%	357,00	f)	2.246,60	5%	1 441,78	6,98%	1 341,19	IRS(S N)	16,40%	360,64	1934,39
		b) Subsídio Natal 1 000,62		ADSE	1,50%	36,64	d)						ADSE	1,50%	32,38	
				CGA	10%	e) 144,18	e)						CGA	11%	147,53	
		a) 1 441,78	474,02	ADSE	1,50%	36,64	d)	2.246,60	5%	1 441,78	6,98%	1 341,19	ADSE	1,50%	32,38	1934,39
		b) 1 000,62		CGA	10%	e) 144,18	e)						CGA	11%	147,53	
				IRS	18,80%	489,00	f)						IRS	18%	483,53	
		a) Subsídio Natal 1 441,78	474,02	IRS(S N)	17,20%	357,00	f)	2.246,60	5%	1 441,78	6,98%	1 341,19	IRS(S N)	16,40%	360,64	1934,39
		b) Subsídio Natal 1 000,62		ADSE	1,50%	36,64	d)						ADSE	1,50%	32,38	
				CGA	10%	e) 144,18	e)						CGA	11%	147,53	

NOTA DE ESCLARECIMENTO: Foram verificados 4 meses + subsidio de Natal do ano de 2010

a) Remuneração que auferia no serviço de origem, o valor de 1 441,78 €

b) Diferença de vencimento (cargo)

c) O desconto é feito sobre a categoria de origem

d) DL n.º 118/83, de 25 de fevereiro

e) Dec-Lei n.º 78/94, de 9 de maio

f) Tabela de retenção da fonte da RAA - Casada/2 titulares/2 dependentes - Despachos n.º 10444/2010 e 3074/2011, in respectivamente, DR, II, S, n.º 119, de 22 de junho de 2010 e DR, II, S, n.º 31, de 14 de fevereiro de 2011

2.3. APLICAÇÃO DA REDUÇÃO REMUNERATÓRIA AOS MEMBROS DO GAP DA CMSCG - LEI N.º 47-A/2010, DE 7 DE SETEMBRO

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 74.º da LAL a remuneração do chefe de gabinete de apoio pessoal corresponde a 90% da remuneração dos vereadores em regime de tempo inteiro da CM, com direito a abonos genericamente atribuído para a função pública. Por sua vez, os adjuntos e secretários, a remuneração corresponde a 80% e 60%, respetivamente, com direitos a abonos genericamente atribuídos para a função pública. Na Edilidade apenas existe um

(63) A observação respeita aos meses de setembro a dezembro de 2010 e aos meses de janeiro a março de 2011. Foi incluída a aplicação dos descontos do OE_2011 para o mês de dezembro e Subsidio de Natal para efeitos de teste dos cálculos da aplicação informática.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

PA-

membro do GAP como consta do mapa *infra*. No ano objeto de observação a redução de 5% recaiu sobre a remuneração base do membro de apoio pessoal, no período de setembro a dezembro.

QUADRO XV – REDUÇÃO VENCIMENTOS DOS MEMBROS DE GABINETE DE APOIO PESSOAL – LEI N.º 47/2010, DE 7 DE SETEMBRO E OE_2011

Unidade: euro														
Nome	Cargo	Vencimento Bruto			Descontos			Vencimento Líquido			Descontos			Vencimento líquido
		Valor	Nível	Posição	Entidade	Percentagem	Valor	al a) art 19.º LO 2011	Lei 47/2010	Entidade	Percentagem	Valor		
Ana Isabel Goulard Bettencourt	Secretaria do Gabinete	b) 465,44	NA	ADSE	NA	NA	NA	a) 5%	1.392,17	ADSE	NA	NE	1140,24	
				TSU	11%	161,20				TSU	11%	153,17		
				IRS	11,20%	164,00				IRS	10,40%	144,78		
				ADSE	NA	NA				ADSE	NE	NE	1140,24	
				TSU	11%	161,20				TSU	11%	153,17		
				IRS	11,20%	164,00				IRS	10,40%	144,17		
				ADSE	NA	NA				ADSE	NE	NE	2.188,50	
				TSU	11,00%	322,40				TSU	11%	306,27		
				IRS	11,20%	328,00				IRS	10,40%	289,57		
				ADSE	NA	NA				ADSE	NE	NE	1140,24	
				TSU	11%	161,20				TSU	11%	153,17		
				IRS	11,20%	164,00				IRS	10,40%	144,17		

NA - Não aplicável;

a) Por lapso, os Serviços dos Recursos Humanos não fizeram o desconto dos 5%, nos termos artº11 da Lei 12-A/2010, de 30 de Junho. No mês de julho foi utilizada a redução com efeitos de retroactivos.

b) Respeitante a 60% do vereador a tempo inteiro, conforme Lei n.º 169/99, de 18/9.

2.4. APLICAÇÃO DA REDUÇÃO REMUNERATÓRIA AOS TRABALHADORES DA CMS CG - LEI N.º 55-A/2010, DE 31 DE DEZEMBRO

O artigo 19.º daquela lei que aprova a OE_2011 aplica uma redução salarial aos trabalhadores em exercício de funções a 1 de janeiro de 2011 e sistematiza a progressão salarial com taxas entre 3,5% e 10%, por grupos de trabalhadores, com vencimentos superiores a 1.500,00 €, abrangidos por uma redução salarial progressiva, cuja variação se situa no intervalo de 3,5% a 10%⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶⁴⁾ A 1 de janeiro de 2011 foram reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais de categorias de pessoas, de valor superior € 1500, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos: a) 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a (euro) 1500 e inferiores a (euro) 2000; b) 3,5 % sobre o valor de (euro) 2000 acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que exceda os (euro) 2000, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a (euro) 2000 até (euro) 4165; c) 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a (euro) 4165 (euro). Os grupos de pessoas abrangidas são as seguintes: a) O Presidente da República; b) O Presidente da Assembleia da República; c) O Primeiro-Ministro; d) Os Deputados à Assembleia da República; e) Os membros do Governo; f) Os juizes do Tribunal Constitucional e juizes do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República, bem como os magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e juizes da jurisdição administrativa e fiscal e dos julgados de paz; g) Os Representantes da República para as regiões autónomas; h) Os deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas; i) Os membros dos governos regionais; j) Os governadores e vice-governadores civis; l) os **eleitos locais**; m) Os titulares dos demais órgãos constitucionais não referidos nas alíneas anteriores, bem como os membros dos órgãos dirigentes de entidades administrativas independentes, nomeadamente as que funcionam junto da Assembleia da República; n) Os membros e os trabalhadores dos gabinetes, dos órgãos de gestão e de gabinetes de apoio, dos titulares dos cargos e órgãos das alíneas anteriores, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, do Presidente e juizes do Tribunal Constitucional, do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, do Presidente do Tribunal de Contas, do Provedor de Justiça e do Procurador-Geral da República; o) Os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, incluindo os juizes militares e os militares que integram a assessoria



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Assim, para os trabalhadores integrados nas carreiras gerais, a redução remuneratória da respetiva remuneração base daqueles que se situem: - entre a 3ª e a 4ª posição remuneratória (1561,92 €) e, em termos gerais, a partir da 4ª posição remuneratória - na carreira geral de técnico superior; - os coordenadores técnicos a partir da 4ª posição remuneratória - na carreira de assistente técnico.

O próprio OE₂₀₁₁ estatui que o regime fixado naquele artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excecionais, em contrário e sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e contractos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos. O mapa infra respeita apenas ao mês de janeiro dado que se observou que nos restantes meses os procedimentos eram idênticos.

QUADRO XVI – MAPA DEMONSTRATIVO DA REDUÇÃO DOS VENCIMENTOS DOS TRABALHADORES QUE AUFEREM

> = A 1.500,00 €₂₀₁₁

Unidade: euro																		
Nome	Categoria	Vencimento Bruto			Descontos				Vencimento Líquido					Descontos			Vencimento líquido	
		Valor	Nível	Posição	Entidade	Percentagem	Base legal	Valor	al a) art 19.º LO ₂₀₁₁	al b) art 19.º LO ₂₀₁₁	al c) art 19.º LO ₂₀₁₁	Entidade	Percentagem	Valor				
Maria de Lurdes Faustino Constantino	Técnica Superior	1.579,09	22.1	3	ADSE	1,50%	b)	23,69	3,50%	55,27	3,50%	1.523,82	10%	NA	ADSE	1,50%	22,86	1163,34
					CGA	11%	c)	173,7							CGA	11%	167,62	
					IRS	11,60%	d)	176,00							IRS	11,20%	170,00	
Claudia Raquel Lourenço Vieira Silva	Técnica Superior a)	1.552,78	22.1	3	ADSE	1,50%	b)	23,29	3,50%	54,35	3,50%	a) 1.500,00	10%	NA	ADSE	1,50%	22,88	1141,32
					CGA	11%	c)	173,7							CGA	11%	167,8	
					IRS	12,40%	e)	192,54							IRS	11,20%	168,00	

a) A funcionária descontou 1/6 do vencimento referente a 3 dias de atestado

b) DL n.º 115/83, de 25 de fevereiro

c) DL n.º 73/84, 9 de março

d) Tabela reatada da base da RAA-2010 - 011 - Não casado/dependente - Despaghos n.º 10444/2010 e 3074/2011, in respectivamente, DR, II, S. n.º 119, de 22 de junho de 2010 e DR, II, S. n.º 31, de 14 de fevereiro de 2011

e) Tabela reatada da base da RAA - 2011 - Casado/dependente - Despaghos n.º 10444/2010 e 3074/2011, in respectivamente, DR, II, S. n.º 119, de 22 de junho de 2010 e DR, II, S. n.º 31, de 14 de fevereiro de 2011

NA - Não Aplicável

militar ao Ministério Público, bem como outras forças militarizadas; p) O pessoal dirigente dos serviços da Presidência da República e da Assembleia da República, e de outros serviços de apoio a órgãos constitucionais, dos demais serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, bem como o pessoal em exercício de funções equiparadas para efeitos remuneratórios; q) Os gestores públicos, ou equiparados, os membros dos órgãos executivos, deliberativos, consultivos, de fiscalização ou quaisquer outros órgãos estatutários dos institutos públicos de regime geral e especial, de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal, das fundações públicas e de quaisquer outras entidades públicas; r) Os trabalhadores que exercem funções públicas na Presidência da República, na Assembleia da República, em outros órgãos constitucionais, bem como os que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, nos termos do disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 2.º e nos n.os 1, 2 e 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 3-B/2010, de 28 de abril, incluindo os trabalhadores em mobilidade especial e em licença extraordinária; s) Os trabalhadores dos institutos públicos de regime especial e de pessoas coletivas de direito públicas dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo; t) Os trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal, com as adaptações autorizadas e justificadas pela sua natureza empresarial; u) Os trabalhadores e dirigentes das fundações públicas e dos estabelecimentos públicos não abrangidos pelas alíneas anteriores v) O pessoal nas situações de reserva, pré-aposentação e disponibilidade, fora de efetividade de serviço, que beneficie de prestações pecuniárias indexadas aos vencimentos do pessoal no ativo.



2.5. DOS RESULTADOS DA OBSERVAÇÃO

O sistema de dedução da redução salarial encontra-se implementado com uma aplicação informática da AIRC. A percentagem respeitante ao desconto de cada vencimento das pessoas abrangidas é assumida e encontra-se operacional. O automatismo é funcional após introdução dos dados e culmina na impressão das listagens onde se constata a determinação legal imperativa.

O corte salarial estabelecido pelas citadas leis *infra* recaiu sobre o valor da remuneração total ilíquida. Abrangeu toda a remuneração de cada sujeito (base mais as restantes quando aplicáveis ao caso concreto – suplementos, subsídios, trabalho suplementar nas modalidades de trabalho prestado em dias de descanso semanal e extraordinário, abonos, emolumentos, senhas de presença, subvenções e despesas de representação - que concorrem para a remuneração efetivamente auferida). Ficaram excluídos de redução as prestações sociais, nos termos do n.º 4 daquele artigo⁽⁶⁵⁾. Na utilização destas regras de corte salarial efetivo aos casos em que resulte uma remuneração total ilíquida inferior a 1.500,00 €, aplicou-se apenas a redução necessária a assegurar a percepção daquele valor.

Os subsídios de férias e de Natal (ou subsídios extraordinários) tiveram tratamento autónomo e separado dos meses onde ocorreu o processamento dos mesmos.

Não foi presente aos signatários qualquer proposta ou deliberação de atribuição de uma remuneração compensatória, igual ao montante da redução remuneratória efetuada ex vi OE₂₀₁₁ aos trabalhadores da autarquia cuja remuneração total ilíquida mensal, nos termos daquele orçamento, se situe no intervalo entre os 1.500,00€ e os 2.000,00€, nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/A, de 15 de fevereiro. Esta compensação também poderá incluir os trabalhadores cuja remuneração total ilíquida se situe acima dos 2.000,00€ e que por força da aplicação da redução efetuada resulte uma remuneração total ilíquida inferior a 2.000,00€.

Todavia, aquelas operações de limitação salarial não se encontram refletidas nos documentos em suporte de papel existentes (folhas de vencimentos). Encontram-se visíveis e legíveis os abonos (remuneração base, subsídio de refeição e ADSE – encargos com a saúde) e os descontos (CGA, ADSE, TSU⁽⁶⁶⁾, IRS – categoria A, ATAM, Sindicato e descontos judiciais,

⁽⁶⁵⁾ Não faz parte do cômputo da ponderação de remuneração total ilíquida. As prestações sociais traduzem-se em subsídios de refeição, subsídios de transporte ou o reembolso de despesas efetuado nos termos da lei e montantes pecuniários que tenham natureza de prestação social.

⁽⁶⁶⁾ A aplicação desta taxa reporta-se a Ana Isabel Bettencourt, membro do GAP. Ora, os membros dos Gabinetes de Apoio Pessoal não são considerados trabalhadores nos termos da Lei n.º 12-A/2008, porque, não possuem as características de profissionalidade que os caracterizam. Os membros do GAP desempenham cargos de confiança política, de natureza não permanente, sendo livremente



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature and initials in blue ink.

estes últimos quando aplicáveis) nos documentos de remunerações. Deste modo, não se compreende a razão de haver de um tratamento diferente dos descontos. Os que resultam da aplicação das medidas de controlo orçamental do Estado, acima aludidas, deveriam ter idoneidade igual nos documentos de processamento devendo estar patentes juntamente com os outros descontos de natureza obrigatória pelo princípio da transparência da conduta da administração. Ainda durante a deslocação ao Município dos inspetores signatários os serviços municipais contactaram os serviços da AIRC no sentido de procederem a uma alteração para que nos documentos processados se tornasse evidente a omissão ora exibida. Desta forma, deverão os serviços em sede do exercício de direito de defesa anexar todos os documentos demonstrativos da correção da aplicação.

Em sede de Projeto de Relatório foi solicitado aos serviços para em sede do exercício de direito de defesa, procedessem à demonstração da correção dos recibos, o que veio a ocorrer (cfr. doc. a fls. 1191 a 1195). Deste modo, a irregularidade encontra-se corrigida, logo sanada.

3. DA ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

Consta da OS a acumulação de funções públicas com funções privadas e daquelas com funções públicas. Nos arquivos dos processos de pessoal apenas existia um único pedido de acumulação de funções do trabalhador Carlos Corte-Real da Silva, técnico superior de engenharia. Além deste pedido, a IAR tinha conhecimento, mediante a apresentação de uma queixa, que mereceu uma informação, da existência de uma acumulação de funções não formalizadas por um pedido reduzido a escrito do fiscal municipal, Luís Manuel Lima Medeiros ⁽⁶⁷⁾.

O pedido de acumulação de funções do engenheiro municipal havia sido elaborado em 2005 com enquadramento legislativo do Decreto-Lei n.º 413/93, de 23 de dezembro. Todavia, os elementos de direito habilitantes e enformadores daquele exercício não estavam evidenciados naquele requerimento. Baseavam-se nas normas do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho. Assim, considerado este desvio associado aos factos de ter ocorrido alteração legislativa (LVCR) e ausência de evidências de controlo do exercício de acumulação de funções, o funcionário apresentou um novo requerimento em conformidade com a nova lei respeitando todos os requisitos exigidos.

amovíveis. Nesta conformidade, e na medida em que não dispõem de uma relação jurídica de emprego público nos termos dos artigos 1º a 3º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro estão abrangidos pelo disposto no artigo 16.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro. Ressalva-se, contudo, a situação dos membros do GAP que tenham adquirido esse direito nos seus lugares de origem na medida em que mantêm todos os direitos inerentes àqueles - cfr. Artigo 74º da LAL

⁽⁶⁷⁾ Ofício n.º SAI-IAR/2011/106 de 16 de junho.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

Em sede de Projeto de Relatório foi solicitado aos serviços para em sede do exercício de direito de defesa, procedessem à demonstração da correção dos recibos, o que veio a ocorrer (cfr. docs. a fls. 1189 a 1190). Deste modo, a irregularidade encontra-se corrigida, logo ultrapassada.

Das diligências efetuadas quando da deslocação ao Município de Santa Cruz de Graciosa, constatou-se os factos seguintes:

- a) O fiscal de obras, Luís Manuel Lima Medeiros, não tinha formalizado pedido de acumulação de funções até ao momento ao início da deslocação. Só veio a exarar um requerimento a 11 de julho de 2011. Até conclusão da presente relato não havia sido presente qualquer decisão do PCM sobre este pedido;
- b) O fiscal referiu aos signatários que não sabia como proceder (se havia ou não de apresentar requerimento porque exercia os trabalhos em período pós laboral, de forma descontínua, e que essas tarefas não conflituavam com as funções que desempenhava – essa convicção estendeu-se ao momento em que a IAR publicitou o conhecimento da situação e oficiou a deslocação à autarquia);
- c) Em entrevista com os inspetores declarou, apresentando uma informação por si exarada em momento posterior, que acumulava funções com o trabalho que efetuava em horário pós laboral para a empresa Tecnovia, na qualidade de analista de solos, empresa para a qual havia trabalhado antes de ingressar nos quadros da Edilidade em 1996;
- d) Nesse documento também aludiu que esse facto era do conhecimento dos autarcas do executivo do atual mandato e do anterior;
- e) Luís Medeiros referiu que o conteúdo funcional de analista de solos traduz-se no controlo de qualidade de solos (inertes fabricados na britadeira como “pó de pedra; brita 4/16; brita 11/22; brita 11/32; tout-venant⁽⁶⁸⁾ 0/32; tout-venant 0/32 2ª”), controlo de betão fabricado na Central de Betão, controlo de betão betuminoso fabricado na Central Betuminosa (Binder, camada desgaste) e controlo de materiais de aterro diversos;
- f) Luís Medeiros, referiu que no Concelho de Santa Cruz da Graciosa, na ilha, a qualificação de analista de solos, como categoria profissional, é apenas detida como habilitação para o seu exercício pelo próprio; e que na recolha das amostras tem ensinado “*alguns colaboradores da empresa como fazer, assim sendo só faço o respetivo controlo de*

⁽⁶⁸⁾ Grosso modo, tout-venant é o material “*não selecionado*”. Traduzido à letra é, mais ou menos, “tudo o que venha”. É gravilha de vários diâmetros, (não selecionado, isto é, até cerca de 50 ou 100mm) muitas vezes misturada com “*poeira*”.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Del-

qualidade Laboratorial, realizando os ensaios de acordo com as normas específicas de cada produto a analisar, assegurando se o Produto está em Conformidade”

- g) A Edilidade dispõe de controlo de ponto sendo processado o registo de pessoal, onde a assiduidade e pontualidade se cuidam – desta forma não existem indicadores de violação dos deveres de assiduidade e pontualidade constante do n.º 11 do artigo 3.º do EDTFP;
- h) Os serviços administrativos desconhecem qualquer situação de desempenho de outras funções que não sejam as públicas no horário de trabalho;
- i) Não existem registos de controlo de saídas externas em serviço dos trabalhadores da autarquia em geral e deste em particular;
- j) O PCM até à data da presente atividade inspetiva não tinha efetuado quaisquer diligências formais. Todavia, a este propósito, a 15 de julho informou os signatários sobre contactos telefónicos com a DROAP no sentido de ser esclarecido o modo adequado de procedimento desde 16 de junho;
- l) São distintas as funções exercidas na Edilidade de fiscal de obras⁽⁶⁹⁾ e as de analista de solos;
- m) O conteúdo funcional de fiscal de obras traduz-se na fiscalização de trabalhos na via pública, por empresas concessionárias e outras, de acordo com o regulamento de obras da via pública, efetuando as medições necessárias, informa os processos que são distribuídos; obtém todas as informações de interesse para os serviços onde está colocado, através da observação direta no local; verifica e controla as autorizações e licenças para execução de trabalhos; vistoria prédios, informando sobre o seu estado de conservação. A estas funções ainda se associam as que estão diretamente prevista no artigo 93.º e seguintes do RJUE;
- n) Em sede de avaliação de desempenho nos anos precedentes, em sede SIADAP, constata-se que os anos em foi avaliado (2007 e 2010) a sua classificação de serviço atribuída⁽⁷⁰⁾ foi de adequado e não consta qualquer registo desfavorável nos objetivos e competências;
- o) De acordo com a responsável dos recursos administrativos, Dr.ª Isabel Bettencourt, o registo biográfico do trabalhador Luís Manuel Lima Medeiros, não consta a instauração de procedimento disciplinar ou registo de qualquer menção que abone em prejuízo.

⁽⁶⁹⁾ Vide Despacho n.º 38/88, publicado no DR, n.º 22, II S, de 26 de janeiro de 1989.

⁽⁷⁰⁾ A Edilidade não tem cumprido regularmente as suas obrigações de avaliação de desempenho dos seus trabalhadores nos anos de 2006, 2008 e 2009, não foi efetuada a avaliação de desempenho dos trabalhadores do Município de Santa Cruz, violando o artigo do SIADAP aplicado às autarquias locais pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro. Deverá a edilidade proceder à avaliação anual dos seus trabalhadores, devendo os próprios trabalhadores impulsionar e suscitar a avaliação.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]

Não existem indicadores, nos documentos arquivados nos serviços, da violação dos deveres de imparcialidade do trabalhador Luís Medeiros, nos termos conjugados da alínea c) do n.º 2 e do n.º 5 do artigo 3.º do EDTFP⁽⁷¹⁾. Também não existem indícios exarados em quaisquer documentos ou atos administrativos de violação dos deveres de assiduidade e pontualidade⁽⁷²⁾ constante da alínea i) e j) do n.º 2 e n.º 11 do artigo 3.º do EDTFP por parte do fiscal de obras.

A conduta do fiscal ao não solicitar por escrito a acumulação de funções públicas com funções privadas, desde o início em que começou a acumular funções, no plano fáctico, parece configurar, no plano jurídico, a violação do dever de zelo⁽⁷³⁾, prevista no n.º 2, alínea e), e n.º 7 do artigo 3.º do EDTFP. A violação deste dever traduziu-se em ter evidenciado o desconhecimento e a não aplicação das normas legais e regulamentares, *scilicet* a que respeita à necessidade de reduzir a escrito um pedido de acumulação de funções. Seria sancionada com a pena de multa nos termos da alínea d) do artigo 16.º daquele Estatuto. Todavia, a especial situação de acumulação de funções determina que a violação deste dever é sancionado com a pena de suspensão nos termos da alínea c) do artigo 17.º do EDTFP quando os seus pressupostos se verifiquem. Deste modo, o exercício de funções em acumulação, sem autorização ou apesar de não autorizados ou, ainda, quando a autorização tenha sido concedida com base em informações ou elementos, por eles fornecidos, que se revelem falsos ou incompletos. Ora, tudo parece apontar para uma dupla ausência de (a) pedido de acumulação de funções e (b) autorização expressa do PCM.

O incumprimento daquele dever especial de zelo era e é conhecido pelos eleitos do executivo municipal do anterior e atual mandato. Esse conhecimento geral contribuiu para a manutenção da acumulação de exercício de funções privadas por parte de Luís Medeiros. Assim, a censurabilidade de não apresentação de um pedido escrito, que poderia ser eventualmente de indeferimento, parece se encontrar diluído na eventual inércia de controlo dos eleitos.

Ora, a pena de suspensão prende-se com a negligência grave dos deveres funcionais, o desinteresse grave pelo cumprimento destes e ataque contra a dignidade e o prestígio da função do trabalhador. O desvalor, o juízo de censura da conduta ilícita, acumulação de funções privadas, decorre de um desvalor da mesma atentas as exigências que impendem

⁽⁷¹⁾ O dever de imparcialidade consiste em desempenhar as funções com equidistância relativamente aos interesses com que seja confrontado, sem discriminar positiva ou negativamente qualquer deles, na perspetiva do respeito pela igualdade dos cidadãos.

⁽⁷²⁾ Os deveres de assiduidade e de pontualidade consistem em comparecer ao serviço regular e continuamente e nas horas que estejam designadas.

⁽⁷³⁾ O dever de zelo consiste em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

sobre um trabalhador público. Assim, tal como escreve Paulo Veiga e Moura⁽⁷⁴⁾ “(...) se o trabalhador nem sequer representou que a conduta violava deveres funcionais ou se, representando-o, só atuou por não crer nessa violação, a pena de suspensão só poderá ser aplicada se o desvalor do comportamento for reputado de grave à luz dos critérios de um “bom pai de família””.

Não existem indicadores nos documentos exarados pelo fiscal que este tenha revelado um grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres funcionais. Nos documentos resultantes da sua atividade e nas fichas do SIADAP evidencia precisamente zelo nos deveres funcionais de fiscal de obras.

Esta conduta de acumulação de funções privadas, analista de solos, aparenta não atentar gravemente contra a dignidade e prestígio da função pública.

Em termos de direito, cumpre ainda referenciar que o exercício de funções públicas em acumulação com atividades privadas encontra-se regulado na LVCR. A avaliação da incompatibilidade das atividades públicas e privadas pressupõe que a administração pública faça, *a priori*, um juízo de que pode ocorrer um conflito entre as funções que se pretendem acumular. Desta forma, para disciplinar a atividade da Administração Pública, na prossecução do princípio da imparcialidade, tal diploma fixa as regras a que obedece a acumulação de funções públicas e privadas, conforme se pode verificar nos seus artigos 25.º e seguintes. Como regra, a mencionada Lei estatui que as funções públicas devem ser exercidas em regime de exclusividade, admitindo, contudo, exceções, ou seja, aceita a acumulação daquelas com funções privadas, desde que estas últimas não tenham, conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, nem se dirijam ao mesmo círculo de destinatários. Nesta medida estabelece o n.º 2 do artigo 28.º da LVCR, que “(...) não podem ser acumuladas, pelo trabalhador ou por interposta pessoa, funções ou atividades privadas concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas e que com estas sejam conflitantes”. Por sua vez, o n.º 3 do referido preceito estatui que “estão designadamente abrangidas pelo disposto no número anterior as funções ou atividades que, tendo conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários”. Acresce que, a autorização da acumulação com funções privadas, depende da verificação de todos os pressupostos mencionados nas várias alíneas do

(74) In Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública – Anotado, Coimbra Editora, 2.ª edição, fevereiro de 2011, páginas 149 e seguintes.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

n.º 4 do artigo 28.º, bastando a não verificação de uma das situações para que o pedido de acumulação de funções não seja autorizado pela entidade competente, in casu PCM, que tem a competência no âmbito da gestão dos recursos humanos nos termos da alínea a), do n.º 2, do artigo 68.º da LAL. O indeferimento de um pedido ou pretensão tem de assegurar sempre que não podem ser acumuladas funções ou atividades privadas que comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas (não só na alínea c), do n.º 4, do artigo 28.º) ou que provoquem algum prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (na alínea d), do n.º 4, daquele artigo). A nova redação ao artigo 28.º da LVCR introduzida pela Lei n.º 34/2010, de 2 de setembro, estabeleceu que podem ser acumuladas pelo trabalhador funções ou atividades privadas a título remunerado ou não desde que as mesmas não sejam concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas e que com estas sejam conflituantes. *Ex vi legis*, as atividades concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas e que com estas sejam, as funções públicas desempenhadas, sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários.

Ora, o exercício da atividade privada de analista de solos, exercida particularmente, afigura-se, salvo melhor entendimento, poderá não ser suscetível de colidir com o exercício das funções públicas de fiscal municipal, pois além do conteúdo funcional daquelas atividades não ser similar (como se encontra exarado no ponto anterior), as mesmas parecem ter o mesmo círculo de destinatários, e como tal parecem não comprometer os deveres de isenção e imparcialidade que lhe são exigidos ao abrigo do n.º 2 do artigo 3.º do EDTFP. A circunstância de Luís Medeiros exercer funções privadas na qualidade de analista de solos aparenta não comprometer o desempenho das suas funções públicas, e como tal os deveres de isenção e imparcialidade a que está adstrito em abstrato podem não estar em causa. Contudo, só na apreciação concreta, atenta a circunscrição territorial do Concelho e respetiva coincidência com a delimitação física da ilha, o PCM, considerando os pressupostos aqui evidenciados poderá decidir, deferindo a pretensão ou negando tal exercício, fundamentando-a. A imparcialidade da ação da Edilidade deve, assim, ser garantida de modo a evitar conflitos que abalem a confiança dos particulares na integridade da autarquia.

Ora, a Administração Pública, *scilicet* CMSCG, visa a prossecução do interesse público, tendo em conta o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, os seus órgãos e agentes devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

RC

igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé pelo que os seus colaboradores (trabalhadores, eleitos e demais que sejam parceiros em atividades de interesse público) devem conformar as respetivas condutas em consonância com aqueles ditames. Por outro lado, sendo a discricionariedade uma liberdade de decisão conferida pela lei à Administração para que esta, dentro dos limites legalmente estabelecidos, escolha de entre as várias soluções possíveis aquela que lhe parecer mais adequada ao interesse público, a decisão do PCM, entidade competente para o efeito, resultante da apreciação dos pedidos de autorização das acumulações de funções, nos termos do artigo 29.º da LVCR, insere-se no seu poder discricionário. Já não se insere no poder discricionário a faculdade de instaurar procedimento disciplinar aos trabalhadores que violem qualquer um dos seus deveres funcionais. O direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve decorridos trinta dias sobre o conhecimento da infração pelos superiores nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do EDTFP. Como foi evidenciado a acumulação de funções privadas de Luís Medeiros era do conhecimento dos autarcas (estamos num contexto de ilha). Poderemos mesmo admitir a possibilidade de que a acumulação de funções havia sido tacitamente autorizada com vício de forma.

Mesmo que se considere que só recentemente, através da comunicação da IAR, junho de 2011, o PCM teve conhecimento da acumulação de funções, como já decorreu mais de 30 dias do conhecimento do facto, a instauração de procedimento já se encontrará prescrita, salvo melhor entendimento.

Assim, em face da atual pretensão escrita do fiscal, a autorização da acumulação com funções privadas, depende da verificação de todos os pressupostos mencionados nas várias alíneas do n.º 4 do artigo 28º, bastando a não verificação de uma das situações para que o pedido de acumulação de funções não seja autorizado, e deverá estar instruído com todos os elementos que fundamentem a decisão e ter em atenção os reais contornos de acumulação de funções considerando igualmente a representação de condutas que inequívoca e seriamente atentam contra a dignidade e prestígio do agente e da própria função. Também em caso de uma concreta possibilidade do fiscal de obras poder ter interesse – mesmo que indireto - em atos celebrados pela Edilidade relacionado com a empresa Tecnovia, o mesmo deverá abster-se de qualquer intervenção, declarando-se impedido para o efeito, nos termos do n.º 7 do artigo 30.º, da LVCR, conjugado com os artigos 51.º e o 45.º, n.º 1, do CPA⁽⁷⁵⁾.

⁽⁷⁵⁾ Alerta-se ainda que a omissão do dever de comunicação do impedimento constitui falta grave para efeitos disciplinares, devendo, caso se verifique, dar lugar a responsabilidade disciplinar, nomeadamente por violação dos deveres de imparcialidade - traduzido no *dever de imparcialidade consiste em desempenhar as funções com equidistância relativamente aos interesses com que seja confrontado, sem*



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Deverá, também, a autarquia implementar sistemas preventivos de controlo dos trabalhadores que acumulam funções privadas. O n.º 3 do artigo 29.º da LVCR prescreve expressamente que compete aos titulares de cargos dirigentes, sob pena de cessação da comissão de serviço, nos termos do respetivo estatuto, verificar da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas, bem como fiscalizar, em geral, a estrita observância das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas.

Em sede do Projeto de Relatório foi solicitado que no Contraditório fosse evidenciado a tomada de posição do Edil sobre os factos ora relatados anexando os documentos necessários para o efeito. Neste documento de defesa apenas foram anexos despachos de deferimento sobre os requerimentos de acumulação de funções dos trabalhadores Carlos Alberto Mendes Côrte-Real e Silva (engenheiro municipal) e de Luís Manuel Lima Medeiros (fiscal municipal), ambos de 11 de julho de 2011, ambos com data de entrada de 11 daquele mês. Mereceram deferimento do PCM (cfr. docs. a fls.1196 e 1197).

Deste modo, as situações anteriores encontram-se resolvidas.

discriminar positiva ou negativamente qualquer deles, na perspetiva do respeito pela igualdade dos cidadãos – vide n.º 5 do artigo 3.º do EDTFP - e de lealdade - traduzido no dever de lealdade consiste em desempenhar as funções com subordinação aos objetivos do órgão ou serviço – vide n.º 9 do artigo 3.º do EDTFP.

CAPÍTULO V

OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

1. ASPETOS GERAIS

1.1. INTROITO

O panorama urbanístico do Município, previamente configurado na OS *ab initio*, com o seu diagnóstico desenhado com as entrevistas informais com o PCM e com o interlocutor designado por este para as operações urbanísticas, engenheiro municipal Carlos Alberto Silva, onde foram evidenciados alguns aspetos, pontos fortes e constrangimentos das operações urbanísticas confirmadas no levantamento do trabalho inspetivo e na visita ao Concelho para verificação das operações constantes da amostra. Na entrevista inicial com o Edil foram abordados os objetivos da atividade (respetiva calendarização e fases de execução), as metodologias, procedimentos, entre outros aspetos da ação. Foi também salientada pelos inspetores destacados a conjugação da componente pedagógica e preventiva, intrínseca a qualquer atividade inspetiva, própria da deontologia de ação da IAR, a par da legalidade, da perspicuidade e da imparcialidade onde se fundamenta, como serviço estratégico de controlo, a quem está confiado o exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais, tal como está configurada na Regime Jurídico da Tutela Administrativa (RJTA). A estas reuniões sucederam outras com os agentes de facto dos procedimentos objeto da amostra e de verificação por indicação daqueles no sentido de ser complementada a informação. Reportamo-nos em particular à Dr.^a Isabel Bettencourt, Eng.^o Carlos Silva, Eng.^a Lurdes Faustino, ao fiscal municipal Luís Manuel Lima Medeiros, tesoureiro José Jorge Cunha, assistente administrativo João Luís e o assistente técnico Frutuoso Ramos, entre outros.

1.2. CARACTERIZAÇÃO DO CONCELHO DE SANTA CRUZ DA GRACIOSA

O levantamento em matéria de urbanismo sobre o Concelho foi efetuado em colaboração com os serviços administrativos e o PDM. Existem os seguintes espaços urbanizados, que constituem também circunscrições territoriais de menor dimensão, que deram origem a freguesias: Santa Cruz, São Mateus, Guadalupe e Luz.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

1.2.1. MORFOLOGIA URBANA

A morfologia urbana destes aglomerados é essencialmente linear, ou seja, são constituídos por moradias unifamiliares, construídas ao longo dos arruamentos, em que a fachada principal fica virada para o arruamento principal. Algumas vezes, esse arruamento principal corresponde à rede viária regional, que interliga os aglomerados entre si. Os aglomerados expandem-se para algumas vias municipais. Em Santa Cruz a Vila tem um aglomerado plano, na generalidade.

A morfologia urbana dos aglomerados, no Concelho da Graciosa, afigura-se homogénea entre si, provavelmente devido às condições geológicas que estiveram na origem de cada assentamento urbano. Correspondem a áreas tradicionalmente ocupadas por culturas e/ou construções.

A malha urbana das freguesias é muito semelhante aos restantes aglomerados. Estende-se ao longo de um arruamento principal, disseminando para alguns arruamentos que convergem para o arruamento principal.

1.2.2. ARRUAMENTOS PÚBLICOS

No que diz respeito aos arruamentos públicos, como já foi referido anteriormente, é ao longo deles que se estendem as edificações e onde estão implantadas as infraestruturas básicas (rede de água, eletricidade, telecomunicações, etc.).

