

## Ação de Controlo ao Município de Esposende - Urbanismo

*A atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como das contraordenações e das medidas de tutela da legalidade, observou os princípios e as normas legais aplicáveis?*

**Relatório n.º 82/2023**

Outubro de 2023

Proc. n.º 2020/311/A9/765



[igf.gov.pt](http://igf.gov.pt)

## FICHA TÉCNICA

### Coordenação da ação

---

Diretor Operacional

*Rui Ribeiro*

### Equipa de auditoria

---

Chefe de equipa

*António Pega*

Inspetor/a

*Paulo Lage*

### Homologação / Despacho

### Despacho

Concordo.  
Submeta-se à consideração de Sua Excelência a Secretária de Estado do Orçamento, com sugestão de reenvio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

**Parecer**

Concordo.  
À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

**Parecer**

Concordo com o presente relatório, salientando as conclusões e recomendações do ponto 3. (fls. 29 a 31) e as propostas do ponto 4. (fls. 32).  
À consideração superior.

Relatório n.º 82/2023

Processo n.º 2020/311/A9/765

## Ação de Controlo ao Município de Esposende - Urbanismo

### SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o Município de Esposende (ME) observou os princípios e as normas legais aplicáveis no planeamento territorial, na gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como nas contraordenações e medidas de tutela da legalidade. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (vd. **Anexos 15 e 16**), as principais conclusões, recomendações e propostas (*se aplicáveis*) são, em síntese, as seguintes:

#### 1. Principais conclusões

<b>Fragilidades no planeamento territorial</b>	<b>1.1.</b> A atividade de planeamento no ME revela as seguintes fragilidades: <ul style="list-style-type: none"><li>a) Reduzida atividade de planeamento.</li><li>b) Predominância da execução assistemática do Plano Diretor Municipal (PDM).</li><li>c) Não eliminação dos “solos urbanizáveis” na revisão e alteração do PDM.</li><li>d) Sobredimensionamento do perímetro do solo urbano no PDM e sua revisão.</li></ul>
<b>Insuficiências nos regulamentos municipais</b>	<b>1.2.</b> Os regulamentos municipais evidenciam as seguintes insuficiências: <ul style="list-style-type: none"><li>a) O PDM apresenta lacunas, difícil sistematização e falta de clareza de algumas normas e conceitos, em particular, quanto às “dotações coletivas”.</li><li>b) O Código Regulamentar de Esposende (CRE) padece de desatualização e imprecisões jurídicas, nomeadamente, quanto à “comunicação prévia” e ao cálculo das taxas e compensações urbanísticas.</li><li>c) A revisão de 2015 do PDM não foi acompanhada pela previsão no CRE de uma fórmula de cálculo das compensações compatível com essa nova versão, assim gerando a ilegalidade das liquidações posteriores à data da respetiva aprovação, o que justifica a sua comunicação ao TAF competente.</li></ul>
<b>16 operações violam o PDM</b> <b>495 m€ em falta de compensações urbanísticas</b>	<b>1.3.</b> Na gestão urbanística, verificou-se a aprovação de 16 operações urbanísticas em violação das regras do PDM, sendo por isso nulos os respetivos atos de licenciamento/aprovação, das quais 8 decorrem da não previsão das áreas exigíveis para “dotações coletivas de carácter local”, estando em causa a liquidação e cobrança adicional de 495 m€, a título de compensações urbanísticas. O ME regularizou todas as situações, exceto o processo n.º 486/84, onde foi ultrapassada a moda do número de pisos.
<b>Erros na liquidação de taxas urbanística já regularizados</b>	<b>1.4.</b> Detetaram-se erros no cálculo da Taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, no montante de aproximadamente 1 000 euros, em desfavor do município, entretanto regularizados.

**Debilidades na fiscalização urbanística**

- 1.5.** Na fiscalização urbanística, instauração de processos de contraordenação e aplicação de medidas de tutela da legalidade, apurou-se que:
- a) A fiscalização municipal tem sido, sobretudo, reativa.
  - b) A aplicação de multa efetiva ocorreu em apenas em 0,9% do total de processos de contraordenação (661), traduzindo impunidade face às infrações efetivamente detetadas.

**Fragilidades no sistema de controlo interno**

A auditoria evidenciou que as normas de controlo interno em vigor encontram-se desatualizadas e não incluem a área do urbanismo, considerada de risco elevado, e que o Manual de Gestão aprovado não reúne os requisitos exigíveis para ser considerado um PGRIC porque não contém muitos dos elementos previstos na Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção.

## **2. Recomendações dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal de Esposende**

**Dinamização do planeamento territorial e da execução do PDM**

- 2.1.** Promover a elaboração de Planos de Urbanização, Planos de Pormenor e/ou delimitação de Unidades de Execução, garantindo a qualidade do desenho urbano, o controlo e contenção da expansão urbana e o correto dimensionamento das infraestruturas, bem como a revisão do PDM à luz do atual regime legal, com a consequente redução do perímetro do solo urbano, por força da eliminação dos “solos urbanizáveis”.

**Aperfeiçoamento das insuficiências dos regulamentos**

- 2.2.** Assegurar a correção das insuficiências detetadas através da revisão do regulamento do PDM, da parte B do CRE e respetivo capítulo IV e Anexos 8 e 10 referentes às taxas e compensações urbanísticas.

**Observância da legalidade na gestão urbanística**

- 2.3.** Proceder à declaração de nulidade dos atos que ainda se mantêm inválidos e determinar a adoção subsequente das adequadas medidas de tutela da legalidade urbanística.

**Correção dos erros de liquidação de taxas**

- 2.4.** Definir procedimentos para a correção dos erros detetados na liquidação de taxas urbanísticas e a promoção da cobrança efetiva das taxas em falta.

**Suprimento das debilidades na fiscalização urbanística**

- 2.5.** Assegurar que as medidas de tutela da legalidade urbanística e o regime de contraordenações estão de harmonia com o quadro legal vigente, alertando especialmente para o cumprimento do dever de decisão.

**Eliminação das fragilidades no sistema de controlo interno**

- 2.6.** Promover a aprovação de normas e medidas efetivas de controlo interno no domínio do urbanismo, a elaboração, aprovação e implementação de um PGRIC em conformidade com os requisitos recomendados pelo CPC e a implementação de um Programa de Cumprimento Normativo.

## ÍNDICE

---

1. INTRODUÇÃO .....	5
1.1. Fundamento .....	5
1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito .....	5
1.3. Metodologia e condicionantes.....	6
1.4. Contraditório .....	8
2. RESULTADOS .....	9
2.1. Planeamento do território e expansão urbana .....	9
2.2. Regulamentos Municipais .....	11
2.3. Reabilitação urbana.....	18
2.4. Gestão Urbanística .....	18
2.5. Liquidação e cobrança de taxas urbanísticas .....	23
2.6. Fiscalização, processos de contraordenação e medidas de tutela de legalidade .....	24
2.7. Sistema de controlo interno no domínio do urbanismo .....	27
2.8. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) .....	27
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	29
4. PROPOSTAS .....	32

---

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>SIGLA</b>	<b>Designação</b>
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>Cfr.</b>	Conforme
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CME</b>	Câmara Municipal de Esposende
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CPC</b>	Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>CRE</b>	Código Regulamentar do Município de Esposende
<b>DPGU</b>	Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística
<b>DGU</b>	Divisão de Gestão Urbanística
<b>ha</b>	Hectares
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
<b>IGT</b>	Instrumentos de Gestão Territorial
<b>IMI</b>	Imposto Municipal Sobre Imóveis
<b>IMT</b>	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
<b>IU</b>	Índice de utilização
<b>IUB</b>	Índice de utilização bruto
<b>IUL</b>	Índice de utilização líquido
<b>IUC</b>	Imposto Único de Circulação
<b>LBGPSOTU</b>	Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>ME</b>	Município de Esposende
<b>NCI</b>	Norma de controlo interno
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>PGRCIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMOT</b>	Planos Municipais de Ordenamento do Território
<b>PU</b>	Plano de Urbanização
<b>PUZIE</b>	Plano de Urbanização da Zona Industrial de Esposende
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>RGCO</b>	Regime Geral das Contraordenações – Ilícito de mera ordenação social
<b>RGTAL</b>	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
<b>RPDM</b>	Regulamento do Plano Diretor Municipal
<b>TMU ou TRMU</b>	Taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades aprovado da Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF) foi realizada a ação de controlo ao Município de Esposende (ME), tendo como finalidade verificar se o Município de Esposende observou os princípios e as normas legais aplicáveis no planeamento territorial, na gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como nas contraordenações e medidas de tutela da legalidade.

Face à finalidade da auditoria e à análise realizada, foram identificados, como principais fatores de risco, os seguintes:

- Existência de regulamentos dos planos e de regulamentos municipais omissos ou ambíguos e indefinidos propiciando diferentes interpretações da mesma norma.
- Aprovação de operações urbanísticas à revelia dos planos municipais ou dos loteamentos em que se inserem e de contratos de urbanização, ou outros, ilegais, com benefícios ilegítimos para os particulares em detrimento do interesse público.
- Fragilidades do controlo interno que permitem que a aprovação das operações urbanísticas, a liquidação das respetivas taxas e compensações, a tramitação das contraordenações urbanísticas, a fiscalização das operações urbanísticas e a aplicação de medidas de tutela de legalidade urbanística não respeitem a lei e os regulamentos.

### 1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito

**1.2.1.** A realização desta ação de controlo pretendeu dar resposta à seguinte questão: *a atividade municipal, ao nível do planeamento territorial, da gestão e fiscalização das operações urbanísticas, bem como das contraordenações e das medidas de tutela de legalidade, observou os princípios e as normas legais aplicáveis?*

Para o efeito, foram consideradas as seguintes subquestões:

- a)** Os perímetros urbanos previstos no Plano Diretor Municipal (PDM) estão ajustados à evolução demográfica do Município?
- b)** A gestão urbanística do espaço municipal foi efetuada com base em planos municipais de ordenamento do território com maior detalhe que o PDM ou em unidades de execução?
- c)** Qual o grau de cobertura do investimento municipal em infraestruturas urbanísticas, através dos impostos municipais e das receitas das taxas e compensações urbanísticas, em particular da taxa devida pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU)?
- d)** Os regulamentos municipais que incidem sobre a gestão urbanística são conformes com o quadro legal em vigor e compatíveis com a prática municipal nessa área?
- e)** As operações urbanísticas foram aprovadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento de território (PMOT) em vigor e outras normas urbanísticas aplicáveis?

- f) O controlo interno instituído no Município assegurou a liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como das cedências ao domínio público municipal e das compensações em numerário e em espécie, de acordo com as normas legais e regulamentares?
- g) O controlo interno municipal garante a eficácia e eficiência na aplicação das medidas de tutela de legalidade, bem como na tramitação e decisão dos processos de contraordenações, em matéria de ilícitos urbanísticos?
- h) O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCC), nos aspetos relacionados com a área do urbanismo, em vigor à data de início da auditoria, inclui os riscos e as medidas adequadas à sua prevenção e foi objeto de monitorização da sua aplicação<sup>1</sup>?

**1.2.2.** A ação de controlo incidiu sobre o ME, abrangendo, em especial, a Unidade de Planeamento e Instrumentos de Gestão Territorial, diretamente dependente da Presidência da CME, a Divisão de Gestão Urbanística (DGU), integrada no Departamento Técnico Operacional, e o Serviço de Contraordenações inserido na Divisão de Assuntos Jurídicos<sup>2</sup>, e teve por âmbito temporal o triénio 2019/2021.

### **1.3. Metodologia e condicionantes**

**1.3.1.** Foram seguidas as orientações constantes do “*Guião de Controlo do Ordenamento do Território e do Urbanismo nas Autarquias Locais*”<sup>3</sup>, com as atualizações decorrentes das alterações do quadro legal entretanto verificadas, obedecendo às seguintes fases e procedimentos:

**a) Planeamento:**

- i. Levantamento e análise preliminar da informação relevante para a ação de controlo, nomeadamente: universo dos processos de licenciamento urbanístico (licenças de operações de loteamento, destaques e licenças ou comunicações prévias relativas à construção/edificação), relação dos processos de definição de áreas de reabilitação urbana e de operações de reabilitação urbana efetivamente iniciadas e/ou concluídas, listagem dos processos de contraordenações instaurados e das medidas de tutela da legalidade aplicadas, estrutura orgânica e competências, mapas de execução orçamental, instrumentos de gestão territorial (IGT) em vigor, regulamentos na área do urbanismo. Procedeu-se, ainda, à apreciação preliminar das denúncias dirigidas à IGF incidentes sobre o ME, com fundamento em critérios de risco, materialidade e oportunidade.

---

<sup>1</sup> A apreciação do PGRCC é efetuada em cumprimento do Despacho n.º 9/2010, do Inspetor-Geral de Finanças.

<sup>2</sup> Estrutura Orgânica aprovada pelo Despacho n.º 11824/2019, publicado no Diário da República (DR), 2ª série, Parte H, n.º 239, de 12/12/2019.

<sup>3</sup> Cfr. Informação n.º 289/2013, da IGF, aprovada por despacho de 08/03/2013.

- ii. Seleção da amostra de processos urbanísticos<sup>4</sup>, que incluiu 18 operações urbanísticas<sup>5</sup>, das quais 3 de loteamento<sup>6</sup>, 12 processos de licenciamento de construção de edifícios<sup>7</sup>, 1 comunicação prévia<sup>8</sup> e 3 operações de destaque<sup>9</sup> (Vd. **Anexo 1**).

Selecionaram-se aleatoriamente para análise 5 processos de contraordenação<sup>10</sup>, num universo de 1023 indicados como tendo sido instaurados e/ou pendentes, entre 2019 e 2021, na área do urbanismo.

Foram também analisadas 7 situações selecionadas ou identificadas em denúncias dirigidas à IGF<sup>11</sup>, tendo por referência o universo de medidas de tutela da legalidade urbanística determinadas no período em análise (das quais 111 eram embargos)<sup>12</sup>.

Em termos de contratualização urbanística, analisou-se um único contrato<sup>13</sup>.

- iii. Apreciação de 7 processos de denúncia<sup>14</sup> sobre o ME dirigidos à IGF, cujos factos não se enquadravam no âmbito temporal ou na área temática da ação de controlo e, conseqüentemente, foram objeto de análise em informações autónomas<sup>15</sup>.

Os resultados da análise de uma das denúncias<sup>16</sup>, que deu lugar a uma averiguação extensível a um total de 55 processos urbanísticos<sup>17</sup>, pela sua amplitude e relevância no âmbito da atuação camarária em matéria de urbanismo, foram incluídos no presente projeto de relatório, ainda que os factos digam parcialmente respeito a procedimentos anteriores ao triénio em análise (2019/2021).

---

<sup>4</sup> A amostra foi selecionada com base em análise de risco que considerou a diversidade de modalidades de controlo prévio legalmente previstas, a materialidade, localização, tipo e finalidade das operações urbanísticas.

<sup>5</sup> A área de construção autorizada nos 3 loteamentos (7.098 m<sup>2</sup>) e nas 12 operações de edificação (59.994, 15m<sup>2</sup>) analisados, corresponde a 11% do total de área de construção autorizada/licenciada no mesmo período (**Anexo 1**).

<sup>6</sup> N.ºs 429/2017, 117/2020 e 359/2020.

<sup>7</sup> N.ºs 486/84, 376/2004, 172/2009, 274/2017, 445/2017, 104/2018, 105/2018, 278/2018, 308/2018, 341/2018, 175/2019 e 405/2020 (Vd. **Anexos 3 a 12 e 14**).

<sup>8</sup> CP 16/2021 incluída no processo de licenciamento n.º 117/2020 (Vd. **Anexo 13**).

<sup>9</sup> Processos n.º 531/88; 50/2020 e 287/2021.

<sup>10</sup> Processos n.º 104/2016, 112/2018, 13/2019, 107/2020 e 152/2021.

<sup>11</sup> Processos n.º 117/2020 (**Anexo 7**) e n.º 376/2004 (**Anexo 10**) relativos a embargos; Processo n.º 445/2017 referente a uma situação de ilegalidade de utilização de edifício, com omissão do ME na adoção das correspondentes medidas de tutela; Processos n.º 172/2019 e n.º 175/2019, referentes a situações de omissão de adoção de embargo; Processo n.º 562/2000 referente a omissão dos órgãos municipais na determinação da demolição (situação objeto de denúncia à IGF); e Processo n.º 112/2002 referente à omissão de regularização de alterações ilegais ao edificado (situação também denunciada à IGF).

<sup>12</sup> Os serviços não conseguiram identificar e quantificar as medidas de tutela da legalidade urbanística determinadas no período em análise por terem sido tramitadas administrativamente nos próprios processos de licenciamento ou de queixa.

<sup>13</sup> Contrato integrante do processo de licenciamento urbanístico n.º 302/2019.

<sup>14</sup> Processos n.º 2015/570, 2018/225, 2021/750, 2021/751, 2021/752, 2022/155 e 2022/461.

<sup>15</sup> Parte do trabalho de campo desenvolvido no Município no âmbito da presente ação de controlo incidiu na recolha de informações e documentos que permitiram a conclusão desses processos.

<sup>16</sup> E 4471/2019.

<sup>17</sup> Processos diretamente decorrentes da denúncia (8): 468/84, 562/2000, 112/2002, 80/2013, 290/2015, 369/2017, 147/2017 e 104/2018. Processos que decorreram da análise de situações similares às denunciadas (47): 85/2017, 129/2017 (PIP), 242/2017, 248/2017, 258/2017, 274/2017, 280/2017, 298/2017, 316/2017, 358/2017, 77/2018, 105/2018, 244/2018, 278/2018, 308/2018, 318/2018, 341/2018, 391/2018, 404/2018, 8/2019, 17/2019, 21/2019, 49/2019, 58/2019, 62/2019, 73/2019, 82/2019, 86/2019, 87/2019, 88/2019, 101/2019, 118/2019, 119/2019, 140/2019, 143/2019, 160/2019, 181/2019, 194/2019, 197/2019, 231/2019, 233/2019, 239/2019, 277/2019 (PIP), 302/2019, 314/2019, 332/2019 e 345/2019 (47 processos). (Vd. **Anexo 3**).

- b) Execução da ação, mediante a realização de testes de conformidade e substantivos aos processos incluídos na amostra e análise do PGRCIC.
- c) Os principais critérios/referenciais de análise utilizados na execução da presente ação foram os seguintes:
  - i. Quadro legal<sup>18</sup> e regulamentar e PMOT em vigor;
  - ii. Norma de Controlo Interno (NCI)<sup>19</sup> e princípios básicos do controlo interno.
- d) No desenvolvimento desta ação foram utilizadas as seguintes técnicas:
  - i. Análise documental dos regulamentos municipais e dos processos administrativos de natureza urbanística;
  - ii. Verificações nos locais das operações urbanísticas, com recolha de registos fotográficos;
  - iii. Audição informal dos responsáveis pelas informações, técnicos e dirigentes dos serviços municipais abrangidos pela ação.
  - iv. Preenchimento de questionários relativos ao ambiente de controlo interno e ao PGRCIC.

#### 1.4. Contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório<sup>20</sup>, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Esposende das principais asserções, conclusões e recomendações resultantes da ação de controlo, através do envio do projeto de relatório e respetivos Anexos, em 25/07/2023.

A pronúncia da entidade auditada, recebida em 14/08/2023, figura no **Anexo 15** e a análise detalhada da resposta que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do **Anexo 16** ao presente relatório.

Não obstante, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares ou divergências de entendimento relevantes justificam a sua inclusão neste documento.

---

<sup>18</sup> Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo - Lei n.º 31/2014, de 30/05, com as alterações sofridas (LBGPSOTU); Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14/05; Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12/09, com as alterações entretanto introduzidas; Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16/12, com as alterações entretanto introduzidas; Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro, com as alterações introduzidas (RJRU); Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA), aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29/12, com as alterações entretanto introduzidas; Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09 e respetivas alterações (RFALEI); Ilícito de Mera Ordenação Social – Regime Geral das Contraordenações (RGCO) aprovado pelo DL n.º 433/82, de 27/10, com as alterações entretanto introduzidas.

<sup>19</sup> Entrada em vigor em 01/01/2004.

<sup>20</sup> Estatuído no artigo 12.º do Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho, no n.º 2 do artigo 19º e no artigo 20º, ambos do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Planeamento do território e expansão urbana

#### 2.1.1. Planeamento territorial

Os únicos Planos Municipais em vigor no ME no âmbito temporal da ação de controlo - 2019/2021 - foram o respetivo Plano Diretor Municipal (PDM)<sup>21</sup> e o Plano de Urbanização da Zona Industrial de Esposende (PUZIE)<sup>22</sup>, não vigorando quaisquer outros Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) no ME desde 2007<sup>23</sup>.

A redação do Regulamento do PDM, após a revisão de 2015, foi objeto de uma alteração entrada em vigor em outubro de 2019<sup>24</sup> e, mais recentemente, de uma nova alteração por adaptação<sup>25</sup> em 2021, encontrando-se em preparação a próxima revisão do PDM.

A análise da atividade municipal de planeamento territorial permitiu detetar as seguintes fragilidades:

- a) O planeamento no concelho reconduz-se, praticamente, ao PDM, enquanto instrumento em vigor diretamente vinculativo do município e dos particulares, não sendo este, reconhecidamente, pelas suas características e conteúdo próprios, o instrumento adequado para a gestão urbanística corrente<sup>26</sup>.
- b) O ME não aprovou até ao presente a revisão do PUZIE, nem elaborou outros Planos de Urbanização (PU) ou Planos de Pormenor (PP), em contradição com as ações previstas como prioritárias no próprio Programa de Execução constante como anexo ao Relatório da revisão do PDM de 2015<sup>27</sup>, onde constava a elaboração e aprovação de 8 PU e 8 PP, a desenvolver nos primeiros 4 anos de vigência da citada revisão.

---

<sup>21</sup> O PDM do ME foi inicialmente aprovado e ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 31/94, de 31/05, cuja redação do respetivo regulamento veio a ser alterada pela Declaração nº 178/98, de 15/05 e, posteriormente, após um período de suspensão da sua vigência, novamente alterada conforme deliberação da Assembleia Municipal (AM) de 11/02/2013, publicada por extrato através do Aviso nº 3496/2013, publicado no DR, 2ª série, nº 48, de 08/03/2013. A revisão do PDM ocorreu por deliberação da mesma AM em sessão ordinária de 26/07/2015, sobre proposta da CME de 4 de junho do mesmo ano, e encontra-se publicada através do Aviso nº 10643/2015, do DR, 2ª série, nº 183, de 18/09/2015. Registe-se ainda, que a delimitação de REN no concelho foi estabelecida na Portaria nº 331/2015, de 05/10.

<sup>22</sup> O Plano de Urbanização da Zona Industrial de Esposende - Gandra, Marinhãs e Palmeira (PUZIE) encontra-se publicado pelo Aviso nº 21398/2011, do DR, 2ª série, nº 207, de 17/10.

<sup>23</sup> No passado, além do PDM, vigoraram outros Planos - Plano de Urbanização da Apúlia (PUA), Plano de Urbanização da Área Central de Esposende (PUACE) - mas foram revogados em 2007.

<sup>24</sup> Deliberação da AM na sua sessão ordinária de 30/09/2019, aprovando a proposta da CME de 24/09 do mesmo ano, publicada no DR, 2ª série, nº 206, Parte H, de 25/10/2019 (Aviso nº 17167/2019), a qual abrangeu 13 artigos do regulamento inicial da revisão de 2015.

<sup>25</sup> Alteração no âmbito da transposição do POOC Caminha /Espinho e do Plano de Ordenamento do Parque Natural do Litoral Norte, publicada através do Edital nº 1040/2021, do DR, 2ª série, nº 182 (Parte H), de 17/09/2021.

<sup>26</sup> Como boa prática, a gestão urbanística municipal deveria ser realizada com base em Planos desenhados - Plano de Urbanização (PU) ou de Pormenor (PP) - e não a partir da aplicação direta do PDM, que é um Plano de "manchas" onde se estabelece, essencialmente, a estratégia de desenvolvimento territorial municipal e serve de referência para a elaboração dos demais planos municipais (Cfr. art.º 95.º do RJIGT). Os planos de ordem inferior ao PDM, que desenharam, desenvolvem e concretizam mais pormenorizadamente a ocupação e o aproveitamento do solo, são os apropriados para promover a contenção dos perímetros urbanos, permitindo consolidar os perímetros existentes, por um lado, e controlar e ordenar a expansão urbana, por outro, no sentido de ajustar o dimensionamento dos sistemas de infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes às reais necessidades das populações residentes.

<sup>27</sup> Relatório da proposta de revisão do PDM, de agosto de 2014, da autoria da Planum – GIPP, Lda.