Estes arruamentos são de pequena dimensão, alguns são contornados por passeios e árvores. Aqueles são utilizados por peões, viaturas e animais. Algumas vezes, o arruamento principal é a estrada regional que atravessa o aglomerado e o une a outros aglomerados, e este é, na maior parte dos casos, um dos únicos eixos de entrada e saída de mercadorias e pessoas no aglomerado. Outras, existem em que a estrada regional passa ao lado das localidades. Nos aglomerados das freguesias externas à Vila existem uma série de ruas e caminhos que afluem na estrada regional e ao longo dos quais a mancha urbana se desenvolve.

1.2.3. RESTRIÇÕES E SERVIDÕES

O Município possui algumas restrições ou servidões urbanísticas como se observa nos Quadros abaixo:



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

QUADRO XVII – SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS_2010

Servições Administrativas							Observações
Freguesia	Localidade	Objeto	Datas		Publicação		
			Aprovação	Vigência	Data	Meio	
Todas	Todas	Infraestruturas rodoviárias	05-10-06	Desde a data da publicação	08-02-07	DR	Previstas no Regulamento de PDM de Santa Cruz da Graciosa
		Reserva Ecológica Regional - RER					
		Reserva Agrícola Regional - RAR					
		Domínio Hídrico					
		Reservas Hídricas					
Luz e São Mateus		Zonas de Proteção Especial					
Luz e São Mateus		Monument natural regional da Caldeira da ilha Graciosa					
Luz e São Mateus		Sítios de importância comunitária					
Todas		Património arquitetónico					
Todas		Infraestruturas elétricas					
Santa Cruz		Saneamento básico					
Todas		Infraestruturas portuárias					
Todas		Sinalização marítima					
Santa Cruz	Aeródromo da ilha Graciosa						
Todas	Edifícios escolares						

QUADRO XVIII – RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA_2010

Restrições de Utilidade Pública							Observações
Freguesia	Localidade	Objeto	Datas		Publicação		
			Aprovação	Vigência	Data	Meio	
Domínio público hídrico (incluindo o domínio público marítimo)							
Santa Cruz	Guadalupe Luz São Mateus	POOC	16-05-2008	Em vigor	25-06-2008	DR	
Reserva Agrícola Regional (RAR)							
Santa Cruz	Guadalupe Luz São Mateus	Regime Jurídico da Reserva Agrícola Regional	19-06-08	Em vigor	25-06-08	DR	
Reservas florestais naturais (enumeradas na planta de ordenamento do PDM):							
Não evidenciada pelos serviços							
Reservas florestais de recreio (enumeradas na planta de ordenamento do PDM):							
Não evidenciada pelos serviços							
Reservas florestais (enumeradas na planta de ordenamento do PDM)							
Não evidenciada pelos serviços							
Reserva Florestal Específica							
Não evidenciada pelos serviços							
Zona de Proteção Especial							
Santa Cruz	PDM	26-04-06	Em vigor	08-02-07	DR	aeroporto	
Biótopos (de acordo com o PDM)							
Não evidenciada pelos serviços							
Imóveis classificados e proteção de edifícios							
Santa Cruz	PDM	26-04-06	Em vigor	08-02-07	DR	Zona classificada de Santa Cruz	
	DLR n.º 29/2004/A	16-06-04	Em vigor	26-08-04	DR		
Vias terrestres, espaços canais e outros							
Santa Cruz	Guadalupe Luz São Mateus Santa Cruz Guadalupe Luz São Mateus	PDM	26-04-06	em vigor	08-02-07	DR	
Santa Cruz	Guadalupe Luz São Mateus	DLR nº 39/2008/A	01-07-08	em vigor	12-08-08	DR	
Outras Restrições							
Não evidenciada pelos serviços							



1.3. DO UNIVERSO

In limine, registre-se que as operações urbanísticas abrangeram a generalidade da implementação de procedimentos, cuja documentação se encontrava arquivada nos serviços administrativos, excluindo as operações de expropriação, diminuindo os contornos da área de intervenção dos signatários, por delimitação negativa. Não existem evidências de que a autarquia detenha um cadastro de obras inacabadas em avançado estado de execução que mereceram o seu registo, bem como a posse administrativa do imóvel. De acordo com o engenheiro municipal, no ano de 2010, as operações urbanísticas estribam-se entre outros nos seguintes números: Projetos de licenciamento – 43; Comunicação prévia: 11; Informações prévias: 8; Loteamento: 1; Ocupação da via pública: 3; Isenção de licença ou comunicação prévia: 39; Embargos: 9. Este não forneceu elementos sobre as designadas propriedades horizontais, licenças de utilização, certificações de IMI, processos de contraordenação, participações, entre outros processos tratados no decurso da presente atividade, referentes a operações urbanísticas. Assim, o universo de processos das operações urbanísticas, de acordo com o sistema de registo documental, implementado pelo Município, era traduzido pelos procedimentos uniformizados nos seguintes grupos de processos⁽⁷⁶⁾:

A) Do controlo prévio:

- Licenciamentos;
- Loteamentos – o único processo existente não se encontrava nos arquivos do Município nem dele foi dado conhecimento aos inspetores;
- Pedidos de isenção de licenciamento;
- Operações de destaque – não ocorreram procedimentos em 2010;
- Pedidos de isenção de taxas;
- Comunicações prévias;

B) Informações prévias;

C) Outros procedimentos existentes na CMSCG:

- Pedidos de certificação de plantas no âmbito do IMI⁽⁷⁷⁾;
- Pedidos de “condições de urbanização de prédios”;

⁽⁷⁶⁾ Optou-se pela utilização da designação e organização dos processos existente nos serviços da autarquia de atendimento ao público e nos restantes serviços da Edilidade designadamente na Divisão de Obras e na embrionária atividade de fiscalização.

⁽⁷⁷⁾ O IMI é um imposto que incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios (rústicos, urbanos ou mistos) situados em Portugal. É um imposto municipal, cuja receita reverte para os respetivos municípios. Substituiu a Contribuição Autárquica e entrou em vigor em 1 de dezembro de 2003.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

D) Execução:

- Pedidos de prorrogações de prazo de obras;
- Pedidos de licença especial;
- Pedidos de autorização de utilização;
- Vistorias⁽⁷⁸⁾ e concessão de licença de habitabilidade;

E) Controlo e Fiscalização:

- Pedidos de ocupação de via pública;
- Informações de fiscalização;
- Processos indeferidos (controlo sucessivo);
- Autos de embargo e procedimentos de fiscalização (controlo sucessivo);
- Processos de contraordenação (controlo sucessivo);
- Visita a Freguesias do Concelho a Obras particulares dia 14 de julho de 2011.

1.4. DA AMOSTRA

Do número de processos de operações urbanísticas⁽⁷⁹⁾ retirou-se uma amostra aleatória de entre procedimentos acima referenciados reportados ao ano de 2010. Na definição de critérios objetivos transversais aos processos para recortar a amostra objeto de observação teve-se em consideração os processos que se encontram arquivados no setor de urbanização (e seus registos). Assim, aquela foi desenhada aleatoriamente, atento os tipos de operações urbanísticas e as freguesias. Nesta análise também se observaram aspetos diretamente relacionados com as operações urbanísticas tais como a matéria regulamentar, as delegações de competências (existentes), o controlo efetivo dos requisitos dos técnicos subscritores dos projetos e da direção técnica da execução das obras, o controlo das operações urbanísticas e as diligências efetuadas para reposição da legalidade. Adianta-se já que não se constatou que houvesse diferença de tratamento pelos serviços em termos de instrução de processos quer mesmo no tratamento da fiscalização dos atos transgressores praticados pelos munícipes das diferentes freguesias. A amostra do controlo (prévio ou preventivo e sucessivo) é constituída pelas operações que constam dos Mapas sinópticos que se serão exibidos ao longo de cada matéria observada. A amostra de cada uma das operações urbanísticas estará em evidência

⁽⁷⁸⁾ Integra autos de vistoria para constituição de propriedade horizontal

⁽⁷⁹⁾ Em bom rigor, seguiu-se a nomenclatura implementada pelo Município da Santa Cruz da Graciosa, pois os processos de obras particulares existentes na autarquia objeto de amostra tiveram tratamento homogêneo na sua sistematização, em regra. Assim, é indiferente na presente exposição que a classificação jurídica das operações urbanísticas operação pois o tratamento é geral e só desce para o particular quando necessário.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

mais detalhadamente quando se tratar dos tipos ou objeto das pretensões de urbanismo apreciados pelo que todas as considerações que se reputarem relevantes nestas matérias serão encaminhadas para essa epígrafe que se encontra *infra*.

1.5. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O enquadramento jurídico da análise ora versada teve como suporte base todo o acervo de legislação nacional, regional e local aplicável⁽ⁱ⁾. O regime jurídico dos procedimentos de licenciamento tem em conta a densidade de controlo preventivo e o grau de concretização da posição subjetiva do particular. Em regra, a licença reparte-se nos seguintes aspetos relevantes: 1) O órgão decisor é a CM com possibilidade de delegação no Presidente e de subdelegação deste nos vereadores (artigo 5.º do RJUE); 2) Os procedimentos, sobretudo em matéria instrutória – RJUE e Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, tem repercussões na apreciação do pedido, já que dá lugar a apreciação e consulta de pareceres de entidades exteriores ao Município; 3) Os prazos para a conclusão do procedimento não são uniformes; 4) Os efeitos jurídicos do silêncio da autarquia nos licenciamentos abre a possibilidade de reação contenciosa, através da mobilização da intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, prevista no artigo 112.º do RJUE. Por outro lado, foram considerados os planos de gestão municipal da autarquia e constam no Quadro abaixo indicado com os itens relevantes para efeitos de verificação da legalidade:

QUADRO XIX – INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO URBANÍSTICOS

Instrumentos de Planeamento Urbanísticos					
Objeto		Datas		Publicação	
		Aprovação	Vigência	Data	Meio
Plano Diretor Municipal - PDM		05-10-2006	Em vigor	08-02-2007	DR
Regulamento Municipal de Edificação Urbana - RMEU	Redação de 2003	Na última versão de 2003	Vigente até 14-12-2010	10-07-2003	
	Redação de 2010	04-11-2010	Entrada em vigor em 16-12-2010	15-12-2010	



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

29

QUADRO XX – INSTRUMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS EM OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Instrumentos Normativos utilizados em Operações Urbanísticas				Observações
Designação	Diploma	Publicação		
		Data	Meio	
Regime Jurídico de Proteção e Valorização do Património Cultural Móvel e Imóvel	DLR n.º 29/2004/A	24-08-2004	DR, I-A, n.º 199	Considerados com as alterações subsequentes à redação inicial até ao momento de aplicação dos diplomas e objeto temporal da OS
Plano de Ordenamento Turístico da RAA	DLR n.º 38/2008/A	11-08-2008	DR, IS, n.º 154	
Plano de ordenamento da Orla Costeira da ilha Graciosa	DRR n.º 13/2008/A	25-07-2008	DR, IS, n.º 121	
Estatuto das vias de comunicação terrestre na RAA	DLR n.º 18/2003/A	09-04-2003	DR, IS, n.º 84	
Reserva Agrícola Regional	Portaria n.º 1/92	02-01-1992	DR, IS, n.º 1	
Plano Sectorial da REDE NATURA 2000 da RAA	DLR n.º 20/2006/A	06-06-2006	DR, IS, n.º	
Parque Natural da Ilha Graciosa	DLR n.º 45/2008/A	05-11-2008	DR, IS, n.º 215	

1.6. ASPETOS TRANSVERSAIS ÀS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

1.6.1. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA MATÉRIA DO URBANISMO

No Município foi utilizado o instituto de delegação de competências como foi referenciado no Capítulo I. Encontram-se delegações de competências do órgão executivo ao PCM no âmbito das operações urbanísticas. Todas as decisões urbanísticas exaradas ocorreram mediante despacho do PCM atentos os normativos aplicáveis. Nos termos do artigo 5.º e 26.º do RJUE a competência para o licenciamento e de informação prévia das operações urbanísticas é da CM e não do seu Presidente, podendo ser delegada neste que por sua vez poderá ser subdelegada nos vereadores.

1.6.2. DA ATIVIDADE REGULAMENTAR EM MATÉRIA DE URBANISMO

As autarquias locais apesar de não disporem de poder legislativo, são dotadas de autonomia normativa, mediante o poder regulamentar⁽ⁱⁱ⁾.

Os regulamentos que existem em matéria de urbanismo no MSCG são os que constam abaixo devidamente descriminados:

- Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização, (RMEU), aprovado pela AM, em sessão ordinária de 29 de abril de 2003;
- O Regulamento Municipal de Tabelas, taxas e licenças (RGTM), foi aprovado pela AM em 24 de fevereiro de 2010;

A estes juntam-se os regulamentos gerais como a Orgânica do Município (foi alterada no ano em curso), e o PGRIC. O RSCI não dispõe de normativos referentes ao urbanismo.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

2a

Os regulamentos municipais com relevância em matéria do urbanismo estão previstos para três domínios de acordo com o artigo 3.º do RJUE. Reportam-se às áreas de urbanização, edificação e às matérias referentes ao lançamento e liquidação de taxas pela realização de operações urbanísticas. A *fattispecie* das normas do RMEU e do RGTM, preveem todas as taxas a cobrar pelo Município nas múltiplas atividades deste bem como as regras gerais aplicáveis aos procedimentos para esse efeito em conformidade com o princípio da tipicidade. De modo genérico, pode-se aludir que os regulamentos do Município versam, no que respeita à forma, um conjunto de disposições normativas redigidas sob forma articulada com as divisões próprias das técnicas legislativas. De acordo com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, última alteração do RJUE, os regulamentos devem ter como objetivo a concretização e execução do presente diploma, não podendo contrariar o nele disposto, designadamente quanto ao procedimento de controlo prévio a que operações urbanísticas estão submetidas, e devem fixar os montantes das taxas a cobrar nos casos de admissão de comunicação prévia e de deferimento tácito, não podendo estes valores exceder os previstos para o licenciamento ou ato expresso. Nesta sequência foram alterados os regulamentos, mas a versão aplicável em 2010 foi a anterior.⁽ⁱⁱⁱ⁾

1.6.2.1. REGULAMENTO MUNICIPAL DE EDIFICAÇÃO URBANA (RMEU) ⁽⁸⁰⁾

O regulamento^(iv) identificado em epígrafe, aplicável aos procedimentos prosseguidos em 2010, foi substituído por uma nova versão no final daquele ano, cuja entrada em vigor ocorreu em 16 de dezembro de 2010. Ambas as versões foram aprovadas, publicitadas e objeto de discussão pública. Deste modo, o regulamento que enformou os procedimentos foi o que se encontrava aprovado pela AM em 29 de abril de 2003, com as alterações subsequentes. Atente-se a sinopse *infra*:

QUADRO XXI – REGULAMENTO MUNICIPAL DE EDIFICAÇÃO URBANO (EVOLUÇÃO) 2010

RMEU	Aprovação		Discussão Pública	Publicação	Observação
	CM	AM			
Projeto	NA		15-02-2002	16-01-2003	x
Regulamento	06-03-2003	29-04-2003	NE	10-07-2003	
1ª Alteração	01-09-2005	09-09-2005		12-10-2005	Revoga vários artigos
Retificação	NA			15-11-2005	Retifica 1ª Alteração
2ª Alteração	16-06-2006	29-06-2006		22-08-2006	Adita art.º 117-A e 132-A
3ª Alteração	17-05-2007	29-02-2008		04-04-2008	Altera vários artigos

NA - Não aplicável; NE - Não existe

⁽⁸⁰⁾ Nova redação do RMEU (em vigor desde 2011).



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

8.
29

Esclareça-se que este dispositivo continha normas ilegais que foram ultrapassadas com a entrada em vigor da nova versão desde a segunda semana de dezembro de 2010. Reportamo-nos Capítulo I, do Título II, artigos 5.º e seguintes (e Tabela anexa) referentes à inscrição de técnicos de obras particulares. Esta norma não se alicerça em nenhuma lei (atento os princípios constitucionais do artigo 101.º da CRP) e não tem cobertura legal no que concerne aos documentos necessários para a instrução das operações urbanísticas. A situação já foi superada pelo que o perigo de cometimento de ilegalidade foi debelado.

Em regra, a instrução do pedido obedece à Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, *ex vi* n.º 4 do artigo 9.º do RJUE.

Relativamente à disponibilidade dos serviços urbanísticos ao cidadão não se encontrava publicitado o dia em que o Município concretizava semanalmente o direito à informação previsto no n.º 5 do artigo 110.º do RJUE.

1.6.2.2. REGULAMENTO GERAL DE TAXAS MUNICIPAIS (RGTM) ^(v)

Este diploma foi aprovado pela CM e pela AM. Aproveita-se para referir que os regulamentos municipais caem na alçada do artigo 116.º, pelo que foi submetido a discussão pública não apenas o articulado do projeto bem como a fundamentação do cálculo das taxas previstas, em conformidade com a interpretação conjugada do n.º 3 do artigo 3.º com o n.º 5 do artigo 116.º, ambos do RJUE⁽⁸¹⁾. Este artigo aplica-se à apreciação pública e publicitação mas não fixa expressamente as formalidades a que deve obedecer a apreciação pública pelo que se deverá proceder à aplicação supletiva do artigo 118.º do CPA. Por outro lado, a Edilidade cumpriu o incontornável imperativo de alteração do RGTM, sob pena de não poderem cobrar taxas, conforme constante da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro.

No que concerne à validade material, aquele regulamento tem de ser reajustado sempre que necessário face às mudanças legislativas ocorridas e à adequação do seu conteúdo à realidade que visa regular para que depois de asseguradas todas as normas legais, todos os princípios administrativos, *de jure constituto*, a prestação de serviços a oferecer aos municípios se plasme pelo regulamento sem desvios.

Também as normas contidas no RGTM e RMEU, no que tange à inscrição dos técnicos, levantam dúvidas da respetiva legalidade (e mesmo de constitucionalidade) porque carece de

⁽⁸¹⁾ No mesmo sentido, João P Reis e Margarida Reis, *in* Regime Jurídico Urbanização e Edificação, comentado e anotado, Almedina, 2002, 2.ª edição, página 43.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

lei legitimadora ou habilitante para a existência da mesma como foi referido na epígrafe anterior. A situação está ultrapassada e não existem registos de cobrança de taxas pela inscrição no ano de 2010.^(vi)

Não foram presentes aos inspetores documentos comprovativos da fundamentação⁽⁸²⁾ do cálculo das taxas de forma a evidenciar a proporcionalidade das mesmas, nos termos do artigo 116.º do RJUE⁽⁸³⁾. Não se verificaram circunstâncias impeditivas à eficácia do regulamento.

Assim, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

1.6.2.3. ORGÂNICA DA CMSCG

A orgânica do Município, vigente em 2010, cuja reestruturação de serviços ocorreu no ano 2011⁽⁸⁴⁾, contém disposições referentes à matéria da distribuição de competências e funções do setor urbanístico. Foram observados, especialmente, os artigos 7.º e 13.º da orgânica citada porque respeitam à matéria em análise. Não se registou nesta matéria qualquer disposição que violasse os imperativos legais. Não se observaram manifestos desvios da prática instalada na Edilidade com os princípios estabelecidos nos primeiros artigos. Todavia, o Chefe de Divisão previsto não se encontra provido.

1.6.2.4. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS E INFRAÇÕES CONEXAS (PGRCIC)

O PGRCIC foi aprovado pela CM em 30 de dezembro de 2009 e contém disposições referentes ao urbanismo. Contudo, não se encontram evidências da implementação, acompanhamento e monitorização das medidas nele consagrado. Também não constam medidas de aperfeiçoamento ou de melhoria de forma a prevenir o risco. Observaram-se situações de eventual risco no que concerne ao tratamento das matérias de controlo sucessivo das operações urbanísticas como se poderá verificar nas rubricas *infra* referentes a esta

⁽⁸²⁾ Esta tem de atender ao programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais, nos termos da alínea a) do n.º 5 do artigo 116.º. Deste modo, a taxa de urbanização só pode ser exigida pelas circunstâncias referenciadas cujos correspondentes custos são efetivamente assegurados pelo Município ou estão já programados e assumidos a curto prazo.

⁽⁸³⁾ Esta circunstância deveu-se também à falta de tempo útil *in loco* para observação.

⁽⁸⁴⁾ Publicada por Aviso 4513/2004 (2.ª Série) – AP, *in* DR, Apêndice n.º 79 – II S, n.º 138, de 14 de junho, e reestruturação da orgânica da CMSCG, Despacho n.º 667/2011, DR, II S, n.º 6, de 10 de janeiro de 2011.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

epígrafe. Assim, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

1.7. DO SISTEMA INFORMÁTICO

1.7.1. DA PLATAFORMA

O artigo 8.º-A do RJUE determina aos municípios um sistema informático que possibilite a tramitação dos procedimentos com recurso a um sistema informático próprio. Ora, na CMSCG não existe plataforma informática. Este sistema tem de ser articulado com a DROAP pelo que a autarquia deverá evidenciar os seus esforços. Pretende-se que a tramitação seja desmaterializada designadamente com a entrega de requerimentos e comunicações, a consulta pelos interessados do estado dos procedimentos, a submissão dos procedimentos a consulta por entidades externas ao município e disponibilização de informação relativa aos procedimentos de comunicação prévia admitida para efeitos de registo predial e matricial. Esta exigência foi regulamentada pela Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março, prevendo dois sistemas: um para os municípios e outro para a Administração, sistemas esses que se devem articular de forma a permitir a sua operacionalidade. O sistema informático dos municípios tem de permitir a consulta às entidades externas (n.º 7 do artigo 13.º do RJUE) e aos interessados, pelo estado dos procedimentos e de prever a liquidação das mesmas, com a possibilidade de pagamento *on line*, nos termos do ponto 5.º. Nos termos do ponto 3.º da Portaria *supra* aludida a gestão do sistema informático ou plataforma e das respetivas funcionalidades compete ao respetivo município e, no caso da Administração Central, é assegurada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), que no caso da Administração Regional é assegurada pela DROAP.

1.7.2. DA APLICAÇÃO

Não existe nenhuma aplicação informática em funcionamento não permitindo desde logo a desmaterialização referenciada. Esta inexistência obriga a uma infinidade de registos em suporte de papel com recurso a livros adquiridos em tipografias. O ponto 8.º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março, alude às situações transitórias determinando que as situações de inexistência ou indisponibilidade do sistema informático ou plataforma, os procedimentos



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Rel

decorrem com recurso à tramitação em papel, sem prejuízo da eventual entrega de elementos em suporte informático, devendo os requerimentos, comunicações e outros elementos entregues serem acompanhados de duplicado, sendo a cópia devolvida ao requerente ou comunicante depois de nela ser aposta nota, datada, da receção do original.

Em sede de Contraditório a Edilidade comunicou a solicitação de colaboração à AIRC sobre os procedimentos de forma a superação do incumprimento referenciado. Assim, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

1.8. DOS EMPREITEIROS

1.8.1. ALVARÁS DOS EMPREITEIROS

Nos processos observados, o título legitimador dos empreiteiros para a construção das obras constante das operações urbanísticas incluída na amostra dos mesmos e a verificação dos requisitos de legalidade das certificações emitidas pelo InCI também foram acolhidas pela presente auditoria⁽⁸⁵⁾. A Lei Orgânica daquela entidade⁽⁸⁶⁾ entrou em vigor dia 1 de maio, herdando as competências anteriores atribuídas ao IMOPPI, designadamente as que respeitam ao reconhecimento e certificação das competências dos industriais de construção civil. O ingresso e acesso da atividade de construtor estão regulamentados no Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro. O documento habilitante para o exercício da atividade de construção é o alvará⁽⁸⁷⁾. Os processos encontram-se instruídos com cópias de alvarás ou títulos de registo válidos emitidos pela entidade competente. Todavia, não estão centrados numa base de dados disponível para uma informação de todos os empreiteiros a operar no Concelho bem como as obras que os mesmos prosseguem. Tem de ser consultado processo a processo para se retirar os dados evidenciados. Deverá a Edilidade dispor de um sistema informático seguro e fiável tal como determina o artigo 8.º do RJUE.

⁽⁸⁵⁾ <http://www.inci.pt/ResourcesUser/documentos/pt/legislacao/DecLei2007144.pdf>

⁽⁸⁶⁾ Diploma procedeu à reestruturação do IMOPPI.

⁽⁸⁷⁾ Veja-se as seguintes diplomas afetos à regulação da atividade: Portaria n.º 14/2004, de 10 de janeiro (Título de Registo); Portaria n.º 15/2004, de 10 de janeiro (Taxas); Portaria n.º 16/2004, de 10 de janeiro (Quadro mínimo de pessoal); Portaria n.º 18/2004, de 10 de janeiro (Documentos para instrução de procedimentos); Portaria n.º 19/2004, de 10 de janeiro (Habilitações: Categorias e Subcategorias), Portaria n.º 994/2004, de 5 de agosto (Capacidade económica e financeira); e Portarias reguladoras dos valores das classes.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature and initials in blue ink.

1.8.2. RESPONSABILIDADE E SEGURO

Nos processos observados não se encontravam os comprovativos das apólices de seguro^(vii). A Edilidade deverá promover para o futuro a sua exigibilidade.

1.9. DOS TÉCNICOS SUBSCRITORES DE PROJETOS E DIRETORES TÉCNICOS DE OBRAS

Os serviços detêm um controlo incipiente ou embrionário dos técnicos responsáveis pela elaboração dos projetos de obras ou operações urbanísticas entrados na autarquia para efeitos do n.º 3, do artigo 10.º do RJUE^(viii). As evidências constam nos processos das operações urbanísticas. Todavia, este mecanismo autonomizado de controlo de identificação daqueles técnicos tem de ser permanentemente atualizado e logo revalidada a respetiva competência profissional⁽⁸⁸⁾. Isso ocorre nos termos tratados na epígrafe abaixo.

1.9.1. DO FICHEIRO

Na autarquia, não existe nenhum registo de alguns técnicos – engenheiros e arquitetos – que tiveram ou mantêm contactos profissionais com a Edilidade. Não foi presente aos signatários qualquer arquivo com as fichas. Esse controlo é acedível em cada processo pois não existe um ficheiro autonomizado com fichas individuais, com identificação das respetivas carteiras profissionais ou documentos de idêntico valor. A esse registo também não existe um sistema informático de controlo. No RMEU em vigor em 2010 logo no seu Capítulo I estava previsto um corpo de oito artigos referentes à atividade mencionada em epígrafe. Condicionava-se o exercício à inscrição prévia municipal para as obras na ilha Graciosa. A inscrição, após um detalhado procedimento, culminava com a “ficha de registo”. Esta deveria ser inserida num arquivo que foi designado de ficheiro. No atual RMEU, no Capítulo V, com a epígrafe “*Dos técnicos responsáveis por operações urbanísticas*”, artigo 48.º e 49.º, não são curadas situações processuais e organizativas como no anterior. Isto não invalida a necessidade de implementação de mecanismos preventivos de qualidade no seio das operações urbanísticas, tais como o de controlo mencionado.

⁽⁸⁸⁾ Não basta a apresentação de cédula ou outro documento equivalente. Tem de ser acompanhada por declaração ou outra do Organismo de controlo de exercício profissional atualizado. Poderá sobre o profissional recair alguma inibição ou suspensão.



1.9.2. DA INSCRIÇÃO

O ficheiro teria a utilidade de a CMSCG, como entidade responsável pelas operações urbanísticas, proceder ao controlo legal das qualificações técnicas dos subscritores dos projetos de arquitetura e de especialidades⁽⁸⁹⁾ ou de outros atos com efeitos jurídicos na matéria, garantindo a segurança e a qualidade das construções urbanísticas como permite aplicar sanções acessórias previstas no artigo 99.º do RJUE. Essa informação tem de ser clara, atual e completa. A inscrição não pode ser obrigatória. É facultativa. Tem de ser explicada a vantagem e prevista em sede de regulamento, o que ocorre. Todavia, não basta a exibição da titularidade (capacidade de gozo – v.g. a exibição de Cédula profissional ou cartão) mas também a capacidade de exercício (declaração da agremiação atestando o exercício e datando a validade desta). O regulamento municipal é omissivo relativamente a este aspeto não evidenciando quais os documentos, para a apresentação de elementos tendo em vista a identificação e controlo dos respetivos titulares, tal como já foi referido *supra*. Ora, também, sem prejuízo de outros considerandos, constata-se que os serviços não cumprem o que está no instrumento de auto vinculação como é o RMEU. O engenheiro Carlos Côrte-Real e Silva esclareceu os inspetores signatários que o controlo exercício é feito mediante o documento emitido pela respetiva agremiação profissional.

1.10. GARANTIAS DOS PARTICULARES

A propósito das garantias dos particulares refira-se que a Edilidade não havia estipulado um dia por semana para os serviços municipais se colocarem à efetiva disposição de todos os particulares⁽⁹⁰⁾, nos termos do n.º 5, do artigo 110.º do RJUE⁽⁹¹⁾. Esta disposição verte no direito ordinário normas constitucionais do direito à informação⁽⁹²⁾. Trata-se de uma garantia que abrange o direito à informação sobre normas em vigor que podem eventualmente condicionar operações urbanísticas, o direito à informação procedimental, o direito à consulta dos processos e à passagens de certidões. Esta omissão da fixação do dia e respetiva publicidade permanente deverá ser corrigida, merecendo deliberação camarária para o efeito. Todavia, os serviços administrativos, esclareceram que qualquer munícipe é atendido sempre que se

⁽⁸⁹⁾ Artigos 10.º e 20.º, n.º 8, do RJUE.

⁽⁹⁰⁾ É extensivo a qualquer particular desde que prove ter interesse legítimo no conhecimento e qualquer cidadão - interesses difusos.

⁽⁹¹⁾ O direito ora tratado é diferente do estipulado nos artigos 14.º a 17.º - que se situa dentro de uma concreta operação urbanística. O artigo 110.º decorre dos princípios da Administração Aberta, da colaboração com os administrados, do acesso aos documentos administrativos, espelhados na CRP – n.º 1 do artigo 268.º, CPA – artigos n.ºs 61.º a 64.º.

⁽⁹²⁾ Vide n.º 1 do artigo 268.º da CRP. Surge como um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias. Desta norma decorre o reconhecimento de uma dupla relevância daquele direito, como direito à informação procedimental – dos procedimentos que ainda estão em curso – e como direito ao conhecimento (informação) das decisões administrativas que digam respeito aos destinatários da informação.



desloca à autarquia pelo que aquele direito é concretizado. Não existe um dia específico para os fins do artigo citado porque todos os dias são dias para aquele efeito apenas não estava evidenciado mediante publicidade permanente. Esta, além de publicidade permanente nos lugares de estilo, deverá ser aposta no *síte* do Município.

Encontrava-se feita publicidade, nos termos do previsto nos n.ºs 3 e 4, ambos do artigo 113.º do RJUE, no placard do pátio de entrada. Contudo, aquele imperativo legal determina “*deve ser afixado nos **serviços de tesouraria** da câmara municipal o número e a instituição bancária em que a mesma tenha conta e onde seja possível efetuar o depósito*”. Ora, não se encontrava na tesouraria da Edilidade qualquer publicidade permanente nos termos aludidos. Após informação dos signatários foi de imediato publicitado o desiderato. Em sede de Contraditório veio a ser anexo cópia de edital para o efeito (sem evidencia da data de afixação) (cfr. docs. a fls. 1198 a 1201).

2. PROCEDIMENTOS DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS⁽⁹³⁾

2.1. GERAL

As *démarches* das operações urbanísticas foram uniformes ao longo dos processos analisados constantes da amostra. Dentro do conjunto de processos observados a prática implementada é sempre a mesma, de acordo com cada paradigma, pelo que se poderá concluir pela homogeneidade de procedimentos instrutórios. De qualquer forma, na exposição da matéria *infra* referente a estes processos procedeu-se à divisão por etapas autonomizáveis do tratamento, pela afinidade comum, evidenciadas através de epígrafes próprias, com rubricas e pontos autónomos. Os procedimentos das operações urbanísticas de controlo prévio previstos no RJUE são o licenciamento, a autorização de utilização e comunicação prévia. A estes procedimentos acresce o mecanismo da informação prévia como procedimento autónomo, acessório e facultativo. São considerados como controlo preventivo, formas de “*controlo a priori*”^(ix). Na amostra caucionada encontram-se os procedimentos referenciados. A este controlo ainda se verificou a observação da existência e implementação das medidas de reposição da legalidade urbanística e da atividade de fiscalização. Reportamo-nos a autos de embargos e a processos de contraordenação. Relativamente ao objeto ou tipo da pretensão ainda se estendeu a análise, com nítida observância da matriz legal, a loteamentos⁽⁹⁴⁾, a obras

⁽⁹³⁾ Vide conceito legal na alínea j), do artigo 2.º, do RJUE.

⁽⁹⁴⁾ Vide alínea i) do artigo 2.º do RJUE.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

de urbanização⁽⁹⁵⁾ que não existem no universo e obras de edificação⁽⁹⁶⁾. Não foram dados a conhecer aos signatários pelos serviços municipais, para o ano de 2010, processos autonomizados de remodelação de terrenos.

2.2. DA INSTRUÇÃO *STRICTO SENSU*

Antes de proceder ao relato dos aspetos da instrução cumprirá tratar as matérias transversais referentes à caracterização das operações urbanísticas, circuito processual existente nos diversos serviços prestados pela CMSCG e da competência dos órgãos municipais e do Presidente relativamente aos processos de urbanismo. A esta exposição serão abordados os aspetos da pretensão, onde serão focados os itens do arquivo e organização dos documentos, gestor de procedimento, tipos de operações urbanísticas, dos termos de responsabilidade, dos pareceres (externos e internos), audiências e indeferimento, da decisão, alvará – com tratamento da cassação, execução de obras, liquidação de taxas, autorização de utilização, controlo, embargos e irregularidades observadas.

2.2.1. CARACTERIZAÇÃO

A caracterização do setor urbanístico evidencia alguns aspetos comuns que se poderão sistematizar nos seguintes *itens*:

- a) Desaparecimento, de pelo menos três processos de operações urbanísticas, dos arquivos municipais respeitantes a um licenciamento de obras particulares n.º 34/2010, de 10 de setembro, referente a uma legalização de moradia sita em Abaixo do Fragoso, freguesia da Luz, de José Santos Silva, a pedido de informação prévia de loteamento (Processo n.º 1/2010, de 24 de junho) e processo de licenciamento de loteamento n.º 2/2010, de 10 de setembro, ambos de Maria de Fátima Dias Pereira, sito no Quitadouro, Santa Cruz. Foram diversas as buscas para encontrarem os processos mas não obtiveram qualquer resultado. Veja-se sobre o assunto a epígrafe sobre Loteamentos, ponto 2.2.4.4, alínea I), subalínea B), deste Capítulo, lugar para onde se remete. Em sede de contraditório é alegado a propósito da 21.ª conclusão que *"Foram feitos todos os esforços para encontrar os processos em falta, o que não foi possível pelo que estamos a proceder à sua reconstituição, sendo que o loteamento já foi aprovado por despacho do*

⁽⁹⁵⁾ Vide alínea h) do artigo 2.º do RJUE.