- c) Apesar de as “Unidades de Execução” (UE)<sup>28</sup> estarem plasmadas na programação da execução do PDM, como instrumentos fundamentais, o ME não delimitou qualquer UE no triénio 2019/2021, antes privilegiando a execução assistemática do PDM através da aprovação/licenciamento de operações urbanísticas individuais de iniciativa particular nos “espaços urbanizáveis”, sem garantir a necessária integração e harmonização com a envolvente, tanto ao nível paisagístico como da compatibilização com as infraestruturas e equipamentos existentes.
- d) A preparação da revisão do PDM em curso encontra-se exclusivamente a cargo de uma equipa externa ao município<sup>29</sup>, sem a participação dos serviços competentes do ME, com o risco da disciplina urbanística aí definida se afastar das reais necessidades do ME e das perspetivas de planeamento dos órgãos municipais competentes<sup>30</sup>.
- e) A versão atual do PDM, saída da revisão de 2015, não reflete ainda algumas das principais novidades introduzidas pelo Decreto-Lei nº 80/2015, de 14/05<sup>31-32</sup>, nomeadamente, quanto ao regime de uso do solo (classificação e qualificação), a eliminação da categoria de “solos urbanizáveis” e a sua substituição pela categoria de “solos de urbanização programada”, cuja classificação como “solo urbano”<sup>33</sup> dependeria da respetiva programação prévia<sup>34</sup>.
- f) Não obstante a data-limite legalmente imposta de 31 de dezembro de 2023, o ME não aproveitou a alteração ao PDM aprovada em 2019 para adaptar o Plano a estes conceitos<sup>35</sup>.
- g) O PUZIE, quer do ponto de vista do seu perímetro e definição dos espaços na planta de síntese, quer do seu regulamento, encontra-se desatualizado e desajustado da realidade urbanística

---

<sup>28</sup> Cfr. nomeadamente nº 5 do artigo 82º, nº 3 do artigo 83º, nº1 e ss. do artigo 84º, nº 1, alínea a) do nº 2 e nº 3 do artigo 86º e artigo 101º, todos do RPDM.

<sup>29</sup> Contratada para o efeito, tal como sucedeu na última revisão do PDM, de 2015.

<sup>30</sup> Muito embora se encontre constituída uma unidade orgânica especificamente dedicada a esse assunto (Unidade de Planeamento e Instrumentos de Gestão Territorial, diretamente dependente do PCM, que mantém apenas 2 postos de trabalho ocupados), mas que na prática, apenas estabelece a ligação entre o ME e os prestadores de serviços.

<sup>31</sup> Vd. tb. o nº 2 do artº 26º do Decreto Regulamentar nº 15/2015, de 19/08.

<sup>32</sup> No desenvolvimento da Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBGPSOTU) - Lei nº 31/2014, de 30/05.

<sup>33</sup> O que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado.

<sup>34</sup> Cfr. Artigo 71º do RJIGT. Como refere F. Paula Oliveira in “Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão”, AEDREL, p. 102, “Isto porque se assumiu que os solos total ou parcialmente urbanizados eram mais do que suficientes para satisfazer as necessidades urbanísticas existentes e porque se entendeu que a integração dos solos ainda não urbanizados nem programados nos perímetros urbanos mais não seria do que um incentivo à especulação imobiliária.”. Pretendia-se, alterar o paradigma de planeamento dos últimos anos, traduzido no sobredimensionamento dos perímetros urbanos (muito acima das reais necessidades de urbanização e edificação, até por força do incontornável decréscimo demográfico) e os desperdícios associados à dispersão urbana, nomeadamente, em infraestruturas e equipamentos, na ausência de uma estratégia municipal que o justificasse. O prazo estipulado inicialmente para a incorporação de tais conceitos nos planos (5 anos – nº 2 do artigo 199º do RJIGT) foi, entretanto, ultrapassado (a data-limite seria: 13/06/2020) tendo sido, no entanto, suspenso conforme o artigo 35º-D do Decreto-Lei nº 20/2020, de 21/05, e objeto de prorrogação pelo Decreto-Lei nº 25/2021, de 29/03, que alterou o RJIGT, até 31/12/2022. Tendo o RPDM sido objeto de alteração em 2019 (Deliberação da AM em sessão ordinária de 01/10/2019, sob proposta da CM), o ME não teve, todavia, essa preocupação de adequação, muito embora, o âmbito relativamente restrito da alteração não permitisse a avaliação de conjunto dos perímetros urbanos, ficando prejudicado esse desiderato em grande medida (Cfr. Ata da 4ª Reunião Ordinária da Comissão Nacional do Território (CNT) onde se considerou a dispensa de adoção dos novos conceitos nesses casos).

<sup>35</sup> Muito embora o procedimento de alteração, pela sua natureza, se reconduza por norma a aspetos mais pontuais e menos estratégicos. No caso ficou-se, grosso modo, pela alteração ou supressão de normas do regulamento, nomeadamente referentes aos parâmetros de edificabilidade.

económica/empresarial já existente na zona. Por isso, em 2016, na sequência da revisão do PDM de 2015, o ME decidiu promover a sua alteração<sup>36</sup>, a qual nunca se concretizou, apesar de se ter mantido a suspensão do PU durante dois anos (com início em 05/05/2016) com essa finalidade, período em que, de acordo com as medidas preventivas então aprovadas, se aplicou a disciplina prevista no RPDM para os espaços de atividades económicas<sup>37</sup>.

### 2.1.2. Perímetros urbanos

A delimitação do solo urbano e, em particular, das áreas previstas para expansão urbana tem um impacto direto nos custos municipais com a construção e manutenção de infraestruturas e equipamentos públicos, tanto maiores quanto a dispersão da ocupação, traduzindo o grau de racionalidade e eficiência da ocupação do território.

Neste âmbito constatou-se o seguinte (Vd. **Anexo 2**):

- a) O PDM de 1994 apresentava perímetros urbanos claramente sobredimensionados ao prever um acréscimo de áreas de ocupação para futura expansão urbana de 62%, com base no crescimento populacional registado na década anterior (1981/91) de apenas 5 %.
- b) Na revisão do PDM de 2015, a área de solo urbanizado/consolidado cresceu 77,5% à custa da ocupação efetiva, no período temporal compreendido entre 1994 e 2015, de toda a área urbanizável prevista no PDM de 1994.
- c) Ou seja, ainda que a população tenha aumentado de 30 101 hab, em 1991, para 34 254 hab, em 2011 - cerca de 13,8% em 2 décadas - , a expansão das infraestruturas e do edificado ocupou, nesse período, mais 77,5% do solo concelhio que ocupava, o que demonstra o aumento da dispersão da urbanização e da população pelo território do município, conforme se constata pela diminuição abrupta da densidade populacional em solo urbanizado/consolidado, que passou de 18,34 hab/ha, em 1994, para apenas 11,76 hab/ha, em 2015.
- d) Esse sobredimensionamento teve consequências nefastas no território ao nível da dispersão do povoamento e das infraestruturas, da fragmentação da propriedade e da sobrecarga do erário municipal com a realização e manutenção das necessárias infraestruturas urbanísticas.
- e) Na revisão do PDM em curso, está prevista a regressão do perímetro urbano total – 2 972 ha –, face ao da revisão de 2015 (3 216,60 ha), para um valor próximo do previsto no PDM de 1994 (3 012 ha), em virtude da eliminação, por imposição legal, das áreas urbanizáveis introduzidas em 2015.

## 2.2. Regulamentos Municipais

### 2.2.1. Regulamento do PDM

O regulamento do PDM (RPDM) de Esposende apresenta as seguintes insuficiências:

---

<sup>36</sup> Entre os argumentos que fundamentaram a decisão da AME na altura, apontavam-se o facto deste não ser operativo, a falta de eficácia do respetivo regulamento e a sua reduzida dimensão face à correspondente área de atividades económicas prevista no PDM revisto.

<sup>37</sup> Cfr. nº 2 do artigo 3º das medidas preventivas aprovadas em anexo à decisão de suspensão do PUZIE e os artigos 54º e ss. do RPDM (Normas aplicáveis aos Espaços de Atividades Económicas).

- a) Prevê a possibilidade da sua execução ser concretizada mediante operações urbanísticas individuais de iniciativa particular nos “espaços urbanizáveis”<sup>38</sup> (execução assistemática), solução que tem sido a única adotada até ao momento com todos os inconvenientes a esta associados, nomeadamente, com prejuízo da ocupação ordenada e planeada do território<sup>39</sup>.
- b) O parâmetro urbanístico “Índice de Utilização” (IU) apresenta valores máximos nos espaços urbanos de baixa densidade particularmente elevados (IUL= 0,80 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> e IUB=0,50 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>)<sup>40</sup> o que se pode revelar potencialmente descaracterizador dessas áreas<sup>41</sup>, uma vez que são idênticos ou muito próximos dos índices previstos em áreas tradicionalmente muito mais densas, designadamente, nos Espaços residenciais<sup>42</sup> e nos Espaços centrais de Esposende<sup>43</sup>.
- c) O mesmo índice urbanístico revela-se também de difícil escrutínio e suscita incerteza jurídica<sup>44</sup>, uma vez que:
  - i. Inexiste uma definição conceptual do índice de utilização (IU) nas suas vertentes “Líquida” (IUL) e “Bruta” (IUB)<sup>45</sup>; e
  - ii. A forma de apuramento da área da parte da parcela sobre a qual incide o IUL - parcela paralela à via pública incluída na faixa de 50 ou 80 m – e da parte sujeita à aplicação do IUB<sup>46</sup> é suscetível de criar dificuldades e falta de rigor e precisão, designadamente perante prédios e perímetros cadastrais não alinhados com as vias públicas ou, nos espaços urbanizáveis, quando a via em causa não é mais do que uma via proposta pelo promotor da operação urbanística<sup>47</sup>.
- d) Algumas das normas do RPDM são pouco claras, permitindo interpretações diversas dos mesmos conceitos, das quais é exemplo o artigo 20º quanto à forma de aplicação do IU (referido na al. c))

---

<sup>38</sup> Cfr. nomeadamente o nº 7 do artigo 84º do RPDM.

<sup>39</sup> Como já vimos atrás, não garante a necessária integração e harmonização com a envolvente, tanto ao nível paisagístico como da compatibilização com as infraestruturas e equipamentos existentes.

<sup>40</sup> Cfr. artigos 52º e 53º do RPDM.

<sup>41</sup> Constituídas por manchas edificadas resultantes de expansões urbanas de génese essencialmente espontânea e com débil estruturação urbanística, apresentando um perfil de ocupação em que predomina a habitação unifamiliar miscigenada com usos não habitacionais, num contexto de baixa densidade de ocupação.

<sup>42</sup> Cfr. alíneas a) e b) do nº 2 do artigo 51º do RPDM.

<sup>43</sup> Cfr. artigo 49º do RPDM.

<sup>44</sup> Quando, ao invés, deveria ser completamente objetivo e transparente na sua aplicação.

<sup>45</sup> O Anexo II ao RPDM (versão de 2019) apenas define (no seu nº1, alínea g)) o conceito de Índice de Utilização (IU): “*quociente entre a área total de construção referente a um dado polígono de solo e a área desse mesmo polígono, expresso em m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> (m<sup>2</sup> de área de construção por m<sup>2</sup> de área de solo)*”. O nº 3 do artigo 20º do RPDM estabelece que o IU se aplica à totalidade do prédio ou prédios a que diz respeito, exceto nas categorias de espaços de solo urbano em que aquele índice se desdobra em índice de utilização líquido (IUL) e índice de utilização bruto (IUB), onde se aplica de acordo com o disposto nos n.ºs 4 a 7 do artigo 20º.

<sup>46</sup> Cfr. nº 4 a 7 do artigo 20º do RPDM.

<sup>47</sup> A alteração ao RPDM de 2019 estendeu a aplicação do IUL, que era apenas aplicável em solo urbanizado, a parcelas situadas em solo urbanizável (Cfr. alínea b) do nº 4 do artigo 20º, nas situações previstas na alínea a) do nº 7 do artigo 84º do RPDM), criando incerteza sobre a área contabilizável, nesses casos, para aplicação do IUL, nos termos do nº 5 do artigo 20º do RPDM, uma vez que passaram a estar abrangidas situações em que a via pública de referência não é a existente, mas sim, a projetada pelo promotor da operação urbanística, propiciando situações de obtenção de “índices à medida”, uma vez que a potencialidade construtiva do terreno passa a depender diretamente do desenho da via, que é da responsabilidade do promotor/requerente.

ou o nº 3 do artigo 53º do RPDM, na redação de 2015, quanto ao comprimento máximo da fachada, norma entretanto excluída da sua redação, na alteração ao RPDM aprovada em 2019<sup>48</sup>.

- e) O parâmetro “recuo e alinhamento dominantes na frente urbana<sup>49</sup>”, previsto de uma forma geral para as zonas consolidadas (nº 3 do artigo 46º do RPDM) e restantes zonas (alínea b) do nº 1 do artigo 45º do RPDM) do solo urbano, embora constituindo um conceito determinado ou determinável, revela-se desadequado para as zonas não consolidadas, nomeadamente, nas frentes urbanas muito extensas e com poucas referências edificadas ou em que estas apresentam uma grande diversidade.
- f) O conceito de “áreas para dotações coletivas” a ceder ao município no âmbito de determinadas operações urbanísticas<sup>50</sup> – cfr. art.º 90.º a 92.º do RPDM - agrega indistintamente, por um lado, as áreas a ceder para espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva e, por outro, os espaços a ceder para arruamentos, estacionamento público ou outras infraestruturas.