⁽⁹⁶⁾ Vide alínea a) do artigo 2.º do RJUE. A edificação é a atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um prédio destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra que se incorpore no solo com caráter de permanência.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

presidente da câmara". Assim, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro;

- b) Não foi designado o gestor de cada processo ou grupo de processos responsável pelos mesmos. Em sede de contraditório é alegado e anexo despacho do PCM que procedeu à nomeação do gestor de processos em 2 de janeiro de 2012, a propósito da 22.ª conclusão;
- c) O único engenheiro da autarquia encontra-se instalado no mesmo edifício;
- d) Os processos não se encontram numerados pelo que se recomendou esse procedimento por questões de segurança. Em sede de contraditório é alegado a propósito da 23.ª conclusão que foi alterada o procedimento;
- e) Não se encontram nos processos folhas de registos de movimentos destacando o momento da afetação e o autor;
- f) Os registos de cada procedimento são registados em livro próprio aberto para o efeito. Os livros de registo e controlo existentes, ainda em uso, dado o vasto número de folhas, contêm um termo de abertura e de encerramento. Este último termo encontra-se encerrado por quem já não tem qualquer ligação aos serviços. Os termos de encerramento preexistentes nos livros de aquisição nas tipografias deverão ser exarados no *términus* dos mesmos;
- g) Não existem indicadores expressos de regras procedimentais da interação entre os diversos serviços intervenientes num mesmo processo de operação urbanística e de normas necessárias à boa condução e eficácia da mesma, designadamente registos, atas de reuniões conjuntas entre serviços, entre atendimento e serviços técnicos, destes e fiscalização, destes com o serviço de contraordenação e PCM justificada pelo facto de se encontrarem todos no mesmo espaço e a interação entre eles é constante;
- h) Não se encontra em uso a aplicação de uma plataforma informática, nos termos do artigo 8.º-A do RJUE e regulado pela Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março. Os municípios devem disponibilizar sistema informático ou plataforma que permita a tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas, incluindo de informação prévia, e a entrega e receção de elementos por via eletrónica online, bem como informação para os serviços de finanças, de registo e notariado para efeitos de inscrição e atualização de matrizes e registo e para a realização de negócios



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature and initials in blue ink.

jurídicos. É urgente a implementação deste instrumento de otimização do interesse dos cidadãos particulares e dos princípios de legalidade, boa administração, transparência, entre outros, e da concretização interesse público;

- i) Não existe em funcionamento a aplicação informática para o setor, os processos são registados manualmente⁽⁹⁷⁾. Tudo se passa pelo registo manual. Deverá a autarquia ultrapassar esta situação com a maior brevidade. Em sede de contraditório é alegado a propósito da 25.ª conclusão que foi solicitado à AIRC orçamento para o efeito;
- j) Existem livros de registo próprios de *processos de vistoria para concessão de licenças de utilização de edificações, processos de licenças e autorizações de utilização de edifícios, alvarás de licenciamento ou autorização de obras de edificação, processos de concessão de licenças e autorizações para obras*;
- l) Existe já um sítio do Município na *internet* mas ainda não é possível o acesso a formulários destinados às operações urbanísticas, dada a sua inoperacionalidade. Note-se que neste estavam publicitados e disponíveis para consulta os regulamentos de urbanismo;
- m) São aplicados instrumentos de triagem ou receção de documentos, *scilicet* listas de aferição ou *checks list* apropriadas para a instrução dos procedimentos diversos de cada operação específica através das quais os diversos utilizadores dos serviços possam proceder à verificação dos elementos entregues;
- n) Não existem evidências de manuais de procedimentos adaptados às operações urbanísticos ou de instrumentos de idêntico conteúdo;
- o) Encontra-se nos serviços administrativos, com a Dr.ª Isabel Bettencourt, o arquivo dos processos de contraordenações. Não existe procedimento informatizado nem ficheiro de controlo, com fichas individuais dos diversos processos de contraordenações;
- p) A fundamentação constante nas informações e pareceres dos serviços internos da CMSCG nos processos da amostra é completa (em regra), suficiente e justifica as razões de facto e de direito do seu sentido;
- q) Não existe ficheiro de controlo dos técnicos de construção. Assim, não se pode proceder a uma verificação de titularidade das habilitações bem como não permite a confirmação da ausência de restrições ao exercício da atividade profissional só consultando processo a processo;

⁽⁹⁷⁾ Ver nova redação dada ao artigo 8.º - A do RJUE.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature in blue ink

- r) Não existe um planeamento de ações de fiscalização, vertido num plano, atendendo as necessidades de cada freguesia do Concelho, nem se encontram manuais de procedimentos com os critérios evidenciados da atividade e/ ou mesmo um regulamento de serviço;
- s) Do arquivo das informações de fiscalização não se encontram evidenciados as tomadas de decisão quando necessárias (embargos, contraordenações ou posses administrativas) e a verificação de efetivo cumprimento de despachos (quando existentes) mediante exposição de resultados formais e materiais;
- t) Não existem evidências de ficheiro próprio de obras clandestinas no Concelho com os campos de atuação e combate às mesmas;
- u) Foram instaurados diversos autos de embargo;
- v) Não se verificaram indicadores de autos de demolição de obras;
- x) Registe-se que o responsável pelas operações de urbanísticas, engenheiro Carlos Côrte-Real e Silva subscreveu uma informação de 17 de dezembro de 2010, sobre os procedimentos de obras clandestinas (emissão de licenças de utilização) que foi presente à reunião da CM de 24 de março de 2011 tendo sido aprovada. Ora, aproveita-se para registar neste local que existe uma deficiente elaboração dos registos em ata referente à deliberação mencionada pois não consta a forma de deliberação (maioria, unanimidade e abstenções) bem como apesar de ser referido que a proposta "(...) que aqui se dá como reproduzida." não se encontra anexa à ata o documento⁽⁹⁸⁾.
- y) Ainda em sede de estipulação de objetivos individuais daquele engenheiro, no âmbito do SIADAP, elaborou uma proposta para a melhoria de instrução de processos, em forma de pistas de verificação de documentos instrutórios, sob a sua responsabilidade funcional, visando entre outros fins a concretização e consolidação da qualidade do setor⁽⁹⁹⁾.

Procedeu-se à visita das operações urbanísticas em algumas freguesias do Concelho no dia 15 de julho de forma a confirmar as obras autorizadas/licenciadas e a apurar as infrações que constituem a violação da legalidade urbanística, designadamente as que cominaram num auto de embargo, falta de decisão e/ou aplicação de coimas, resultante de contraordenações. Desta

⁽⁹⁸⁾ V.g. poder-se ia mencionar, caso se procedesse ao uso integral da faculdade permitida por lei, que o documento se encontra arquivado em pasta identificada com a designação x/2011, depois de devidamente assinado e rubricado, tomando o procedimento regular, seguro e transparente.

⁽⁹⁹⁾ Afigura-se-nos que independentemente da utilização desta em sede daquele instrumento de notação pessoal, sem prejuízo da apreciação formal e substantiva que o mesmo implica, deverá ser destrinado e aproveitado como documento autónomo de forma a obter uma decisão favorável pois a implementação constitui de *per si* um ponto de melhoria para área do Município que cura dos assuntos.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Fa-

deslocação foram desencadeados diversos procedimentos que são tratados na rubrica própria *supra*.

2.2.2. CIRCUITO PROCESSUAL EXISTENTE

Após a caracterização genérica antes referenciada do contexto onde se encontram os processos das operações urbanísticas, o *iter* efetivo dos mesmos pauta-se pela seguinte tramitação processual: 1) O munícipe interessado numa informação/preensão urbanística dirige-se ao serviço de atendimento, junto do trabalhador Frutuoso Ramos Moniz ou, na falta deste, de Mónica Alexandre onde são elaborados os requerimentos considerados por si necessários e aplicáveis para cada processo de urbanismo; 2) Após isso, o funcionário que recebeu, efetua o devido registo no respetivo livro; 3) Depois do recebimento do mesmo, o trabalhador procede à respetiva colocação em "pasta normalizada" para o tipo de procedimento, remetendo ao engenheiro municipal; 4) Este verifica os elementos apresentados de acordo com o previsto no RJUE, na Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, e no RMEU e executa a respetiva conferência⁽¹⁰⁰⁾; 5) Nessa ocasião o engenheiro aprecia e elabora o seu parecer liminar; 6) Desta forma, este analisa o processo, emite o seu parecer e também procede à verificação da instrução formal (com *check list* prévia para descarga) do documentos instrutórios do processo (apesar de não evidenciar este procedimento que por sua vez não está descrito em nenhum instrumento normativo); 7) O processo regressa à secretaria ou serviço de atendimento para ser remetido ao PCM; 8) Logo que efetuado, o trabalhador elabora os ofícios de pedido de parecer a entidades exteriores; 9) Na sequência dos pareceres anteriormente emitidos são enviados novamente para sujeição a despacho superior – note-se que também é emitido despacho preliminar de saneamento; 10) O PCM emite despacho sobre as informações e devolve o processo; 11) O trabalhador responsável pelo processo informa o requerente sobre o despacho exarado pelo Edil; 12) O mesmo procede ao envio do ofício e o processo fica pendente a aguardar que o interessado dê o devido andamento ao pedido conforme o estipulado na comunicação que lhe é remetida; 13) Depois da aprovação do projeto de arquitetura e do processo se encontrar devidamente instruído, é pedido ao requerente o plano de segurança, o alvará de empreiteiro ou título de registo no I_nCI consoante o valor da obra, seguro de acidentes pessoais e termo de responsabilidade do diretor técnico da obra; 14) Com a receção destes elementos o processo volta novamente ao PCM onde depois de ser deferido

⁽¹⁰⁰⁾ Existia, em 2010, uma grelha de apreciação ou *check list* bem não existe um Manual de Procedimentos ou Regulamento do serviço de atendimento. Irá ser reapreciada uma nova grelha tipo *check-list* ou pautas de verificação de procedimentos.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

regressa ao atendimento onde é emitido o respetivo alvará de construção; 15) Em caso de indeferimento, são estabelecidos os dias de audiência prévia; 16) São cobradas taxas sempre que a lei determina.

Atento o procedimento implementado no serviço pode-se concluir, como ficou patente que o circuito descrito é caracterizado pela simplicidade, manifesta eficácia e satisfaz os utilizadores (não existem evidências do contrário). Recomenda-se que a aplicação informática seja adquirida com toda a brevidade bem como a operacionalização da plataforma informática e a ligação em rede digital entre os diversos setores que interagem com a área das operações urbanísticas e autarcas otimizando a eficácia do interesse público. Interessa à Edilidade um procedimento que simplifique as tarefas tornando o processo mais eficaz, seguro, célere e transparente desde que também ajustado ao RSCI e à Orgânica do Município, refletida nos eventuais instrumentos de gestão das matérias, a saber: planos, regulamentos de serviço, manuais de procedimentos a criar para cada serviço bem como grelhas, pistas ou listas de execução, tal como se encontra estatuído com os princípios estabelecidos no artigo 1.º da atual Orgânica do Município⁽¹⁰¹⁾. Vai nesse sentido a última alteração do RJUE: acessibilidade para todos e informação fiável, instantânea, segura e célere.

2.2.3. COMPETÊNCIA

A instrução de processos em matéria de edificação e urbanismo cabe inteiramente ao PCM conforme previsto no n.º 2, do artigo 8.º do RJUE. De resto, segue o regime estatuído para a direção da instrução resultante do artigo 86.º do CPA^(x) ^(xi). Ocorreu delegação de competências originárias da CM para o seu presidente. Como foi referenciado não existem delegações de competência do PCM para a VPCM, nesta matéria^(xii). No âmbito do controlo sucessivo, versado em epígrafe *infra*, observou-se o não exercício de competência de decisão do Edil, pelo que se remete para a mesma.

2.2.4. DA PRETENSÃO/INSTRUÇÃO

2.2.4.1. ENQUADRAMENTO

Os pedidos dos interessados encontram-se materializados em requerimento para o efeito. Os requerimentos contêm as especificações do artigo 9.º do RJUE e acompanhados com os documentos evidenciados na Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, em regra, como se

⁽¹⁰¹⁾ Vide DR, 2.ª S, n.º 6, de 10 de janeiro de 2011.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

constatará ao longo do presente Relato. Os trabalhadores são auxiliados por uma pauta de verificação, tipo *check list*, permitindo proceder à descarga dos documentos entregues. Contudo, este procedimento não foi sempre uniforme. Face à recente alteração do RJUE veio a ocorrer um abrandamento da utilização destas pistas pelo que se recomenda a revitalização e recuperação do respetivo uso. A imputação e definição da taxa e seu montante ocorrem nesse momento. As taxas a cobrar são diferentes consoante o tipo de operação urbanística⁽¹⁰²⁾. Importa já aludir que os inspetores subscritores do presente Relato não registaram evidências referentes à alteração de licença, nos termos do artigo 27.º, do RJUE.

2.2.4.2. ARQUIVO E ORGANIZAÇÃO

Esta ponderação releva diretamente para a segurança documental, comprometendo ou não a legalidade existente, bem como se pode repercutir no andamento do processo (v.g. entre outros, desaparecimento de processos, extravio de documentos dos processos, pedir duas cópias de documentos para envio a entidades externas quando afinal eram necessários três com efeito direto no prazo e repercussão na esfera do impetrante). Nos casos muito graves como o desaparecimento de processos licenciamento de obras particulares n.º 34/2010, de 10 de setembro, referente a uma legalização de moradia sita em Abaixo do Frágoso, freguesia da Luz, de José Santos Silva, o pedido de informação prévia de loteamento (Processo n.º 1/2010, de 24 de junho) e processo de licenciamento de loteamento n.º 2/2010, de 10 de setembro, ambos de Maria de Fátima Dias Pereira, sito no Quitadouro, Santa Cruz, e a ausência de sistema informático⁽¹⁰³⁾ evidenciam esta ponderação. Nos casos de menor gravidade, trata-se de constatar que meras incorreções organizativas podem associar-se a outras ampliando a sua relevância de modo a que todas juntas colocam em causa o andamento de cada processo e de todos em geral, a segurança dos procedimentos, o risco de perpetração de ilegalidade possa ser cometida numa relação onde o nexo de causalidade se esgota na adequação e concorrência para a produção do mesmo efeito e o perigo de todas juntas ou cada uma *de per si* lesar os interesses dos municípios e logo do interesse público. Assim, os serviços municipais, *scilicet* os onde correm os processos de urbanismo, de natureza meramente instrumental, uniformizaram o modo de receção e tratamento dos documentos procedendo e procedem à abertura de um processo numa capa onde vai sendo inserida a documentação respeitante aos

⁽¹⁰²⁾ Por vezes, antes das obras, tem de haver uma demolição, outras não se trata de uma reconstrução mas de uma operação de construção, entre outros casos, com repercussão na liquidação de taxas previstas no RGTM. A equipe inspetiva não tem conhecimento que tenha sido observado pelos serviços de fiscalização municipal a confirmação do que o solicitado corresponde ao que foi liquidado e ao que efetivamente ocorreu.

⁽¹⁰³⁾ A eventual falta de apetência ou "iliteracia informática" combate-se pela formação dos recursos humanos nesta matéria.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Da

processos. Os documentos anexos aos requerimentos entrados, com ou sem evidência neste último, algumas vezes eram registados no próprio processo, outras não, bem como nem os documentos dos processos se encontravam numerados. Não existem inseridos registos, em folhas de movimento dos processos, dos movimentos ocorridos ao longo do tempo, pelos diversos intervenientes, dada a sua proximidade de localização – autarcas, serviço de atendimento, serviços técnicos e fiscalização. Esta conduta observada deverá ser alterada de modo a existir um rigoroso e expresse controlo dos documentos inseridos no processo, à ordem dos mesmos dentro de cada processo e ao número de mãos por onde passa, permitindo em cada momento saber da qualidade e responsabilidade do interveniente. Ainda associada à tramitação e arquivo de documentos no processo e dos processos no arquivo, deverá a CMSCG ter em consideração a necessidade de aquisição urgente da aplicação informática e da concertação para que a plataforma informática para acesso dos municípios se torne realidade, contribuindo para o desiderato da segurança, desmaterialização, simplificação administrativa, celeridade e acesso à informação. Do ponto de vista da organização interna dos processos, o n.º 8 do artigo 9.º da RJUE determina a necessidade de garantir a regularidade formal do procedimento^(xiii). Esta situação ainda interage com o prazo para uma primeira decisão estabelecido no artigo 11.º do RJUE, após o período de tempo para o saneamento liminar. Os documentos para qualquer destas fases têm de estar no processo. Por outro lado, não pode haver uma discrepância entre a data do requerimento e a data da sua entrada nos serviços municipais (e entre estes e os documentos anexos ao requerimento) para que o cômputo de prazos seja congruente evitando ser uma fonte geradora de conflitos. O saneamento do processo deve obstar às questões processuais e formais, nos termos do artigo 83.º do CPA⁽¹⁰⁴⁾. Todavia, os trabalhadores do serviço de atendimento têm de proceder à instrução mediante certidão do prédio emitida pela Conservatória do Registo Predial (nem

⁽¹⁰⁴⁾ Visa-se averiguar a existência dos pressupostos processuais, de ordem subjetiva (competência do órgão e legitimidade dos requerentes) e de ordem objetiva (inteligibilidade e tempestividade do pedido). Em causa está a diferenciação entre o dever de pronúncia (*Vide* n.º 1 do artigo 9.º do CPA, dever que os órgãos administrativos têm perante qualquer assunto que lhe seja apresentado pelos particulares) e o dever de decisão, que só ocorre no momento da verificação de certos pressupostos. Aqui a *ratio legis* estriba-se na função de averiguação de pressupostos e dos documentos de aferição e dos que são relevantes para a instrução. No caso de ausência de pressupostos o PCMSCG não pode aceitar a pretensão, rejeitando-a (esta fase não se confunde com a fase de saneamento administrativo que existe em todos os municípios correspondente à verificação, imediatamente após a entrega do requerimento e na presença do impetrante, da regularidade do pedido e demais documentos que o acompanham. Não pode nunca o trabalhador recusar o recebimento de requerimento quem tem de o fazer é o Presidente da CM, sempre). De entre os documentos habitualmente exigidos em todas as operações urbanísticas, na instrução dos processos, de acordo com determinação legal, de modo geral, consta a certidão emitida pela conservatória do registo predial para aferição da legitimidade do requerente (essa exigência encontra-se estatuida no n.º 1, *in fine*, do artigo 9.º do RJUE, regulamentado na alínea o) do n.º 2 do ponto 1.º, na alínea b) do n.º 1 do ponto 7.º, na alínea b) do n.º 1 do ponto 9.º, na alínea b) do n.º 1 do ponto 11.º, no n.º 1 do ponto 12.º, na alínea b) do n.º 1 do ponto 13.º, na alínea b) do n.º 1 do ponto 15.º, na alínea b) do n.º 1 do ponto 16.º, na alínea b) do n.º 1 do ponto 18.º, todos da Portaria 232/2008, de 11 de março. Igual exigência consta da alínea a) do n.º 3 do artigo 13.º, do Regulamento Municipal atual, para as operações de destaque. No RMEU aplicável em 2010 era omissa tal exigência).



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Ra-

todos os processos dos serviços de urbanismo foram instruídos com este documento; alguns foram instruídos com fotocópia não certificada e fotocópia simples da certidão emitida por aquela entidade⁽¹⁰⁵⁾). Ora, as operações urbanísticas produzem os seus efeitos na propriedade e logo no registo predial. Assim, a *ratio* da exigibilidade prende-se com este dever de cuidado instituído no Ordenamento Jurídico. A certidão, a fotocópia não certificada – com ou sem selo branco – e cópia simples, emitidas pela mesma entidade não têm a mesma força vinculativa e probatória que a certidão (incluindo a certidão adquirida *online*). Não é um elemento idóneo e fidedigno para a verificação da legitimidade do requerente, podendo advir deste facto responsabilidade extracontratual, eventualmente. As fotocópias não certificadas desta entidade não têm qualquer valor probatório, correspondendo a simples indicações do conteúdo dos registos, nos termos do artigo 104.º do Código do Registo Predial. Por essa mesma razão nenhuma responsabilidade será imputada aos serviços prediais por fornecimento de cópias que venham a verificar-se inexatas, por não terem sido fornecidos os elementos de base necessários à determinação da descrição predial⁽¹⁰⁶⁾. Só mediante a leitura de certidão é que se tornam cognoscíveis todas as menções atualizadas, ónus ou encargos, do prédio objeto de licenciamento. A apreciação da titularidade do direito confere ao particular legitimidade para requerer a operação urbanística. Esta apreciação meramente formal está condicionada à verificação do documento comprovativo da legitimidade que se traduz na certidão. A alínea b), n.º 1 do artigo 11.º, da Portaria 232/2008, de 11 de março, como os anteriores antes referenciados, acentuam o caráter real dos atos urbanísticos, exigem que o meio idóneo para a demonstração desses requisitos seja a certidão de registo predial para a comprovação da titularidade da propriedade a que acrescem outros elementos de prova nos casos em que se trate de um direito diferente do direito de propriedade. O n.º 1, *in fine*, do artigo 9.º do RJUE estatui com natureza vinculativa, e como pressuposto da atuação da Administração, a necessidade de apresentação por parte do requerente de qualquer direito que lhe confira a faculdade de realizar a operação urbanística pretendida, com exceção nas informações prévias. Tratando-se, regra geral, de direitos que conferem legitimidade, de natureza ou cariz privado remete-nos para a repercussão também de direitos de natureza privada que são os de construção. A licença e a autorização dos atos administrativos definem a situação jurídica do

⁽¹⁰⁵⁾ Apesar de serem documentos emitidos pela mesma entidade o que é exigido ou tolerado pelos serviços, não é o que está estipulado para acompanhar o requerimento. Certidão emitida pela Conservatória do Registo Predial, fotocópia não certificada e fotocópia simples de uma certidão emitida por aquela entidade são realidades jurídicas distintas. Só o documento exigido por lei (por portaria) é que garante idoneidade bastante para fundamentar uma pretensão urbanística. Isso deve-se à salvaguarda do direito real de propriedade. Todas as alterações a proceder neste âmbito terão de ser cautelosas e com integral salvaguarda do interesse dos vários ramos da Ordem Jurídica Portuguesa.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. Código do Registo Predial – Anotado, de Maria Ema Bacelar Guerra, Ediforma, 2.ª Edição, anotação 2 ao artigo 104.º, pág. 172, e Código do Registo Predial – Anotado, de Isabel Pereira Mendes, Almedina, 12.ª edição, anotação ao artigo 105.º, pág. 330.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

particular titular da mesma, constituindo direitos ou interesses legalmente protegidos para este, investindo-o no poder de realizar obras de construção civil e criando ainda algumas posições jurídicas instrumentais (alvará). Esse documento é fundamental pois pode obstar ao conhecimento do pedido. A decisão do PCM na fase de saneamento e apreciação preliminar deveria ser de rejeição liminar – n.º 2 do artigo 11.º do RJUE – ou um convite para corrigir a deficiência – n.º 5 do artigo citado, o que não ocorreu nos processos em que se encontra o documento com a perda de qualidade jurídica. Os documentos relativos à instrução estão evidenciados em formulários próprios mas não constam como anexos do RMEU. Os funcionários procedem a uma aplicação direta das normas e da check list procedimental de cada operação que regulamenta a exigibilidade documental. Aquele instrumento tem a vantagem de facilitar o trabalho de atendimento, até porque não entra na apreciação direta dos documentos entregues.

2.2.4.3. GESTOR DE PROCEDIMENTO

A autarquia não dispunha de gestor de procedimento para a instrução dos processos, ao contrário do que determina o n.º 2 do artigo 8.º do RJUE. Em sede do exercício de direito de defesa no Contraditório demonstrar o cumprimento da lei, evidenciando que tal desiderato foi alcançado com a nomeação de Carlos Côrte-Real Silva como gestor de procedimento. (cfr. docs. a fls. 1196 e 1197).

2.2.4.4. INSTRUÇÃO DE PROCEDIMENTOS E TIPOS DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Nesta epígrafe daremos conta dos tipos processuais que a lei dispõe para que os particulares possam fazer valer o seu interesse objeto de apreciação de forma a obter o licenciamento, a manutenção de um licenciamento anterior e/ou a modificação de um direito. O objeto das pretensões incide sobre o *ius aedificandi* e vai desde uma simples ampliação, reconstrução, construção, conservação de obras, passando pela dilação de prazo e divisão de lote em parcelas.

A instrução dos procedimentos está regulada no RJUE, nas Portarias n.º 216-E/2008 e 232/2008, respetivamente, de 3 e 11 de março. O RMEU trata destes nos artigos 20.º a 26.º, na versão aplicável até metade do mês de dezembro de 2010, e nos artigos 16.º a 25.º da versão atual.

I) DO CONTROLO PRÉVIO



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Dele

A) LICENCIAMENTOS DE OBRAS⁽¹⁰⁷⁾

As obras objeto de licenciamento da amostra são registados em livro próprio com identificação do processo, requerente, obra, apreciação prévia do projeto de arquitetura e a data em que foram entregues documentos que no momento de pedido e que se encontravam em falta.

QUADRO XXII – LICENCIAMENTO OBRAS_2010

Requerente	Objeto da pretensão	Freguesia	Data	Decisão	Data de emissão da licença
Elvino Manuel Picanço	Construção de garagem	Santa Cruz	25-01-2010	Aprovado	28-03-2011
Paulo Jorge Lima Silva	Construção de garagem	Luz	27-01-2010	Aprovado	(falta requerer)
Valquiria C. Espinola de Melo	Legalização com beneficiação de moradia	Santa Cruz	10-02-2010	Aprovado	(falta Projeto de esp.)
Olena Zhuravskaya Sousa	Legalização de adaptação de edifício a moradia	Luz	24-02-2010	Aprovado	17-09-2010
Filarmonica União Praiense	Legalização do edifício da sede	São Mateus	01-03-2010	Pendente: foram solicitados elementos ao requerente que não foram entregues	
Jorge Alberto Espinola	Construção de habitação	Guadalupe	02-03-2010	Aprovado	23-12-2010
Helena de Lourdes Teixeira	Alteração de fachada de uma moradia	Santa Cruz	04-03-2010	Aprovado	10-09-2010
Manuel Santos Espinola	Legalização de moradia	Santa Cruz	08-03-2010	Aprovado	26-04-2010
Délio Jorge Melo	Construção de garagem e arrumos	Luz	12-03-2010	Aprovado	18-10-2010
Manuel de Jesus da Silva	Reconstrução de uma moradia	Luz	29-03-2010	Aprovado	(falta Projeto de esp.)
Erico Lima Cordeiro	Construção de moradia	Santa Cruz	31-03-2010	Aprovado	(falta requerer)
Arabela Maria Melo	Construção de moradia	Santa Cruz	14-04-2010	Aprovado	(falta requerer)
Alzira Pais Bejamins	Legalização de garagem e arrumos	São Mateus	07-05-2010	Aguardar despacho	
Henrique Manuel dos Anjos	Construção de moradia	Santa Cruz	12-05-2010	Aprovado	(falta requerer)
Luzia da Luz Silva	Legalização de moradia	Luz	18-05-2010	Aprovado	(falta requerer)
Manuel O Espinola Ramos	Ampliação de oficina de carpintaria	Luz	26-05-2010	Aprovado	(falta Projeto de esp.)
Luis Albuquerque da Silva Lobão	Adaptação de armazém a moradia	Santa Cruz	11-06-2010	Aprovado	(falta requerer)
António Laudalino Furtado	Legalização de ampliação de oficina de pintura	Santa Cruz	17-06-2010		
Tatiana Filipa Melo	Construção de moradia	Guadalupe	05-07-2010	Aprovado	21-12-2010
Carlos Manuel Picanço	Construção de estábulo	Guadalupe	05-07-2010	Aprovado	(falta requerer)
Helena Maria Correia	Reconstrução de moradia unifamiliar	Santa Cruz	08-08-2010	Aprovado	21-01-2011
Pronicoi produtos lácteos S.A.	Construção de armazém	Santa Cruz	23-08-2010	Arquivado	
Ludgero Manuel Picanço	Construção de moradia	Guadalupe	24-08-2010	Aprovado	(falta requerer)
Natalie Silva Serra	Remodelação e ampliação de moradia	Santa Cruz	27-08-2010	Aprovado	(falta requerer)
Maria de Lourdes Picanço	Construção de casa de abegoria	Guadalupe	06-09-2010	Aprovado	(falta requerer)
Alvaro Eduardo Fonseca	Construção de garagem	Santa Cruz	09-09-2010	Aprovado	16-02-2011
José Santos Silva	Legalização de moradia		10-09-2010		
Isaque Francisco Cunha	Construção de garagem	Guadalupe	14-09-2010	Indefinido	
Gilberto Vieira dos Santos	Ampliação de moradia	Santa Cruz	17-09-2010	Aprovado	(falta Projeto de esp.)
Juvaldino Manuel Espinola	Construção de armazém agrícola		20-09-2010	Aprovado	(falta Projeto de esp.)
Márcio André da Silva Pacheco	Ampliação e remodelação de moradia	São Mateus	20-09-2010	Aprovado	(falta Projeto de esp.)
Alzira Soares	Legalização de moradia	Luz	13-10-2010	Aprovado	(falta Projeto de esp.)
Cristina Alexandra Cabeceiras	Construção de moradia	Santa Cruz	22-10-2010	Aprovado	(falta Projeto de esp.)
Carlos Silveira do Canô Brum	Construção de sala de ordenha e armazém	Guadalupe	03-11-2010	Aprovado	(falta Projeto de esp.)
Lisandro Filipe Picanço	Construção moradia	São Mateus	04-11-2010	A decorrer	
Mónica de Fátima Melo	Ampliação de estabelecimento comercial	Luz	11-11-2010	Aprovado	19-05-2011
José João Betencourt da Silva	Ampliação de moradia	Santa Cruz	19-11-2010	Aprovado	(falta requerer)
Hélio Manuel Picanço	legalização de adega e instalações sanitárias	Santa Cruz	22-11-2010	Aprovado	(falta requerer)
Ricardo Marques Areia	Remodelação e ampliação de moradia em edifício de apt	Santa Cruz	02-12-2010	Aprovado	10-05-2011
Carla VC da Cunha Santos	Legalização de casa de arrumos e alpendre	Santa Cruz	09-12-2010	Aprovado	07-06-2010
Teodoro Freitas Garcia	Legalização de moradia	Santa Cruz	14-12-2010	Aprovado	(falta requerer)
Manuel Gabriel da Cunha	Construção de armazém, estábulo e viveiro	Guadalupe	14-12-2010	A decorrer	
Irmãdade do Espírito Santo de Nossa Senhora da Esperança	Legalização de ampliação	Guadalupe	30-12-2010	A decorrer	

As fases do licenciamento vão desde a fase da iniciativa e instrução, passando pela audiência prévia do interessado e deliberação final.

⁽¹⁰⁷⁾ No RJUE as obras sujeitas a licenciamento, autorização ou a mera comunicação prévia distinguem-se em função da sua relevância urbanística bem como da intensidade do planeamento em vigor na área para onde é requerida a sua realização.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

A instrução⁽¹⁰⁸⁾ de processos encontrava-se com os documentos para a decisão. As certidões de registo predial foram adquiridas *online* mediante acesso ao site da entidade para a sua obtenção.

QUADRO XXIII – PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO DE OBRAS DE EDIFICAÇÃO (RJUE) 2010

Procedimentos de licenciamentos de obras de Edificação - RJUE
1. Requerimentos e instrução - artigos 8.º, 8.º-A, 9.º e 10.º
2. Saneamento e instrução - artigo 11.º
3. Consulta a entidades externas - artigos 13.º, 13.º-A e 13.º-B
4. Apreciação dos projetos de obras de edificação - artigo 20.º
5. Deliberação final - artigo 23.º
5.1. Indeferimento n.ºs 1, 2, 4 e 5 do artigo 24.º
5.2. Licença de obras de edificação, consubstanciada na deliberação final - artigo 26.º

Os processos enfermavam de algumas irregularidade a suprir: a) não se encontravam com o registo de quem os utilizou funcionalmente (autarcas e trabalhadores) nem quando isso ocorreu; b) não se encontravam numerados e rubricados pelo funcionário que procedeu à junção de documentos.

⁽¹⁰⁸⁾ A instrução dos processos de licenciamento precisa dos seguintes documentos, nos termos legais: • Requerimento; • Documentos comprovativos da qualidade de titular de qualquer direito que confira a faculdade de realização da operação; • Certidão da descrição e de como as inscrições vigor, emitida pela Conservatória do Registo Predial, referente ao prédio ou prédios abrangidos; • Extratos das plantas de ordenamento, zonamento e de implantação dos planos municipais de ordenamento do território vigentes e das respetivas plantas de condicionantes, da planta do loteamento síntese si existir, e planta à escala de 1:2000 ou superior, com uma indicação precisa fazer onde locais se pretende executar uma obra; • Planta de localização e enquadramento, à escala da planta de ordenamento do PDM ou à escala de 1:25000 quando não existir, assinalando devidamente os limites da área objeto da operação; • Extratos das plantas do plano especial de ordenamento do território vigente; • Projeto de arquitetura, que devera ser constituído pelos seguintes elementos: (1) uma planta de Implantação, desenhada levantamento topográfico à escala de 1:200 ou superior, incluindo o arruamento de acesso, com indicação das dimensões e área do terreno, áreas impermeabilizadas e materiais; (2) plantas, à escala de 1:50 ou 1:100, contendo como dimensões e áreas de usos de todos os compartimentos, bem como uma representação do mobiliário fixo e equipamento sanitário; (3) alçados, à escala de 1:50 ou 1:100, com uma indicação das cores e dos elementos materiais que constituem como fachadas e cobertura, bem como adjacentes como construções, quando existam; (4) cortes longitudinais e transversais, à escala de 1:50 ou 1:100, abrangendo o terreno, com indicação do perfil existente e proposto, bem como das cotas dos pisos diversos; (5) pormenores de construção, à escala adequada, esclarecendo uma solução construtiva adotada como paredes exteriores do edifício sua articulação com uma cobertura, vãos de iluminação (e ventilação) e de acesso, bem como com o exterior envolvente pavimento; (6) discriminação das correspondentes do edifício às várias frações comuns e seu valor relativo de cada fração, expressa em percentagem ou per milagem, do valor total de fazer prédio, caso pretenda si que o edifício fique sujeito ao regime da propriedade horizontal; • Memória descritiva e justificativa, que deverá conter elementos os seguintes: (1) descrição e justificação da proposta para a edificação; (2) enquadramento da pretensão nos planos municipais de ordenamento e operação de loteamento si; (3) adequação da edificação à utilização pretendida; (4) inserção urbana e paisagística da edificação referindo, em especial, a sua articulação com edificado existente e espaço público envolvente; (5) indicação da natureza e condições do terreno; (6) adequação de infraestruturas e redes existentes; (7) área de construção, volumetria, área de implantação, cêrcea e número de pisos acima e abaixo da cota de soleira, número de fogos e respetiva tipologia; (8) adequabilidade do projeto com a política de ordenamento do Território contida naquele Plano; • Estimativa do custo total da obra; • Calendarização da execução da obra; • Quando se tratar de obras de reconstrução de uma fotografia do imóvel; • Cópia da notificação da CM uma comunicar uma aprovação de um pedido de informação prévia, quando esta existir e estiver em vigor; • Projetos das especialidades, caso o requerente entenda proceder, à sua apresentação; • Os projetos das especialidades, designadamente: (1) projecto de estabilidade que inclui o projeto de escavação e contenção periférica (2) projeto de alimentação e distribuição de energia elétrica nos termos da lei; (3) projeto de redes prediais de água e esgotos; (4) projeto de águas pluviais; (5) projeto de arranjos exteriores; (6) projeto de instalações telefónicas e de telecomunicações; (7) estudo de comportamento térmico; (8) projeto de instalações eletromecânicas, incluindo o de transporte de pessoas e mercadorias; (9) projeto de segurança contra incêndios; • Projeto acústico; • Termos de responsabilidade subscritos pelos autores dos projetos quanto ao cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis; • Declaração emitida pela agremiação pública de natureza profissional, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 10.º do RJUE; • Documento comprovativo de possuir como habilitações adequadas parágrafo subscrever o projeto, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 10.º RJUE; • Ficha com os elementos estatísticos, devidamente preenchida com os dados referentes à operação urbanística a realizar.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Todavia, alguns processos tinham anexo a *check list*. As decisões foram sempre precedidas de parecer do engenheiro municipal. Não se constatarem outras evidências de irregularidades.

B) LOTEAMENTOS

A amostra das operações de loteamento em fase de instrução no período que recai a presente atividade inspetiva, recaiu no único processo registado no Livro aberto para o efeito, com a designação de "*Registo de Processos de Loteamento*". Estranhamente, no livro constam os registos de informação prévia⁽¹⁰⁹⁾ precedente ao loteamento e ao próprio loteamento! No livro de registo das informações prévias não está exarado este processo (?) e está detalhadamente preenchido nos seus campos e trancado nos campos não aplicáveis! Não obstante este facto, o livro de loteamentos contém os itens correspondentes ao loteamento que não se encontram preenchidos - estão em branco! Nos registos existentes, no que reporta à informação prévia, incluem número, requerente, prédio a lotear, discriminação das fases do processo, apreciação prévia (este campo encontra-se totalmente em branco em todos os seu itens - não estão preenchidos nem trancados) - aqui com indicação da informação ou parecer, data de apresentação de elementos, consulta a outras entidades (com indicação manuscrita da SRCTE e IROA para consulta, sem indicação da receção), termo do prazo para a resolução (não preenchido), resolução - apenas com indicação da data de aprovação de 31 de agosto de 2010, sem registo da entidade, termo do prazo para requerer o alvará (não preenchido) e alvará (este campo encontra-se totalmente em branco em todos os seu itens - não está preenchido). Os registos são intermitentes na informação prévia. Pioram nos registos do loteamento onde não existem. Trata-se de um loteamento que culminará em vários projetos. Inventariado com o facto do desaparecimento do processo e ao registo precedente da informação prévia no livro de loteamentos, ficam com a convicção, os signatários, atentos os indicadores, que a aprovação foi da informação prévia e não loteamento. No lugar do livro correspondente ao campo *Resolução* do loteamento encontra-se vazio, sem qualquer preenchimento. Desconhecem-se as razões que presidiram à inscrição da informação prévia no livro de registo de loteamentos. A ata da reunião ordinária de 9 de setembro de 2010, no período de "antes da ordem do dia", tem exarado que "(...) A Câmara tomou conhecimento (...) da aprovação da Informação Prévia para um loteamento de um prédio urbano sito no Quitadouro, freguesia de Santa Cruz, requerido por Maria de Fátima Dias Pereira (...)". Assim, se conclui que o processo aprovado foi a

⁽¹⁰⁹⁾ E não no Livro de Registo de "*Obras Particulares – Pedidos de Informação Prévia*" existente nos serviços!?!