Nos termos dos citados preceitos do RPDM, a não previsão em projeto das áreas mínimas previstas no RPDM para essas “dotações coletivas” constitui o requerente/promotor da operação na obrigação de compensar em numerário ou em espécie o município.

Muito embora se possam e devam considerar, para este efeito, áreas privadas criadas com essa finalidade<sup>51</sup>, só havendo cedências se tal se justificar<sup>52</sup>, a adoção deste conceito cria dificuldades aos serviços de urbanismo para rejeitarem quaisquer das áreas indicadas pelo requerente como “dotações coletivas”, como se verificou em alguns processos analisados, em que foram aceites arruamentos e infraestruturas privados, incluídos em “condomínios fechados”, e mesmo, por vezes, toda a área descoberta do prédio, no preenchimento dessas dotações<sup>53</sup>. Nestes casos, não são salvaguardadas as áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva que visam assegurar a qualidade de vida da população residente, nem, quando existam, é acautelado o pagamento de uma compensação que permita criá-los num outro local<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> A referida norma foi objeto de parecer emitido em 05/08/2016 por parte da equipa que elaborou o RPDM, na sequência de solicitação do PCM. O parecer debruçou-se sobre o âmbito de aplicação da norma e a interpretação aí vertida foi aprovada/ratificada posteriormente pela CME em reunião de 04/02/2019. Nos termos do disposto no artigo 142º do CPA, a interpretação dos regulamentos cabe aos mesmos órgãos com competência para os emitir, neste caso a AM e não a CM. Independentemente, porém, desse aspeto, definiu uma interpretação uniforme para os serviços, tendo a equipa responsável pela elaboração do PDM e a CME concluído que a norma em causa - nº 3 do artigo 53º do RPDM - se aplicava apenas ao comprimento total da fachada dos volumes edificadas contínuos voltados ao(s) arruamento(s), medido na direção paralela à diretriz deste(s) e não a todas as fachadas dos edifícios como vinha a ser equacionado pelos serviços técnicos do município até agosto 2016.

<sup>49</sup> Vd. conceito de Frente urbana na alínea j) do Anexo II do RPDM.

<sup>50</sup> Que visa regulamentar o dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes de utilização coletiva e equipamentos de utilização coletiva em operações de loteamento e operações de edificação de impacte relevante ou de impacte semelhante a um loteamento - Cfr. artigo 90º do RPDM e artigo 43º, em especial o seu nº 2, do RJUE.

<sup>51</sup> Nomeadamente, se de livre acesso.

<sup>52</sup> Nº 4 do artigo 44º, aplicável, nos termos do nº 5 do mesmo, às operações de impacte relevante.

<sup>53</sup> Exemplos: loteamento 117/2020 (**Anexo 7**) ou o processo 175/2019 (**Anexo 12**).

<sup>54</sup> A decisão de não cedência, ao contrário da prática que se tornou regra na gestão urbanística do município, deveria ser suportada numa decisão camarária com especial fundamentação, nomeadamente, por se revelar mais adequada do ponto de vista urbanístico a sua manutenção em titularidade privada, assegurando-se o uso coletivo dos espaços não cedidos à luz do artigo 44º, nº4 do RJUE e do artigo 22º da LBGPSOTU.

- g) A revisão do RPDM de 2015, ao classificar a área de intervenção do PUZIE, de 1998, como “espaços de atividades económicas”, com regras para ocupação e edificabilidade próprias, veio suscitar dúvidas interpretativas quanto à disciplina urbanística aplicável nessa área. Apesar do RPDM revisto estabelecer que aquele PU se mantém eficaz, devendo em futura alteração do mesmo promover-se a conformação daquele com as suas regras<sup>55</sup>, surgem especiais dúvidas, por exemplo, quanto aos usos aí permitidos<sup>56</sup>, mais abrangentes no RPDM do que no PUZIE, ou no que respeita ao número mínimo exigível de lugares de estacionamento e respetivas características<sup>57</sup>, substancialmente divergentes nos dois regulamentos<sup>58,59</sup>.

### 2.2.2. Regulamentos de urbanização, edificação e de taxas urbanísticas

O Código Regulamentar do Município de Esposende (CRE), em vigor desde 11 de julho de 2012<sup>60</sup> e alterado em 26 de julho de 2013 para a redação atualmente em vigor<sup>61</sup>, inclui uma parte dedicada ao urbanismo (Parte B), em especial à urbanização e edificação, encontrando-se previstos nos respetivos anexos as fórmulas de cálculo e montantes das taxas urbanísticas (Capítulo IV do Anexo 8 do CRE)<sup>62</sup> e a respetiva fundamentação económico-financeira (Capítulo IV do Anexo 10 do CRE)<sup>63,64</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. nºs 5 e 6 do artigo 4º do RPDM.

<sup>56</sup> Cfr. respetivamente os artigos 54º e a alínea d) do nº 1 do artigo 105º do RPDM e os artigos 13º e 9º do Regulamento do PUZIE. Desde logo a própria delimitação dos usos permitidos na área do PUZIE (artigo 13º) sempre constituiu motivo de controvérsia interna no ME, exponenciada pela instalação sucessiva ali de atividades económicas diversas, tendo sido a este propósito emitida pela AME uma deliberação em 26/02/2009, onde reconheceu o interesse público local de equipamentos cujo usos seja mais adequado em zonas não habitacionais, considerando-os de apoio à zona industrial, tais como oficinas automóveis, equipamentos de dança, prática desportiva indoor ou restauração e bebidas, usos que acabaram por ser permitidos na redação do RPDM revisto (Cfr. artigo 54º).

<sup>57</sup> A propósito do número de lugares de estacionamento, verificou-se a existência de pareceres técnicos da DGU em processos urbanísticos distintos nos quais se aplicou ora um regime, ora outro - Processos 445/2017 e 172/2019 (**Anexos 9 e 11**, respetivamente, sendo ambas as apreciações, posteriores ao período de suspensão do PUZIE e com concordância superior) -, o que se revela inaceitável do ponto de vista da imparcialidade e isenção que devem caracterizar a atuação do município.

<sup>58</sup> No que respeita ao estacionamento privativo, o RPDM prevê, numa redação pouco clara do nº1 do artigo 105º, a aplicação dos parâmetros mínimos aí definidos, salvo se PU ou PP estabelecerem uma disciplina mais exigente

<sup>59</sup> Suscita-se a questão de saber se as normas no RPDM que colidem com a disciplina do Regulamento do PUZIE, nos termos descritos, não configuram efetivas alterações específicas da disciplina do PU quanto àqueles aspetos, à luz da atual alínea c) do nº 1 do artigo 115º do RJIGT, independentemente da alteração sob a forma do procedimento normal que, como se verificou, se não concretizou. Do nosso ponto de vista, e em sintonia com os comentários feitos quanto ao processo 445/2017 (**Anexo 9**), a aplicação do regime previsto no RPDM carecerá, para esse efeito, de procedimento de alteração do PUZIE o qual, até essa alteração se concretizar, continua a aplicar-se. Na atual redação do RJIGT, a mesma alteração só caberá num de dois procedimentos: O procedimento comum/normal previsto no nº 1 do artigo 119º daquele diploma ou, face ao disposto no artigo 4º do RPDM, que prevê a efetiva alteração para conformação das disposições dissonantes, o procedimento por adaptação.

<sup>60</sup> O CRE foi aprovado pelo ME em 25 de junho de 2012, na sua primeira redação, e publicitado pelo Edital (extrato) no DR, 2ª série, nº 132, de 10 de julho de 2012.

<sup>61</sup> Conforme publicação através do Edital 750/2013 no DR, 2ª série, nº 142, de 25 de julho de 2013.

<sup>62</sup> Anexo 8 - Tabela de taxas e preços municipais; Capítulo IV – Urbanismo.

<sup>63</sup> Anexo 10 - Fundamentação económico-financeira das taxas e preços municipais; Capítulo IV - Urbanismo

<sup>64</sup> Cfr. artigo 3º do RJUE.

De uma forma geral não há reparos a fazer à estrutura e às disposições relativas à urbanização e edificação, sendo aí concretizados os aspetos fundamentais relativamente aos quais o RJUE exige regulamentação municipal<sup>65</sup>.

Sublinham-se, no entanto, as seguintes insuficiências do CRE:

- a) Desatualização e imprecisões jurídicas face à atual redação do RJUE, multiplicando-se, por exemplo, as referências à “admissão de comunicação prévia”, principalmente nos referidos Anexos 8 e 10 do CRE, sendo esta uma figura desaparecida da ordem jurídica urbanística com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 136/2014, de 09/09<sup>66</sup>, que alterou o RJUE;
- b) Incorreta equiparação, para efeitos de tributação (taxas), entre a comunicação prévia e a licença estabelecida no CRE e respetiva tabela de taxas, uma vez que a atuação e o procedimento municipal na primeira são comprovadamente diminutos face à segunda, resumindo-se à sua receção e a um especial dever de verificação e controlo (sucessivo) e fiscalização da execução da operação urbanística<sup>67</sup>. Apesar de não ter promovido qualquer alteração ao CRE, como se justificaria, o ME, para corrigir a situação relatada, nas comunicações prévias rececionadas após a entrada em vigor do DL n.º 136/2014, de 09/09, que alterou o RJUE, introduzindo o conceito de mera comunicação prévia, deixou de liquidar taxas administrativas<sup>68-69</sup>.
- c) Denominação das taxas administrativas pela emissão da licença como “taxa pela emissão do alvará”, quando o alvará constitui tão somente o título da licença e condição de eficácia desta, sendo, por norma, tributado por uma taxa que reflete apenas os custos inerentes à sua emissão.
- d) A epígrafe do artigo H/81º do CRE, referente à Taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRMU), refere-se a esta taxa como “Taxa devida nos loteamentos urbanos, nos edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si e em edifícios geradores de impacto relevante” excluindo todos as demais operações urbanísticas às quais esta taxa é também aplicável (Cfr. nº 3 do artigo 116º do RJUE). Os serviços do ME aplicam, contudo, corretamente, a taxa à generalidade dos edifícios, exceto às operações de edificação inseridas em loteamentos.

---

<sup>65</sup> Nomeadamente, quanto às obras de escassa relevância urbanística (alínea i) do nº 1 do artigo 6º-A do RJUE), à discussão pública relativa ao licenciamento de operações de loteamento (nº 1 do artigo 22º do RJUE), às operações com impacte relevante (nº 5 do artigo 44º do RJUE), à apresentação de projeto de execução (hoje excluído da redação do nº 4 do artigo 80º do RJUE), às telas finais (nº 4 do artigo 83º do RJUE) ou à instrução dos pedidos de legalização (nº 7 do artigo 102º-A do RJUE).

<sup>66</sup> Na verdade, este ato, associado à ideia de um ato de natureza permissiva (comunicação prévia com prazo) na vigência do RJUE na redação conferida pela Lei nº 60/2007, de 04/09, nunca existiu efetivamente, sendo durante esse período atribuídos efeitos à “não rejeição” e não propriamente à “admissão” da comunicação prévia. Com a alteração introduzida pelo referido Decreto-Lei nº 136/2014, de 09/09, a comunicação prévia com prazo converteu-se em mera comunicação prévia (artigo 34º e ss. do RJUE), não estando a esta associada qualquer natureza permissiva. O particular, nas situações em que há lugar a comunicação prévia, pode realizar de imediato a operação urbanística após a apresentação da comunicação, desde que pagas as taxas, não dependendo de qualquer ato municipal de natureza permissiva.

<sup>67</sup> Cfr. nº 8 do artigo 35º do RJUE.

<sup>68</sup> Mantendo apenas a liquidação e cobrança da Taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TRMU) nas operações não inseridas em loteamento, sujeitas a comunicação prévia.

<sup>69</sup> Atenta a desadequação do CRE, neste particular, com o RJUE nas versões posteriores ao DL n.º 136/2014, de 09/09, de acordo com a informação prestada pelo Chefe da DGU, confirmada pela análise de uma comunicação prévia (nº 16/2021, inserida em loteamento), não são exigidas (por autoliquidação) quaisquer taxas administrativas nessas operações urbanísticas.

- e) A fundamentação económico-financeira das taxas urbanísticas<sup>70</sup> é, em geral, insuficiente e desajustada face ao exigido pelo Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA)<sup>71</sup>, não refletindo devidamente as contrapartidas das taxas, nomeadamente, quando passam pela satisfação administrativa de pretensões dos particulares (remoção de um obstáculo legal à atuação dos particulares) como, é em geral, o caso do controlo prévio das operações urbanísticas.
- f) Os valores das taxas urbanísticas do município nunca sofreram qualquer alteração desde a aprovação do CRE, em 2012, encontrando-se desajustadas da atual conjuntura económica, em prejuízo da autarquia face ao aumento dos custos dos serviços prestados<sup>72</sup>.
- g) A fórmula de cálculo da TRMU, prevista no artigo H/81º do CRE, não estabelece, como deveria, a necessária ligação com o programa plurianual de investimentos municipais em infraestruturas gerais que visa financiar, ajustada à sua natureza bilateral (sinalagmática), numa perspetiva de equivalência jurídica e proporcionalidade<sup>73</sup>, muito embora incorpore os restantes componentes diferenciadores legalmente previstos, nomeadamente, os usos e tipologia das edificações, localização e respetivas infraestruturas existentes no local da operação.
- h) A fórmula de cálculo da compensação em numerário<sup>74</sup> ( $C = Af \times P + (P \times 0,5) \times Av$ ), prevista no nº 3 do artigo H/88º do CRE, considera 2 variáveis - "Af (m2) - área em falta relativamente à que devia ser cedida para equipamentos de utilização coletiva..." e "Av (m2) - espaços verdes e de utilização coletiva a compensar...", reportadas aos parâmetros do RPDM - cuja aplicação se tornou inviável a partir de 2015 com entrada em vigor do RPDM revisto, que consagrou, como se referiu supra (Vd. ponto 2.2.1., al f)), as designadas "Áreas de dotações coletivas de caráter local - Ac" que abrangem, não só as áreas a ceder para espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, mas também as áreas destinadas a arruamentos e estacionamento.

Apesar de não terem promovido qualquer alteração à fórmula no CRE, como se justificaria, os serviços do ME têm, desde a revisão do PDM em 2015, utilizado de forma uniforme, para o referido cálculo das compensações em numerário, uma fórmula diferente, que substitui aquelas duas variáveis (Af e Av) por uma outra (Ac), da seguinte forma:  $C = Ac \times (P \times 0,5)$ , em que "Ac" é a área em falta de "dotações coletivas".

Em ambas as fórmulas, "P" corresponde ao preço por metro quadrado de terreno na zona a estabelecer anualmente pela CM (50 euros).

---

<sup>70</sup> Cfr. Anexo 10 do CRE.

<sup>71</sup> Cfr. nº 3 do artigo 13º e nº 1 do artigo 15º, ambos da Lei 31/2014, de 30 de maio, e as alíneas a) e b) do nº 1 do artigo 6º e alínea c) do nº 2 do artigo 8º da Lei nº 53-E/2006, de 29 de dezembro, com as alterações sofridas.

<sup>72</sup> Exceto a TRMU, em cuja fórmula de cálculo, entra o preço médio do m<sup>2</sup> de construção, publicado por Portaria do Governo.

<sup>73</sup> Cfr. nº 2 do artigo 20º do RFALEI, alínea e) do nº 2 do artigo 8º da Lei 31/2014, de 30 de maio e nº 5 do artigo 116º do RJUE.

<sup>74</sup> Pela não cedência de áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, no âmbito de projetos de loteamento ou do licenciamento ou comunicação prévia de operações de edificação de edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento ou geradores de impacto urbanístico relevante (Cfr. art. H/84.º do CRE).

Ora, a não previsão regulamentar de uma fórmula de cálculo das compensações compatível com a redação do RPDM desde a revisão de 2015, constitui uma omissão que fere claramente de ilegalidade a liquidação daqueles encargos a partir daí<sup>75</sup>.

Já durante o decurso da ação de controlo da IGF, na sequência das questões levantadas pela equipa inspetiva sobre a fórmula de cálculo da compensação, a CME tomou a iniciativa de propor à AM a aprovação de uma alteração ao referido nº 3 do artigo H/88º do CRE e à respetiva fórmula, fazendo-a coincidir com a que tem vindo efetivamente a ser usada. Para esse efeito, a CME ratificou todos os despachos de liquidação de compensação proferidos até à data<sup>76</sup>, atribuiu-lhe efeitos desde a revisão do RPDM em 2015, dispensou a discussão pública e determinou a sua publicação urgente em diário da república<sup>77</sup>.

Tal proposta e deliberação assentaram no disposto no artigo 100º do CPA, em particular na alínea c), do nº 3, considerando-se que não afetava de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos e, designadamente, por ser adotada a fórmula que conduz ao menor dos valores e por isso mais favorável ao administrado.

Essa deliberação padece, contudo, das seguintes desconformidades:

- i. não pode ser atribuída a eficácia retroativa proposta porquanto não é líquido, por incomparável, que a aplicação da nova fórmula seja mais favorável para os administrados, uma vez que a variável agora introduzida (Ac) agrega áreas não previstas nas anteriores “Af” e “Av”, designadamente as áreas destinadas a infraestruturas, dependendo essa relação das características de cada projeto em concreto (cf. artigo 141º do CPA);
- ii. não podem ser afastados procedimentos exigíveis como a fundamentação de custos e benefícios ou a audiência prévia dos interessados (cf. artigos 100º e 101º do CPA).

Tudo isto é passível de ditar a invalidade do ato de alteração do CRE, invocável a todo o tempo por qualquer interessado e até, também a todo o tempo, passível de ser declarada pelos órgãos administrativos competentes (cf. artigos 143º, 144º e 147º do CPA e artigos 50º e ss. do CPTA).

A CME procurou resolver a discrepância entre a fórmula da compensação no CRE e o conceito do PDM de forma a poder liquidar e cobrar as compensações urbanísticas sem recorrer à indevida equiparação das áreas para dotações coletivas às áreas verdes e para equipamentos, como impropriamente até aí vinha fazendo.

No entanto, a “solução” encontrada pela CME para regularizar os atos de liquidação ocorridos a partir da revisão de 2015 do RPDM é, ela própria, ilegal, invalidade que se estende consequentemente às liquidações produzidas até à tomada daquela deliberação<sup>78</sup>, afigurando-se assim justificada a sua comunicação ao Ministério Público junto do TAF competente.

---

<sup>75</sup> O pagamento de compensações urbanísticas resulta, em suma, da LBGPSOTU (Cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 14º), do RJUE (Cfr. nºs 1, 4 e 5 do artigo 44º) e da respetiva previsão em regulamento municipal (Cfr. parte final do nº 4 do art. 44.º do RJUE).

<sup>76</sup> Com base no artigo 164º do CPA.

<sup>77</sup> Deliberação tomada por maioria em reunião da CME de 03/03/2022 sobre o ponto “02.01.02 – INTERPRETAÇÃO TAXAS – DGU – PROPOSTA”, submetida a aprovação pela AM.

<sup>78</sup> O pagamento de compensações urbanísticas resulta, em suma, da LBGPSOTU (Cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 14º), do RJUE (Cfr. nºs 1, 4 e 5 do artigo 44º) e da respetiva previsão em regulamento municipal (Cfr. parte final do nº 4 do art. 44.º do RJUE).

### 2.3. Reabilitação urbana

O ME aprovou a delimitação de 4 áreas de reabilitação urbana (ARU)<sup>79</sup>, as respetivas operações de reabilitação urbana (ORU) através de instrumento próprio (deliberação da AM) e os programas estratégicos<sup>80</sup>. De acordo com o responsável pela Unidade de Planeamento e Instrumentos de Gestão Territorial, não chegou, contudo, a ser concretizado nenhum dos modelos de gestão aí propostos, nomeadamente, através da criação de uma empresa ou serviço municipal com esse fim.

Essas operações de reabilitação registaram uma execução pontual, referente a intervenções em equipamentos municipais e/ou no espaço público ou, ainda, enquadrando operações de reabilitação simples no perímetro das ARU, por iniciativa exclusiva dos particulares, que dessa forma obtiveram os correspondentes benefícios fiscais e redução das taxas urbanísticas<sup>81</sup>.

### 2.4. Gestão Urbanística

#### 2.4.1. Recursos humanos e sistema de gestão processual

De acordo com o Mapa de Pessoal do ME aprovado em 2020, a DGU encontra-se dotada de 6 técnicos superiores, 3 com licenciatura em arquitetura e 3 em engenharia civil, 6 assistentes técnicos e 4 fiscais, encontrando-se vagos 2 postos de trabalho na categoria de técnico superior de arquitetura e 3 na de assistente técnico. Os gestores dos processos, responsáveis pela apreciação dos projetos de arquitetura e respetiva conformidade com os PMOT resumem-se a 2 técnicos (arquitetos) que, por regra, iniciam e concluem a apreciação dos processos de licenciamento urbanístico nessa vertente.

O ME tem implementado, progressivamente, nos últimos anos, um sistema informático de gestão processual, no âmbito dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas, encontrando-se os processos mais recentes, totalmente desmaterializados.

#### 2.4.2. Processos e contratos urbanísticos

Os processos urbanísticos encontram-se de uma forma geral regularmente instruídos, tendo em conta o regime legal. Em particular, nos 3 processos de destaque analisados, as operações cumpriam os requisitos legais<sup>82</sup>.

Por sua vez, os contratos urbanísticos<sup>83</sup> celebrados pela CME ou com a sua intervenção, resumem-se a contratos de urbanização visando assegurar a execução pelos particulares requerentes das infraestruturas necessárias, como condição do licenciamento de operações urbanísticas<sup>84</sup>, não abrangendo situações de maior complexidade, como por exemplo sucede nas relativas a contratos em unidades de execução<sup>85</sup>.

---

<sup>79</sup> Esposende, Apúlia, Fão e Marinhas. Cfr. publicação no DR, 2ª Série, n.º 141, de 25/07/2016, através do Aviso n.º 9231/2016.

<sup>80</sup> Aprovados por deliberação da AM na sessão de 26/02/2018, por proposta da CM de 21/12/2017, publicados no DR, 2ª série, n.º 81, de 26/04/2018 (Aviso n.º 515652/2018), com prévia discussão pública e parecer do IHRU nos termos legais. A discussão pública foi publicitada no DR, 2ª série, n.º 146, de 31/07/2017 (Aviso n.º 8512/2017).

<sup>81</sup> Cfr. artigos 29º, 30º, 31º e 39º, n.º1, todos do RJRU. Apontam-se como exemplos, a intervenção do mercado municipal ou a adaptação do antigo posto da GNR a arquivo municipal.

<sup>82</sup> Requisitos legalmente previstos no n.º 4 e ss. do artigo 6º do RJUE.

<sup>83</sup> Analisou-se mais em detalhe, neste particular apenas um exemplo (Incorporado no Processo 302/2019)

<sup>84</sup> Os contratos previstos no n.º 1 do artigo 25º do RJUE.

<sup>85</sup> Os contratos previstos no n.º 1 do artigo 55º do RJUE.

### 2.4.3. Conformidade das operações urbanísticas com o PDM

No conjunto dos 18 processos urbanísticos incluídos na amostra e de 55 processos de licenciamento urbanístico denunciados ou cuja infração urbanística era idêntica à dos processos denunciados, apuraram-se 16 situações de desconformidade com as normas do RPDM, sancionáveis com a nulidade dos atos administrativos de aprovação da arquitetura ou de licenciamento urbanístico do PCM, por força da aplicação da alínea a) do artigo 68º do RJUE, grande parte delas decorrentes de interpretações e práticas incorretas por parte dos próprios eleitos locais e dos serviços técnicos da DGU, repetidas na generalidade dos processos, designadamente:

- a) 6 operações de edificação de moradias unifamiliares licenciadas<sup>86</sup> - processos n.º 274/2017, 104/2018, 105/2018, 278/2018, 308/2018 e 341/2018 - cujas fachadas principais voltadas ao(s) arruamento(s) ultrapassavam o comprimento de 20 metros, em violação do nº 3 do artigo 53º do RPDM<sup>87</sup>.

No âmbito destes 6 processos, a atuação do então Chefe da DPGU foi criticável por contrariar, nas suas propostas de decisão, a referida norma do PDM, invocando indevidamente o sentido do parecer da equipa responsável pela revisão do PDM, quando esse sentido era oposto à sua posição.

Todavia, tal norma, durante o tempo em que vigorou, foi muito controversa nos serviços e entre os responsáveis municipais, em resultado das restrições, algo desproporcionais, que criava aos requerentes privados face ao reduzido impacto urbanístico das operações (geralmente moradias de 1 piso), tendo acabado mesmo por ser eliminada do RPDM em 2019.

Apesar de errada e infundada na nossa perspetiva, a interpretação de tal preceito não assumiu contornos discriminatórios no âmbito dos processos analisados, ficando a equipa inspetiva com a convicção de que se pretendeu não colocar entraves desproporcionais aos privados em geral.