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

informação prévia. Nos serviços de fiscalização não se encontra nenhuma informação sobre o procedimento de loteamento. Deste modo, deverá em sede de exercício de direito de defesa a CM anexar uma informação técnica de verificação sobre a existência de trabalhos realizados com efeito à sua execução.

Este processo de loteamento – Processo n.º 2/2010, de Maria de Fátima Dias Pereira, que também mereceu a precedente informação prévia de loteamento n.º 1/2010, de 24 de junho, igualmente desaparecido - cujo descaminho dos arquivos não permitiu a respetiva análise apesar da insistente procura efetuada pela Dr.ª Isabel Bettencourt e pelo engenheiro Carlos Côrte-Real e Silva. Deste modo, deverá o PCM promover uma diligência formal, *scilicet* um inquérito sobre o desaparecimento do mesmo de forma a ser descoberto o processo em falta e respetivo responsável pelo evento, no sentido de repor o interesse público e a legalidade lesada pelo desaparecimento, com a maior brevidade. O Município tem de encontrar o processo de loteamento (bem como os outros em falta, a informação prévia que já havia sido concluída e aprovada pela CM e o processo de licenciamento para a legalização de moradia n.º 34/2010, de 10 de setembro, de José Santos Silva, sito em Abaixo do Frago, Luz). Os únicos elementos disponibilizados documentalmente são os que constam do mapa anexo retirado do Livro de Registos existentes.

QUADRO XXIV – LOTEAMENTO_2010

Alvará emitido	N.º	Data	Registo	Requerente	Freguesia	Objeto	Decisão		Especificações						Alterações	Publicidade	Verificação	Taxas								
							Entidade	Data	Teor	Condições	Praxe		Causa					Data Forma Fundamentos	Data	Melo	Previsão legal	Guia de Recaisa				
											Exatidão	Validade	N.º	Valor								Emite	Título	N.º	Data	Valor
Loteamento	02/2010	10-09-10	a)	Maria de Fátima Dias Pereira	São Cruz	b)	Não foi possível proceder à verificação deste único loteamento devido ao facto de o mesmo se encontrar extinto dos arquivos e gabinetes de autarquia conforme declaração do engenheiro municipal Carlos Côrte-Real e Silva e da técnica superior de área administrativa Dr.ª Isabel Bettencourt.																			

a) Encontra-se arquivado em Livro próprio para o efeito de registo com discriminação das etapas essenciais do procedimento, arquivado junto do assistente administrativo Fátima Ramos

b) Dado o facto de não se ter encontrado o processo nos arquivos municipais não se poderá proceder à análise dos procedimentos

O engenheiro municipal informou os inspetores que tinha elementos e informações no seu computador que devido à instalação de um sistema de gestão documental no ano de 2010 perdeu a informação então existente, entre ela a que respeita ao caso⁽¹¹⁰⁾⁽¹¹¹⁾. Mais um facto que dificulta a apreciação de legalidade. Atenta a gravidade da situação, onde direitos adquiridos e a alcançar de particulares estão lesados com esta

⁽¹¹⁰⁾ Também informou que não existe nenhum documento expresso com o levantamento dos documentos e informação perdidos bem como não deu conhecimento expresso desta ocorrência ao PCM ou VPCM. Também não foi presente aos inspetores nenhuma declaração/informação dos serviços de informática com explicação das razões que determinaram a perda de informação e as razões pelas quais afetou o computador do engenheiro municipal – não se conhece se os outros computadores da autarquia tiveram o mesmo problema, até porque os serviços ainda trabalham com recurso a registos e suportes em papel. Este aspeto constituiu um verdadeiro constrangimento da atividade. Deverá a autarquia anexar as notas dos serviços explicativas do evento informático.

⁽¹¹¹⁾ Acresce que durante o período em que os signatários estiveram deslocados, por razões de falha elétrica, presenciada pelos signatários, o com transformador. Incrível foi a demora para obtenção da recuperação de um transformador proveniente da ilha Terceira. Só no final da semana seguinte à ocorrência, quando os inspetores terminavam o período de deslocação.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

ocorrência, bem como a perigo de lesão efetiva do interesse público urbanístico que a Edilidade prossegue, a IAR solicitou em sede de Contraditório o conhecimento da situação bem como de todas as diligências efetuadas incluído as que resultarem de tomadas de decisão legais e o dever de serem esclarecidos todos os factos que foram relatados nesta epígrafe. Em última instância, deveria ser comunicado ao Ministério Público o facto de forma a ser reposta a legalidade urbanística. Esta comunicação deveria ser dada a conhecimento à IAR independentemente das diligências que esta venha a considerar relevantes após análise da fase processual de defesa. No exercício do Direito de defesa a autarquia alega estar a proceder à reconstituição dos processos e não esclarece que diligências tomou para apurar dos processos iniciais. Assim, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro, por forma a habilitar a IAR a uma prudente tomada de posição sobre este assunto.

C) ISENÇÕES DE PEDIDOS DE LICENCIAMENTO

Na CMSCG encontram-se vários pedidos de dispensa ou de isenção de licenciamento de obras em função do circunstancialismo factual que possibilita a mesma, nos termos do artigo 6.º do RJUE. Esta norma regulamenta os pedidos de dispensa⁽¹¹²⁾ ou de isenção⁽¹¹³⁾ de licenciamento.

⁽¹¹²⁾ Juridicamente uma dispensa é o ato administrativo através do qual a CM remove um dever especial, relativamente a uma atividade estritamente proibida por lei e constitui um direito da administração.

⁽¹¹³⁾ O afastamento do dever que recai sobre o particular é determinado diretamente pela lei e não por decisão da administração.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

QUADRO XXV – UNIVERSO DAS ISENÇÕES DE PEDIDOS DE LICENCIAMENTO_2010

Requerente	Freguesia	Data	Entidade decisora	Fundamento
António José Gonçalves	Guadalupe	04-01-2010	PCM	alíneas a) e b), do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Manuel Guilhermino Rocha	Santa Cruz	31-03-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Manuel Gabriel da Silva Pais	S. Mateus	01-04-2010		alínea e), do n.º 1, do artigo 6.º - A, do RJUE
Fátima de Jesus Mendonça	Guadalupe	06-04-2010		alínea f), do n.º 1, do artigo 6.º - A, do RJUE
Alcino Manuel Pereira da Cunha	S. Mateus	01-04-2010		alínea a), do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Manuel dos Santos Bettencourt	Santa Cruz	25-02-2010		alínea a), do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Câmara de Comercio de Angra do Heroísmo	Santa Cruz	13-04-2010		alínea a), do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Maria Livramento Picanço	Luz	31-05-2010		alínea g) do n.º 1 do artigo 6.º - A do RJUE
Manuel Elmiro Bettencourt Silva	Guadalupe	31-05-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Rui Manuel da Silva da Cunha	Guadalupe	06-05-2010		alínea g) do n.º 1 do artigo 6.º - A do RJUE
Libia Maria Santos	Santa Cruz	18-05-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
José Luis Santos	Luz	23-06-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Élio Manuel Picanço	Guadalupe	28-06-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Maria Inês Sousa	S. Mateus	11-06-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Aldevino Luis Ramos Félix	S. Mateus	28-04-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
António Bettencourt da Silva	S. Mateus	26-05-2010		alínea e), do n.º 1 do artigo 6.º - A do RJUE
Avelino Manuel Silva	S. Mateus	08-06-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
José da Cunha Bettencourt	Santa Cruz	21-06-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Graciosa de Jesus Bettencourt	Guadalupe	06-07-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Valdemiro Adolfo dos Santos Vasconcelos	S. Mateus	15-06-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Dinis Manuel Branco Silveira	Luz	29-07-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Eduardo Manuel Silva	S. Mateus	26-07-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
João de Sousa da Silva	Guadalupe	11-08-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Carlos Manuel Silva	Santa Cruz	03-03-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Manuel Norberto Espinola	Luz	17-08-2010		alínea B do n.º 1 do artigo 6.º A do RJUE
Maria Ursulina Picanço	Guadalupe	07-07-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Maria da Ajuda Espinola	Guadalupe	30-08-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Peter Moriy	Luz	30-09-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Sandra Manuela Silva	Luz	06-09-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Isolindo Manuel dos Santos	Santa Cruz	12-11-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Filarmonia União Popular Luzense	Luz	28-10-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Ana Maria Teves	Santa Cruz	11-06-2010		alínea e), do n.º 1, do artigo 6.º - A, do RJUE
Vitor Manuel Manso	Luz	23-12-2010		alínea e), do n.º 1, do artigo 6.º - A, do RJUE
Silvia Margarida Vasconcelos	S. Mateus	18-11-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Valdemiro Adolfo Vasconcelos	S. Mateus	17-11-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Manuel Florentino Melo	Santa Cruz	02-12-2010		alínea e), do n.º 1, do artigo 6.º - A, do RJUE
Clube Central de Guadalupe	Guadalupe	19-11-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE
Silvério Baptista Simões	S. Cruz	26-11-2010		alínea e), do n.º 1, do artigo 6.º - A, do RJUE
Manuel Teodoro Silva	S. Mateus	22-12-2010		alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE

Esta isenção de licenciamento ou de autorização não é inteiramente livre. Tem de respeitar as normas constantes dos planos municipais e especiais de ordenamento do território e os instrumentos de gestão territorial regional vigentes bem como as normas técnicas de construção⁽¹¹⁴⁾. Ora, nesta sequência de corpos normativos cuja obediência deve ser respeitada pela autarquia, está o RMEU que no seu artigo 14.º vem regulamentar esta matéria de isenções e dispensas de licença. Não foram registadas questões substanciais e formais neste tipo de operações para além das que já foram evidenciadas anteriormente lugar para onde se remete *supra*. Tendo em consideração os elementos constantes dos pedidos estes circunscrever-se aos casos de isenção previstos na lei e no RMEU (artigo 14.º do RMEU vigente em 2010). Não estão evidenciadas situações dignas de registo. A amostra mais detalhada consta do mapa *infra*:

⁽¹¹⁴⁾ Vide Lei n.º 31/2009, de 3 de julho - aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis e revoga o Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro, Portaria n.º 1379/2009, de 30 de outubro - regulamenta as qualificações específicas profissionais mínimas exigíveis aos técnicos responsáveis pela elaboração de projetos, pela direção de obras e pela fiscalização de obras, previstas na Lei anteriormente citada.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

QUADRO XXVI – ANÁLISE DE ISENÇÕES DE PEDIDOS DE LICENCIAMENTO_2010

Identificação				Instrução		Controlo Prévio			Parecer		Decisão				
Nome	Freguesia	Local	Objeto	Requerimento		Documentos exigidos	Condições Verificadas		Funcionário	Emitente	Data	Conteúdo	Emitente	Data	Conteúdo
				Data	Data de Entrada		Previsão	Melo							
Fátima JM Silva	Guadalupe	Caminho da 1ª seg. nº246	Demolição de forno	06-04-10	06-04-10	Requerimento cedido do Registo Predial e identificação do requerente	Verificação dos requisitos do artigo 14.º do RMEU	visita do fiscal às obras	Luís Medeiros	CM Eng.º Carlos Silva	13-06-10	Proposta de deferimento	VPCM	13-06-10	Deferimento da pretensão após a inscrição
M.º Livramento M.º Picango	Luz	Canadilhas, nº6	construção de alpendre com 12m²	31-05-10	31-05-10						17-06-10	Proposta de deferimento		17-06-10	
Aldevino LR Félix	São Mateus	Caminho do Pinheiro	obras de conservação na cobertura	28-04-10	28-04-10						17-06-10	Proposta de deferimento		17-06-10	
Valdemiro AS Vasconcelos	São Mateus	Rua Fontes Perera de Melo	obras de substituição da cobertura e construção de muro de divisão	14-06-10	15-06-10						09-07-10	Proposta de indeferimento	PCM	16-07-10	Deferimento parcial do pedido
Sandra MS Pais da Silva	Luz	Rua Fontes Perera de Melo	obras de conservação na cobertura	06/09/10	06-09-10						14-09-10	Proposta de deferimento		14-09-10	
Filarmonia União Popular Luzense	Luz	Rua Pedro Roberto	substituição de cobertura, de sobrado e revestimento de paredes	28-10-10	28-10-10						29-10-10	Proposta de deferimento, com condicionantes		02-09-10	Deferimento da pretensão após a inscrição
Silvia Margarida Gregório Vasconcelos	São Mateus	Rua Fontes Perera de Melo	relevo de casa		18-11-10						29-11-10	Proposta de deferimento		30-11-10	
Manuel Teodoro da Silva	São Mateus	Fonte do Mato, nº110	construção de alpendre com cerca de 12m2	22-12-10	22-12-10						05-01-11	Proposta de deferimento		07-01-11	

NA - Não Aplicável, NE - Não Existe, NP - Não Previsto, ND - Não documentado

Os pedidos são instruídos com requerimento, documentos identificativos do requerente, cópia não certificada da certidão de registo ou caderneta predial. Quando em nome de pessoa coletiva também se encontravam os documentos de representação respetiva. Os processos não se encontram com capas, numerados e com a indicação dos documentos que serviram de base à apreciação da pretensão dos particulares. Estes aspetos acessórios à instrução podem ter repercussões no desenrolar dos procedimentos processuais bem como em aspetos de fundo para as decisões urbanísticas pelo é preciso alterar. No caso do processo de Sílvia Vasconcelos, depois de consultar o requerimento (que se encontra vertido em minuta tipográfica designada de participação) se constatou a ausência de data aposta. Por último, refira-se que não consta do elenco de vistorias, registos que tenham sido objeto de pedidos de isenção onde não tenham ocorrido procedimentos de confirmação das condições formais e materiais para obtenção de decisão favorável à pretensão.

D) PROCESSOS DE DESTAQUE DE PARCELAS

Em 2010 não houve requerimentos de destaque.

II) AUTORIZAÇÕES

A) COMUNICAÇÕES PRÉVIAS

As participações/comunicações de execução de obras isentas de licença, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do RJUE, fazem parte das operações urbanísticas. Estão nestas situações os



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

pedidos existentes na autarquia. Em regra, os pedidos foram instruídos com os documentos estipulados pelos pontos 8.º, 10.º, 12.º, 14.º e 17.º, todos da Portaria n.º 232/2008, que lhe alicerça atentas as disposições do RMEU. Os comunicantes apresentaram todos os elementos respeitantes à operação urbanística⁽¹¹⁵⁾ que realizaram. Em regra, os pedidos foram instruídos com requerimento, documentos comprovativos da qualidade de titular que conferiu a faculdade para realizar a operação, certidão do registo predial referente ao prédio abrangido, extratos das plantas de ordenamento, zonamento e condicionantes dos planos vigentes, projeto de arquitetura, memória descritiva e justificativa, estimativa do custo total da obra, calendarização da execução da obra, fotografia do imóvel (caso se trate de reconstrução ou ampliação), termos de responsabilidade subscritos pelos autores dos projetos, cópia da notificação da CM a aprovar a informação prévia, caso exista, declaração da agremiação profissional demonstrando capacidade de exercício do técnico (Ordem dos Engenheiros/Arquitetos/ANET), ficha com elementos estatísticos, projeto de estabilidade, projeto de alimentação e distribuição de energia elétrica ou ficha eletrotécnica, projeto de redes prediais de água e esgotos, projeto de águas pluviais; projeto de arranjos exteriores; plano de segurança e saúde; projeto de instalações telefónicas e de telecomunicações, estudo de comportamento térmico, projeto de segurança contra incêndios, apólice de seguro de construção, quando foi legalmente exigível, apólice de seguro que cubra a responsabilidade pela reparação de danos emergentes de acidentes de trabalho, declaração de titularidade de alvará emitido pelo InCI, Livro de obra, com menção de termo de abertura, entre outros⁽¹¹⁶⁾. Os processos encontram-se arquivados sem numeração e organização sequencial interna, tal como ocorre nos restantes processos arquivados de operações urbanísticas.

Apresentam-se algumas comunicações prévias (as restantes seguem idêntico tratamento) no Quadro seguinte:

⁽¹¹⁵⁾ V.g. alvará do empreiteiro, termo de responsabilidade, seguro subscrito, prestação de caução, apresentação de plano de segurança e saúde e o livro de obra. Prende-se com o facto de não ser emitido alvará. Servirá como elementos certificativos da comunicação o recibo de entrega de documentos e da sua admissão.

⁽¹¹⁶⁾ O procedimento aplicável comporta as seguintes etapas: 1 - Entrega do pedido – artigo 9.º e 35.º do RJUE; 2 - Publicitação no local de execução da obra – artigo 12.º do RJUE; 3 - Saneamento e apreciação liminar – artigo 11.º do RJUE; 4 - Eventual consulta e entidades externas – artigos 13.º, 13-A e 13-B todos do RJUE; 5 - Apreciação e comunicação com o projeto de arquitetura e especialidades; 6 - Eventual celebração de “instrumento notarial próprio” para transmissão de cedências – artigo 44.º do RJUE; 7 - Eventual audiência prévia, nos termos do artigo 100.º do CPA; 8 - Decisão final de rejeição da comunicação – n.º 1 do artigo 36.º do RJUE ou admissão do mesmo n.º 1 do artigo 36.º-A do REJU; 9 - Notificação do ato de rejeição e informação do ato de admissão; 10 - Titulação da admissão pelo recibo da sua apresentação e comprovativo de admissão – n.º 2 do artigo 74.º do RJUE; 11- Publicitação - n.º 5 do artigo 78.º do RJUE; 12- Pagamento de taxas por autoliquidação – n.º 2 do artigo 36-A, n.º 2 do artigo 80.º ambos do RJUE; 13 - Informação sobre o início dos trabalhos – n.º 1 do artigo 80.º do RJUE; 14 - Instrução do pedido de ligação às redes públicas – n.º 4 do artigo 82º do RJUE.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

QUADRO XXVII - COMUNICAÇÕES PRÉVIAS ANÁLISADAS_2010

Data	Requerente	Objeto da Pretensão	Freguesia	Decisão	Data da decisão
26-03-2010	DRE	Construção de moradia unifamiliar T3	S. Mateus	Aprovado	05-04-2010
26-03-2010	DRE	Construção de moradia unifamiliar T3	S. Mateus	Aprovado	05-04-2010
29-03-2010	DRE	Construção de moradia unifamiliar T3	Santa Cruz	Aprovado	05-04-2010
29-03-2011	DRE	Construção de moradia unifamiliar T3	Santa Cruz	Aprovado	05-04-2010
10-05-2010	Paulo Daniel da Silva Melo	Construção de alpendre	Guadalupe	Ainda aguarda decisão/tem proposta de indeferimento por violar PDM dado que o índice de implantação do projeto é superior ao permitido	
23-08-2010	Mª Conceição S. Barbeito	Construção de cozinha e instalação sanitária	S. Mateus	Aprovado	22-02-2010
02-09-2010	Carla C. Jorge Genso	Ampliação de moradia	Santa Cruz	Aprovado	25-10-2010
02-09-2010	Adino da Silva Mendonça	Construção de garagem	Guadalupe	Arquivado	26-05-2011
26-10-2010	Isidro Gabriel da Silva Melo	Construção de uma garagem	Luz	Aprovado	03-06-2011
30-11-2010	João M. Picanço de Melo	Construção de uma garagem	Guadalupe	Aprovado	13-04-2011
28-12-2010	Tiago M. Espinola Louro	Construção de alpendre	Guadalupe	Aprovado	18-02-2011

Não ocorreram alterações dignas de registo. Contudo, recorda-se que as alterações à comunicação prévia determinam idênticos procedimentos em virtude do princípio do paralelismo processual.

B) LICENÇAS DE UTILIZAÇÃO

Vários são os processos com as licenças de utilização existentes na Edilidade. Esta destinou-se a verificar a conformidade das condições dos prédios com base em solicitação do interessado. Não existem registos dignos de menção.

III) INFORMAÇÕES PRÉVIAS

A informação prévia n.º 1/2010, de 24 de junho, requerido por Maria de Fátima Dias Pereira, que deu origem ao processo de loteamento n.º 2/2010, não se encontrava nos arquivos da autarquia. Os dois processos citados de Maria de Fátima Dias Pereira desapareceram, estranhamente, como já foi evidenciado na epígrafe sobre loteamentos, lugar para onde se remete. O pedido de informação prévia encontra-se regulado no artigo 14.º do RJUE e artigos 29.º e 30.º do RMEU vigente em 2010. Este surge como etapa autónoma e facultativa que pode ou não preceder o procedimento principal de licenciamento ou autorização das operações urbanísticas. Visa fornecer ao particular um conjunto de informações fiáveis e credíveis sobre determinado prédio tendo em consideração uma eventual operação urbanística. Assim, em função da informação obtida o particular pode ponderar e decidir se avança ou não e em que moldes deve proceder a operação urbanística. Trata-se de um ato prévio de natureza



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature and initials in blue ink.

verificativa e sem caráter permissivo na medida em que não é com base nele que o particular pode impulsionar e realizar a operação urbanística avaliada.

Foram observados os processos de informação prévia que constam no Quadro seguinte:

QUADRO XXVIII - ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES PRÉVIAS _2010

Identificação			Instrução				Saneamento						Decisão				
N.º Proc.º	Requerente	Freguesia	Requerimento		Ofício(s) emitido para suprir deficiências	Parecer			Ofício (s)			Data	Entidade	Teor	Audiência Prévia		
			Inicial	Outros		Data	Entidade	Teor	Data	Nº	Entidade						
			Data	Registo entrada												Data	Registo entrada
02/2010	Carlos SC Brum	Guadalupe	11-01-10	20-01-10	NE	NE	08-02-10	CMSCG	Proposta de deliberação, com condicionantes	08-02-10	IP2027/01/2010	CMSCG - Eng.º Carlos Silva	10-02-10	Deliberação	PCM	NA	A 9-09-2010 foi comunicado que a requerente deveria apresentar alterações no prazo 30 dias. Nunca o fez. A 17-06-2010 o PCM despacha o arquivamento.
04/2010	Maria IV Reis	Santa Cruz	07-07-10	09-07-10			25-08-10	DRAC	Proposta de deliberação	25-08-10	DRAC/2010/5115	DRAC	17-06-11				
05/2010	Álvaro MS Picanço	Guadalupe	02-08-10	02-08-10			06-08-10	CMSCG	Proposta de solicitação de aditamento	06-08-10	IP5407/01/2010	CMSCG - Eng.º Carlos Silva	13-10-10				
09/2010	João Espinola da Silva	Luz	28-10-10	28-10-10			11-08-10	CMSCG	Proposta de deliberação, com condicionantes	11-08-10	IP5507/01/2010	CMSCG - Eng.º Carlos Silva	13-10-10	Deliberação			
							05-12-10	CMSCG	Proposta de solicitação de pareceres	05-12-10	IP9807/01/2010	CMSCG - Eng.º Carlos Silva	19-04-11				
							20-12-10	SRCTE	Proposta de deliberação	20-12-10	343/GR	SRCTE	19-04-11				
							21-02-2010	SRAM	Proposta de deliberação, com condicionantes	21-02-2010	SAD-SCC245/2010745 SCC1509/201013 S10	SRAM	19-04-11				
							04-03-2010	CMSCG	Proposta de deliberação, com condicionantes	04-03-2010	3557/2011	CMSCG - Eng.º Carlos Silva	19-04-11				

NE - Não Existe; NA - Não aplicável

A apreciação dos pedidos de informação prévia permite concluir que:

- os processos foram instruídos com alguns documentos – entre estes a certidão do registo predial; também se constatou em todos os processos que os documentos não se encontram numerados, com folha de controlo de documentos inseridos;
- o engenheiro municipal pronunciou-se, evidenciando condicionantes e/ou solicitando documentos complementares⁽¹¹⁷⁾ – os pareceres são circunstanciados, claros, sequenciais e tecnicamente fundamentados habilitando a tomada de decisão;
- Foram consultadas entidades externas (SRAM; IROA, EDA, Bombeiros cujo parecer é necessário como ato preparatório da decisão);
- O PCM exarou despacho;
- Foram levantados os documentos subsequentes e pagas as taxas respetivas cujas evidências constam dos processos. Face ao exposto temos de referenciar que nos termos do n.º 3 do artigo 14.º do RJUE “quando o interessado não seja o proprietário do prédio, o pedido de informação prévia inclui a identificação daquele bem como dos titulares de qualquer outro direito real sobre o prédio, através de certidão emitida pela conservatória do registo predial.” Só nestes casos é que se toma necessário a apresentar o documento aludido e não nos outros. No sentido de não ser exigida a entrega de certidão também se poderá constatar pela análise da Portaria n.º 232/2008,

⁽¹¹⁷⁾ Nos serviços de fiscalização, informações ou outros documentos exarados pelo fiscal ou engenheiro municipal, não se encontram evidências de controlo da verificação na execução das condicionantes quando fixadas no alvará de obras.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Rcd

de 11 de março. Todavia, alguns autores⁽¹¹⁸⁾ pronunciaram-se pela necessidade do título legitimador da operação urbanística apesar de reconhecerem que existe uma diferença entre este procedimento e os outros dois pugnando pela alteração legislativa corretiva.

IV) OUTROS PROCEDIMENTOS EXISTENTES NO URBANISMO

A) PROCESSOS DESIGNADOS POR “JUNÇÃO DE ARTIGOS”

Existem vários processos nos arquivos da autarquia com a designação acima evidenciada. Recolheu-se uma amostra destes documentos. Respeitam a situações de eventual compropriedade que a lei determinou que as autarquias detivessem competências de reconhecimento, apreciação e certificação. Os processos são os seguintes:

QUADRO XXIX – ANÁLISE DE JUNÇÃO DE ARTIGOS _2010

Data	Data de entrada	Requerente	Decisão	Data da decisão	Entidade decisora
21-01-2010	02-02-2010	Maria Clarinda Bettencourt Ramalho	Deferimento precedido de parecer do engenheiro municipal	09-02-2010	PCM
11-02-2010	11-02-2010	Alberto Manuel Santos		25-02-2010	
19-03-2010	19-03-2010	Manuel Agostinho Conde Melo		24-03-2010	
16-04-2010	16-04-2010	Avelino Manuel da Cunha Picanço		20-04-2010	
15-04-2010	15-04-2010	Maria de Lurdes da Silva		20-04-2010	
12-04-2010	12-04-2010	João de Melo Espinola		16-04-2010	
12-04-2010	12-04-2010	Leopoldo da Silva Benjamim		16-04-2010	
16-04-2010	16-04-2010	João Machado Bettencourt		29-04-2010	
26-04-2010	26-04-2010	Ângela Maria Fernandes Silva Bettencourt		30-04-2010	
06-05-2010	06-05-2010	Teresa da Conceição R. Vasconcelos		18-05-2010	
22-07-2010	26-07-2010	Sidónio de Sousa Ataíde		28-07-2010	
15-07-2010	16-07-2010	Bruno André Picanço da Silva		28-07-2010	
08-07-2010	09-07-2010	Eldora de Fátima Mendonça da Silva		28-07-2010	
16-08-2010	16-08-2010	Raul Manuel Aveiro Bettencourt		19-08-2010	
08-09-2010	10-09-2010	José Eduardo Soares		15-09-2010	
22-09-2010	23-09-2010	Elgina Maria Fernandes de Melo		28-09-2010	

Rege esta matéria o artigo 54.º da Lei 91/95, de 2 de outubro, na redação que lhe foi dada pelo Lei n.º 64/2003, de 23 de agosto (reconversão das AUGI - áreas urbanas de génese ilegal). Esta norma determina que: “1- A celebração de quaisquer atos ou negócios jurídicos entre vivos de que possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos carece de parecer favorável da câmara municipal do local da situação dos prédios. 2- O parecer previsto no número anterior só pode ser desfavorável com fundamento em que o ato ou negócio visa ou dele resulta parcelamento físico em

⁽¹¹⁸⁾ M.ª José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, in Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – comentado, Almedina, fevereiro 2006, pág. 158.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

RUA

violação do regime legal dos loteamentos urbanos, nomeadamente pela exiguidade da quota ideal a transmitir para qualquer rendibilidade económica não urbana (...)".

Os pedidos são instruídos com os seguintes documentos: requerimento, documentos identificativos do requerente, planta de localização e fotocópia não certificada da certidão de registo⁽¹¹⁹⁾, em conformidade com informações dos serviços administrativos. Ainda consta dos processos cópia da certidão emitida e guia de recebimento da taxa cobrada pela operação. Não existe uma *check list* dos documentos solicitados ou do respetivo tratamento em sede de RMEU.

Na CMSCG o requerimento é secundado por uma apreciação técnica do engenheiro municipal onde é salientado o circunstancialismo factual e o enquadramento legal, acrescido de uma conclusão nos seguintes termos: *"No Concelho de Santa Cruz da Graciosa, não existe nenhum loteamento nem plano de pormenor de forma a iniciar um processo de reconversão de áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), nem indícios que apontem para uma tendência para a realização de operações de loteamento clandestino. Por esse motivo dever-se dar parecer favorável relativamente à possibilidade de vir a ser constituída junção sobre o Artigo Urbano n.º (...) e o Artigo Rústico n.º (...), ambos na freguesia (...), Concelho de Santa Cruz da Graciosa"*.

Deste modo, no que concerne à matéria constante da previsão legal, quanto à sua abrangência, o objetivo do legislador será o de possibilitar o controlo sobre o parcelamento físico ou jurídico dos prédios rústicos, (incluídos ou não no perímetro urbano) no sentido de evitar que tal parcelamento contrarie, ou vise contornar, o regime legal dos loteamentos, ou de que possam derivar parcelas sem qualquer rendibilidade económica não urbana⁽¹²⁰⁾. O parecer "só pode ser desfavorável" nas hipóteses que o legislador identifica (*vide* n.º 2 do artigo 54.º do AUGI).

Alerta-se para que o RMEU tenha em futura revisão a previsão destes procedimentos discriminando as fases e procedimentos adotados na autarquia.

B) PROCESSOS REFERENTES A PROPRIEDADE HORIZONTAL

Encontram-se ainda arquivados procedimentos respeitantes às designadas "propriedades horizontais" cujos pedidos são instruídos com requerimento, documentos comprovativos da qualidade de titular que confere a faculdade para realizar a operação, certidão do registo

⁽¹¹⁹⁾ Sobre a validade das certidões das fotocópias não certificadas foram já expendidas considerações pelo que se remete para o lugar aí tratado.

⁽¹²⁰⁾ A título meramente exemplificativo, como poderá acontecer, nas seguintes situações: a) quando da compropriedade resulte o parcelamento (ainda que apenas físico) de prédio rústico localizado fora de perímetro urbano, com o objetivo de o destinar à edificação, por contrariar a regra da localização prevista no artigo 41.º do RJUE exceto, se for um caso subsumível à figura do destaque; b) quando, ainda que não seja para construção, resultem parcelas que não viabilizem qualquer exploração económica; c) quando, mesmo dentro do perímetro urbano, o parcelamento em questão contrarie um qualquer instrumento de gestão territorial (p.ex. o parcelamento de um plano de pormenor).



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

predial referente ao prédio abrangido, memória descritiva e justificativa, plantas de localização e planta do edifício com delimitação das frações. Esta matéria estava regulada nos artigos 107.º e seguintes da versão do RMEU então vigente.

Estes pedidos desencadeiam uma vistoria (composta engenheiro e fiscal municipais) ao imóvel para visita e reconhecimento técnico da propriedade que lavram respetivo auto.

QUADRO XXX– ANÁLISE DE PROCESSOS DE PROPRIEDADE HORIZONTAL_2010

Data	Data de entrada	Requerente	Freguesia	Decisão	Data da decisão	Entidade decisora
22-02-10	24-02-10	Herdeiros de Maria Assis Orfins Ataíde e outros	Luz	Certidão em condições para constituição de propriedade horizontal	30-04-10	PCM
15-11-09	20-11-09	Nancy Maria Veiga			16-08-10	

Dos atos praticados constam guias de receita nos processos. A certidão emitida habilita a CRPG à constituição de propriedade horizontal.

C) PROCESSOS DAS DENOMINADAS “CERTIFICAÇÃO DE PLANTAS”

Este procedimento instituído na CMSCG reporta-se a averiguação de licenciamento de obras para efeitos de IMI nos termos do n.º 2, do artigo 27.º do CIMI. Pretendem a certificação de plantas de arquitetura de um prédio urbano de acordo com as telas finais e com o projeto aprovado pela CM. Aquele normativo que disciplina a iniciativa da primeira avaliação de um prédio urbano tem como conduta prévia do sujeito passivo a juntar plantas de arquitetura das construções correspondentes às telas finais aprovadas pela competente CM ou fotocópias das mesmas autenticadas e, no caso de construções não licenciadas, plantas da sua responsabilidade, com exceção dos prédios cuja data de construção é anterior a 7 de agosto de 1951, caso em que deve ser efetuada a vistoria dos prédios a avaliar.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

QUADRO XXXI- ANÁLISE DE CERTIFICAÇÃO DE PLANTAS 2010

Nº	Nome do requerente	Data de requerimento	Data de Certidão
1	Lúisa Maria da Silva	07-12-2010	10-12-2010
2	Manuel Espinola Bettencourt	06-12-2010	11-12-2010
3	Vanda Patrícia Cordeiro Ferreira	20-09-2010	23-11-2010
4	Nélia Maria da Silva Bettencourt	03-09-2010	15-09-2010
5	Nélia Maria da Silva Bettencourt	03-09-2010	15-09-2010
6	Ricardo Jorge Dias Jerónimo de Araújo	30-07-2010	11-08-2010
7	Maria de Fátima Lima da Silva	02-08-2010	11-08-2010
8	António de Ávila Ramos	13-07-2010	15-07-2010
9	Maria de Lurdes Lima Pais Lobão	29-07-2010	30-07-2010
10	Alcides André Machado Manso	22-07-2010	23-07-2010
11	Marco Paulo Bettencourt da Silva	07-05-2010	18-05-2010
12	António Duarte da Silva e outros	14-05-2010	18-05-2010
13	Maria de Lurdes Pereira de Barros Macieira	19-04-2010	21-04-2010
14	Eduína Espinola Bettencourt	15-04-2010	21-04-2010
15	Eduína Espinola Bettencourt	15-04-2010	21-04-2010
16	Eduína Espinola Bettencourt	15-04-2010	21-04-2010
17	José Luis da Cunha Albuquerque Coelho	07-04-2010	12-04-2010
18	Alzira Soares	12-03-2010	25-03-2010
19	Alzira Soares	12-03-2010	25-03-2010
20	Alzira Soares	12-03-2010	25-03-2010
21	Maria João da Silva Veríssimo Correia	02-03-2010	15-03-2010
22	Maria João da Silva Veríssimo Correia	02-03-2010	02-03-2010
23	Marco Paulo Picanço Bettencourt	03-03-2010	09-03-2010
24	Maria de Fátima dos Anjos Alaide	15-02-2010	24-02-2010
25	Telma Maria da Silveira Bettencourt Machado	10-02-2010	10-02-2010
26	Maria Teresina de Melo Bettencourt	08-02-2010	10-02-2010
27	Daniel Filipe Picanço Machado Manso	08-02-2010	10-02-2010
28	Maria Alice Neto Bettencourt	01-02-2010	02-02-2010
29	Fábrica da Igreja Paroquial da Praia	19-01-2010	21-01-2010
30	Helena Maria Araújo Correia	07-01-2010	12-01-2010
31	Helena Maria Araújo Correia	07-01-2010	12-01-2010

De acordo com os documentos observados, estes são instruídos, culminando com a emissão de uma certidão, com um requerimento e as plantas de arquitetura do prédio a certificar. É despachado pelo PCM para o gabinete técnico. Aqui também muitas certidões de processos com efeitos externos e probatórios encontram-se assinadas pelo engenheiro municipal, Carlos Côrte-Real e Silva. Em todos os processos da amostra as certidões estão assinadas por aquele técnico municipal. É de salientar que não se encontra delegada nenhuma competência para esse efeito nem o facto decorre das funções de engenheiro municipal. Estes atos são anuláveis nos termos do artigo 135.º do CPA. Poderá a autarquia proceder ao uso dos institutos da ratificação, reforma e conversão conforme também se encontra previsto no artigo 137.º daquele Código, bem como proceder aos subsequentes atos, dando conhecimento desse facto à IAR em sede de Contraditório.