Tendo presente que um eventual procedimento disciplinar sobre o referido Chefe de Divisão está, no presente, afastado por força dos efeitos da prescrição e que o PCM deferiu a quase totalidade das licenças com base em propostas favoráveis do mesmo Chefe de Divisão<sup>88</sup>, afigura-se-nos pouco sustentado enquadrar as situações referidas como infrações de natureza criminal (por violação das normas urbanísticas) ou tutelar (por violação do PMOT).

(Vd. **Anexos 3, 3.1, 3.2 e 3.3**)

---

<sup>86</sup> Em resultado de denúncia apresentada na IGF: E. 4471/2019.

<sup>87</sup> Muito embora a norma em causa tenha, entretanto, sido eliminada do RPDM na alteração promovida em 2019, publicada no DR, 2ª série, nº 206, Parte H, de 25 de outubro de 2019 (Aviso nº 17167/2019), a disciplina aplicável era a vigente à data da prolação dos atos licenciadores, por força da aplicação do princípio de Direito Administrativo "*Tempus regit actum*".

Por outro lado, a necessária regularização, viabilizada, em princípio para a generalidade das operações urbanísticas em causa, pela nova redação do RPDM, deverá passar pela declaração da nulidade dos atos ou, eventualmente, pelo recurso ao novo instituto, da conversão dos atos inválidos (Cfr. artigo 164º do CPA).

<sup>88</sup> Exceto no processo nº 274/2017, cujo deferimento assentou numa interpretação diferente, mas não descabida, da referida norma.

Em sede de contraditório, o ME reconhece que as 6 operações urbanísticas violavam o nº 3 do artigo 53º do RPDM à data em que foram aprovadas, mas alega que, entretanto, tais ilegalidades se encontram sanadas com o decurso do tempo, uma vez que:

- i. Nos processos n.º 274/2017, 104/2018 e 308/2018, os atos licenciadores foram substituídos na ordem jurídica por atos que deferiram alterações subseqüentes às licenças iniciais, apreciando novamente e globalmente as operações urbanísticas, já na vigência da alteração ao RPDM de 2019, que eliminou a citada norma que tinha sido violada.
- ii. No processo n.º 341/2018 os atos inválidos foram reconvertidos ao abrigo do disposto no artigo 164º do CPA, face à eliminação da referida norma e conseqüente conformidade da operação com o regime de edificabilidade previsto no PDM desde 2019.
- iii. Nos restantes dois processos (nº 105/2018 e 278/2018), trata-se de situações de muito reduzido impacto urbanístico, a norma geradora da invalidade dos atos foi, entretanto, eliminada do regulamento do PDM, tornando possível uma eventual legalização e, por fim, não está completamente afastada uma interpretação divergente daquela norma que tenha conferido legitimidade aos atos licenciadores.

Face ao exposto pelo ME, considera-se não estarem reunidos, em nenhum dos casos, os pressupostos para a comunicação desta matéria ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal competente com vista à eventual impugnação dos atos (Vd. **Anexo 15 e 16**).

- b)** Licença de operação de loteamento emitida no âmbito do processo urbanístico nº 429/2017 regista idêntica desconformidade com o nº 3 do artigo 53º do RPDM<sup>89</sup>. (Vd. **Anexo 4**)

No contraditório, o ME reconhece que a operação de loteamento violava o nº 3 do artigo 53º do RPDM à data em que foi aprovada, mas alega que, entretanto, os atos inválidos foram reconvertidos ao abrigo do disposto no artigo 164º do CPA, nos termos da alínea anterior.

- c)** Obras de alteração e ampliação de um edifício em propriedade horizontal - processo n.º 486/84<sup>90</sup> - foram licenciadas em desconformidade com o disposto, designadamente, no n.º 2 do artigo 46º do RPDM. (Vd. **Anexo 5**)

Em sede de contraditório, o ME discorda da posição da IGF argumentando uma diferente aproximação ao conceito urbanístico e forma de contabilização da “moda do número de pisos”, na frente urbana em que se localiza a operação urbanística, defendendo a inclusão do próprio prédio objeto da operação nesse cálculo para obter uma moda de 5 pisos nessa frente urbana. A IGF tem entendimento distinto e, ainda que aceitasse os argumentos expressos pelo ME, chegaria

---

<sup>89</sup> Muito embora este parâmetro só seja, em regra, escrutinável no âmbito da construção (licença ou comunicação prévia), a licença de loteamento em causa definiu com rigor a implantação e o perfil (nomeadamente a fachada principal, voltada ao arruamento) das edificações, verificando-se que foi ultrapassada a dimensão máxima da fachada de edifícios contíguos prevista no conjunto dos lotes 3 e 4 e também no conjunto dos lotes 12 e 13.

Não obstante, tendo a referida norma (n.º 3 do artigo 53.º do RPDM) sido eliminada na revisão do Plano operada em 2019, essas operações urbanísticas passaram a ser passíveis de legalização, uma vez que a desconformidade com os PMOT se reconduz apenas à referida norma.

<sup>90</sup> Analisado em resultado de denúncia apresentada na IGF: E. 4471/2019.

ao mesmo resultado que consta do projeto de relatório (moda de 4 pisos), pelo que mantém a posição e o enquadramento sustentados nos **Anexos 5 e 16**, justificando-se assim a sua comunicação ao Ministério Público competente.

- d) 7 operações de edificação de habitação coletiva com impacte relevante<sup>91</sup>, 5 licenciadas, uma das quais apenas parcialmente<sup>92</sup>, e 2 ainda não licenciadas (apenas com projeto de arquitetura aprovado)<sup>93</sup>, identificadas nos **Quadros 1 e 2** infra respetivamente, incumprindo os parâmetros mínimos de dimensionamento das áreas destinadas a “dotações coletivas de carácter local”<sup>94-95</sup>, em violação dos n.ºs 1 e 4, al. c), do artigo 91.º do RPDM.

Tal incumprimento, que, como se disse, seria gerador da nulidade dos atos licenciadores<sup>96</sup> e de aprovação do projeto de arquitetura<sup>97</sup>, incluiria também a liquidação dos valores da compensação urbanística<sup>98</sup>.

No caso das 5 mencionadas operações licenciadas, a sua regularização pressupunha, no entender da IGF, a emissão de novos atos administrativos de licenciamento que garantissem a satisfação dos referidos parâmetros, ou, não sendo possível a previsão das referidas áreas em projeto e caso a CME<sup>99</sup> considerasse que não se justificavam esses espaços no local, a liquidação e cobrança de **209.026,10 euros** de compensação em numerário em falta. (Vd. **Anexo 6**)

---

<sup>91</sup> Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo B – 1/17º do CRE.

<sup>92</sup> No processo n.º 280/2018, dividido em fases, apenas tinham sido licenciadas as fases 1 e 2, encontrando-se por licenciar as fases 3, 4 e 5.

<sup>93</sup> Não foi ainda emitido o despacho final de licenciamento e o correspondente alvará que é condição da sua eficácia.

<sup>94</sup> Esta desconformidade verificou-se inicialmente no processo n.º 175/2019 (**Anexo 12**). A verificação das restantes situações decorreu da constatação de que a não aplicação do disposto na alínea c) do n.º 4 e na alínea d) do n.º 5 do artigo 91º do RPDM constituiu prática uniforme na apreciação técnica dos serviços no período abrangido pela ação de controlo (tríenio 2019/2021).

<sup>95</sup> No caso das 3 situações ainda não licenciadas, os serviços municipais realizaram um cálculo errado das áreas para “dotações coletivas” aquando da aprovação do projeto de arquitetura, despacho que decide de forma definitiva estas questões, mas cuja repercussão (transferência/cedência para o domínio público e/ou pagamento em substituição de compensações urbanísticas) apenas ocorre com a emissão do licenciamento final.

<sup>96</sup> Cfr. alínea a) do artigo 68º do RJUE.

<sup>97</sup> Aprovação dos projetos de arquitetura: Desp./60284/2021, de 09/12/2021 (Proc.º 280/2018, reapreciação de todas as fases); Desp./42384/2021, do PCM, de 02/12/2021 (Proc.º 549/2020); Desp./37484/2021, do PCM, de 14/07/2021 (Proc.º 248/2021).

<sup>98</sup> A previsão e o dimensionamento de espaços verdes e de utilização coletiva e destinados a equipamentos de utilização coletiva, bem como de outras áreas destinadas a arruamentos, passeios ou estacionamento, constitui um parâmetro urbanístico a satisfazer pelas operações de loteamento e as obras de edificação de impacte relevante ou de impacte semelhante a uma operação de loteamento (cfr. n.º 2 do artigo 43º do RJUE e artigo 90º e ss. do RPDM). Nos casos em que as dotações coletivas previstas sejam inferiores às exigíveis, há lugar ao pagamento de uma compensação urbanística ao ME (Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 92º do RPDM), calculada nos termos do regulamento municipal (Cfr. n.º 3 do artigo H/88º do CRE). O pagamento total ou parcial das compensações, no entanto, apenas será devido, se a operação não permitir a previsão de áreas de “dotações coletivas” acrescidas e/ou a CME entenda não se justificarem novas áreas para esses fins. Tal deverá equacionar-se em sede legalização face à nulidade dos atos licenciadores.

<sup>99</sup> Ao abrigo dos seus poderes (Cfr. n.º 4 do art. 44.º do RJUE, n.º 3 do art.º 90.º do RPDM e n.º 1 do art. H/87º do CRE).

**Quadro 1 – Áreas de dotações coletivas em falta/Valor compensação urbanística (processos licenciados)**

Processo	Área de construção (m2)	Área de dotações coletivas (m2)				Valor da compensação (euros)		
		Exigível	Considerada	Corrigida	Em falta	Liquidado	Devido	Em falta
175/2019	3 253,00	1 789,15	1 818,00	107,00	1 682,15	0,00	42 053,75	42 053,75
365/2019	4 604,00	2 532,20	3 810,00	108,00	2 424,20	0,00	60 605,00	60 605,00
448/2019	4 974,00	2 735,70	3 807,00	831,00	1 904,70	0,00	47 617,50	47 617,50
157/2018	3 066,00	1 686,30	1 653,00	574,00	1 112,30	832,50	27 807,50	26 975,00
280/2018 (fases 1 e 2)	6 215,08	3 418,29	3 402,10	2 131,00	1 287,29	407,50	32 182,35	31 774,85
<b>TOTAIS</b>	<b>22 112,08</b>	<b>12 161,64</b>	<b>14 490,10</b>	<b>3 751,00</b>	<b>8 410,64</b>	<b>1 240,00</b>	<b>210 266,10</b>	<b>209 026,10</b>

Fonte: Processos de licenciamento

Nota: A fórmula de cálculo da compensação em numerário foi utilizada uniformemente pelos serviços da DGU desde a entrada em vigor do PDM revisto, em 2015 ( $C = Ac \times (P \times 0,5)$ ), em que “Ac” é a área em falta de “dotações coletivas” e “P” corresponde ao preço por metro quadrado de terreno na zona a estabelecer anualmente pela CM (50 euros)).

Por sua vez, a regularização da situação parcialmente não licenciada e das 2 situações ainda não licenciadas passaria, de acordo com a posição desta Autoridade, pela apresentação de novo projeto de arquitetura e a emissão de novo despacho de aprovação assegurando o cumprimento das áreas mínimas exigíveis para “dotações coletivas”, ou, nos mesmos termos acima descritos, a liquidação e cobrança de **283.157,71 euros** de compensação em numerário, com a emissão das respetivas licenças. (Vd. **Anexo 6**)

**Quadro 2 – Áreas de dotações coletivas em falta/Valor compensação urbanística (proc. não licenciados)**

Processo	Área de construção (m2)	Área de dotações coletivas (m2)				Valor da compensação (euros)		
		Exigível	Considerada	Corrigida	Em falta	Liquidado	Devido	Em falta
280/2018 (fases 3, 4 e 5)	7 294,27	4 011,85	3 727,14	2 279,94	<b>1 731,91</b>	0,00	43 297,71	<b>43 297,71</b>
549/2020	19 056,00	10 480,80	11 241,10	1 509,60	<b>8 971,20</b>	0,00	224 280,00	<b>224 280,00</b>
248/2021	4 868,80	2 677,84	1 459,20	836,00	<b>1 841,84</b>	30 466,00	46 046,00	<b>15 580,00</b>
<b>TOTAIS</b>	<b>31 219,07</b>	<b>17 170,49</b>	<b>16 427,44</b>	<b>4 625,54</b>	<b>12 544,95</b>	<b>30 466,00</b>	<b>313 623,71</b>	<b>283 157,71</b>

Fonte: Processos de licenciamento<sup>100</sup>

Em consequência do levantamento destas questões pela IGF, a CME, ainda no decurso dos trabalhos de auditoria, deu início aos procedimentos tendentes à regularização das situações em causa que, entretanto, foram concluídos da seguinte forma (Vd. **Anexo 6**):

- i. Em dois dos casos (Proc.ºs. 365/2019 e 248/2021) foi reposta integralmente a conformidade de todas as operações com as normas do RPDM e dos restantes

<sup>100</sup> O valor da receita referente às eventuais compensações urbanísticas foi calculado através da fórmula utilizada uniformemente pelos serviços da DGU, recentemente proposta para aprovação pela AM; Os valores relativos às fases 3, 4 e 5 do processo n.º 280/2018, resultam da subtração dos valores da proposta global cujo projeto de arquitetura foi aprovado (que inclui a alteração da licença relativa às fases 1 e 2); No caso do processo n.º 248/2021, muito embora o projeto de arquitetura aprovado previsse a cedência ao domínio privado municipal de 812,40 m2, essa área não foi considerada pela autarquia como área de “dotações coletivas”, o que constitui, em última análise, uma prerrogativa da autarquia (Cfr. nºs 3 e 4 do artigo 90º do RPDM).

regulamentos municipais, envolvendo, concomitantemente, alterações aos projetos/licenças, com previsão de novas áreas de dotações coletivas.