D) DOS PROCEDIMENTOS INTITULADOS DE “CONDIÇÕES DE URBANIZAÇÃO DE PRÉDIOS”

Observou-se a existência de processos com a designação acima referenciada no fim do ano de 2010. O procedimento é simplificado. Começa por o requerente entregar um requerimento onde é inserta a pretensão, anexando elementos de identificação pessoal (Cartão do Cidadão/Bilhete de Identidade) e do prédio (cópia de documento da Repartição de Finanças – certidão de teor de prédio rústico/urbano - modelo A). Posteriormente, o fiscal municipal elabora uma informação atestando se o prédio reúne ou não as condições necessárias para admissão de uma operação urbanística. Esta informação depende de consulta aos instrumentos de gestão territorial (v.g. PDM ou outro) e uma visita do fiscal municipal ao prédio. Só após este procedimento é que ocorre a emissão de certidão assinada e datada pelo PCM⁽¹²¹⁾. Não se encontram anexas quaisquer evidências de pagamento de taxas, *scilicet* guias de receitas como ocorre nos processos das restantes operações urbanísticas.

Este procedimento não consta no RMEU ou noutro regulamento e como tal também não se encontram previstos os documentos necessários e suficientes para instruir a prestação de serviços do Município, ao abrigo do princípio da legalidade previsto no artigo 3.º do CPA⁽¹²²⁾ e da transparência ⁽¹²³⁾. Também esta atividade não se encontra com previsão nas isenções e reduções do RGTL do Município. Assim, a cobrança efetiva de receita terá de ocorrer dada a falta de previsão legal de isenção ou redução de taxa. Não está na disponibilidade dos serviços renunciar a receitas. A não previsão específica apenas faz com que seja cobrada como prestação de serviços da Edilidade. A LAL e a LFL não preveem qualquer renúncia a receitas. Todavia, face ao princípio da gratuidade prevista no artigo 11.º poder-

⁽¹²¹⁾ A certidão constitui um verdadeiro ato administrativo e não uma mera atuação de natureza declarativa.

⁽¹²²⁾ O princípio da legalidade desenvolve-se, fundamentalmente, em duas vertentes: a negativa, expressa no princípio da prevalência da lei, e a positiva, consubstanciada no princípio da precedência da lei. Da primeira das referidas vertentes decorre que os atos da Administração devem conformar-se com as leis, sob pena de ilegalidade, e, da segunda, que a Administração só pode atuar com base na ou mediante autorização da lei. Este princípio está necessariamente conexionado com os princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade, também previstos no n.º 2 do artigo 266.º da CRP, e aponta para o princípio mais abrangente da juridicidade da Administração - todo o direito é fundamento e pressuposto da sua atividade -, do que deriva o acréscimo de limites internos aos seus poderes discricionários.

⁽¹²³⁾ O princípio da transparência, na sua vertente operacional consagra o princípio da publicidade, que constitui uma garantia preventiva da imparcialidade, impõe que a Administração atue de forma a dar uma imagem de objetividade, isenção e equidistância dos interesses em presença, de molde a projetar para o exterior um sentimento de confiança. O princípio da boa-fé remete a Administração Pública para um padrão ético de comportamento na sua relação com os cidadãos, agindo de forma correta, leal e sem reservas. Trata-se de um princípio programático de comportamento que se materializa através da observância de três outros princípios: a) princípio da proteção da confiança; b) princípio da materialidade; e c) princípio da transparência. O princípio da proteção da confiança remete-nos para a tutela da estabilidade dos atos da Administração Pública, como condição indispensável à segurança dos cidadãos e à permanência e estabilidade da ordem jurídica; o princípio da materialidade exige que a atividade administrativa seja orientada para a tutela substancial das situações jurídicas, em vez de ser direcionada para as formalidades; o princípio da transparência convoca o direito e o dever de informação, de fundamentação e de participação dos cidadãos. Vide n.º 2, do artigo 266.º da CRP.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

se-á aceitar esta conduta como transitória na medida em que deverá ser integrada em futura revisão do RMEU e do RGTL⁽¹²⁴⁾. A apreciação da comprovada insuficiência económica do interessado deverá ser efetuada com a exibição de documentos idóneos para os efeitos nos termos do Código de Processo Civil⁽¹²⁵⁾. Tem de se ter alguma acuidade para não ser ofendida a igualdade⁽¹²⁶⁾ de tratamento dos requerentes (corolário do princípio da justiça) dada a ausência de previsão nos regulamentos municipais, previsto no artigo 5.º daquele Código e do artigo 13.º da CRP. Deverá pois a autarquia alterar os procedimentos de forma a integrar os mesmos em previsão legal para o efeito exibindo as diligências efetuadas em sede de Contraditório ao presente Relato.

V) EXECUÇÃO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

A) PRORROGAÇÕES DE PRAZOS

Constatou-se a existência de processos das operações urbanísticas nos quais havia sido solicitado, após emissão do competente alvará, prorrogação de prazo para execução de obras. Este procedimento encontra-se previsto no artigo 47.º do RMEU. A fixação do prazo para execução das obras é da competência da PCM⁽¹²⁷⁾, nos termos do n.º 1 do artigo 58.º do RJUE. Esse prazo⁽¹²⁸⁾ é fixado pela PCM em simultâneo com o deferimento do pedido de licenciamento. A não conclusão das obras no prazo fixado implica a caducidade da licença⁽¹²⁹⁾. Além dos casos previstos no artigo 58.º do RJUE, o artigo 88.º prevê a possibilidade de emissão de uma licença especial para conclusão de obras cujas licenças ou autorizações tenham caducado.

O único mecanismo de prorrogação de prazos das operações urbanísticas, sob a responsabilidade do engenheiro Carlos Côrte-Real e Silva, consiste numa fixação das datas de processo em computador. Contudo, não foi possível aceder a um print da mesma

⁽¹²⁴⁾ A falta de pagamento de taxas ou despesas de que a lei faça depender a realização de atos determina a extinção do procedimento, nos termos dos n.ºs 1 e 2, do artigo 113.º, salvo o caso de comprovada insuficiência económica.

⁽¹²⁵⁾ V.g. uma certidão da Junta de Freguesia da sua área de residência.

⁽¹²⁶⁾ O princípio da igualdade, constitucionalmente consagrado, desenvolvido no artigo 5.º, n.º 1, do CPA, que vincula a Administração Pública a adotar igual tratamento em relação às pessoas em geral, proíbe tratamento preferencial e tratar identicamente situações não iguais. Corolário deste princípio é o da autoinculpação da Administração, por seu turno associado ao princípio da imparcialidade, que implica que os seus poderes discricionários devam ser concretizados segundo os mesmos critérios, medidas e condições relativamente a todos os particulares em idêntica situação. O princípio da igualdade, de que é corolário o princípio da livre e sã concorrência, assume particular relevância na formação dos contratos administrativos no quadro do tratamento relativo aos concorrentes, em que o procedimento, sobretudo o do concurso, visa não só a publicidade e a transparência, como também a não discriminação.

⁽¹²⁷⁾ Como já foi referido existe delegação de competências da CM para o seu Presidente.

⁽¹²⁸⁾ Prazo que corresponde ao que foi proposto pelo requerente já que ele, melhor do que ninguém, sabe qual o tempo de que carece para iniciar e concluir a obra, em função dos meios técnicos, humanos e financeiros de que dispõe.

⁽¹²⁹⁾ Vide artigo 71.º do RJUE.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

pois referiu aquele trabalhador que em 2010 com a instalação do sistema de gestão de correspondência, SGD, os dados do seu PC desapareceram. Não foi presente nenhuma evidência dando conhecimento formal deste facto ao PCM ou à VPCM. A instrução dos processos faz-se através de requerimento do interessado, apresentado antes de terminar a validade da licença, acompanhado de declaração do técnico responsável da obra atual, ou registo complementar no livro de obra com a entrega de fotocópias. Nos processos onde ocorreu prorrogação de prazo não se constatou desconformidade legal. As prorrogações de prazo encontram-se refletidas nos alvarás. Contudo, salienta-se que a vicissitude de prorrogação de prazo não dá lugar a uma nova emissão de prazo, mas apenas a um averbamento ao mesmo ⁽¹³⁰⁾. Nos casos de prorrogação de prazos com incidência no alvará esta deu origem a um novo modelo tipificado (tipográfico) sem indicação do alvará inicial. Reportamo-nos, ao processo de alvará n.º 51/2008, de Leonel Bettencourt Moniz, entre outros da amostra. O pedido encontra-se arquivado com a guia de receita e com o alvará de construção do empreiteiro. Os restantes casos também se encontram com problemas semelhantes. Não obstante esta observação ainda se associarmos a data da emissão de licença, titulada por alvará, e a data de pedido de prorrogação observamos que o intervalo temporal pode ter implicações com a atividade de fiscalização pelo que o plano e atividade permanente desta se tornam um imperativo.

Convém registar que a décima alteração ao RJUE, Decreto- Lei n.º 26/2010, de 30 de março, veio a determinar que os prazos previstos para a execução de obras nos seus n.ºs 1, 2 e 9 do artigo 58.º e no artigo 59.º, e os resultantes da aplicação do disposto nos n.ºs 5 a 7 do artigo 58.º são aumentados para o dobro mediante requerimento do interessado, sem necessidade de emissão de novo ato ou título sobre as operações urbanísticas em causa. A elevação para o dobro dos prazos previstos não prejudica o recurso ao disposto nos n.ºs 5 a 7 do artigo 58.º. Os prazos de caducidade e os prazos para a apresentação do requerimento de emissão dos títulos de operações urbanísticas previstos nos artigos 71.º e 76.º do mesmo diploma são elevados ao dobro.

⁽¹³⁰⁾ No mesmo sentido, M.ª José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *in* Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – comentado, Almedina, fevereiro 2009, 2.ª edição, pág. 391, anotação 3 do artigo 58.º.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Per

B) LICENÇAS ESPECIAIS

Os serviços da autarquia, ainda tinham processos com uma outra categoria, diretamente relacionadas com os anteriores, pois trata-se de pedidos de conclusões de obras também com reflexos diretos nos respetivos alvarás.

QUADRO XXXII – ANÁLISE DAS LICENÇAS ESPECIAIS_2010

N.º Alvará	Data de Emissão	Requerente	Objeto da pretensão	Freguesia	Localidade	Observações
22/2010	09-07-2010	Alexandre N. Fernandes de Avelar	Construção de moradia	S. M. Cruz	Terreiros (Corpo Santo)	3 meses de prorrogação
21/2010	07-07-2010	João Luís Bellencourt de Melo e Silva	Construção de moradia	Luz	Carapacho	12 meses de prorrogação
07/2010	07-05-2010	Filomena de Fátima S. Lima Santos	Recuperação e adaptação de habitação rural	S. Mateus	Caminho da Fonte do Mato	12 meses de prorrogação
29/2010	24-09-2010	Óscar Manuel Medina da Silva	Construção de armazém	Santa Cruz	Rua da Boavista	1 mês de prorrogação

Estas estão reguladas no artigo 88.º do RJUE. Os pedidos são instruídos com requerimento, termo de responsabilidade do técnico, alvará do empreiteiro (confirmação da validade) e o seguro do empreiteiro. Estão anexos os alvarás de construção dos empreiteiros e as guias de receitas cobradas nos processos. As observações exaradas no ponto anterior também aqui têm cabimento pelo que se remete para as mesmas. Não existem outras situações dignas de registo.

C) PROCESSOS DE OCUPAÇÃO DA VIA PÚBLICA

Nos arquivos encontram-se processos de ocupação da via pública. Os processos foram instruídos com os documentos publicitados no artigo 84.º e seguintes do RMEU. Na aplicação de taxas destes procedimentos não se observaram irregularidades dignas de registo.

QUADRO XXXIII – ANÁLISE PROCESSOS DE OCUPAÇÃO VIA PÚBLICA_2010

Unidade: euro

Data	Ocupante	Data início	Data fim	Taxa paga (Valor)	Data de pagamento
07-01-2010	Edifer	07-01-2010	22-01-2010	91,00	21-01-2010
09-04-2010	Edifer	12-04-2010	12-07-2010	306,60	12-04-2010
25-08-2010	Urialdo da Silva Fernandes	25-08-2010	25-09-2010	72,20	25-08-2010

Não existem indicadores por parte da fiscalização sobre o controlo destes processos – v.g. verificação do respeito do prazo e da(s) via(s) afetada(s) e de outras irregularidades existentes e que não tenham tido tratamento no controlo municipal.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

D) ALVARÁS EMITIDOS

Foram emitidos diversos alvarás de licenças de utilização dos prédios. Estes são registados em livro próprio com identificação do processo, requerente, obra, apreciação prévia do projeto de arquitetura e a data em que foram entregues documentos que no momento de pedido se encontravam em falta.

Os serviços utilizam modelos provenientes de tipografia. Os alvarás contêm exaradas as especificações constantes da Portaria 216-D/2008, de 3 de março. Todavia, os serviços não truncam ou inutilizam os campos não utilizados, quando é caso disso debilitando a segurança e a natureza de completude do documento. Esta conduta tem de ser alterada de forma a eliminar o risco (ou seu perigo) que oferece.

QUADRO XXXIV – ANÁLISE DOS ALVARÁS EMITIDOS_2010

Unidade: eur																	
Alvará emitido	N.º	Data	Registo	Requerente	Freguesia	Objeto	Decisão			Especificações		Alterações	Publicidade	Verificação	Taxas		
							Entidade	Data	Teor	Condições, Prazos e Caução	Finalidade				Data Forma Fundamento	Guia de Recarga	
												N.º				Data	Valor
LICENÇA DE UTILIZAÇÃO	03/2010	11-01-10	Encontra-se exarado em Livro próprio para o efeito de registo com discriminação das etapas essenciais do procedimento, arquivado junto do assistente administrativo Fátima Ramos Moniz	Zulmira da Silva	Luz	Habitação e Armazém	26-01-10	Deferido	NE	Habitação	NE	NE	Vistoria	RGTL	6	11-01-10	20,00
	07/2010	28-01-10		Eduardo Manuel Brasil Belencourt	Santa Cruz	Habitação Armazém	18-02-10	Indeferido		Habitação e armazém					29	29-01-10	30,50
	12/2010	17-02-10		Manuel dos Santos Espinola	Santa Cruz	Habitação	03-03-10	Indeferido		Habitação					26	28-01-10	20,00
	20/2010	18-03-10		Jeniffer da Conceição Cunha	Guadalupe	Habitação	07-04-10	Indeferido		Habitação					45	17-02-10	20,00
	31/2010	28-03-10		TERESA DA CONCEIÇÃO RAMOS VASCONCELOS	Luz	Habitação	17-05-10	Indeferido		Habitação					88	18-03-10	20,00
	38/2010	24-06-10		Valentina do Irmamento E. Mendonça	Guadalupe	Habitação	12-07-10	Deferido		Habitação					124	28-04-10	79,70
	39/2010	25-06-10		Doris Gloria Spencer	Luz	Habitação	12-07-10	Deferido		Habitação					184	24-06-10	79,70
	44/2010	21-07-10		Alzira Soares	Luz	Habitação	16-08-10	Indeferido		Habitação					188	14-07-10	79,70
	45/2010	21-07-10		João João Belencourt da Silva	Santa Cruz	Habitação	22-10-10	Indeferido		Habitação					187	25-06-10	79,70
	50/2010	09-09-10		Isaltino da Cunha Pereira	Santa Cruz	Armazém	11-10-10	Deferido		Armazém					191	15-07-10	47,70
	55/2010	24-09-10		Maria Ondina da Ajuda Correia da Silva	Guadalupe	Habitação	11-10-10	Deferido		Habitação					196	21-07-10	79,70
	58/2010	13-10-10		Rui Manuel Cunha da Silva	São Mateus	Habitação	20-10-10	Deferido		Habitação					199	21-07-10	79,70
	63/2010	26-10-10		Cesar M Espinola Lima	Luz	Habitação	12-11-10	Deferido		Habitação					224	09-09-10	79,70
	67/2010	03-11-10		Maria Antonina Bett Lima Silva	Luz	Habitação	12-11-10	Deferido		Habitação					251	13-10-10	51,80
	79/2010	29-12-10		João E Bett Mendonça	Luz	Habitação	09-03-10	Deferido		Habitação					238	24-09-10	79,70
															259	18-10-10	58,50
															294	15-11-10	68,10
															314	03-12-10	18,50
															280	20-10-10	79,70
															312	02-12-10	80,40
															273	03-11-10	79,70
															305	25-11-10	116,10
															242	29/12/2010	79,70
															66	23-03-11	103,00

Nas alterações de prazo, prorrogações, os serviços têm emitido novo alvará o que não poderá ocorrer. A prorrogação determina um averbamento ao alvará e não a inscrição de novo documento, tal como já foi evidenciado na rubrica acerca do tema. Esta conduta deverá ser alterada.

E) VISTORIAS

As vistorias que foram efetuadas ocorreram mediante requerimento do interessado para obtenção de autorização de utilização. Destinavam-se a apurar da conformidade do uso ou da obra com o projeto de arquitetura e arranjos exteriores aprovados e com as condições do licenciamento ou da comunicação prévia (nos termos do artigo 62.º do RJUE) ou para



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

efeitos da propriedade horizontal (artigo 1414.º do CC). Estas vistorias foram realizadas por uma equipa constituída por três membros, ao abrigo do artigo 65.º do RJUE.

As vistorias (respetivos autos) encontram-se arquivadas em processos de autorização de utilização ou de verificação de propriedade horizontal. Não detêm uma autonomia arquivística. Padecem dos mesmos pontos fracos de segurança que os restantes.

Convém referir, que os modelos documentais utilizados, em várias fases dos processos das operações urbanísticas, *scilicet* nestes, quando adquiridos em tipografia ou mesmo efetuados informaticamente pela CM deverão ser truncados nos campos não utilizados por razões de segurança e definitividade.

VI) CONTROLO E FISCALIZAÇÃO

A) PROCESSOS INDEFERIDOS E DA AUDIÊNCIA PRÉVIA

Na amostra verificaram-se processos de indeferimento como os casos de pedidos de licença de utilização de Jerónima da Conceição Cunha, Alzira e José João Bettencourt da Silva, entre outros já especificados e tratados em rubricas anteriores. Os procedimentos foram sempre acompanhados dos pareceres técnicos necessários para habilitar o decisor na tarefa de pronúncia. Não existem casos em que não tenha ocorrido audiência prévia. De acordo com os serviços administrativos este procedimento está instituído há vários anos no Município e como tal também nos serviços das operações urbanísticas. Foi confirmado esse procedimento.

B) PROCESSOS DE EMBARGO

No arquivo da fiscalização foram observados diversos registos e cópias de informações e autos de embargo. Existe livro que tem predefinido o registo dos embargos propostos pelo fiscal com discriminação das etapas tais como registo (n.º e data), dono da obra, embargo (despacho, mandado e auto de embargo), nome e qualidade da pessoa notificada, obra embargada (tipo de obra e localização) interdição do fornecimento (água, eletricidade e gás), registo na Conservatória do Registo Predial, verificação do cumprimento (data e resultado) e outras situações/datas (demolição, posse administrativa e execução coerciva). Só se encontra preenchido ou exarada os campos referentes ao registo e dono da obra. Os restantes itens encontram-se por preencher. Os embargos existentes (presentes aos inspetores) são os que se encontram *infra* discriminados:



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

24

QUADRO XXXV – PROCESSOS DE EMBARGO_2010

Identificação do Processo			Decisão		
N.º de registo	Nome	Data	Embargo	Contra-ordenação	Outro
1	Leopoldo da Silva Benjamim *	04.02.2010	08.07.2010	17.02.2010	S/ outras decisões
2	Idalberto Ataíde Santos	12.03.2010	**		
3	Paulo Miguel da Silva Melo	12.03.2010			
4	Eurico Manuel Ramos Picanço	12.03.2010			
5	João Manuel Correia Picanço	18.06.2010			
6	Dina Maria da Silva	18.06.2010			
7	DogobertoManuel Cunha Boga	18.06.2010	08.07.2010	08.07.2010	Suspensão de obras irregulares, fixando o prazo de 90 dias para ser requerida a eventual legalização
10	Crystal Linn Dillard	15.10.2010	**	10.11.2010	
14	Carla Vanessa C Cunha Santos	15.10.2010		10.11.2010	
16	Tiago Manuel Espinola Louro	20.10.2010		**	

* Embargo parcial

** Sem evidência de decisões

No momento de deslocação só ocorreram dois embargos de obras referentes a Leopoldo da Silva Benjamim e a Dogoberto Manuel Cunha Boga. Estes ainda tiveram contra si instaurados processos de contraordenação. Além destes procedimentos outras duas municipais Carla Vanessa C. Cunha Santos e de Crystal Linn Dillard tiveram também ordem de suspensão de obras irregulares por 90 dias para legalização das mesmas. Assim, temos três situações distintas de obras ilegais: municipais com instauração de procedimento contraordenacional e embargo de obras, municipais com instauração de processo contraordenacional e suspensão de obras e, por último, municipais igualmente infratores sem qualquer diligência municipal. Esta última situação ainda é mais preocupante, em termos de legalidade estrita, quando se constatou na visita física a algumas freguesias cujas operações urbanísticas tinham sido objeto de amostra, a 14 de julho de 2011, cerca de um ano depois, que as obras tinham avançado, como se poderá constatar na epígrafe *infra*, com todas as consequências que isso implica. A omissão ou inércia de quem tem competência para decidir poderá, em última instância, lesar o interesse público quando a lei determina que sejam os municípios, *scilicet* o seu presidente, o guardião. Todavia, em sede de Contraditório a autarquia referiu a instauração de processos de embargo. Assim, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro. Deverão ser evidenciados elementos documentais dos processos instaurados;



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Também não existem critérios decisórios evidentes que permitam chegar a uma conclusão da legalidade, da transparência e da gestão urbanística implementada. Os serviços técnicos não apresentaram justificação técnica que permita apurar das razões pelas quais duas situações mereceram, embargo e contraordenação e outras duas obras apenas suspensões de obras irregulares. Assim, não se compreende a inexistência de decisão tanto mais que os particulares precisam de saber as definições da autarquia sobre as consequências das infrações. À revelia do n.º 1 do artigo 9.º do CPA e alíneas m) e p) ambas do n.º 2 do artigo 68.º da LAL, em detrimento manifesto da justiça, o dever de pronúncia sobre situações que contendem com o interesse público urbanístico, visa salvaguardar, afastando qualquer possibilidade de lesão do mesmo, não se operou. Até à data de elaboração do presente Relato não chegaram quaisquer documentos referentes a decisões sobre as situações que determinaram a participação. Não foram evidenciadas em sede de Contraditório as razões dirimentes atinentes à inação, aos critérios do exercício vinculado de decisão, entre outros fatores que fundamentem a legalidade da decisão de não agir e anexar as diligências entretanto efetuadas. As atribuições e competências que são cometidas por lei às autarquias constituem verdadeiros poderes deveres e não meras faculdades, que devem ser exercidas na prossecução do interesse público, no caso, um correto ordenamento do território e urbanismo. O Edil está vinculado a ordenar o embargo perante a observação de pressupostos fácticos previstos legalmente e não pode renunciar ao seu exercício atento o princípio da irrenunciabilidade da competência⁽¹³¹⁾.

Não obstante as considerações anteriores, os embargos foram notificados aos arguidos, em regra. A eficácia dos embargos é sempre parcial por duas ordens de grandeza: a primeira prende-se com o facto de não existir separação do ramal de obras e do ramal doméstico - de fornecimento para consumo familiar. A outra prende-se com o facto de não haver nova de decisão do Edil para verificação do cancelamento/suspensão efetiva dos trabalhos em obra. Não se torna operacional o eventual corte de consumo de água permitindo deste modo que o infrator tenha a possibilidade de desobedecer à ordem de embargo. Deverá a autarquia providenciar que haja uma separação de dois ramais de forma a possibilitar o corte das mesmas, caso se entenda que o consumo doméstico de água não poderá de algum modo cessar mesmo no caso em que a água seja desviada para obras.

⁽¹³¹⁾ No mesmo sentido Ana de Oliveira Garcia, no trabalho sob a epígrafe *Medidas de tutela da legalidade urbanística – poderes vinculados e atos administrativos fortemente vinculados*, in *Direito Administrativo das Autarquias Locais – Estudos*, Editora Wolters Kluwer e Coimbra Editora, julho de 2010, páginas 209 e seguintes.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signatures]

Não existem registos de que as obras embargadas não avançaram.

c) INFORMAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO

O fiscal municipal executa, no decurso da sua atividade, não planeada, tarefas que as converte em documentos escritos com os registos relevantes para o PCM e as partes se poderem pronunciar. Todavia, não se encontram registos dos giros/deslocações externos (com indicação de data – mês, dia e horas de início e fim – ocorrências e recursos humanos, entre outros itens), material afeto, entre outros que evidenciam a legalidade e transparência da atividade. Assim, em face daqueles princípios associados à gestão que é necessária imprimir deverão ser evidentes os indicadores de todas as etapas do serviço e dos instrumentos utilizados para o efeito. Deverá pois a autarquia completar os procedimentos pautando-se por ter a máquina de fiscalização operacional. Não se encontra um livro ou uma compilação das informações emanadas pelo fiscal nas vertentes que o mesmo desempenha. Estas, avulsas encontram-se arquivadas sem folhas de registo ou capeamento com os indicadores e os registos dos documentos internamente existentes designadamente número da informação, teor, decisão e acompanhamento, entre outros elementos relevantes. A observação dos inspetores restringe-se a este universo existente: o das informações escritas e evidenciadas em documentos das diversas operações urbanísticas. Deste modo, do universo de 20 participações retirou-se a amostra seguinte:

QUADRO XXXVI – ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO_2010

Identificação do Processo				Decisão
N.º de registo	Nome	Data	Fundamento	
8	António Manuel Silva Abade	18-10-2010	Construção de garagem em madeira s/ licença ou autorização	Não foi presente despacho de decisão
9	Lázaro Manuel Leite da Cunha	18-10-2010	Ampliação da moradia s/ licença ou autorização	
11	Rui Manuel da Silva da Cunha	18-10-2010	Reconstrução da moradia em desacordo com o pedido de licença	
12	Rui Jorge Belencourt Pereira	18-10-2010	Construção de podgia s/ licença ou autorização	
13	Ruben Inácio da Cunha	18-10-2010	Construção cozinha rustica s/ licença ou autorização	
20	Carlos Silveira Cantô Brum	20-10-2010	Ampliação de moradia s/ licença ou autorização	
21	Club Central Recreativo e Desportivo Sporting club da Graciosa	21-11-2010	Construção de uma cobertura em desacordo com o pedido de licença	
18	Cláudia Belencourt Medina	22-11-2010	Execução de obras s/ levantamento de alvará	
19	Paulo Henriques B. Cunha	22-11-2010	Construção de uma vacaria, s/ licença ou autorização	
20	Isidro Gabriel da Silva Melo	23-11-2010	Construção de garagem em madeira s/ licença ou autorização	

Note-se que existem duas informações com o mesmo número com destinatários diferentes pelo que o fiscal municipal deverá acautelar estas situações para o futuro. Algumas situações foram objeto de tratamento na epígrafe *infra* referente à visita 14 de julho de 2011 lugar para onde se remete.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

As participações estão acompanhadas de informações com fotografias dos prédios do fiscal e supervisionadas algumas vezes pelo engenheiro municipal. O controlo, nas operações da amostra, tem evidenciado um trabalho de equipa técnica eficaz: engenheiro e fiscal.

Não foram presentes aos inspetores as decisões que recaíram as participações *supra* constantes do quadro. Também ocorreram situações em que particulares procederam a denúncias de casos de vizinhança que mereceram a intervenção do fiscal municipal. Uma referente a operações urbanísticas outras não. Destaca-se aqui a que resulta do pedido da Provedoria de Justiça de 26 de maio, referente a uma oficina, que de acordo com informação do fiscal municipal esta já não existe.

D) PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

Na autarquia de Santa Cruz da Graciosa foram instaurados diversos processos de contraordenações, em 2010, como se observa no mapa *infra*:

QUADRO XXXVII – ANÁLISE DOS PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÕES 2010

Identificação						Início processo		Fase instrutiva		Ação	Conclusão(s) do arguido			Decisão final					Obrigações Pendentes	
Infante	Freguesia	Ata de Noticiário entregue (data) (1)	Decisão			N.º	Reação		Notificação / Comunicação		Data	Delib. e Acórdão *		Data	Emissão	Cobrança	Fundamentação	Prazo (Pag.)	Obrigações Pendentes	
			Data	Entidade	Teor		Data	Registo	Data			Finalidade	Data							Teor
Leopoldo S. Baganças	São Mateus	08-02-2010	17-02-2011			001/2010	18-02-10	1	18-02-10	Aplicação de multa em desconformidade com o pedido de exemplo	17-02-11			15-03-10		500 €	n.º 2 do art.º 9º do R.A.J.E.	30 dias úteis		
Vitor MDA Almeida	Santa Cruz	20-01-2010	20-01-2010			005/2010	09-03-10	5	21-01-11	Legitimação de garagens e casa de despejo que se encontra construída sem o respectivo licenciamento municipal	09-02-10	Não exerceu o seu direito de defesa		09-02-10		500 €	n.º 2 do art.º 9º do R.A.J.E.	30 dias úteis		
Olivia Z. Sousa	São Mateus	11-03-2010	11-03-2010			006/2010	25-04-10	6	29-04-10	Legitimação de utilização de edifício a moradia que se encontra a construção sem o respectivo licenciamento municipal	19-05-10	Elaborou pagamento Voluntário		19-05-10		500 €	n.º 2 do art.º 9º do R.A.J.E.	30 dias úteis		
Luís CCS Espinho	Santa Cruz	15-04-2010	16-04-2010			007/2010	29-04-10	7	29-04-10	Legitimação de moradia que se encontra a construção sem o respectivo licenciamento municipal	31-05-10	"a obra que deu origem ao proc.º nº 07/2010 de 29 de Abril, foi realizada a mais de cinco anos, pelo que apresenta indícios para se considerar o que declara."		31-05-10 (Arguente)						
Manoel S. Lima	São Mateus	12-05-2010	31-05-2010			010/2010	21-05-10	10	31-05-10	Legitimação de moradia que se encontra a construção sem o respectivo licenciamento municipal	30-06-10	"o Sr. Manoel Edmundo de Silva e o Sr. João Inácio de Silva ... não batimentais em como trabalho a obra, situada na Cova do Gesso, Freguesia de Santa Cruz da Graciosa, construída há mais de cinco anos."		04-08-10 (Arguente)						
Jorge AB Espinho	Queluzela	20-05-2010	20-05-2010			011/2010	24-06-10	11	30-06-10	Legitimação de moradia que se encontra a construção sem o respectivo licenciamento municipal	09-07-10			09-07-10		500 €	n.º 2 do art.º 9º do R.A.J.E.	30 dias úteis		
Paulo Cunha	São Mateus	12-07-2010	14-07-2010			013/2010	19-07-10	13	19-07-10	Entidade de obras de urbanização e de trabalhos de remodelação de terreno sem o respectivo licenciamento municipal	15-03-11			09-02-10		500 €	n.º 2 do art.º 9º do R.A.J.E.	30 dias úteis		
Dependente MC Boga	São Mateus	18-08-2010	08-07-2010			016/2010	15-09-10	16	15-09-10	Aplicação de multa sem o respectivo licenciamento municipal	08-07-10	Não exerceu o seu direito de defesa		11-10-10		500 €	n.º 2 do art.º 9º do R.A.J.E.	30 dias úteis		
Cristina L. Dória	Queluzela	15-10-2010	10-11-2010			017/2010	10-11-10	17	10-11-10	Ampliação e reconstrução de moradia sem o respectivo licenciamento municipal	10-11-10	Elaborou pagamento Voluntário		09-02-11		500 €	n.º 2 do art.º 9º do R.A.J.E.	30 dias úteis	(B)	
Carla VCC Santos	Santa Cruz	15-10-2010	10-11-2010			018/2010	11-11-10	18	11-11-10	Aplicação de multa sem o respectivo licenciamento municipal	09-12-10			09-12-10		500 €	n.º 2 do art.º 9º do R.A.J.E.	30 dias úteis	(A)	

(1) Data da emissão do documento após o qual se recorre.

(A) Não houve nenhuma diligência posterior ao pagamento voluntário. Não se consideram evidências de abertura de novo processo no iníter. Não foram presentes, por ausência de registo no processo, de solicitação de legalização da obra ou de designação de fiscal municipal ou outro agente de corte do município.

(B) Ofício a arguido a informar que o processo será enviado ao Tribunal para execução nos termos do art.º 9º do DL 42382, de 27 de Outubro. Contudo, ainda não foi enviado ofício ao Tribunal até à data. Não foi emitido documento comprovativo de corte.

Os processos são registados em livro próprio. A escriturã é designada processo a processo, recaindo tal escolha na técnica superior Isabel Bettencourt. Os processos foram instruídos com os documentos necessários para o efeito designadamente participação do fiscal municipal com informação contendo fotografias da transgressão, despacho do PCM de



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

nomeação de escrivã e de abertura do processo, notificação, comunicações aos arguidos, decisões posteriores (coima), exercício do direito de defesa, guias de receita e conclusão. Aos arguidos foi sempre dado o direito de defesa.

Ainda se encontram ofícios de envio de notificação avisando o arguido que o processo seguirá para o Tribunal da Comarca de Santa Cruz da Graciosa, por incumprimento, nos termos do artigo 89.º do RGCO. Todavia, não existem evidências do ofício enviado ao Tribunal. A escrivã informou os signatários que iria enviar e dar conhecimento do ofício de remessa, o que não aconteceu. Desta forma, Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar cópia de documento e resposta do Tribunal, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro, dado que sendo solicitado em sede de autarquia não o fez.

E) VISITA A FREGUESIAS DO CONCELHO A OBRAS PARTICULARES – DIA 14 DE JULHO DE 2011

Na data evidenciada em epígrafe, os signatários, o engenheiro municipal e o fiscal municipal⁽¹³²⁾, procederam a uma visita a operações urbanísticas que haviam sido tratadas, escolha essa efetuada *ad hoc*. Nesse giro verificou-se existirem irregularidades. De acordo com os serviços municipais as situações observadas terão de ser objeto de embargo, contraordenação e notificação para apresentar processo de legalização (em caso de viabilidade deste procedimento) ou mesmo demolição. Deste modo, o engenheiro e o fiscal municipal exararam uma informação (tipo relatório) para o PCM fixando os factos e propondo diligências tecnicamente viáveis em conformidade com a lei. O fiscal municipal exarou participações e informações individuais de cada caso com fotografias das situações irregulares. Foi dado conhecimento destes documentos aos inspetores signatários. Deste modo, as situações observadas pelo fiscal municipal poderão ser segmentadas em função da matéria:

1) INFRAÇÕES QUE PODERÃO SER SANCIONADAS POR COIMA

Foram observadas situações de execução de operações urbanísticas que determinam a aplicação de uma coima no sentido de dissuadir o infrator da sua conduta. Estão nesta situação as situações abaixo:

⁽¹³²⁾ Registe-se que a visita ficou logo mencionada na entrevista inicial com o PCM e como o interlocutor designado por ele. Antes da visita, os signatários alertaram os trabalhadores municipais que caso constatassem alguma irregularidade deveriam agir como é seu hábito fazer. Assim, ocorreu sem qualquer incidente digno de registo.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

Irregularidade observada	Nome	Lugar	Freguesia	Proposta	Fundamento legal	Situação da obra
Falta de publicidade do aviso no exterior do prédio, durante o decurso do procedimento de licenciamento	João Manuel Mendonça	Bom Jesus	Santa Cruz	Contraordenação	Alínea i) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE	Não registado
	Cristina F Fagundes Silva	Calhau Miúdo	Luz			
	José Ilberto de Melo Valério	Caminho da Limeira	Guadalupe			
	Manuel Heliodoro da Veiga	Caminho do Tanque	Guadalupe			
Realização operação urbanística sujeita a prévio licenciamento sem o respetivo alvará	Crytel Lynn Dillard	Caminho das Grobas, n.º 17	Guadalupe	Contraordenação	Alínea i) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE	Aparentemente as obras não estão concluídas
	José F Bettencourt Almeida	R Fontes Pereira de Melo, n.º 113	Luz			
	Vitor M Picanço Manso	Canada das Canadinhos	Luz			
	Clube Central Rec. Desp	Guadalupe	Guadalupe			

2) SITUAÇÕES QUE POTENCIAM A APLICAÇÃO DE DIVERSAS SANÇÕES

Outras situações potenciam a aplicação de mais do que uma reação à reconstituição da ilegalidade. Os casos abaixo discriminados potenciam mais do que uma conduta da autarquia:

Irregularidade observada	Nome	Lugar	Freguesia	Proposta	Fundamento legal	Situação da obra
Realizada operação urbanística sujeita a prévio licenciamento sem o respetivo alvará de licenciamento	Eurico Manuel Ramos Picanço	Canada da Pulga	Guadalupe	(a) Contraordenação (b) Embargo (c) Eventual demolição (d) Posse administrativa e execução coerciva (e) Sanções acessórias (f) Responsabilidade criminal	(a) alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º, (b) 102.º, (c) 106.º, (d) 107.º, (e) 99.º e (f) 100.º todos do RJUE	Obras aparentemente concluídas.
	João Manuel Correia Picanço	Canada das Bicas	Guadalupe			
	Idalberto Ataíde da Silva Santos	Calhau Miúdo	Santa Cruz			
	Paulo Miguel Silva Melo	Caminho da Vitoria	Guadalupe			
	António Jesus Espinola Alves	Caminho da Limeira, n.º 18	Luz			
	José Francisco Bettencourt Almeida	Rua Fontes Pereira de Melo, n.º 113	Luz			
	Carlos Silveira Canto Brum	Caminho da Febeira	S. Mateus			
	Dina Maria da Silva	Canada das Bicas	Guadalupe			

3) ANÁLISE DAS SITUAÇÕES MAIS GRAVES

Da visita constatou-se que havia situações que *de per si* implicam uma consideração individual, uma vez que são derivados da omissão da decisão do PCM, de desobediência a instruções do fiscal e como tal de manutenção ou reincidência da transgressão. Todos têm conhecimento que legalmente há uma impossibilidade de construção sem procedimento adequado. Estão nesta situação os casos *infra*:

I) Está em fase praticamente concluída a construção de uma garagem, sem a respetiva licença, sita no Calhau Miúdo, n.º 247, Bom Jesus – Santa Cruz, pertencente a Idalberto Ataíde da Silva Santos, com violação da alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do RJUE⁽¹³³⁾ e como tal sujeita a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º daquele diploma.

⁽¹³³⁾ Transcreve-se o este normativo: " estão sujeitas a licença administrativa: (...) as obras de construção, de alteração e de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento (...).



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL



Registe-se que este infrator já tinha sido objeto de participação de 12 de março de 2010 como se constata no mapa de embargos. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

II) Está concluída a ampliação da moradia, sem a respetiva licença, sita no Caminho da Vitória, n.º 1, freguesia de Guadalupe, pertencente a Paulo Miguel Silva Melo, tendo sido violado a alínea c), do n.º 2, do artigo 4.º daquele diploma e como tal sujeita a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º daquele diploma.





REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

O fiscal municipal já havia procedido a uma participação para embargo, deste caso em 12 de março de 2010, sem decisão que obstasse a tal situação. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

III) A ampliação e reconstrução de uma moradia estão paradas, sem a respetiva licença, sita no Caminho das Grotas, n.º 17, freguesia de Guadalupe, pertencente a Crytal Lynn Dillard, tendo sido violada a alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º RJUE e como tal sujeita a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º daquele diploma.



Em 15 de outubro de 2010, o fiscal deu conhecimento mediante participação ao PCM cuja decisão se esgotou num procedimento de contraordenacional. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

IV) Está praticamente concluída a ampliação da moradia, sem a respetiva licença, sita no Caminho da Limeira, n.º 18, freguesia da Luz, pertencente a António Jesus Espínola Alves, tendo sido violando a alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do RJUE e como tal sujeita a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º daquele diploma.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]



Este infrator não foi objeto de qualquer participação anterior. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

V) Está praticamente concluída a ampliação da moradia, sem a respetiva licença, sita na Rua Fontes Pereira de Melo, n.º 113, freguesia da Luz, pertencente a José Francisco Bettencourt Almeida, tendo sido violado a alínea c), do n.º 2, do artigo 4.º do RJUE e a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º, daquele diploma.



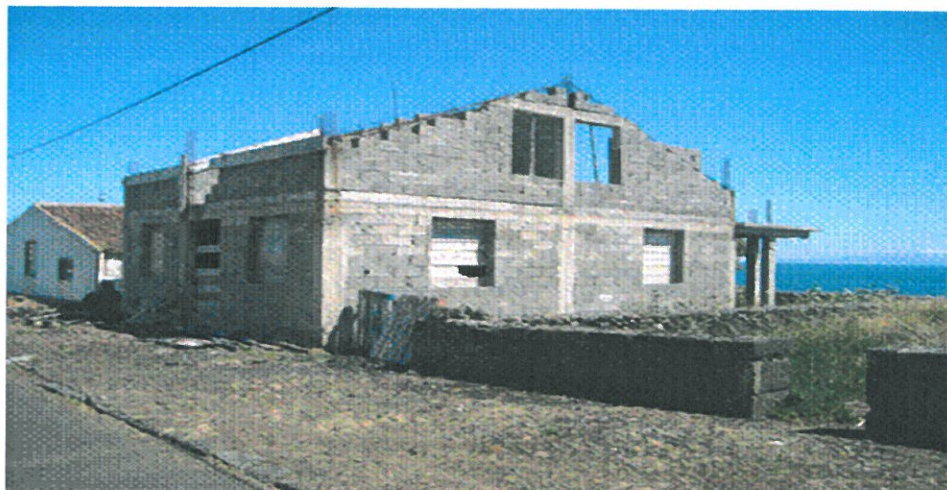


REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature in blue ink.

Este infrator não teve qualquer participação anterior. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

VI) Imóvel pertencente a Faustino Norberto da Silva de Melo, sito no Carapacho, freguesia da Luz, que não foi ainda dado cumprimento ao despacho do então PCM do mandato anterior referência n.º 3388, de 25 de outubro de 2007, para proceder à demolição total da obra e reposição do terreno nas condições em que se encontra antes do início das obras, uma vez que o projeto de licenciamento foi indeferido por violar o PDM (insere-se em zona interdita de qualquer ocupação - *Espaços Naturais, edificação uso e transformação da zona terrestre de proteção* conforme disposto no n.º 3, do artigo 11.º e n.º 2 do artigo 20.º deste instrumento de planeamento territorial) e o PDM quanto à sua implantação. Esta conduta de desobediência não despoletou por parte da autarquia qualquer diligência.



Esta conduta do infrator constitui crime de desobediência (*ex vi* n.º 1 do artigo 101.º do RJUE e artigo 348.º do CP). Em sede do exercício do direito de defesa a Edilidade alega que foi solicitado parecer à SRAM. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. A Edilidade deverá ter presente a legislação determinante aplicável. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Rel

prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

VI) Está em face de execução a ampliação da moradia, sem a respetiva licença, em desconformidade com o pedido de execução de *obra isenta* com o registo de entrada n.º 1246, de 23 de dezembro de 2010, sita na Canada das Canadinhas, n.º 1, freguesia da Luz, pertencente a Victor Manuel Machado Picanço Manso, tendo sido violado a alínea c), do n.º 2, do artigo 4.º, do RJUE e como tal sujeita a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º daquele diploma. Veja-se a fotografia abaixo exibida:



Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

VII) Está parcialmente concluída a ampliação da moradia, sem a respetiva licença, sita no Caminho da Feteira, n.º 9, freguesia de São Mateus, pertencente a Carlos Silveira do Canto Brum, tendo sido violado a alínea c), do n.º 2, do artigo 4.º do RGUE e como tal sujeita a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º daquele diploma.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL



Em 20 de outubro de 2010, foi efetuada a participação da ocorrência e dado conhecimento ao PCM. Deste essa data até ao término da inpeção, não ocorreram quaisquer decisões do Edil. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

VIII) Obra sem a respetiva licença de construção (dada a localização da mesma e longe do acesso público não foi possível proceder à verificação da fase em que se encontra a obra, em virtude de não se estar munido de autorização para entrar no prédio privado), sita na Canada da Pulga, freguesia de Guadalupe, pertencente a Eurico Manuel Ramos Picanço⁽¹³⁴⁾⁽¹³⁵⁾, sem a respetiva licença, tendo sido violado a alínea c), do n.º 2, do artigo 4.º do RJUE e como tal sujeita a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º daquele diploma.

⁽¹³⁴⁾ Registe-se que este infrator é cônjuge da trabalhadora da autarquia e responsável pelo setor de águas, engenheira Lurdes Faustino.

⁽¹³⁵⁾ Este infrator é filho de outro eventual infrator urbanístico João Manuel Correia Picanço.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

24



Salienta-se que desde 12 de março de 2010 (data de uma participação do fiscal municipal sobre esta obra clandestina) até à data do *términus* da atividade da IAR não ocorreu qualquer decisão do Edil. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

IX) Está em fase de execução a ampliação do Clube Central Recreativo Desportivo de Guadalupe, sem a respetiva licença, sita no Caminho da Igreja, n.º 72, freguesia de Guadalupe, pertencente à entidade citada, tendo sido violada a alínea c), do n.º 2, do artigo 4.º do RJUE e como tal sujeita a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º daquele diploma.



Esta situação já tinha sido objeto de participação do fiscal municipal a 22 de dezembro de 2010. Não houve qualquer decisão do Edil até ao *términus* da ação inspetiva. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

X) Está praticamente concluída a ampliação da moradia, sem a respetiva licença, sita na Canada das Bicas, n.º 1, freguesia de Guadalupe, pertencente a Dina Maria da Silva, tendo sido violado a alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do RJUE e como tal sujeita a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º daquele diploma.





REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Esta situação já tinha sido objeto de participação do fiscal municipal a 18 de junho de 2010. Não houve qualquer decisão do Edil até ao final da deslocação da equipa de inspetores ao município. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

XI) Está concluída a construção de uma casa (eventualmente adega, arrumos ou outra), sem a respetiva licença, sita na Canada das Bicas, s/n.º, freguesia de Guadalupe, pertencente a João Manuel Correia Picanço⁽¹³⁶⁾⁽¹³⁷⁾, tendo sido violado a alínea c), do n.º 2, do artigo 4.º do RJUE e como tal sujeita a sanção prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 98.º daquele diploma.



Esta situação já tinha sido objeto de participação do fiscal municipal a 18 de junho de 2010. Não houve qualquer decisão do Edil até ao final da deslocação da equipa de inspetores ao Concelho. Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

⁽¹³⁶⁾ Sogro da trabalhadora da autarquia e responsável pelo setor de águas, engenheira Lurdes Faustino.

⁽¹³⁷⁾ Este infrator é pai de outro eventual infrator urbanístico Eurico Manuel Ramos Picanço.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Atentos os factos relatados, constatámos a ausência de decisão do Edil sobre a execução das medidas de tutela urbanística, cujo exercício é vinculado, para repor a legalidade violada e a prevenção de danos, com o consequente agravamento da decisão ao arrepio dos artigos 94.º do RJUE, 9.º e 107.º do CPA. Como foi evidenciado, a competência é definida por lei e é irrenunciável e inalienável. A inércia do Edil provocou uma manutenção dos procedimentos administrativos e o consequente agravamento de lesão do interesse público que a lei confiou aos Municípios. A inércia potencia (com a consequente reprodução) aos particulares a convicção que se pode fazer o que se quer e isso é manifestamente um desvirtuamento total da legalidade que o Município visa prosseguir. No caso de desobediência do infrator Faustino Norberto da Silva de Melo, sita no Carapacho, freguesia da Luz, relativamente à ordem de demolição, que se arrasta desde 2007, atinge foros preocupantes. A desobediência à ordem de tutela da legalidade é crime nos termos do artigo 100.º do RJUE e artigo 348.º do CP. Em sede de Contraditório a Edilidade não se pronunciou sobre estas questões referindo que apenas solicitou parecer à SRAM.. Considerando a gravidade do caso, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá a anexar os documentos competentes de alteração da situação que ainda prejudique de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro, diligenciando que a legalidade seja salvaguardada *in integrum*.

2.2.5. TERMOS DE RESPONSABILIDADE

Os autores de projetos – arquitetura e especialidades – têm de declarar que na elaboração dos mesmos foram observadas todas as normas legais e regulamentares aplicáveis, incluindo as normas técnicas de construção em vigor, e a conformidade com os PMOT aplicáveis e alvarás de loteamento em caso disso, tal como se encontra estatuído no n.º 1 do artigo 10.º RJUE⁽¹³⁸⁾. Este termo de responsabilidade engloba um conjunto de declarações de conteúdo técnico e jurídico. O autor do projeto não se limita a registar que cumpriu as normas legais aplicáveis ao trabalho intelectual de conceção ou criação bem como também tem de referir que o resultado dessa atividade se coaduna com o quadro legal vigente⁽¹³⁹⁾.

⁽¹³⁸⁾ A declaração técnica de responsabilidade dispensa, em princípio, a tarefa de fiscalização *a priori* sobre o aspeto técnico dos projetos, uma vez que a sua junção permite presumir (presunção *iuris tantum* – ilidível) que foram respeitadas as normas legais e regulamentares relativas a construção.

⁽¹³⁹⁾ Os projetistas não só têm de ter habilitação técnica para essa elaboração como de ter conhecimentos jurídicos que lhes permitam certificar a conformidade do mesmo com as regras urbanísticas. Vide Lei n.º 31/2009, 25 de março de 2009 (aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis e revoga o Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro – entrou em vigor em 1 de novembro de 2009) e Portaria n.º 1379/2009, de 30 de outubro



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Os processos objeto de observação encontram-se com termos de responsabilidade dos projetistas. Os processos ainda exibem o termo de responsabilidade pela execução dos projetos em conformidade com a alínea i) do n.º 1 do artigo 7.º e alínea n) do n.º 1, do artigo 11.º, ambos da Portaria n.º 232/2008, de 11 de março.

Por último regista-se que não existem evidências nos processos de que tenham existido substituições dos requerentes, dos responsáveis por quaisquer dos projetos apresentados ou dos diretores técnicos, cuja prova, a averbar no prazo de 15 dias a contar da substituição, deve ocorrer junto do PCM, em conformidade com o n.º 9, do artigo 9.º do RJUE, sob pena de incorrer em contraordenação nos termos da alínea o), do n.º 1, e do n.º 7, do artigo 98.º também do RJUE.

2.2.6. DOS PARECERES ⁽¹⁴⁰⁾ (xiv) (xv)

Neste âmbito, destacamos dois tipos de pareceres existentes, atos preparatórios da decisão final da operação urbanística, também com reflexos diretos no andamento processual⁽¹⁴¹⁾. Distinguiu-se para efeitos de tratamento os internos dos externos⁽¹⁴²⁾. Os artigos 20.º e 21.º do RJUE estipulam as regras referentes à apreciação das operações urbanísticas. Por sua vez, o artigo 19.º do RJUE consagra as disposições gerais aplicáveis em matéria de consultas a entidades exteriores ao Município. No procedimento de licenciamento, coincidente com a maior percentagem dos processos da amostra, a consulta a entidades externas é obrigatória. A exceção só se aplicará quando reunidos requisitos legais cumulativos^(xvi).

2.2.6.1. DOS PARECERES INTERNOS/APRECIÇÃO TÉCNICA DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

O técnico superior municipal de engenharia civil, Carlos Côrte-Real e Silva, encontra-se vinculado à emissão de pareceres na matéria do urbanismo. Atualmente, em função do enquadramento normativo do RJUE o procedimento interno está dividido em duas grandes fases, a de apreciação do projeto de arquitetura e a de apreciação dos projetos de especialidade^(xvii). Também este técnico desenvolve outras funções tais como verificações, vistorias e emissão de certidões. A apreciação observada nos processos da amostra respeita a projetos de arquitetura não obstante terem sido solicitados os projetos de especialidade aos requerentes quando aplicável. A apreciação dos processos das especialidades encontra-se

(Regulamenta as qualificações específicas profissionais mínimas exigíveis aos técnicos responsáveis pela elaboração de projetos, pela direção de obras e pela fiscalização de obras).

⁽¹⁴⁰⁾ A consulta a entidades exteriores é obrigatória a não ser nos casos em que se reúnem requisitos cumulativos, previamente definidos pela lei - artigo 11.º e 19.º do RJUE.

⁽¹⁴¹⁾ Vide artigos 98.º e 99.º, ambos do CPA.

⁽¹⁴²⁾ Prescindiu-se da diferenciação dogmática legal onde são tidos os vinculativos e os obrigatórios. Serão tratados quando se tomar necessário.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

patenteada nos processos. Esta atividade administrativa instrutória desdobra-se em duas grandes fases⁽¹⁴³⁾ respeitantes a uma apreciação vinculada de regimes jurídicos existentes⁽¹⁴⁴⁾ e uma apreciação discricionária dos projetos no que concerne à inserção urbana e paisagística, bem como sobre o uso proposto⁽¹⁴⁵⁾, devendo esta apreciação ser efetuada na perspetiva formal e funcional, tendo em atenção o edificado existente.

No que concerne ao teor dos pareceres constatamos a aplicação de um mesmo modelo tipo onde é exarado o parecer exibindo de forma sucinta, clara e inequívoca a existência de critérios uniformes que posteriormente vem suportar a decisão. Igualmente se conclui pela inexistência de evidências da apreciação da regularidade da instrução em cada processo de operação urbanística. Em parte alguma se conclui da aferição documental de acordo com uma *check list*, formulário, regulamento municipal, etc., utilizado em cada procedimento urbanístico, e da qualidade legal dos documentos entregues, de modo a serem bastantes para a ponderação do que é solicitado pelo requerente. Em bom rigor são ditames exigidos pela transparência, imparcialidade, igualdade, logo também da legalidade, que são consequência e ditados por aqueles princípios. A estas omissões ainda se associa a ausência de regulamento interno dos serviços, serviço de atendimento e técnico, atas ou outros indicadores que relevem para apreciação e elaboração dos pareceres, tornando visíveis as razões em que se basearam os pareceres.

2.2.6.2. DOS PARECERES EXTERNOS

Nesta análise, salvo melhor consideração, convém realçar a necessidade de previsão em regulamento municipal de normas respeitantes à sujeição de pareceres de entidades externas concretas (EDA, SRAM, IROA, PT, SRHE, DRAC, DRT, etc.) distinguindo os obrigatórios e os facultativos e os documentos fotocopiados para o efeito. No RMEU em vigor em 2010 não existe dispositivo que verse sobre os pareceres. A instrução está regulada nos artigos 20.º a 26.º da versão do RMEU, em 2010. Na versão atual não se encontra dispositivo com semelhante teor. Os artigos 17.º a 25.º curam dos documentos instrutórios e respetiva qualidade. Para obviar a este desiderato poderá em futura revisão ao RMEU, a CMSCG consagrar normas aplicáveis. Foram consultadas as entidades IROA, EDA, SRHE, SRAM, PT, entre outras.

⁽¹⁴³⁾ No mesmo sentido, *vide* Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - Comentado, de M.ª José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, Almedina, novembro 2006, página 180.

⁽¹⁴⁴⁾ Verifica-se a conformidade do projeto com PMOT (PDM), PEOT (POOC), medidas preventivas, áreas de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária sinalizadas, servidões administrativas e restrições de utilidade pública – RER (proposta), RAR, domínio e reservas hídricas, Caldeira da Graciosa, etc.

⁽¹⁴⁵⁾ Tendo em consideração o edificado existente, o espaço público envolvente e as infraestruturas existentes e previstas.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Da amostra constatou-se a existência de uma regularidade na resposta dos pareceres solicitados pela Edilidade, em regra^(xviii). Logo, não se verificou o controlo dos particulares para efeitos dos artigos 111.º e 112.º, ambos do RJUE.

2.2.7. AUDIÊNCIA PRÉVIA E INDEFERIMENTO DE PRETENSÕES

Os fundamentos de indeferimento constantes no artigo 24.º do RJUE são taxativas aferindo um carácter vinculado num duplo alcance. Assim, a autarquia apenas pode indeferir a pretensão quando esteja perante um dos fundamentos tipificados na lei e também quando perante a factualidade concreta esta surja como uma das causas de indeferimento legalmente previstas. O indeferimento foi precedido de audiência prévia em conformidade com o artigo 100.º do CPA. Consagra este artigo o direito aos interessados^(xix). Esta fase foi verificada nos processos observados da amostra.

2.2.8. DA DECISÃO

A decisão, em regra, só é tomada, pelas entidades autárquicas competentes, após a reunião de todos os elementos, entre eles o parecer externo. A decisão, ou nos termos da lei, a *deliberação final* do pedido de licenciamento consubstancia o ato de licenciamento^(xx). A competência é definida por lei e é irrenunciável e inalienável. Não se presume. A decisão foi sempre tomada por quem detinha a competência para o efeito, pelo PCM e CM, nos termos dos artigos 16.º e 23.º, ambos do RJUE. Os prazos para proferir uma decisão são de cumprimento imperativo, são prazos perentórios, e nos termos dos artigos 16.º, 23.º e 30.º, todos do RJUE, a CM, ou o Presidente em caso de delegação de competências, deliberaram nos circunstancialismos que a lei estatui, em regra^(xxi). Os serviços administrativos estão alertados para o respeito do prazo de decisão e que a omissão é enquadrada nas alíneas a), b) e c), todas do artigo 111.º, com todas as consequências previstas no artigo 113.º, ambos do RJUE⁽¹⁴⁶⁾.

Assim, nos despachos e deliberações têm de estar patentes as condições de execução da obra⁽¹⁴⁷⁾ e a fixação do prazo de execução da mesma⁽¹⁴⁸⁾. Não existem nos despachos do Edil qualquer referência aos prazos e as condições de execução de obras. A autarquia em sede Contraditório vem alegar que já procede ao alcance desta exigência. Os pareceres do engenheiro municipal só pontualmente aludem a este desiderato. Não existem evidências de

⁽¹⁴⁶⁾ Constitui uma das **garantias dos particulares**, a ausência de decisão expressa. A CM tem o dever de se pronunciar, artigo 9.º O artigo 23.º do RJUE estabelece os prazos máximos para decisão no que respeita a pedidos de operações urbanísticas que variam consoante o procedimento objeto de decisão.

⁽¹⁴⁷⁾ Vide n.º 1 do artigo 57.º do RJUE.

⁽¹⁴⁸⁾ Vide n.º 1 do artigo 58.º do RJUE.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

cronogramas da programação física das obras periclitando ou mesmo eliminando a cautela que o Edil tem de assegurar antes da decisão. Estes factos não são evidenciados pelo serviço de apoio. O princípio da decisão previsto no artigo 9.º do CPA em regra, não foi objeto de transgressão pelo Edil. Contudo, no que concerne aos processos decorrentes da ação de fiscalização não foi observado de modo uniforme como se constatou *infra* com todas as implicações que a omissão em sede de prossecução do interesse público urbanístico causa e na reprodução de condutas semelhantes, sem prejuízo de outras observações. Em sede do exercício do direito de defesa foi alegada alteração de procedimento. Este dever de decisão implica que os processos não podem ficar pendentes no tempo a aguardar uma solução ainda quando foram tratados pelos serviços técnicos de fiscalização municipal. Em caso de dúvida, nos casos referidos ao longo deste relato, deveria o Edil solicitar diligências complementares. A informação do fiscal foi acompanhada de fotografias e reunia os pressupostos procedimentais objetivos e subjetivos⁽¹⁴⁹⁾. O exercício do dever de decidir oficioso, na sequência da concretização de outro princípio - do inquisitório⁽¹⁵⁰⁾ - implicará uma eventual decisão desfavorável aos destinatários que não obstante os factos circunscritos na informação da fiscalização são também dignos de proteção jurídica. A inércia lesa todos os envolvidos. Todavia, não conduz a um direito constituído.

2.2.9. ALVARÁ

Este aspeto foi tratado na rubrica *infra* designada D) *Alvarás Emitidos*. Todavia, acresce referir que os processos licenciados foram objeto de titularidade mediante alvará habilitante com as especificações legais exigíveis, nos termos do artigo 74.º a 77.º, todos da RJUE⁽¹⁵¹⁾ e da Portaria n.º 1107/2001, de 18 de setembro. Não foram identificados alvarás com falta de menções essenciais. Os alvarás são condições de eficácia dos licenciamentos e produzem efeitos externos. Todavia, não existia nenhum registo no processo e nos arquivos dos serviços de atendimento das operações urbanísticas (incluindo fiscalização) que demonstre que foram respeitadas as condicionantes objeto de pronúncia nas informações técnicas e no alvará (ou na sua adenda como deveria ser).

O alvará das diversas operações urbanísticas utilizado é elaborado numa minuta predefinida cujo preenchimento informático é efetuado caso a caso de acordo com o modelo previamente

⁽¹⁴⁹⁾ Os segundos respeitam ao n.º 2 do artigo 9.º do CPA referente à competência e legitimidade do decisor. Os primeiros reportam-se, entre outros, à inteligibilidade, unidade e tempestividade do pedido e atualidade do direito que se pretende valer, se encontra pelo menos constringido *in casu*.

⁽¹⁵⁰⁾ Vide artigo 56.º do CPA. Este princípio determina a busca ativa de prova e na direção dos procedimentos.

⁽¹⁵¹⁾ O alvará é um mero título e condição de eficácia do ato administrativo de licenciamento.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

definido pelo legislador^(xxii). Não se constatou a inobservância das exigibilidades nos processos da amostra em geral^(xxiii). A execução de obras só se pode iniciar depois de emitido o respetivo alvará. Não existem evidências que esta sequência não tenha sido observada com exceção nos processos de contraordenação. De acordo com o artigo 75.º do RJUE é o PCM quem detém competência para a emissão do alvará o que também foi verificado nos processos.

2.2.9.1. EVENTUAL CASSAÇÃO

Não foram presentes evidências de factos que determinassem a cassação dos alvarás, em conformidade com o artigo 79.º do RJUE.

2.2.10. DA EXECUÇÃO DE OBRAS⁽¹⁵²⁾

A legitimidade para se iniciarem as obras só pode ocorrer com a emissão de alvará. Não foram observadas irregularidades pelo facto de as obras executadas terem ocorrido por quem não detinha a titularidade para as realizar, encontrando-se os empreiteiros certificados pelo InCI. Não constam indicadores de subempreiteiros. São omissas ações de fiscalização para confirmação da conformidade de execução das obras com os projetos.

Constam dos processos o certificado de construção pela entidade acima identificada. Não se observaram situações onde ocorreu alteração do empreiteiro.

Consta igualmente dos processos o seguro exigido bem com a ficha do INE, ao abrigo da Portaria n.º 1105/2001, de 18 de setembro.

As obras em curso têm Livro de Obra. Os Livros de Obra são levantados no serviço de atendimento quando é emitida a licença de obras juntamente com outra guia respeitante ao valor do livro e do aviso da publicitação. Os Livros obedecem aos modelos previamente estipulados pelo legislador através da Portaria n.º 1109/2001, de 19 de setembro (por sua vez a Portaria n.º 1268/2008, de 6 de novembro, definiu o modelo e requisitos do livro de obra e fixa as características do livro de obra eletrónico). Não existem mais referências dignas de registo.

⁽¹⁵²⁾ Por absoluta falta de oportunidade os inspetores deslocados não se aferiu da existência de livros de obras junto dos locais onde as mesmas se realizavam por esse mesmo motivo bem como não se pode constatar da publicidade obrigatória das obras e respetivos responsáveis de acordo com as Portarias e demais legislação aplicável.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

2.2.11. PLANO DE SEGURANÇA, SAÚDE E HIGIENE NO TRABALHO⁽¹⁵³⁾

Os planos de segurança e saúde estão previstos na Portaria n.º 2016-E/2008, de 3 de março⁽¹⁵⁴⁾. As obras particulares estão sujeitas à alçada do Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro no que concerne à segurança e higiene no trabalho. Nos procedimentos observados não se constataram a existência daqueles planos referenciados na epígrafe. O plano de segurança e saúde tem de ser casuístico, específico para cada obra. Deverá ser implementado o controlo deste instrumento nas operações urbanísticas.

2.2.12. DA LICENÇA/AUTORIZAÇÃO DE UTILIZAÇÃO

Os processos de vistoria têm uma autonomia parcial relativamente ao processo urbanístico principal, autorização, licenciamento ou outro, tendentes à obtenção da licença de utilização.

A obtenção da licença de utilização seguiu a tramitação processual prevista nos artigos 62.º a 66.º e nos artigos 89.º, 90.º e 96.º, todos do RJUE. Esta só foi concedida após requerimento e vistoria efetuada por uma comissão constituída nos termos do n.º 2 do artigo 65.º do RJUE. A amostra simples recaiu sobre processos autónomos de vistorias⁽¹⁵⁵⁾ e de fases procedimentais subsequentes à obra particular objeto de tomada de posição da autarquia em momento anterior. Registe-se que os processos ainda utilizam a dicotomia licença/autorização e ainda não refletem a redação da última alteração ao RJUE, anteriormente referida. Os processos foram instruídos com requerimento, formulário estatístico, certidão de teor de todas as inscrições do prédio emitida pela Conservatória do Registo Predial, documento que prove a ligação do requerente ao prédio, planta deste com indicação dos elementos exigidos por lei (RJUE e RMEU), livro de obra, termo de responsabilidade, pagamento de taxas municipais e sanitárias (CSSCG). Foram observados os processos constantes dos mapas existentes na epígrafe referente aos alvarás, lugar para onde se remete.

Resta ainda evidenciar que foram indeferidos dois processos por não reunirem as condições de facto para o efeito.

⁽¹⁵³⁾ Figura-se-nos relevante a aprovação de um Regulamento Municipal de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, que adapte a legislação existente concreta ao Município. Aquela Portaria enuncia todos os elementos que devem instruir os pedidos de emissão dos alvarás de licença ou autorização de utilização das diversas operações urbanísticas e revoga a Portaria n.º 1105/2001, de 18 de setembro.

⁽¹⁵⁴⁾ A infração de regras de construção, dano em instalações e perturbação de serviços é punida pelo artigo 277.º do Código Penal.

⁽¹⁵⁵⁾ Atos isolados de verificação de condições gerais do prédio.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

2.2.13. OUTRAS OBRIGAÇÕES

O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 68/2004, de 25 de março, estatui a obrigação de proceder ao depósito da ficha técnica da habitação nas Câmaras Municipais⁽¹⁵⁶⁾. O depósito é efetuado contra o pagamento de taxa a fixar pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal. Este assunto será tratado *infra* com a epígrafe *Ficha Técnica de Habitação*, lugar para onde se remete.

2.2.14. DA LIQUIDAÇÃO DE TAXAS

Os procedimentos estão previstos no RGTL. Este tem de estar em consonância com a LFL nas matérias versadas. As ações que aqui se curam resultam do controlo das atividades dos particulares, *scilicet* taxas⁽¹⁵⁷⁾ de emissão de licenças, de execução de obras particulares, de ocupação de via pública e vistorias^(xxiv).

As evidências dos processos apontam para o pagamento por parte dos particulares das taxas conforme previsto no RGTM. As taxas surgem como um ónus, encargo que, se não satisfeito pelo interessado não lhe permite obter uma determinada vantagem. Isso só pode significar que o pagamento da taxa deve anteceder necessariamente a emissão do alvará.

O cálculo das taxas foi objeto de ato liquidatário autónomo e/ou consta da informação dos serviços que suporta os atos de licenciamento, que configurou o segmento relativo à liquidação. O PCM intervém na liquidação das taxas com o deferimento do pedido de licenciamento. A receita passava pela Tesouraria e pelo serviço de atendimento. Esta sempre procedeu ao cômputo da importância estipulada no regulamento, RGTM, para cada operação urbanística. Nos processos da amostra das operações urbanísticas foram selecionados alguns processos respeitantes à cobrança de taxas, tendo os inspetores destacados verificado que as operações tendentes à cobrança se pautaram pela verificação da regularidade com base na identificação do tipo de operação bem como nos valores constantes no regulamento de taxas municipais vigente. Os procedimentos contabilísticos destas operações respeitaram a regularidade estabelecida e prevista no Regulamento Municipal. Foi dado cumprimento ao artigo 117.º do RJUE sobre liquidação de taxas. O ato tributário não é um elemento do licenciamento, constituindo um ato administrativo autónomo que se liga ao licenciamento na

⁽¹⁵⁶⁾ Não se encontra previsto no RGTM e RMEU.

⁽¹⁵⁷⁾ A taxa pela emissão da licença pode ainda ser utilizada como um mecanismo de perequação de benefícios e encargos decorrentes dos planos, in O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade, F.Alves Correia, Almedina 1997, página 646.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

dimensão da sua eficácia e não da sua validade⁽¹⁵⁸⁾. Em regra, não se conhecem reclamações ou recursos nesta matéria que visem o pagamento indevido ou outro aspeto referente a taxas.

A isenção ou redução de taxa teve por base o artigo 9.º do RGTM e 119.º e seguintes do RMEU.

2.2.15. RECLAMAÇÕES

Nos processos consultados constantes da amostra não se conhecem indicadores da ocorrência de reclamações ou queixas formuladas por situações resultantes das operações urbanísticas, em regra.

2.3. DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLO E DE COBRANÇA DE TAXAS DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

2.3.1. DO CONTROLO

O controlo das operações de urbanismo está evidenciado nos processos da amostra, em informações autónomas, ou outros registos, dos serviços de fiscalização. Não existe regulamento interno de serviço de fiscalização ou orientações relevantes expressas nesta matéria para além das normas constantes da OM, RMEU e RGTM. Também não se encontram evidências do cumprimento das observações constantes do PRIC. Deste modo, não existe um regulamento específico ou sectorial de controlo das operações urbanísticas do Concelho, por Freguesias, por operação urbanística ou outro fator que fosse reputado ajustado a esta atividade, de modo a facilitar condutas e procedimentos de controlo dos serviços da CMSCG. Aos inspetores destacados não foram evidenciados instrumentos de planeamento da atividade com indicação de situações de risco, plano ou política concertada de controlo, menção das operações a ocorrer, calendarização de datas de cada operação, serviços afetos (além do serviço de fiscalização), recursos humanos (v.g. viaturas e máquinas fotográficas, etc.) a afetar, combate a obras clandestinas, logo ilegais, periodicidade das ações, de áreas de intervenção prioritária de controlo, levantamento de cumprimento das condições existentes em alvarás, objetivos a atingir, aprovação superior, entre outros vetores ponderados de alcance operativo. Nos termos da lei o responsável pela instrução, também é o responsável pelo controlo, o PCM, nos termos previstos no artigo 94.º RJUE. O legislador, a partir da publicação da Lei n.º 60/2007, que deu na altura nova redação ao RJUE, dispensou o maior número de

⁽¹⁵⁸⁾ No mesmo sentido *Direito do Urbanismo e Autarquias Locais*, CEDOUA, FDUC e IGAT, Almedina 2005, página 177.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

possibilidades de obras de edificação de controlo preventivo acentuando o sucessivo através da fiscalização. Esta alteração legislativa implicou uma alteração de paradigma de atuação dos mecanismos de controlo e fiscalização ainda não implementados na autarquia. Surge também a necessidade da fiscalização abraçar preocupações no âmbito de saúde, higiene e de segurança no trabalho, para segurança dos intervenientes nas obras e de terceiros, e não apenas a garantia do respeito pelos projetos, normas legais e regulamentares da execução.

A fiscalização como atividade organizada, autónoma, permanente e sistemática, por funcionários habilitados, é operacionalizada por um único funcionário^(xxv). O fiscal municipal tem de ter formação específica, própria do seu conteúdo funcional^(xxvi). Não obstante, as operações de fiscalização desencadeadas, no âmbito do controlo sucessivo e preventivo dos procedimentos urbanísticos, cuja finalidade imediata se entronca na verificação de conformidade legal das operações urbanísticas, permitiu aferir se estas cumprem as normas legais e regulamentares que lhe são aplicáveis. Outros contributos abonam a necessidade de efetivação de fiscalização também no âmbito de segurança e de saúde públicas. Nesta epígrafe também se visa destacar os mecanismos legais que visam reintegrar a ordem jurídica violada, designadamente as medidas de reposição da legalidade, os instrumentos administrativos a que se recorre após a concorrência de um ilícito urbanístico. Os poderes de proteção assumem-se como verdadeiros poderes-deveres e não como meras faculdades da Administração, na medida em que o seu exercício é essencial para a promoção do ordenamento do território e urbanismo, nos termos da alínea j) do artigo 6.º, bem como o artigo 4.º da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto⁽¹⁵⁹⁾.

Na observação dos processos acima não se constatarem evidências dignas de registo.

2.3.1.1. PUBLICIDADE NA TESOURARIA

O assunto constante da presente epígrafe foi tratado *infra*, lugar para onde se remete.