- ii. Nas demais situações, a reposição da legalidade processou-se através do pagamento dos montantes da compensação urbanística em falta.

Face à comprovação desta regularização à luz da disciplina urbanística, tendo-se, designadamente, substituído na ordem jurídica os atos licenciadores e de liquidação das compensações urbanísticas por novos atos, encontram-se presentemente ultrapassadas as invalidades detetadas pela IGF.

- e) Operação de loteamento licenciada no âmbito do processo nº 117/2020, incumprindo as “áreas de dotações coletivas” exigíveis, em violação do disposto na alínea c) do nº 5 do artigo 91º do RPDM, que permite apenas a contabilização de 80% da área total das partes comuns dos lotes para esses fins<sup>101</sup>.

Também aqui a regularização da situação impunha a emissão de novos atos administrativos de licenciamento que garantissem a satisfação dos referidos parâmetros, através de aditamento ao projeto que incluísse as dotações coletivas em falta, ou a devida liquidação adicional a título de compensação urbanística, correspondente à área em causa<sup>102</sup>.

Este caso veio igualmente a ser regularizado após ter sido detetado pela IGF, dando origem ao pagamento de 1.522,50 euros de compensação urbanística adicionalmente liquidada (Vd. **Anexo 7**), afastando assim a necessidade de outras diligências por parte desta Autoridade de Auditoria.

## 2.5. Liquidação e cobrança de taxas urbanísticas

A verificação dos procedimentos camarários de cálculo e liquidação de taxas urbanísticas, referentes aos processos de controlo de operações urbanísticas incluídos na amostra e nas denúncias analisadas, permitiu apurar:

- a) Erros na liquidação das taxas administrativas no processo de licença de loteamento nº 359/2020, mas que, depois de efetuado o encontro final entre as taxas pagas e devidas, se traduzem num desvio residual de 5 euros. (Vd. **Anexo 8**)

No contraditório, o ME demonstrou ter procedido à correção dos erros de liquidação (Vd. **Anexo 15**).

- b) Divergência de 60 euros, em desfavor da autarquia, na liquidação das taxas administrativas do processo de licença de construção nº 445/2017 (2ª fase da alteração/ampliação à licença). (Vd. **Anexo 9**)

---

<sup>101</sup> Por aplicação a alínea a) do artigo 68º do RJUE.

<sup>102</sup> Tendo em conta a fórmula de cálculo utilizada uniformemente pelos serviços municipais, que como se referiu, se traduziu na adaptação da fórmula prevista no CRE à redação do RPDM revisto e que foi recentemente proposta a respetiva aprovação pela AM.

No contraditório, o ME demonstrou ter procedido à liquidação adicional em falta (Vd. **Anexo 15**).

- c) Erro na liquidação e cobrança da TRMU no processo de loteamento nº 117/2020, no montante de 991,56 euros, o qual foi, entretanto, corrigido pelos serviços da DGU, mediante liquidação adicional e cobrança do valor em causa. (Vd. **Anexo 7**)
- d) Divergências quanto ao valor liquidado de TRMU, relativo ao aumento de área de construção no âmbito do processo n.º 376/2004 (licença especial para obras inacabadas) cujo processo de licenciamento ainda não foi concluído, carecendo por isso de esclarecimentos complementares do ME em sede de contraditório. (Vd. **Anexo 10**)

Em sede de contraditório, o ME procedeu ao esclarecimento detalhado das divergências em causa, daqui não decorrendo a necessidade de qualquer outra diligência (Vd. **Anexo 15**).

## 2.6. Fiscalização, processos de contraordenação e medidas de tutela de legalidade

### 2.6.1. Fiscalização

A fiscalização municipal na área do urbanismo encontra-se atribuída à subunidade de fiscalização integrada na DGU, é exercida por 4 fiscais municipais e apresenta as seguintes fragilidades:

- a) Predominantemente reativa, no seguimento de queixas e denúncias apresentadas;
- b) Insuficientemente dotada de recursos humanos, face ao universo a fiscalizar, e de formação dos mesmos, dificultando, segundo o Chefe da DGU, a sua atuação e eficácia.

### 2.6.2. Processos de contraordenação

No final de junho de 2021, a situação dos processos de contraordenações urbanísticas instaurados no período abrangido pela ação de controlo (bem como dos processos pendentes transitados de anos anteriores) era a seguinte:

**Quadro 3 – Processos de contraordenação urbanística**

Ano	Instaurados	Concluídos				Pendentes em 30/jun/2021
		2019	2020	1º semestre de 2021	Entre 2019 e 30/jun/2021	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)+(5)	(7)=(2)-(6)
Processos pendentes anteriores a 2019 ( 2016, 2017, 2018)	304	23	246	33	302	2
Processos de 2019	262	11	121	65	197	65
Processos de 2020	305		32	133	165	140
Processos de 2021 (1º semestre)	152			12	12	140
<b>Nº total de Processos</b>	<b>1023</b>	<b>34</b>	<b>399</b>	<b>243</b>	<b>676</b>	<b>347</b>
<b>Taxa de conclusão de processos (no ano/período)</b>		<b>6%</b>	<b>46%</b>	<b>24%</b>	<b>66%</b>	

Fonte: Informação prestada pela autarquia

Da análise do quadro supra e dos elementos recolhidos na autarquia, destacamos os seguintes aspetos:

- a) Em 30/06/2021, encontravam-se pendentes de decisão 347 processos, designadamente, 2 dos 304 processos instaurados antes de 2019 e 345 dos 719 processos instaurados desde 1/01/2019,

representando as pendências 34% dos processos abrangidos no período, num total de 1023 processos referenciados.

- b) A taxa de conclusão de processos foi de 66% (676/1023), totalizando 676 processos concluídos, atingindo o máximo anual em 2020, com conclusão de 399 processos, face ao mínimo em 2019, com 34 processos concluídos.
- c) Em 2021 foram concluídos praticamente todos os processos pendentes anteriores a 2019, o que indicia a inexistência ou um número reduzido de prescrições, atentos os prazos de prescrição nestes processos, quer dos ilícitos, quer das coimas.
- d) De 661 processos de contraordenação instaurados no triénio 2019/2021 (até 10/11/2021) com base em infrações previstas no RJUE, as decisões administrativas condenatórias aplicaram coimas em apenas 6 processos (0,9%), sanções de mera admoestação em 329 (cerca de 50% do total) e 19 foram objeto de arquivamento, encontrando-se os restantes 307 pendentes de decisão. Atendendo à baixa probabilidade de os agentes das infrações terem agido com reduzido grau de culpa na quase totalidade das situações, estes dados quantitativos indiciam que a determinação da sanção a aplicar, em muitos processos, não terá tido por base uma correta ponderação dos fatores e circunstâncias legalmente previstos<sup>103</sup>, apontando também para o incumprimento do dever de fundamentação das decisões por parte do PCM, nomeadamente, atendendo às vertentes preventiva e sancionatória do regime contraordenacional, deixando perpassar a ideia de alguma impunidade perante as infrações cometidas.
- e) Apuraram-se discrepâncias entre o número de participações efetuadas pela subunidade de fiscalização integrada na DGU e o número de processos de contraordenação efetivamente instaurados<sup>104</sup>, facto que indicia a existência de critérios e juízos de oportunidade na instauração do procedimento, contrários aos princípios da oficialidade e da legalidade<sup>105</sup> que orientam, nesta fase, a ação contraordenacional.

A análise de uma amostra de 5 processos de contraordenação por ilícitos urbanísticos<sup>106</sup> não revelou irregularidades de especial gravidade na instrução dos procedimentos de contraordenação<sup>107</sup>, nem permitiu sinalizar casos de prescrição, mas evidenciou as seguintes deficiências e irregularidades:

- a) Deferimento de pedido de pagamento da coima em prestações, sem comprovação da situação económica do arguido (aspeto verificado no processo n.º 13/2019);

---

<sup>103</sup> Cfr. artigos 18º e 51º do Regime Geral das Contraordenações – Ilícito de mera ordenação social (RGCO).

<sup>104</sup> A discrepância relativa ao ano de 2019 revelou-se a mais díspar do triénio, constando da lista das participações urbanísticas elaboradas pela fiscalização fornecida à equipa inspetiva um total de 408, sendo o número de processos de contraordenação instaurados no mesmo ano de 262, aí se incluindo, todavia, processos relativos a ilícitos em matérias alheias ao urbanismo, como publicidade, venda ambulante, caniços, fogueiras o que acentua a divergência entre os ilícitos participados internamente pelos fiscais e os procedimentos contraordenacionais efetivamente instaurados pelo PCM.

<sup>105</sup> Cfr. artigos 2º, 43º, 48º e 54º do RGCO.

<sup>106</sup> Processos n.º 104/2016, 112/2018, 13/2019, 107/2020 e 152/2021.

<sup>107</sup> Face ao RGCO e RJUE.

- b) Levantamento de auto de notícia com indicação errada da data da prática dos factos, conducente ao arquivamento do processo face ao disposto no artigo 5º do RGCO <sup>108</sup> (aspeto verificado no processo n.º 107/2020) e sem que existisse evidência de ter sido instaurado, em tempo, novo processo de contraordenação com suprimento desse erro.

### 2.6.3. Medidas de tutela de legalidade urbanística

Da análise da listagem fornecida pela DGU, relativa aos procedimentos encetados no triénio 2019/2021 tendentes à aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística, constatou-se que:

- a) Foram decretados 111 embargos (34 em 2019, 53 em 2020 e 24 em 2021), encontrando-se menos de metade dos processos de regularização concluídos (50)<sup>109</sup> e os demais pendentes de resolução definitiva.
- b) Apenas foi determinada pelo PCM a medida de embargo prevista no artigo 102º- B do RJUE, não havendo registo da adoção de outras medidas de tutela, como a demolição ou a cessação da utilização de edifícios ou frações dos mesmos<sup>110</sup>, apesar de terem decorrido diversos procedimentos tendentes à sua adoção.

A apreciação da matéria de fiscalização urbanística e da adoção das medidas de tutela da legalidade urbanística abrangeu os 18 processos de licenciamento urbanístico incluídos na amostra selecionada, tendo-se apurado, com relevância, que:

- a) Nas situações de embargo analisadas<sup>111</sup>, embora existam evidências da comunicação à Conservatória do Registo Predial (CRP) para efeitos do competente registo/averbamento, não foram propostas nem determinadas outras medidas conexas, como o corte de energia ou água ao local, destinadas a conferir maior eficácia à medida ou a realização de trabalhos de correção ou alteração da obra, com fixação de prazo para o efeito.
- b) Um edifício licenciado na área do PUZIE como “armazém industrial” (processo n.º 445/2017 – Vd. **Anexo 9**) encontra-se a ser objeto de utilização para fins comerciais, apesar desse uso não ser abrangido pela licença municipal, nem dispor, tão pouco, de autorização municipal para a utilização da área ampliada. Não obstante, nenhum destes factos foi objeto de fiscalização e das competentes medidas de tutela da legalidade urbanística até à respetiva sinalização por parte da equipa inspetiva<sup>112</sup>. Estes ilícitos, em razão do uso previsto (armazém industrial), importaram em amplas economias para os titulares da licença, decorrentes da não previsão de áreas de “dotações

---

<sup>108</sup> A participação original dos factos pela fiscalização municipal, conforme evidenciam os documentos que instruem o processo, remonta a uma data (09/07/2019) muito anterior à data que consta do auto de notícia como data dos factos (17/06/2020), reconhecendo o infrator na sua defesa, que na primeira data era o proprietário do imóvel e, portanto, o responsável/autor das obras de ampliação ilegais.

<sup>109</sup> Não sendo claro, se entre os concluídos estão situações de mera caducidade da ordem de embargo.