⁽¹⁵⁹⁾ Dulce Lopes, *In* Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística, Dulce Lopes, Revista CEDOUA n.º 14, páginas 49 a 90.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

2.3.2. FISCALIZAÇÃO⁽¹⁶⁰⁾

2.3.2.1. GERAL

Nos arquivos da CMSCG existem diversas informações do único fiscal municipal refletindo uma atividade continua ao longo do ano de 2010. A fiscalização, grosso modo, é uma das dimensões de controlo *sucessivo* visando apurar a atividade de construção com a conformidade ao estabelecido e consequentemente legal. No âmbito do urbanismo as vistorias são um meio expedito de confirmação do respeito da legalidade com força jurídica expressamente consagradas no n.º 2 do artigo 96.º do RJUE, que se traduz na obrigatoriedade de obediência na decisão a que respeitam. A fiscalização administrativa prevista nos artigos 93.º a 96.º do RJUE, implica um exercício efetivo, sistemático, regular e permanente onde as atividades são diferentes consoante a natureza da diligência a efetuar. A fiscalização administrativa destina-se a assegurar a conformidade das operações urbanísticas com as disposições legais e regulamentares aplicáveis bem como a prevenir os perigos que da sua realização possam resultar para a saúde e segurança das pessoas. A competência para a fiscalização está adstrita ao PCM. A atividade pretende criar efeitos de prevenção de atos de transgressão urbanística: inculcando a ideia nos particulares a convicção de que qualquer ato que não cumpra os ditames legais⁽¹⁶¹⁾ será objeto de encaminhamento e tratamento devido, em prol da proteção do interesse público^(xxvii). Se assim é, na prática verificou-se que não existem instrumentos de gestão ou planificações de ações de fiscalização, com indicação dos meios humanos e materiais a dispor, dos critérios que as determinaram, bem como não existem relatórios dos resultados alcançados. Esses instrumentos poderiam ser anuais, semestrais ou com a periodicidade que o Presidente ou o Regulamento estipulassem. A atividade de fiscalização no Concelho esgota-se com uma *gestão in time*, pontual e não estruturada. Os registos da atividade estribam-se nas informações do fiscal. Não se encontram evidências de mecanismos de controlo da atividade externa com registos dos trabalhos externos, com indicação de hora, data, meios utilizados, ocorrências e atividade desenvolvidas.

2.3.2.2. OUTROS REGISTOS RELEVANTES

Não existem regulamentos na Edilidade sobre a deslocação em serviço externo bem como de utilização de viatura própria quando essa seja uma opção superior. Não existem regulamentos dos diversos serviços de atendimento e fiscalização (com indicação dos instrumentos

⁽¹⁶⁰⁾ Atividade simultaneamente preventiva e de reposição da legalidade afastando o perigo de lesão como a lesão efetiva.

⁽¹⁶¹⁾ Entendidos como todo o bloco de legalidade.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Pa

utilizados ou a utilizar). Também não existem manuais de procedimentos e/ou critérios de apreciação das realidades resultantes de observação decorrentes do trabalho de campo. Não existem registos de controlo de saída dos funcionários. Os funcionários saem do posto de trabalho administrativo sem ser registado o local para onde se deslocam, a finalidade, a tarefa a executar, a hora de saída e de regresso, a autorização para o efeito, entre outros elementos de controlo – também com relevância da pontualidade e assiduidade. Deverão ser implementadas as evidências aludidas e os mecanismos de controlo (entre outras ajustadas à realidade municipal assegurando a concretização dos princípios de transparência, legalidade, segurança e eficácia, etc.).

2.3.2.3. EXERCÍCIO E PROCEDIMENTOS

Compulsados os instrumentos de trabalho da fiscalização municipal, nomeadamente a diversa informação escrita pelo fiscal municipal constatou-se que havia situações urbanísticas que implicaram algum constrangimento. Além do que já foi evidenciado, reportamo-nos a situações que conduziram aos processos de embargos e de verificação do cumprimento de ordens municipais. Os processos de contraordenação foram instruídos pela técnica superior, Dr.^a Isabel Bettencourt pelo que não se colocam nesta epígrafe. Contudo, não existe uma articulação formal entre os vários interlocutores das operações urbanísticas, observável em registos expressos autónomos. Assim, não se encontraram indicadores de reuniões ou do *feed back*, monitorização acompanhamento e *follow up* de cada uma das etapas pelas quais um mesmo procedimento pode ter de passar, vertical e transversalmente. O serviço de atendimento, o serviço de fiscalização, os serviços técnicos (entre eles o de águas e saneamento), e o serviço de contraordenações deveriam estar mais ligados de forma a que as informações de cada setor não fosse estanque, permitindo elaborar propostas para superação de constrangimentos processuais. Não existem folhas de controlo e registos quando um processo passa de um setor para outro. Caso negativo de ausência de registos e de quem foi o último interveniente encontra-se espelhado com os processos desaparecidos, designadamente o de loteamento. Esta situação agrava-se com o facto de o decisor não agir e de não existir um sistema informático montado onde ficassem evidenciados estes factos em que os utilizadores tivessem permissões diferenciadas conforme a respetiva ligação funcional. Constataram-se algumas irregularidades de correção imediata, dentro do aperfeiçoamento, que foram logo consideradas pelos serviços quando evidenciadas prosseguindo o desiderato da componente pedagógica da IAR.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

A análise dos procedimentos das operações urbanísticas não ficaria completa caso não se procedesse à apreciação da organização e do trabalho desenvolvido pela fiscalização. Refira-se que as ações de fiscalização evidenciadas nas informações carreadas não evidenciam casos de desrespeito de condições de higiene e segurança no trabalho, para segurança dos intervenientes e de terceiros, tal como se encontra estatuído no n.º 2 do artigo 93.º do RJUE.

As operações de fiscalização foram efetuadas por intermédio de ações inspetivas com incidência nos locais das obras ou sua exteriorização na via pública, tal como resulta das informações expressas⁽¹⁶²⁾.

A competência para ordenar a fiscalização é do PCM, que ainda pode recorrer a outras autoridades administrativas ou policiais, tal como se encontra nos n.ºs 1 e 4 do artigo 94.º do RJUE. O RJUE distingue inspeções aos locais onde se desenvolvem atividades sujeitas a fiscalização e vistorias já direcionadas para a prova de certos factos que necessitam de uma apreciação valorativa pericial. Esta diferente modelação das diligências instrutórias conduz a diferentes exigências quanto aos intervenientes das ordens de realização de inspeções ou de vistorias, dado que as vistorias têm de ser realizadas por pessoas munidas de funções administrativas especialmente qualificadas conforme artigo 96.º do RJUE. Não se constaram indicadores que permitissem aferir do incumprimento dos normativos ora citados.

2.3.3. DA VISTORIA E CONCESSÃO DE LICENÇA DE HABITABILIDADE

Nesta epígrafe versa-se sobre a licença de habitabilidade e da vistoria que antecedem o uso de um imóvel. A concessão de licença ou autorização de utilização não depende de prévia vistoria municipal, tal como se encontra estatuído no n.º 1 do artigo 64.º do RJUE. Esta é a regra geral. No entanto a exceção pressupõe que o PCM determine, caso o entenda, a sujeição da obra a vistoria, no prazo de 15 dias⁽¹⁶³⁾ a contar da entrega do requerimento de licença de utilização desde que se verifiquem os pressupostos do n.º 2 do artigo 64.º do RJUE.

Não se constaram indicadores que permitissem aferir do incumprimento dos normativos ora citados.

⁽¹⁶²⁾ Não existe registo que a realização de inspeções sem consentimento e logo não foi necessário obter mandato judicial nos termos do n.º 2 do artigo 34.º da CRP e n.º 2 do artigo 95.º do RJUE.

⁽¹⁶³⁾ Após este prazo preclui a possibilidade de uma vistoria posterior.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Per

2.3.3.1. COMISSÃO DE VISTORIAS (CV)

2.3.3.1.1. DESIGNAÇÃO

A CV foi composta pelos trabalhadores municipais, em 28 de dezembro de 2005, por despacho do PCM do mandato anterior. Em 2010, o despacho foi entendido como vigente, fazendo parte desta CV o engenheiro e o fiscal. Esta CV só se tornava completa com indicação do membro designado por entidade externa determinada pelo RJUE. Encontra-se refletida nos autos de vistoria a composição da CV. Não foram levantadas quaisquer questões de impedimentos ou de suspeições previstas no CPA (pelos próprios membros, outros funcionários da CMSCG, autarcas do executivo ou outros interessados na vistoria). Todavia, no que concerne à composição, o n.º 1 do artigo 53.º do RMEU de 15 de dezembro de 2010 (versão atual), tornou impedido o fiscal municipal. Já no decurso da presente atividade o fiscal municipal informou que se encontrava impedido, a 13 de julho de 2011. Os inspetores não tiveram conhecimento de nova composição da CV. Contudo, salienta-se que a CV deverá ter pelo menos dois membros com habilitação legal para assinar projetos correspondentes à obra que visa vistoriar⁽¹⁶⁴⁾. Deverá o Edil ter em consideração esta limitação legal. As vistorias surgem com o requerimento da licença de habitabilidade. Nestas não se observaram registos de desconformidade legal dos atos praticados.

2.3.3.1.2. DOS ATOS

Não existem regulamentos de vistorias, manuais de procedimentos, grelha de verificações e de atos, um livro de registo de atos de vistoria, atas das reuniões da CV, indicadores de controlo do livro de obras ou de outro elemento que permitam concluir do modo de execução dos trabalhos realizados e a realizar. A calendarização de vistorias é efetuada *ad hoc* conforme os pedidos. O único documento existente nos processos são autos de vistoria. Os serviços deverão evidenciar a atividade de vistoria através dos documentos mencionados.

As conclusões da vistoria são vinculativas na decisão final sobre o pedido de utilização do prédio e não se encontraram desconformidades nos casos apreciados entre vistoria e a decisão.

⁽¹⁶⁴⁾ No mesmo sentido M.ª José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, in Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – comentado, Almedina, fevereiro 2006, pág. 419, ponto 2.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

2.3.3.2. LICENÇAS DE UTILIZAÇÃO

Não se observaram menções negativas dignas de registo que pudessem de imediato conduzir à constatação da manifesta ilegalidade do conteúdo dos alvarás processados. Todas as observações já efetuadas *supra* neste Relato sobre competência e procedimentos quando não particularizados dão-se como aqui reproduzidas. A competência para emissão do alvará é do PCM nos termos do artigo 75.º do RJUE. De acordo com o n.º 2 do artigo 62.º do RJUE a autorização de utilização de edifícios segue sempre o procedimento de autorização. Esse facto assume especial relevância relativamente às competências, de definição dos prazos aplicáveis e de consequências do silêncio da autarquia. O âmbito de apreciação deste ato autorizador prende-se com a verificação da conformidade da obra concluída com o projeto aprovado e com as condições do licenciamento pelo que a margem de apreciação se encontra diminuída.

2.3.3.2.1. INSTRUÇÃO DOS PEDIDOS

Já foram tratados os aspetos referentes a esta rubrica. Genericamente, a instrução dos pedidos de licença encontra-se prevista no artigo 63.º do RJUE. O requerimento foi sempre o pressuposto da vistoria e da subsequente emissão de alvará. Obedeceu aos requisitos do artigo 76.º do RJUE.

Nos serviços administrativos do Município não se encontram pedidos ou ordens de vistoria a obras que foram isentas de licenciamento nos termos do n.º 3 do artigo 62.º do RJUE. Aqui a licença de utilização é mais alargada porque também pretende aferir da idoneidade do edifício ao uso previsto. Não se encontram as obras isentas objeto de vistoria como preocupação dos responsáveis pelo controlo das operações urbanísticas atento a ausência de registos nesse sentido. O facto de estar isento não exclui a respetiva fiscalização. Assim, deverá a autarquia proceder a uma atuação de verificação da legalidade da execução da obra considerando os pedidos de isenção entrados nos serviços, com alguma celeridade.

2.3.3.3. DA FICHA TÉCNICA DE HABITAÇÃO

Constatou-se que dos processos concluídos, vistoriados e com alvará emitido, em nenhum constava a ficha aludida em epígrafe. O Decreto-Lei n.º 68/2004, de 25 de março, veio criar a obrigação de elaboração e disponibilização aos consumidores adquirentes de um documento descritivo das principais características técnicas e funcionais da habitação, características



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

estas que se reportam ao momento de conclusão das respetivas obras de construção^(xxviii). Os artigos 10.º e seguintes daquela lei vem a confiar nas câmaras municipais algumas competências relevantes em matéria de depósito, fiscalização e instauração contraordenacional. Assim, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 13.º daquela lei, constitui contraordenação *“o incumprimento da obrigação de depósito na câmara municipal do exemplar da ficha técnica da habitação a que se refere o n.º 2, do artigo 5.º, ou o não cumprimento atempado dessa obrigação”*. Associada a esta competência está outra de inspeção como se constata no n.º 3 do artigo 15.º⁽¹⁶⁵⁾. Por outro lado, a receita obtida reverte na totalidade para a CM⁽¹⁶⁶⁾. Todavia, não se encontram na Edilidade quaisquer processos de contraordenação aberto sobre a inexistência de ficha técnica, também não existe um arquivador para o respetivo depósito e não foram fiscalizadas as razões da não entrega desta imposição legal. A Câmara Municipal é o garante público da existência das fichas de habitação e poderá ser pedido a todo o momento cópias ou a consulta das mesmas pelos legítimos interessados ou por outra entidade que o legislador permita aceder. Deste modo, as competências neste âmbito já começaram a ser efetivadas. Como depositário legal a autarquia deverá ter um lugar seguro para o efeito com registo no processo de operação urbanística. O Presidente também poderá designar um responsável pelo arquivo e constitui-lo com o dever de comunicação da inobservância à fiscalização para esta propor as medidas legais a aprovar por aquele Edil, designadamente a instauração de contraordenação. A ação da Edilidade ajudará a repor o interesse público lesado.

Em sede do exercício do direito de defesa a autarquia refere foi criado arquivo na DTOU para depositar estas fichas.

2.3.4. OBRAS CLANDESTINAS

Na sequência do diagnóstico de legalidade das operações urbanísticas observaram-se obras irregulares que violaram o RJUE e que foram tratadas ao longo das epígrafes precedentes⁽¹⁶⁷⁾. Outras ainda aguardavam decisão tal como foi referido na epígrafe atinente à Visita das operações urbanísticas, lugar para onde se remete. Contudo, não foram encontradas as

⁽¹⁶⁵⁾ Assim, se encontra estatuído: “Compete à câmara municipal inspecionar, fiscalizar e instruir os respetivos processos por contraordenação quando se verifique a infração mencionada na alínea d) do n.º 1 do artigo 13.º, competindo ao seu presidente aplicar as respetivas coimas e demais sanções.”

⁽¹⁶⁶⁾ Por sua vez o n.º 5, do artigo 5.º dispõe que “a receita das coimas aplicadas pelos presidentes de câmara pela contraordenação prevista na alínea d), do n.º 1, do artigo 13.º **reverte na totalidade para a respetiva câmara municipal**”.

⁽¹⁶⁷⁾ Não são obras que estejam sujeitas à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, alterada pela Lei n.º 165/99 de 14 de setembro, estabelece o regime excecional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), pois os casos são isolados e não uma área urbana.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

P
Rd

denominadas obras de génese ilegal, vulgo clandestinas, que determinam um tratamento específico pelo AUGI.

2.3.5. PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÕES

Os processos de contraordenações instaurados em matéria das operações urbanísticas são os constavam no mapa *supra*. Pelo que se dará aqui como reproduzido.

Existem situações em que foram levantados autos de notícias tal como se constata nas informações do fiscal e nos processos presentes aos signatários.

Deste modo, as situações transgressoras do interesse público urbanístico foram objeto de contraordenação sendo respeitado a legislação aplicável. Aqui temos a referir que apesar da simplicidade dos procedimentos foi respeitada a lógica do procedimento contraordenacional: transgressão → auto → notificação → acusação → defesa → condenação. Não existe uma acusação autónoma como peça processual. Esta insere-se no modelo procedimental adotado pela autarquia.

2.3.6. EMBARGOS

Na autarquia do Santa Cruz da Graciosa foram instaurados diversos processos de embargo. Contudo, outras situações ilegais mereciam o embargo o que não ocorreu por omissão de decisão do PCM, como já foi evidenciado em epígrafes precedentes.

O embargo das obras é uma medida cautelar e provisória cuja evidência se esgotou na elaboração do auto, posterior notificação, defesa, aplicação e pagamento da coima.

Não foi presente aos signatários o conhecimento da situação atualizada das obras embargadas e/ou participadas. O conhecimento dos signatários veio da visita à execução das obras das operações urbanísticas. Note-se que o embargo visa a imediata paralisação dos trabalhos que rompem ou perigam o interesse público tutelado. Logo, só podem ser embargadas obras em curso e não obras concluídas.

Nos autos de embargo da amostra não constam todos os elementos constantes do n.º 3 do artigo 102.º do RJUE, designadamente o prazo de proibição de prossecução da obra. A lei determina que os elementos ali contidos são obrigatórios e expressos. A fixação de um prazo, adequado à concreta situação que lhe está subjacente, até seis meses, determina a caducidade posterior, prevista no artigo 104.º do RJUE. O prazo de embargo, medida cautelar,



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

temporária e acessória, é um requisito de validade do mesmo. Ora, nos autos de embargos presentes aos signatários, não se encontra fixado o prazo. O mesmo se diga nas comunicações ao serviço da EDA e da Conservatória do Registo Predial. A solução definitiva só é possível com a legalização ou demolição das obras. Não estando fixado nenhum prazo ao auto de embargo falta um elemento essencial e como tal são anuláveis nos termos do artigo 135.º do CPA. A receção e notificação de registo pela Conservatória dos Registos Predial de Santa Cruz da Graciosa insere-se na aplicabilidade do prazo supletivo de caducidade de seis meses nos termos do n.º 2 do artigo 64.º do RJUE. A decisão definitiva (artigo 104.º do RJUE) sobre a situação irregular determina a sua caducidade *ope legis* que deverá ser comunicada. Caso não se proceda a regularização das obras ou em caso de impossibilidade, a obra deverá ser demolida. Aquelas condutas administrativas (embargos) servem para terminar (ou pelo menos tentam) com uma situação de aparente vantagem em que os infratores se encontram, no que se designa de administração agressiva, impositiva e ablativa, logo merecedora de todas as cautelas por parte da Edilidade. Todavia, isso não justifica que o embargo não esgote toda a sua eficácia. Estes embargos pressupõem juízos de legalidade sobre obras sem autorização ou licença pelo que têm de ser acompanhados pela aferição da sua eficácia. Para ser eficaz é necessária a comunicação aos serviços de fornecimento de água, energia e Conservatória dos Registos Prediais, nos termos do n.º 3 do artigo 103.º do RJUE. Todavia, é a ineficácia do embargo, dentro da própria estrutura do Município, que se torna imediatamente óbvia.

Em sede Contraditório a autarquia alega que as situações apresentadas se encontram ultrapassadas. Não anexa documentos. Deste modo, tal como já foi registado em cada uma das situações, na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a Edilidade deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.

2.3.7. GARANTIAS

Aqui reportamo-nos às garantias gerais que assistem a todos os particulares começando pelos instrumentos de gestão territorial. Não se pretende repetir o que já anteriormente foi referido acerca das operações urbanísticas e das garantias dentro do procedimento em concreto. Assim, o n.º 1 do artigo 7.º, do RJGT, estabelece que no âmbito dos instrumentos de gestão territorial são reconhecidas aos interessados as garantias gerais dos administrados previstas no CPA e no regime de participação procedimental, o que significa que são admissíveis as



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

garantias políticas e administrativas consideradas adequadas e que tenham como finalidade direta evitar ou sancionar a violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos pelos planos. Neste sentido, o n.º 6 do artigo 2.º do CPA vem esclarecer que as disposições respeitantes à atividade e organização administrativas se aplicam diretamente a todas as atuações da Administração Pública, independentemente do que se dispuser nas leis (gerais ou especiais) onde tais atuações estejam reguladas, pois nessas matérias, consideram-se substituídas pelo Código. Refira-se, a título de exemplo, o direito de petição administrativa⁽¹⁶⁸⁾, o direito de representação⁽¹⁶⁹⁾ ou a reclamação^{(170)(xxix)}. Acrescem ainda outros direitos e garantias desde logo postulados naquela Lei Fundamental, nomeadamente, o direito à informação e o direito à fundamentação expressa das decisões administrativas suscetíveis de afetar direitos ou interesses legalmente protegidos com reflexos diretos no direito ordinário, *scilicet* no CPA.

Portanto, os particulares têm à sua disposição todo um conjunto de direitos e garantias aludidos anteriormente bem como o direito de ação popular, previsto no número 3.º do artigo 52.º da CRP e regulamentado pela Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, e o direito de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça⁽¹⁷¹⁾. O direito de apresentação de queixa ao Ministério Público é outro meio que assiste a um particular lesado pelo exercício da atividade urbanística⁽¹⁷²⁾. Finalmente, o n.º 5 do artigo 268.º da CRP consagra o direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, tendo o n.º 2.º do artigo 7.º do RJGT, estipulado que, no âmbito dos instrumentos de gestão territorial com eficácia vinculativa dos particulares, como normas administrativas que são, é reconhecido aos particulares o direito de promover a sua impugnação jurisdicional direta, nos termos gerais do CPTA. Do mesmo modo, qualquer ato administrativo de gestão urbanística poderá ser objeto de uma ação administrativa especial de impugnação de ato administrativo, com fundamento na ilegalidade do plano com base no qual ele foi praticado.

Portanto, se não existe nenhum registo das garantias atrás referenciadas (com exceção da fundamentação pois os atos encontram-se fundamentados), advêm outras estatuídas diretamente pelo RJUE que não se encontravam regularizadas no início da deslocação dos

⁽¹⁶⁸⁾ Faculdade de dirigir pedidos à Administração, para que esta elabore, altere, reveja ou suspenda um plano.

⁽¹⁶⁹⁾ Exposição destinada a manifestar opinião contrária da perfilhada por um órgão da Administração ou a chamar a atenção de uma autoridade administrativa relativamente a certo plano.

⁽¹⁷⁰⁾ A qual consiste num pedido de reapreciação do plano dirigido ao seu autor.

⁽¹⁷¹⁾ Este direito deverá ser exercido nos termos previstos no artigo 3.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, que contém o Estatuto do Provedor de Justiça, segundo o qual e de acordo com o número 1.º do artigo 23.º da CRP, o cidadão pode apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as aprecia sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes meras recomendações para prevenir e reparar injustiças.

⁽¹⁷²⁾ Este direito está diretamente relacionado com a legitimidade que o mesmo goza para promover o processo penal, nos termos previstos no Código de Processo Penal.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

signatários mas que os serviços de imediato providenciaram a sua resolução. Reportamo-nos à necessidade de publicidade de oferta de atendimento específico em conformidade com o n.º 5 do artigo 110.º do RJUE - fixação do dia de atendimento ao público com publicidade permanente. Não existem evidências de preterição das garantias assinaladas na CMSCG.

2.3.8. DAS IRREGULARIDADES

As situações referenciadas nos pontos anteriores do presente Relato permitem concluir por irregularidades cujas gravidades são sancionáveis com invalidade cujos desvalores se traduzem em anulabilidade. Prendem-se aquelas com casos que conduzem à melhor organização interna dos processos (numeração e inserção de folha descritiva dos elementos arquivados), à atuação complementar de diligências sobre a segurança de documentos e arquivo, controlo sucessivo designadamente ao momento de decisão do PCM.

As irregularidades qualificadas na ótica sancionatória foram sendo conectadas ao longo do tratamento de texto do Relato da factualidade verificada. Neste momento interessa salientar apenas os pontos a ultrapassar considerando a análise simplificada do binómio conformidade e irregularidade.

Os inspetores signatários não tiveram conhecimento de sanções acessórias previstas no artigo 99.º do RJUE.

No Município do Santa Cruz da Graciosa não existem evidências que tivessem sido acionados os mecanismos de responsabilidade criminal, nos termos do artigo 100.º do RJUE para resolver situações de censurabilidade jurídica grave. Também não se constatarem indicadores nos arquivos da Edilidade de que por causa de irregularidades perpetradas por particulares tenham sido desencadeados os mecanismos de trabalhos de demolição e reposição do terreno, de correção/alteração e posse administrativa, regulamentadas nos artigos 105.º, 106.º e 107.º, todos do RJUE. Todavia lembremos a situação do processo de Faustino Norberto da Silva Melo, sita no Carapacho, freguesia da Luz, referenciado anteriormente na epígrafe de E) *Visita a Freguesias do Concelho a obras Particulares – dia 15 de julho de 2011/ 3- Análise das situações mais graves*, que merece alguma especial atenção do CM, tal como foi referenciado.

Nos registos dos serviços de contabilidade e dos arquivos da autarquia não existem indicadores de que a tenha havido despesas resultantes de posse administrativa e execução coerciva, ao abrigo do artigo 108.º do RJUE. Talvez a situação daquele município implique uma ponderação neste sentido.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

116
Pa-

Não existem evidências de que tenha havido alteração de circunstâncias que tenham justificado a cessação da licença de utilização faculdade prevista no artigo 109.º do RJUE.

Na Edilidade não se encontram indicadores de que tenha havido processos que merecessem intervenção contenciosa, de acordo com o artigo 115.º do RJUE.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

CAPÍTULO VI

CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Da análise empreendida ao longo deste relato, salientam-se as seguintes conclusões e propostas, sem prejuízo de todas as demais que decorrem diretamente da análise efetuada.

1. CONCLUSÕES

- 1^a. Constatou-se, a ausência de, pelo menos, registos de aprovação de documentos relevantes ou de vicissitudes ocorridas na vigência do mesmo, designadamente no RSCI;
- 2^a. Existem documentos com efeitos externos, sem evidência expressa de autorização superior e respetiva base legal, assinados e rubricados por trabalhadores da autarquia designadamente por Isabel Maria Bettencourt, Carlos Alberto Corte-Real Silva, Cláudia Raquel Silva, Maria de Lourdes Faustino (técnicos superiores), Hélder Manuel Gil Picanço e José Jorge Pereira da Cunha (coordenadores técnicos);
- 3^a. A elaboração das GOP's não respeitou alguns dos preceitos legais exigidos pela lei, designadamente por algumas lacunas no preenchimento dos mapas elaborados;
- 4^a. Em relação à elaboração, aprovação e modificações dos documentos previsionais, a autarquia respeita na generalidade, os preceitos legais, com exceção da utilização da figura de alteração às GOP's quando era obrigatório elaborar uma revisão, designadamente aquando da elaboração da 3.^a, 6.^a, 8.^a alterações, violando o estabelecido no ponto 8.3.2 do POCAL e alínea b) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL;
- 5^a. Na elaboração da proposta de orçamento, para o exercício de 2010, não foi observado o princípio da especificação violando o estabelecido violando o estabelecido na alínea f) do ponto 3.1.1 do POCAL;
- 6^a. Em 31.12.2010, a CMSCG apresentava um défice orçamental de 102.139,30€ resultante da diferença entre a receita cobrada e a despesa paga acrescida dos compromissos assumidos e não pagos do exercício, violando o princípio do equilíbrio previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL;



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

- 7ª. Não foram observadas todas as disposições legais relativas à obrigatoriedade da publicidade e à remessa aos documentos previsionais, nem se pode aferir da efetiva verificação dos prazos de publicidade dos mesmos, contrariando o estabelecido no n.º 2 artigoº 49.º, da LFL;
- 8ª. Não foi observado na íntegra o EDO;
- 9ª. Para além de não ter sido integralmente observado, o RSCI apresenta insuficiências e não é objeto de acompanhamento e avaliação permanente;
- 10ª. Em relação ao cumprimento dos princípios do RSCI na área de disponibilidades foi observado que:
- A importância em numerário existente em caixa não foi fixada pelo executivo e ultrapassou sistematicamente o montante adequado às necessidades diárias da autarquia estabelecido no RSCI;
 - Não foram instituídas normas relativas à cobrança, guarda temporária de valores e entrega dos mesmos, bem como à designação dos responsáveis pelas cobranças efetuadas por entidade diferente do “tesoureiro”;
 - Nem todas as receitas arrecadadas pelos postos de cobrança diferentes da Tesouraria são depositadas diariamente;
 - Não foi autorizada formalmente a cobrança de receitas nos postos externos à tesouraria, nem existem contas correntes para cada um destes postos;
 - Não se pode aferir se as reconciliações bancárias foram efetuadas com caráter de regularidade;
 - As diferenças verificadas nas reconciliações bancárias não estão atempadamente averiguadas e prontamente regularizadas;
 - Não é acautelado o princípio da segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria;
 - Não foram respeitadas as normas contabilísticas reguladoras da constituição dos fundos de maneiio;
 - Foi contratado a utilização de um cartão de crédito alegadamente para utilização do fundo de maneiio ao arrepio do seu enquadramento legal;
 - Nem todos os documentos estão identificados de forma nominal, temporal e funcional, pelos seus intervenientes;



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Pa

- 11^a. Foram pagos abonos para falhas sem base legal no valor de 3.563,26€ a Nélia Maria Picanço Cabeceiras;
- 12^a. Os pagamentos de abono para falhas sem base legal, constituem infrações financeiras, nos termos dos n.º 4. do artigo 59.º e da alínea b) do n.º 1 e 6 do artigo 65.º da LOPTC;
- 13^a. Foram pagas despesas sem cabimento prévio pelo fundo de maneio no valor de 610,46€;
- 14^a. A realização destas despesas, constitui infração suscetível de gerar responsabilidade financeira, nos termos do artigo 60.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC;
- 15^a. As operações de limitação salarial não tiveram tratamento igual aos outros descontos mensais pelo que não se encontram refletidas nos documentos em suporte de papel existentes (designadamente folhas de vencimentos a entregar aos trabalhadores);
- 16^a. A acumulação de funções do fiscal de obras, Luís Manuel Lima Medeiros, não se encontrava exarada em requerimento para o efeito;
- 17^a. No decurso da inspeção o fiscal apresentou requerimento, a 11 de julho de 2011, cuja decisão do PCM ainda não ocorreu;
- 18^a. A amostra dos processos das operações urbanísticas de 2010 referentes ao controlo prévio (licenciamento de obras, loteamentos, isenções de pedidos de licenciamento, operações de destaque de parcelas, autorizações - comunicações prévias e licenças de utilização), informações prévias, outros procedimentos existentes no universo de operações urbanísticas (processos designados de "junção de artigos", a propriedade horizontal, a certificação de plantas e condições de urbanização de prédios), execução de operações urbanísticas (prorrogações de prazo, licenças especiais, alvarás emitidos e vistorias), controlo e fiscalização (processos indeferidos, audiências prévias, embargos, fiscalização, contraordenação, visita a freguesias do Concelho de Santa Cruz) e, por último, procedimentos de taxas;
- 19^a. Os regulamentos municipais com relevância em matéria do urbanismo com incidência nas operações urbanística na CNSCG são o RMEU, o RGTL, PPRGCI e a OMSCG;
- 20^a. No RMEU (vigente em 2010) e no RGTL está previsto o pagamento pela inscrição de técnicos pela elaboração de projetos, não acionado no mandato atual, na autarquia, cuja legalidade (e constitucionalidade) é duvidosa. No RMEU alterado já vigente no ano de 2011 estas normas ilegais foram expurgadas;
- 21^a. Dos arquivos municipais desapareceram, pelo menos três processos de operações urbanísticas, referentes ao ano de 2010, respeitantes a um licenciamento de obras particulares



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Y
Zer

n.º 34/2010, de 10 de setembro, referente a uma legalização de moradia sita em Abaixo do Fragoso, freguesia da Luz, de José Santos Silva, a pedido de informação prévia de loteamento (Processo n.º 1/2010, de 24 de junho) e processo de licenciamento de loteamento n.º 2/2010, de 10 de setembro, ambos de Maria de Fátima Dias Pereira, sito no Quitadouro, Santa Cruz;

- 22ª. Não se encontram evidências da implementação, acompanhamento, monitorização das medidas consagradas no Plano de Prevenção de Riscos e Infrações Conexas;
- 23ª. Não se encontra em uso a aplicação de uma plataforma informática, nos termos do artigo 8.º-A do RJUE e regulado pela Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março;
- 24ª. Não está em funcionamento a aplicação informática para o setor, os processos são registados manualmente;
- 25ª. Não existem nos despachos de licenciamento referência às condições de execução de obras no ano objeto de ação inspetiva;
- 26ª. Não existe um plano ou política concertada de controlo sucessivo com menção das operações a ocorrer, calendarização de datas de cada operação, serviços afetos (além do serviço de fiscalização), recursos humanos e materiais a afetar, objetivos a atingir, aprovação superior, entre outros vetores ponderados de alcance operativo;
- 27ª. A fiscalização do urbanismo como atividade organizada, autónoma, permanente e sistemática, por funcionários habilitados, é inexistente;
- 28ª. Não existia nenhum arquivo para as depositar ficha técnica de habitação até ao ano de 2010;
- 29ª. O Edil tomou decisão de instauração de processos de embargo e de contraordenação nas situações de infração urbanística, designadamente as obras referentes a: Idalberto Ataíde da Silva Santos; Paulo Miguel Silva Melo; Crytal Lynn Dillard; António Jesus Espínola Alves; José Francisco Bettencourt Almeida; Victor Manuel Machado Picanço Manso; Carlos Silveira do Canto Brum; Eurico Manuel Ramos Picanço; Clube Central Recreativo Desportivo de Guadalupe; Dina Maria da Silva; e João Manuel Correia Picanço.
- 30ª. O munícipe Faustino Norberto da Silva de Melo, sita no Carapacho, freguesia da Luz, não deu cumprimento ao despacho do então PCM do mandato anterior referência n.º 3388 de 25 de outubro de 2007, para proceder à demolição total da obra e reposição do terreno nas condições em que se encontra antes do início das mesmas, uma vez que o projeto de licenciamento foi indeferido por violar o PDM (insere-se em zona interdita de qualquer ocupação - Espaços Naturais, edificação uso e transformação da zona terrestre de proteção



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

conforme disposto no n.º 3, do artigo 11.º e o n.º 2 do artigo 20.º deste instrumento de planeamento territorial) e o PDM quanto à sua implantação.

2. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das principais conclusões e observações *supra* expandidas, formulam-se ao órgão executivo as seguintes recomendações Em sede de Contraditório a Edilidade alega que suspendeu a obra e instaurou processo contraordenações. Não anexou documentos.

- 1ª. Na prossecução das garantias de eficácia, no prazo de 60 dias após a receção do presente Relatório, a CM deverá anexar os documentos competentes de alteração das situações que ainda prejudicam de alguma forma a legalidade, nos termos do artigo 87.º do DRR 18/2007/A, de 18 de setembro.
- 2ª. Que sejam respeitados os preceitos legais reguladores da elaboração dos documentos previsionais, designadamente das GOP's;
- 3ª. Que se respeitados o princípio do equilíbrio corrente e estabilidade orçamental previsto no ponto 3.1.1 do POCAL, nas fases da elaboração e da execução orçamental;
- 4ª. Que seja efetuada a Publicitação dos documentos previsionais em obediência ao n.º 2 artigoº 49.º, da LFL;
- 5ª. Que seja dado cumprimento integral ao EDO e que passe a ser elaborado o relatório a que alude o n.º 1 do artigo 10.º deste diploma;
- 6ª. Que seja implementado, aperfeiçoado e cumprido o RSCI, como instrumento primordial no combate à ocorrência de atos de corrupção, fraudes ou outros atos análogos, onde se defina, de forma bastante abrangente e até detalhada, as políticas e procedimentos de controlo interno da CMSCG procedendo-se à sua ampla divulgação pelas Unidades Orgânicas;
- 7ª. Testar as aplicações informáticas de forma sistemática, quer pelos seus utilizadores, quer por terceiros, sendo que as anomalias, deficiências ou inoperâncias da aplicação devem ser objeto de registo documental, estabelecendo-se um plano de ação, onde se preveja a regularização dos problemas e lacunas detetadas, bem como a sua monitorização;
- 8ª. A rotatividade, é nalgumas situações, cimeira, ao evitar a ocorrência de algum facilitismo ou a instalação de abusos de confiança ou de poder e, no limite, de prevenir conluios perigosos (aspeto patológico), pelo que deve, sempre que possível, ser adotada;



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

[Handwritten signature]

- 9^a. Criar, em Unidades Orgânicas onde não existam, manuais de procedimentos para cada uma, onde sejam definidos os procedimentos e respetivos fluxogramas, permitindo-se assim, o idêntico tratamento de questões em relação a assuntos similares;
- 10^a. Que se implementem procedimentos efetivos, de acompanhamento, controlo e fiscalização do no circuito da cobrança e arrecadação da receita municipal;
- 11^a. Que se proceda à avaliação e levantamento das situações de pagamento de abono para falhas à substituta do tesoureiro sem base legal para tal e se corrijam as respetivas situações, mediante a reposição dos valores atribuídos indevidamente;
- 12^a. Na fase de saneamento e apreciação liminar, o PCM deverá decidir as questões de ordem formal e processual que possam obstar ao conhecimento do pedido;
- 13^a. O PCM deverá tomar diligências internas, e eventualmente externas, sobre os processos de urbanismo que desapareceram dos arquivos municipais e dar conhecimento à IAR – designadamente processos de licenciamento de obras particulares n.º 34/2010, de 10 de setembro, referente a uma legalização de moradia sita em Abaixo do Frágoso, freguesia da Luz, de José Santos Silva, de informação prévia de loteamento (Processo n.º 1/2010, de 24 de junho) e de licenciamento de loteamento n.º 2/2010, de 10 de setembro, ambos de Maria de Fátima Dias Pereira, sito no Quitadouro, Santa Cruz;
- 14^a. Que se remeta o presente Relatório à DROAP, nos termos da alínea b), do n.º 5, do artigo 76.º, do DRR n.º 9/2006/A, de 9 de fevereiro;
- 15^a. Que submeta o presente Relatório a despacho de Sua Ex.^a o Vice-Presidente do Governo Regional, nos termos do artigo 87.º, do DRR n.º 9/2006/A, de 9 de fevereiro;
- 16^a. Propõe-se o reencaminhamento do Relatório para a SRATC para os efeitos determinados por lei, designadamente n.º 2, do artigo 12.º da LOPTC;
- 17^a. Propõe-se o reencaminhamento do Relatório para o Ministério Público junto da SRATC para os efeitos determinados por lei, designadamente n.º 1, do artigo 57.º da LOPTC, no que concerne à apreciação das situações identificadas no Anexo II;
- 18^a. O presente Relato deverá ser submetido a apreciação do órgão executivo do Município do Santa Cruz da Graciosa e reencaminhado para o órgão deliberativo.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Anexo I

SITUAÇÕES DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA EVIDENCIADAS

Ao longo do presente Relato, foram evidenciadas situações de facto e de direito violadoras de normas legais e regulamentares, as quais se encontram devidamente assinaladas.

Os ilícitos administrativo-financeiros indiciados são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira **reintegratória** e **sancionatória** nos termos previstos, respetivamente, nos artigos 59.º n.ºs 1 e 2, e 65.º n.º 1 alíneas b) da LOPTC.

Seguidamente, enunciam-se os factos constitutivos das ilegalidades detetadas, bem como a indicação dos respetivos responsáveis, cuja imputabilidade se indicia tendo em conta as regras constantes nos artigos 61.º, 62.º e 67.º n.º 3 da LOPTC.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

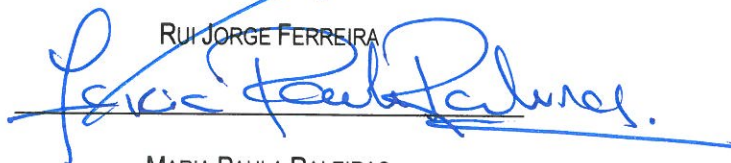
Relatório (Ponto)	Factos	Norma(s) violada(s)	Responsabilidade Financeira	Responsável	Cargo	Valor	Documentos de suporte
Cap. II 4.2.	Regras de elaboração, modificação das GOP's Violação das normas para a modificação (revisão) às GOP's aquando da elaboração da 3.ª, 6.ª, 7.ª, 9.ª alterações e 8.ª às AMR.	ponto 8.3.2 do POCAL e alínea b) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL	Sancionatória Artigo n.º 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC	O PCM - Manuel Avelar Santos Quadro VII	PCM	15.200,00	9 a 18
Cap. II 4.4.	Princípios orçamentais Violação do princípio do equilíbrio durante a execução orçamental (final) e execução financeira	alínea e) do Ponto 3.1.1 do POCAL e DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro	Sancionatória Artigo n.º 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC	Os membros do executivo de 2010 identificados no Quadro I	Presidente e Vereadores da CMSCG	265.503,00	567 a 622
Cap. III 1.4.3.	Pagamento de Abono para Falhas Foi autorizado e pago abono para falhas em dias em que não foi efetivamente prestado trabalho e por isso desrespeitando a lei a: Néia Maria Melo Picanço Cabeceiras (substituto tesoureiro)	Art 73.º n.º 1 LVCR e artigo 2.º DL n.º 4/89, de 6 Janeiro	Reintegratória e Sancionatória Artigo 59.º n.os 1 e 4 Artigo n.º 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC	Os membros do executivo que autorizaram o pagamento do ref. Abono e identificados nos quadros seguintes: Quadro XI PCM - Manuel Avelar Santos - 1.041,44€ PCM - José Ramos Aguiar - 607,97€ VPCM - Maria Conceição Cordeiro - 327,98€	VPCM PCM	1.977,39	Identificado no quadro mencionado
Cap. II 1.4.3.2	Pagamento de Abono para Falhas Foi autorizado e pago abono concessão de abono para falhas entre 2006 e 2008, sem base legal (situações de mero assegurar de funções inferiores a 30 dias) e por isso em desrespeito da lei a: Néia Maria Melo Picanço Cabeceiras (substituto tesoureiro)	Art 73.º n.º 1 LVCR e artigo 18.º DL n.º 247/87, de 17 de junho Janeiro	Reintegratória e Sancionatória Artigo 59.º n.os 1 e 4 Artigo n.º 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC	Os membros do executivo que autorizaram o pagamento do ref. Abono e identificados nos quadros seguintes: Quadro XII PCM - José Ramos Aguiar - 1.499,32€ VPCM - José Manuel Avila Picanço - 85,56€	VPCM PCM	1.585,88	Identificado no quadro mencionado
Cap. II 1.4.3.	Cobrança coerciva de dívidas Omissão de cobrança da receita de dívida de água por não se encontrar registada contabilisticamente e consequentemente sem processo de execução fiscal	alínea d) do n.º 7 do artigo 64.º da LAL e n.º 4 do artigo 30.º LFL	Sancionatória Artigo n.º 65.º, n.º 1, alínea a) da LOPTC	PCM identificado Quadro I	PCM	11.247,57	396 a 461
Cap. II 1.4.10	Despesas sem cabimento prévio e inadequada classificação económica Falta de cabimento prévio das realizadas pelo fundo de manio atribuído ao PCM - Manuel Santos	artigo 13.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho e artigo 4.º da LFL, artigo 42.º, n.º 6 da Lei n.º 91/2001, de 20 Setembro	Sancionatória alínea b) do artigo 65.º da LOPTC	PCM identificado Quadro I	PCM	610,46	490 a 566

Revisto e processado em,

Angra do Heroísmo, 9 de março de 2012 pelo,
OS INSPECTORES DO CORPO DE INSPEÇÃO E AUDITORIA



RUI JORGE FERREIRA



MARIA PAULA RALEIRAS

Texto escrito conforme o Acordo Ortográfico - convertido pelo Lince.

II) LEGISLAÇÃO GERAL APLICÁVEL DIRETAMENTE:

- DL n.º 555/ de 16 de dezembro e republicado pelo Decreto – Lei n.º 177/2001, de 4 de junho – Estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação; - DRR n.º 19/2003/A, de 12 de abril – Plano Diretor Municipal da Vila do Nordeste (PDMN); Port.º n.º 30/87, de 14 de julho, JO - Plano Geral de Urbanização da Vila do Nordeste – PGUN; Aviso n.º 3197/2001 (2.ª Série) – AP, Apêndice n.º 41, n.º 91, de 18 de abril de 2001 – Regulamento da urbanização e edificação do Município (RUEM); - Código do Registo Predial, aprovado



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature and initials

(i) LEGISLAÇÃO GERAL APLICÁVEL DIRETAMENTE:

- DL n.º 555/ de 16 de dezembro e republicado pelo Decreto – Lei n.º 177/2001, de 4 de junho – Estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação; - DRR n.º 19/2003/A, de 12 de abril – Plano Diretor Municipal da Vila do Nordeste (PDMN); Port.ª n.º 30/87, de 14 de julho, JO – Plano Geral de Urbanização da Vila do Nordeste – PGUN; Aviso n.º 3197/2001 (2.ª Série) – AP, Apêndice n.º 41, n.º 91, de 18 de abril de 2001 – Regulamento da urbanização e edificação do Município (RUEM); -Código do Registo Predial, aprovado pelo DL n.º 224/84, de 6 de julho com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.º 355/85, de 2 de setembro; 60/90, de 14 de fevereiro; 80/92, de 7 de maio; 30/93, de 12 de fevereiro; 255/93, de 15 de julho; 227/94, de 8 de setembro; 267/94, de 25 de outubro; 67/96, de 31 de maio; 375-A/99, de 20 de setembro; 533/99, de 11 de dezembro (neste último diploma procedeu-se à republicação integral do Código do Registo Predial); 273/2001, de 13 de outubro, 323/2001, de 17 de dezembro e 38/2003, de 8 de março; -Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto – Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto – Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro; - Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, com o pedido de apreciação de constitucionalidade pela Resolução da Assembleia Legislativa Regional n.º 6/99/M, de 5 de março, alterada pelas Leis n.ºs 15/2001, de 5 de junho, e 94/2001, de 20 de agosto, e pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto - Lei das Finanças Locais; - Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e a alteração constante da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro - Lei das Autarquias Locais; - Portaria n.º 193/2005, de 17 de fevereiro de 2005 - Atualiza a relação das disposições legais e regulamentares a observar pelos técnicos responsáveis dos projetos de obras e a sua execução; - DL n.º 12/2004, de 9 de janeiro – Competências do IMOPPI; - Reestruturação da orgânica do Município da Vila do Nordeste, Aviso n.º 3197/2001 (2.ª Série) – AP, Apêndice n.º 41, n.º 91, de 18 de abril de 2001; -Regulamento de Sistema de Controlo Interno, RSCI, anteriormente referenciado.

OUTRA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AOS PROCESSOS NA RAA

- DL n.º 13/79/A, de 16 de agosto – Define o património cultural da RAA e estabelece as normas da sua proteção, e confrontação com legislação nacional quando necessário; - DL n.º 167/99, de 4 de julho, alterado e republicado pelo DL n.º 55/2002, de 11 março – legislação sobre empreendimentos turísticos; - DL n.º 169/99, de 4 de julho – Regula o turismo de espaço rural; - Port.ª n.º 1064/97, de 21 de outubro – normas procedimentais relativas a empreendimentos turísticos; - DRR n.º 29/2007/A, de 05 de dezembro – Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Costa Sul da Ilha de São Miguel, POOC S. Miguel; -DLR n.º 26/94/A, de 30 de setembro – Estatuto das vias terrestres na RAA; -DRR n.º 1/90/A, de 2 de janeiro, e DLL n.º 7/86/A, de 25 de fevereiro – Competências do IROA; -DRR n.º 12/1998/A de maio, com alterações e retificações constantes dos diplomas Declaração de Retificação n.º 11-X/1998 de 10 de setembro, DRR n.ºs 28/2000/A de 12 de setembro, 7/2002/A de 14 de fevereiro, 11/2002/A de 2 de maio e 10/2003/A de 15 de fevereiro – Orgânica e Competências da Secretaria Regional da Habitação e Equipamento; -DRR n.º 38-A/200/A, de 23 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo DRR n.º 19/2006/A - Aprova a estrutura orgânica do IX Governo Regional dos Açores; -DRR n.º 12/2000/A, de 18 de abril - Aprova a orgânica e o quadro de pessoal da Secretaria Regional do Ambiente e Mar (SRAM);

- (ii) As autarquias locais detêm um conjunto de poderes constitucionalmente garantidos – o poder de dispor de órgãos próprios eleitos democraticamente - artigos 235.º e 239.º, o poder de exercer sob responsabilidade própria tarefas adequadas à satisfação das necessidades e interesses próprios das populações respetivas - artigo 235.º, o poder regulamentar - artigo 241.º, e o de dispor de património e finanças próprios - artigo 238.º, tal como os anteriores, da CRP.
- (iii) Os municípios, no exercício do seu poder regulamentar próprio, tiveram, o prazo de 90 dias, para adequar os respetivos regulamentos municipais de urbanização e edificação de acordo com o presente decreto-lei, designadamente quanto às condições de admissibilidade de geradores edícios associados a edificação principal em conformidade com a alteração ao Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio, constante do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março.
- (iv) Estamos perante regulamentação complementar ou de execução pois pretendem aplicar ou tornar aplicáveis os normativos legais, designadamente as matérias constantes do n.º 1, do artigo 6.º, o n.º 2, do artigo 22.º, o n.º 3, do artigo 25.º, o n.º 5, do artigo 57.º, o n.º 4, do artigo 80.º e a alínea b), do n.º 4, do artigo 128.º do RJUE.
- (v) Teixeira Ribeiro define as taxas como preços autoritariamente estabelecidos, geralmente inferiores ou iguais ao custo, que o Estado recebe pela prestação de certos serviços ou bens semipúblicos, enquanto Sousa Franco as taxas são tributos autoritários que visam cobrir em geral os encargos públicos, mais precisamente, *"a taxa é uma prestação tributária (ou tributo) que pressupõe, ou dá origem, a uma contraprestação específica resultante de uma relação concreta (que pode ser ou não de benefício) entre o contribuinte e um bem ou um serviço público. Isto é, trata-se de uma receita pública, ligada a relações, normalmente de utilidade, entre quem é obrigado a pagá-la e um serviço ou um bem jurídico"*.
- (vi) Esboroemos a situação jurídica. Logo, no conceito de taxa existe um sinalagma entre o pagamento do tributo pelo obrigado e a utilização de um serviço ou bem público, sem que tal importe equivalência económica, mas simplesmente equivalência jurídica. Para que um município possa cobrar uma taxa (a *sinalagmaticidade pressuposta pela taxa basta-se com a existência de um mínimo de equilíbrio jurídico entre ambas as prestações*) é necessário que preste ou possa prestar o respetivo serviço, ainda que este (prestação) nem sempre produza para o indivíduo uma utilidade económica, muito menos, imediata. Pode fundar-se apenas em eventuais despesas feitas pela Administração no interesse do indivíduo. Todavia, a autarquia tem o dever e o interesse em proceder ao controlo da titularidade e do exercício dos técnicos, a bem do ambiente urbanístico, ao abrigo do artigo 10.º do RJUE. Todavia, a inscrição é facultativa e não obrigatória. Funciona sempre como garantia para a Administração responsável pelas operações urbanísticas. A norma estatuida no RMEU e refletida no RMTTL visou possibilitar à CMSCG a verificação das habilitações dos autores de projetos por questões de segurança e prevenção, para efeitos de qualidade formal dos projetos. Trata-se de uma norma precetiva, quer para os autores de projetos - que devem requerer e possibilitar a sua inscrição na CMSCG -, quer para esta, que deve proceder a essa inscrição com os elementos que interessam relativamente aos autores de projetos, devidamente publicitado em regulamento e/ou outro instrumento de gestão urbanística. A norma em causa não define nem implica pressupostos formais e/ou materiais de inscrição, que importe desenvolver ou esclarecer. Limita-se a ordenar a inscrição dos autores de projetos na CMSCG, o que implica o mero fornecimento dos elementos considerados necessários e a apresentação dos documentos que se reportem às habilitações profissionais e ao cumprimento de determinadas obrigações já previstas noutras disposições legais. Isto é, resulta da norma em causa que a referida inscrição **não é constitutiva de direitos**, matéria que se fosse caso disso implicaria a sua ilegalidade e mesmo inconstitucionalidade. Trata-se de mera atividade burocrática (registral), que as câmaras municipais poderão organizar e desenvolver, como têm feito até aqui, como melhor entenderem. É indiscutível que a inscrição dos autores de projetos, nas câmaras municipais, envolve mínimos encargos



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

por parte das autarquias, encargos relativos ao custo do material usado e à manutenção dos respetivos serviços, nomeadamente a remuneração do pessoal que intervém nesses serviços. Todavia, essa lógica refere-se a tudo o que a autarquia executa, designadamente a visita ou a utilização a jardim público ou do equipamento coletivo infantil. É aqui que poderia residir o facto legitimador e gerador da cobrança de taxas pela prestação desse serviço, que culmina na inscrição dos autores de projetos nas câmaras municipais. Porém, a autarquia não é uma empresa. Como se pode observar na lei aplicável ao período em análise (LFL), não está prevista a cobrança pela inscrição de técnicos no Município pois, no primeiro caso, não estão evidenciados os princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes da realização de investimentos municipais e, no segundo caso, porque não faz parte do seu elenco valendo aqui o princípio da tipicidade (Enumeração legal taxativa. Também não se presumem outras receitas, ex vi artigo 3.º do CPA). Ora, a autarquia não gera utilidades aos particulares para receber uma contrapartida (Vide Regime jurídico da Urbanização e Edificação, de M.ª José Castanheira Neves e outros, Almedina, novembro de 2007, anotação ao artigo 116.º, pág. 487, "De facto, ao conceito de sinalagma importa uma reciprocidade e não necessariamente uma equivalência económica. O que é fundamental é que existam prestações recíprocas: se uma não foi cumprida, o devedor da outra pode recusar o seu cumprimento ou exigir a devolução do que houver cumprido, se o tiver feito antes de verificado o incumprimento da outra parte." E "É, precisamente para garantir a existência de uma contrapartida que permita a caracterização deste tributo como uma verdadeira taxa que o n.º 5 (do artigo 116.º) obriga a que os projetos de regulamento municipal a ela relativos sejam acompanhados da fundamentação do respetivo cálculo (...)."). É precisamente o contrário. A inscrição não garante a legitimidade do exercício como uma Ordem Profissional. Cria uma aparência de verdade por vezes mais perigosa do que a própria factualidade (mera inscrição da titularidade de competências não demonstra a atualização do respetivo exercício). Por outro lado, a inscrição não traduz uma efetiva prestação de serviços. É um ato que se esgota no momento da entrega do requerimento da operação de inscrição. Com os meios informáticos ainda mais célere se torna o processo de registo e com eliminação de custos, apesar de não dispensar documento com os espécimes, as assinaturas e rubricas dos autores cujos encargos os mesmos terão de suportar, atenta a obrigação de controlo urbanístico dos municípios. A admitir esta cobrança seria como a de um pagamento de imposto profissional (abolido pelo DL 442-A/88, de 30/11, que aprovou o CIRS) que incide sobre o exercício profissional cuja competência está constitucionalmente consagrada a outra entidade do Estado, ao órgão de soberania, Assembleia da República (Vide artigo 103.º e alínea i), do n.º 1, do artigo 165.º, ambos da CRP).

(vii) De acordo com o Ordenamento Jurídico, atualmente, no que toca à construção civil, existem os seguintes seguros obrigatórios relacionados com a atividade:

Seguro contra acidentes de trabalho:

1. Pessoal de empreiteiro de obras públicas - artigo 145.º do DL n.º 59/99, de 2 de março; 2. Seguro de Responsabilidade Civil; 3. Autores de projetos e industriais da construção civil, quanto a obras particulares - Decreto Regulamentar n.º 11/92, de 16 de maio, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 32/92, de 28 de novembro. Regulamentado pela Portaria n.º 245/93, de 4 de março; 4. Empreitadas de obras públicas - artigo 145.º do DL n.º 59/99, de 2 de março - quando o dono da obra o determine no caderno de encargos;

Seguros no âmbito de segurança, higiene e saúde, entre outros: (viii)

1. Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) – aprovado pelo DL n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951, com todas as alterações subsequentes; 2. Regulamento das Instalações Provisórias de Pessoal Empregado nas Obras – DL n.º 46 427, de 10 de julho de 2005; 3. Regulamento de Segurança no Trabalho da Construção Civil – aprovado pelo Decreto n.º 41 821, de 11 de agosto; 4. DL n.º 441/91, de 14 de novembro, aplicado à Administração Pública pelo DL n.º 191/95, de 28 de julho; 5. Convenção n.º 155 da OIT, sobre Segurança, Saúde dos Trabalhadores e Ambiente de Trabalho; 6. Diretiva n.º 89/391/CEE, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho; 7. DL n.º 26/94, de 1 de fevereiro, que estabelece o regime de organização e funcionamento das atividades de segurança, higiene e saúde no trabalho; 8. Portaria n.º 101/96, de 3 de abril, que regulamenta o DL n.º 155/95, de 1 de julho, relativo às prestações mínimas de segurança e de saúde a aplicar nos estaleiros temporários ou móveis; 9. DL n.º 100/97, de 13 de setembro, que estabelece o regime dos acidentes de trabalho; 10. DL 133/99, de 21 de abril, que altera o DL n.º 441/91, de 14/11, relativo aos princípios de prevenção de riscos profissionais; 11. Lei n.º 113/99, de 3 de agosto, que envolve e caracteriza o regime geral das contraordenações laborais em certos fatores de atividade, nomeadamente, altera o artigo 15º do DL n.º 155/95, de 1/7; 12. Lei n.º 116/99, de 4 de agosto, que aprova o regime geral das contraordenações laborais; 13. Lei n.º 118/99, de 4 de agosto, que desenvolve e concretiza o regime geral das contraordenações laborais.

(viii) Certas autarquias exigem que o termo de responsabilidade do técnico, deve ser acompanhado de um dos seguintes documentos: a) Certidão comprovativa da validade da inscrição em associação pública de natureza profissional; b) Declaração de organismo público oficial reconhecido que possa aferir a habilitação adequada para a subscrição de projetos, nos termos do n.º 4, artigo 10º do RJUE, caso a atividade não seja abrangida por associação pública de natureza profissional.

(ix) Dulce Lopes apresenta como medidas de tutela da legalidade urbanística o embargo, a autorização ou o licenciamento das operações urbanísticas, a realização de trabalhos de correção ou alteração, a demolição, a reposição do terreno na situação anterior e a cessação de utilização, *In Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística*, Dulce Lopes, Revista CEDOUA n.º 14, páginas 49 a 90.

(x) Mário Esteves Oliveira, P. Gonçalves e J. Amorim, *in Código do Procedimento Administrativo - Comentado*, 1.ª edição, Volume I, páginas 484 e seguintes. Trata-se de uma das dimensões do princípio do inquisitório (prevista no artigo 56.º daquele diploma) traduzida no poder de disposição ou ordenadora oficiosa da sequência procedimental, na atividade de impulso, de iniciativa, de arruamento e conhecimento das questões do próprio procedimento.

(xi) O RJUE prevê quatro formas de procedimento administrativo comum:

- a) Informação prévia (aplicação dos artigos 14.º a 17.º); b) Licença (aplicação dos artigos 18.º a 27.º); c) Autorização (aplicação dos artigos 28.º a 33.º); d) Comunicação prévia (aplicação dos artigos 34.º a 36.º). A estes, o RJUE acresce outros procedimentos especiais previstos, designadamente relativo à emissão de alvarás (aplicação dos artigos 74.º a 77.º) e à receção de obras de urbanização – (aplicação do artigo 87.º).

(xii) Atentos os procedimentos do RJUE, é competente a CMSCG nos processos de concessão de licença e informação prévia enquanto o PCMSCG é competente na concessão de autorização, nos termos do artigo 5.º do RJUE. A lógica do sistema instituído está



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

Handwritten signature and initials

relacionada com o facto de nos procedimentos autorizados pelo presidente da CM já se pronunciou o órgão executivo. Todavia, outras competências com incidência nas operações urbanísticas também são originariamente atribuídas ao Presidente da Câmara Municipal. Estão neste caso a emissão de alvarás – artigo 75.º, fiscalização – artigo 94.º, instauração de processo de contraordenações – n.º 10, do artigo 98.º, embargo de obras – artigo 102.º, entre outras normas distributivas de competência, todas do RJUE. A estas ainda se somam outras previstas em diplomas avulsos. No que concerne às competências estatuídas pela LAL, nos termos das alíneas l), m) e p) do n.º 2, do artigo 68.º, o presidente do órgão executivo tem competências expressas no âmbito de concessão de licenças ou autorizações de edifícios, embargo e ordem de demolição de obras, determinação e instrução dos processos de contraordenação e aplicação de coimas;

- (xiii) No mesmo sentido M.ª José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *in* Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – comentado, Almedina, fevereiro 2006, pág. 120. Estas ainda advogam que de forma a garantir a correção na tramitação destes procedimentos seria de toda a conveniência que, em termos organizacionais, se identificasse com clareza o responsável pelas funções administrativas em causa ou, prevendo-se mesmo um gestor de cada processo, passando ainda por uma adequada formação dos funcionários em termos de regras de forma e de procedimento (...)
- (xiv) Traduzem-se em atos administrativos prévios da responsabilidade da Administração Regional, extrínsecos aos procedimentos de licenciamento, sem os quais não podem os órgãos autárquicos competentes aprovar informação prévia ou deferir pedidos de licenciamento ou de autorização em que a lei imponha tal observância.
- (xv) A natureza vinculativa ou facultativa dos pareceres assume nesta matéria importância crucial pois faz depender a (des) necessidade de as suas conclusões terem de ser seguidas na decisão final. Em matéria urbanística os pareceres vinculativos apenas o são quando emitidos em sentido negativo. Em caso de inobservância ou deferimento da pretensão o legislador cominou com a nulidade, como resulta da conjugação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º com a alínea c), *in fine*, do artigo 68.º, ambos do RJUE. O número 11 do artigo 19.º desta lei esclarece quais os pareceres que têm caráter vinculativo.
- (xvi) A exceção a esta regra só pode ocorrer se estiverem reunidos cumulativos os seguintes requisitos: a) anterior informação prévia; b) coincidência de entidades externas a consultar com as que se pronunciaram em procedimento referido na alínea anterior; c) o pedido de licenciamento tem de dar entrada dentro de um ano a contar da data de notificação da aprovação do procedimento referido na alínea a); d) o pedido esteja em conformidade com a informação prévia.
- (xvii) Os projetos de especialidade mais comuns são os que respeitam à estabilidade que inclui o projeto de escavação e contenção periférica, projeto de alimentação e distribuição de energia, projeto de instalação de gás, quando exigível pela lei, projeto de redes prediais de água e esgotos, projetos de águas pluviais, projeto de arranjos exteriores quando se trate de edifícios destinados a equipamentos públicos ou edifícios de escritórios e projeto de instalações eletromecânicos, incluindo as transportes de pessoas e ou mercadorias, nos casos exigidos por lei.
- (xviii) O parecer externo tem de dar entrada no prazo de 20 dias, previstos no n.º 8, do artigo 19.º do RJUE. Note-se que a entidade licenciadora é a CMSCG e como tal deve logo no primeiro ofício alertar que se não for recebido no prazo legal o parecer tirar-se-á as consequências legais para o efeito. (Vide n.º 9 do artigo 19.º do RJUE.) O processo avança (não aguarda a resposta da entidade depois do prazo legal) pois o legislador considerou que se “considera haver **concordância** daquelas entidades com a pretensão formulada se os respetivos pareceres, autorizações ou aprovações não forem recebidos dentro do prazo fixado no número anterior, sem prejuízo do disposto em legislação específica” - Por outro lado, o artigo 120.º impõe o dever de colaboração mútua, mediante informação sobre processos relativos a operações urbanísticas. Prescreve ainda o processo de intimação constante do CPTA.
- (xix) A audiência dos interessados representa uma garantia da participação dos cidadãos na tomada de decisões que lhes dizem respeito e cumpre a diretiva constitucional que dimanava do n.º 5, do artigo 267.º da CRP, plasmado nos artigos 7.º e 8.º do CPA (princípios da colaboração entre a Administração com os particulares e da participação destes na formação das decisões que lhes digam respeito). A falta de audiência do interessado prevista, quando devida, gera, em princípio, mera anulabilidade, pois não sendo o direito de ser ouvido em procedimento administrativo comum, um direito fundamental, é de aplicar a regra geral contida no artigo 135.º do mesmo Código. Outra não pode ser a sanção administrativa dado que a função instrumental do direito de audiência torna incompreensível que se lhe atribua a dignidade de direito fundamental – e muito menos, que se considere que a sua preterição ofende o conteúdo essencial de um direito fundamental, em termos de tal gravidade, que justifique o seu sancionamento com a nulidade do ato conclusivo do respetivo procedimento – quando o direito substantivo em causa no procedimento não merece, ele próprio, a qualificação de direito fundamental. E não merece essa qualificação, o direito de construir ou edificar. (Vide Ac. STA de 19.12.06, Proc.º n.º 467/06, site ITIJ - <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf?OpenDatabase>)
- (xx) A jurisprudência do STA, designadamente Ac. do processo n.º 43 497, de 05.05.1998, e processo n.º 46 506, de 28 de novembro de 2000, <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/02eae0bd4de5026e80256b480065970d?CreateDocument> e do TC, Ac. n.º 40/2001, de 31 de janeiro, processo n.º 405/99, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010040.html> considera a apreciação do ato de arquitetura como um mero ato preparatório da decisão final de licenciamento, enquanto a doutrina tende a considera-lo como um verdadeiro ato administrativo. Vide Fernanda Paula Oliveira *in* Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 13, 1999, página 42 e seguintes. Duas questões no Direito do Urbanismo: Aprovação de Projeto de Arquitetura (Ato Administrativo ou Ato Preparatório) e Eficácia de Alvará de Loteamento, anotação ao AC do STA, de 5 de maio de 1998; M.ª José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *in* Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – comentado, Almedina, fevereiro 2006, anotação 4 do artigo 20.º, pág. 181 e ss; João Gomes Alves, *in* Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 17, 1999, página 34 e seguintes, anotação ao AC do TC de 31 de janeiro de 2001.
- (xxi) O legislador tomou uma posição de diferenciação entre os pedidos consoante respeite a operação de loteamento, em área não abrangida por plano de pormenor, ou obra de construção, ampliação ou alteração em área não abrangida por plano de pormenor ou operação de loteamento – 30 dias – ou tal não suceda – 20 dias -, começando o mesmo a correr a partir do momento em que a autarquia disponha de todos os elementos instrutórios que permitam a tomada de decisão – alíneas a) e b) do n.º 1 daquele artigo 16.º do RJUE – ou do decurso de prazo para a receção de pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data, alínea b), do n.º 1.
- (xxii) O pedido de emissão de alvará de licenciamento ou de autorização deve ocorrer no prazo de um ano, a contar da notificação do ato de licenciamento, podendo este prazo ser prorrogado por uma única vez ao abrigo do artigo 76.º sob pena de caducidade, tal como se



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Vice-Presidência do Governo
INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL

estatui no artigo 71.º. Os modelos de alvarás foram aprovados por Portaria n.º 216-D/2008, de 3 de março, e os elementos para requerer a emissão do respetivo alvará constam da Portaria n.º 216-E/2008, da mesma data.

(xxiii) Os documentos a apresentar são: 1. Comprovativo do pagamento das taxas devidas; 2. Documento comprovativo da prestação da caução; 3. Apólice de seguro de construção, quando for legalmente exigível; 4. Apólice de seguro que cubra a responsabilidade pela reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho, nos termos previstos na Lei n.º 98/2009 de 4/09; 5. Termo de responsabilidade assinado pelo técnico responsável pela direção técnica da obra; 6. Declaração de titularidade de certificado de classificação de industrial de construção civil ou título de registo na atividade a verificar no ato de entrega do alvará com exibição do original do mesmo; 7. Livro de obra, com menção do termo de abertura; 8. Contrato de urbanização; 9. Plano de segurança e de saúde, com termo de responsabilidade do técnico autor; 10. Declaração do proprietário da obra com indicação do coordenador da segurança da obra; 11. Declaração de aceitação do coordenador; 12. Declaração do proprietário da entrega da obra ao empreiteiro; 13. Declaração do empreiteiro de compromisso de entregas de subempreitadas quando previstas; 14. Declaração do empreiteiro de compromisso de depósito de resíduos derivados da construção e/ou demolição em vazadouro autorizado, obrigando-se a ter em obra as guias comprovativas de descarga dos respetivos resíduos; 15. Documento comprovativo da prestação da caução que garanta o cumprimento do contrato.

(xxiv) Resultam estas do enquadramento legal da justificação da contrapartida pecuniária por remoção de um limite legal ao exercício de um direito e a prestação de um serviço por parte do Município, serviço esse que corresponde à apreciação dos projetos e à emissão das respetivas licenças e alvarás. A previsão de taxas por operações urbanísticas encontra-se prevista em diversos diplomas nomeadamente na alínea e), do n.º 2, do artigo 53.º da LAL, nas alíneas a) e b), ambas do artigo 19.º, da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, e no n.º 1, do artigo 3.º, do RJUE. Está prevista na alínea b) do artigo 137.º do RJIGT a perequação de benefícios e encargos decorrentes dos planos tem também como finalidade permitir o financiamento da urbanização e execução dos planos municipais. Transcreve-se aquela alínea, cujo artigo consta com a epígrafe objetivos da perequação "Obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para a realização das infraestruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação" Lei n.º 42/98, de 6 de agosto com o pedido de apreciação de constitucionalidade pela Resolução da Assembleia Legislativa Regional n.º 6/99/M, de 5 de março, alterada pelas Leis n.ºs 15/2001, de 5 de junho, e 94/2001, de 20 de agosto, e pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto - Lei das Finanças Locais

(xxv) As operações de fiscalização têm de ser levadas a cabo por funcionários municipais com formação adequada a quem incumbe executar e preparar as decisões do presidente da CM. A própria sistematização das diligências instrutórias conduz a diferentes exigências quanto aos executores das ordens de realização de inspeções ou de vistorias. Assim, as diligências do artigo 95.º e 96.º do RJUE implicam algum conhecimento administrativo especialmente qualificado.

(xxvi) Previsto no Despacho n.º 20/94, publicado no DR – II S, n.º 110, de 12 de maio de 1994, onde está previsto o conteúdo funcional o qual alude que **"fiscaliza e faz cumprir os regulamentos, posturas municipais e demais dispositivos legais relativos a áreas de ocupação da via pública, publicidade, trânsito, obras particulares, abertura e funcionamento de estabelecimentos comerciais ou industriais, preservação do ambiente natural, deposição, remoção, transporte, tratamento e destino final de resíduos sólidos, públicos, domésticos e comerciais, preservação do património, segurança do trabalho e fiscalização preventiva do território; Presta também informação sobre situações de facto com vista à instrução de processos municipais nas áreas da sua atuação específica."** As letras a cheio são nossas.

(xxvii) O RJUE prevê várias medidas de tutela da legalidade, entre elas a fiscalização. Assim, de entre os expedientes jurídicos constam as seguintes categorias:

1. Expedientes sancionatórios de natureza contraordenacional, penal ou disciplinar (artigos 98.º a 101.º do RJUE);
2. Expedientes sancionatórios de natureza administrativa tais como caducidade e revogação de atos, (artigos 71.º e 73.º do RJUE) cassação de alvarás, (artigo 79.º do RJUE) obras coercivas, (artigo 91.º do RJUE.) despejo administrativo, (artigo 92.º do RJUE) correção e alteração de obras (artigo 102.º do RJUE), demolição e reposição do terreno (artigo 105.º do RJUE) e cessação de utilização; (artigo 109.º do RJUE)
3. Expedientes fiscalizadores mediante a utilização do recurso de vistorias (artigos 64.º e 96.º do RJUE) e de inspeções. (artigo 95.º do RJUE) As operações de fiscalização pretendem verificar se as diversas operações urbanísticas cumprem as normas legais e regulamentares que lhe são aplicáveis.

Diremos, como M.ª José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, (*In Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – comentado*, Almedina, fevereiro 2006, pág. 417 *In Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística*, Dulce Lopes, Revista CEDOUA n.º 14, páginas 49 a 90.) estamos perante um controlo sucessivo das operações urbanísticas.

Estas têm como procedimentos de controlo preventivo os institutos de licenciamento, autorização e comunicação prévia.

(xxviii) Este documento descritivo, que naquele diploma toma a designação *«Ficha técnica da habitação»*, deve obedecer a um conjunto de requisitos legais e conter um conjunto mínimo de informações, eventualmente acompanhado de informações complementares. Quer as informações mínimas obrigatórias quer as informações complementares devem encontrar-se redigidas em língua portuguesa, de forma clara e perceptível para o destinatário. Ainda no que se refere à ficha técnica, compete ao técnico responsável da obra e ao promotor imobiliário atestar a correspondência das informações dela constantes com as características da habitação à data de conclusão das obras, através das respetivas assinaturas feitas na própria ficha. Por outro lado, determina o presente diploma que a não apresentação de ficha técnica da habitação implica a não celebração da escritura pelo notário. Esta regra, destinada aos contratos celebrados entre profissionais e consumidores, aplica-se, também, aos contratos celebrados entre consumidores, caso o prédio urbano objeto de transmissão já possua ficha técnica da habitação. Acresce também que no diploma se faz impender sobre o proprietário do imóvel o dever de conservar a ficha técnica da habitação, podendo este, em caso de perda ou de destruição, solicitar a emissão de segunda via da referida ficha ao promotor imobiliário ou à câmara municipal onde se encontra depositada.

(xxix) Contudo, o recurso hierárquico não tem sempre lugar como no caso dos planos, porque uns são aprovados pelo Governo ou pela Assembleia da República e outros por órgãos da administração local autárquica, que não estão hierarquicamente dependentes do Governo.