<sup>110</sup> Tal deveu-se, segundo a informação do Chefe da DGU, ao facto de não serem autonomizados os procedimentos tendentes à adoção dessas medidas.

<sup>111</sup> Processos 117/2020 (**Anexo 7**) e 376/2004 (**Anexo 10**).

<sup>112</sup> Ao abrigo, nomeadamente do disposto no nº 1 do artigo 109º do RJUE.

coletivas” obrigatórias ou da correspondente compensação urbanística<sup>113</sup>, por não configurar uma operação com impacte relevante<sup>114</sup>.

- c) Nos processos de licença de construção nº 445/2017, 172/2019 e 175/2019, apesar de ter sido detetada e participada pela fiscalização a realização de trabalhos sem ter sido emitida a respetiva licença e proposto o conseqüente embargo e a instauração de processo de contraordenação, em alguns dos casos, estas medidas não foram determinadas pelo PCM, como se impunha<sup>115</sup>.

As 2 situações denunciadas neste domínio, envolvendo a construção e utilização clandestinas do edificado, subsistem pendentes de reposição definitiva da legalidade urbanística, designadamente:

- a) Processo nº 562/2000: A inércia e omissão dos responsáveis camarários, à luz das suas competências, é incompreensível perante o decurso do tempo (a infração foi detetada em 2005), a recusa reiterada do infrator em demolir voluntariamente o edificado e a constatação de que a obra (anexo) não é legalizável face, nomeadamente, ao afastamento à EM 550.
- b) Processo nº 112/2002: Sendo legalizável a ampliação a tardoz e a piscina edificadas, não são legalizáveis os vãos introduzidos na parte ampliada que abrem diretamente para o terreno vizinho, situação a carecer da adoção de medidas de tutela.

Em sede contraditório, o ME informou dos desenvolvimentos ocorridos em ambos os processos, que ainda não se encontram concluídos (Vd. **Anexo 15**), pelo que se mantém as observações constantes do projeto de relatório.

## 2.7. Sistema de controlo interno no domínio do urbanismo

O ME dispõe de um regulamento de controlo interno aprovado em 1999<sup>116</sup> que:

- a) se encontra completamente desatualizado e desfasado da realidade orgânica dos serviços e da disciplina legal a que o ME se encontra sujeito; e
- b) não contém dispositivos relevantes diretamente aplicáveis à atuação das unidades orgânicas com competência no planeamento e gestão urbanística.

## 2.8. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)

O ME aprovou em 2012 e tem a vindo a atualizar um “Manual de Gestão” que engloba, no seu ponto 6.8, uma vertente de Gestão do Risco, que pretende identificar os responsáveis e os fatores de risco nas

---

<sup>113</sup> Se o uso do edifício estabelecido na licença de construção tivesse sido o comercial ou serviços, configuraria uma operação de impacte relevante, face às alíneas c) e/ou d) do nº 1 do artigo B-1/17º do CRE, ainda que se considerasse apenas a área do edifício original + a 1ª fase da ampliação já licenciadas (1 156,60 m<sup>2</sup> + 1 319,00 m<sup>2</sup>). Assim, se no âmbito da regularização da utilização do edifício e reposição da legalidade urbanística através de alteração à licença vier a ser estabelecido o uso atual efetivo (comércio/serviços) e tal se enquadre nos usos permitidos no PUZIE, haverá então lugar à previsão de dotações urbanísticas de carácter local, sob pena de violação do disposto no nº1 do artigo 90º do RPDM, que nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 91º do mesmo RPDM, ascendem a 1 361,58 m<sup>2</sup> (2 475,60 m<sup>2</sup> afetos a comércio/100 x 55), correspondentes a uma compensação urbanística monetária potencial para o município de 34.039,50 euros.

<sup>114</sup> Cfr. alínea e) do nº 1 do artigo B- 1/17º do CRE.

<sup>115</sup> Cfr., quanto ao processo nº 172/2019 (**Anexo 11**), os registos DGU/54255/2020, DGU/54256/2020 e DGU/54257/2020 e, quanto ao processo 175/2019 (**Anexo 12**), os registos DPGU/43131/2019 e DPGU/43132/2019.

<sup>116</sup> No âmbito do DL 54-A/99, de 22 de fevereiro.

diversas áreas de atuação do ME, nomeadamente ao nível operacional<sup>117</sup>, prevendo também a elaboração de “relatórios anuais de gestão”.

Apesar deste excerto do “Manual de Gestão” ter sido remetido à IGF e a outras entidades<sup>118</sup>, não constitui um documento autónomo e não contém muitos dos elementos previstos na Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) para a elaboração do PGRCIC, não permitindo, designadamente:

- a) Identificar os responsáveis pelas unidades orgânicas ou principais áreas de atuação do ME;
- b) Identificar e concretizar riscos relativos às tarefas e atividade das diferentes unidades orgânicas/serviços;
- c) Elencar as medidas concretas, preventivas e/ou mitigadoras dos mesmos;
- d) Identificar os responsáveis pela sua concreta implementação e o prazo (timing) para a sua implementação;
- e) Estabelecer regras, formato e timing para a avaliação da sua implementação.

Em suma, o ME não elaborou nem aprovou um PGRCIC, nos termos previstos na Recomendação n.º 1/2009 do CPC.

No contraditório, o ME concordou com as conclusões da IGF, propondo-se implementar o Programa de Cumprimento Normativo previsto no Regime Geral de Prevenção da Corrupção (Vd. **Anexo 15**).

---

<sup>117</sup> Conforme os requisitos da Norma NP EN ISO 9001 e da NP EN ISO 14001.

<sup>118</sup> Conselho de Prevenção da Corrupção, Ministério das Finanças, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e Direção-Geral das Autarquias Locais.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal de Esposende, são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C1.</b> A auditoria evidenciou fragilidades no planeamento territorial, designadamente:</p> <p>a) Reduzida atividade de planeamento, com a não aprovação de Planos de Urbanização ou de Pormenor desde 2007, nem delimitação de quaisquer Unidades de Execução, conforme impõe a execução (sistemática) do PDM de 2015.</p> <p>b) Predominância da execução assistemática do PDM, através do licenciamento de operações urbanísticas individuais a particulares, sem a necessária integração e harmonização com a envolvente e compatibilização com as infraestruturas e equipamentos existentes.</p> <p>c) A revisão do PDM de 2015 e respetiva alteração de 2019 não preveem a eliminação dos “solos urbanizáveis”, conforme impõe a revisão do RJGT de 2015.</p> <p>d) Sobredimensionamento do perímetro do solo urbano no PDM original e no atualmente em vigor após revisão.</p> <p>(vd. <b>ponto 2.1.</b>)</p>	<p><b>R1.</b> Elaboração de PU, PP e/ou delimitação de Unidades de Execução, previamente à aprovação de operações urbanísticas em solos urbanizáveis, cumprindo as regras de programação e execução do PDM de 2015, garantindo a qualidade do desenho urbano, o controlo e contenção da expansão urbana e o correto dimensionamento das infraestruturas.</p> <p>Revisão do PDM à luz do atual regime legal, com a consequente redução do perímetro do solo urbano, por força da eliminação dos “solos urbanizáveis”.</p>
<p><b>C2.</b> Assinalam-se insuficiências nos regulamentos municipais, designadamente:</p> <p>a) O PDM apresenta lacunas, difícil sistematização e falta de clareza de algumas normas, dispositivos e conceitos, em particular, no que concerne às “dotações coletivas”.</p> <p>b) O Código Regulamentar de Esposende (CRE) padece de desatualização e imprecisões jurídicas face à atual legislação, nomeadamente, quanto à “comunicação prévia” e ao cálculo das taxas e compensações urbanísticas.</p> <p>c) A revisão de 2015 do RPDM não foi acompanhada pela previsão no CRE de uma fórmula de cálculo das compensações compatível com essa nova versão do PDM, assim gerando a ilegalidade das respetivas liquidações a partir daí, sendo que a deliberação tomada pela CME em 2022 para</p>	<p><b>R2.</b> Revisão do regulamento do PDM, da parte B do CRE e respetivo capítulo IV e Anexos 8 e 10 referentes às taxas e compensações urbanísticas, com vista a corrigir as insuficiências detetadas.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>regularizar esses atos se revelou ilegal, invalidade que afetou consequentemente as liquidações produzidas até essa decisão municipal.</p> <p>(vd. <b>ponto 2.2.2</b>)</p>	
<p><b>C3.</b> Não execução de operações sistemáticas de reabilitação urbana.</p> <p>(vd. <b>ponto 2.3.</b>)</p>	<p><b>R3.</b> Operacionalização sistemática da reabilitação urbana, através da utilização de modelos legais de contratualização com os privados e respetivo financiamento, ao abrigo das ORU já aprovadas e correspondentes programas estratégicos.</p>
<p><b>C4.</b> No âmbito da gestão urbanística do ME apurou-se que:</p> <p>a) Foram aprovadas 16 operações urbanísticas (13 licenciadas, 1 parcialmente licenciada e 2 com projeto de arquitetura aprovado) em violação das regras do PDM, sendo por isso nulos os respetivos atos administrativos de licenciamento/aprovação emanados pelo PCM.</p> <p>b) Dessas 16 nulidades, 8 decorrem da não previsão das áreas exigíveis para “dotações coletivas de carácter local”, estando em causa a liquidação e cobrança adicional de aproximadamente <b>495 m€</b>, a título de compensações urbanísticas, situações que, após serem detetadas pela IGF, a CME regularizou na totalidade.</p> <p>Em consequência da intervenção da IGF, o ME regularizou ou justificou todas as situações através reconversão de atos inválidos, da prolação de novos atos e/ou da liquidação e cobrança das compensações urbanísticas em falta, exceto no processo n.º 486/84, cuja invalidade subsiste.</p> <p>(vd. <b>ponto 2.4.3.</b>)</p>	<p><b>R4.</b> Declaração de nulidade dos atos que ainda se mantêm inválidos e adoção, subsequente, das adequadas medidas de tutela da legalidade urbanística.</p>
<p><b>C5.</b> Além de lapsos materialmente irrelevantes na liquidação das taxas administrativas, detetaram-se erros no cálculo da TRMU em dois processos, um no proc. de loteamento n.º117/2020, no montante de 991,56 euros em desfavor do município, entretanto já regularizado, e outro no processo n.º 376/2004, cujo processo de licenciamento ainda não foi concluído.</p> <p>(vd. <b>ponto 2.5.</b>)</p>	<p><b>R5.</b> Correção dos erros detetados na liquidação de taxas urbanísticas e promoção da cobrança efetiva das taxas em falta, carecendo ainda o cálculo da TRMU no processo n.º 376/2004 de esclarecimentos complementares do ME em sede de contraditório.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C6.</b> Quanto à fiscalização urbanística, processos de contraordenação instaurados e medidas de tutela da legalidade aplicadas no triénio 2019/2021, apurou-se que:</p> <p>a) A fiscalização municipal tem assumido um papel, sobretudo, reativo.</p> <p>b) A aplicação de multa efetiva em processos de contraordenação ocorreu em apenas 6 (0,9%) de um total de 661 processos, sendo em cerca de 50% das decisões aplicada a sanção de admoestação, deixando perpassar a ideia de alguma impunidade perante as infrações cometidas.</p> <p>c) As medidas de tutela da legalidade urbanística reconduziram-se a embargos de obras, registando-se diversas situações em que apesar de proposta e devidamente enquadrada a demolição ou cessação de utilização, não foram decididas pelo PCM.</p> <p>(vd. <b>ponto 2.6.</b>)</p>	<p><b>R6.</b> Cumprimento dos regimes legais em matéria de medidas de tutela da legalidade urbanística e de contraordenações, nomeadamente, do dever de decisão, nas situações em que a ação dos órgãos competentes, em particular, do PCM, não é informada, do ponto de vista da lei, por critérios discricionários ou de oportunidade.</p>
<p><b>C7.</b> O sistema de controlo interno do ME apresenta as seguintes debilidades:</p> <p>a) As normas de controlo interno em vigor encontram-se desatualizadas e não incluem a área do urbanismo, considerada de risco elevado.</p> <p>b) O Manual de Gestão aprovado pelo ME não reúne os requisitos exigíveis para ser considerado um PGRIC, o que permite concluir pela sua inexistência.</p> <p>(vd. <b>pontos 2.7. e 2.8.</b>)</p>	<p><b>R7.</b> Aprovação de normas e medidas efetivas de controlo interno no âmbito da atuação dos órgãos e serviços municipais no domínio do urbanismo e aprovação e implementação de um PGRIC, em conformidade com os requisitos recomendados pelo CPC.</p> <p><b>R8.</b> Implementação de um Programa de Cumprimento Normativo (Cfr. artigo 5º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção) que inclua:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPR);</li> <li>• Código de Conduta;</li> <li>• Programa de Formação; e</li> <li>• Canal de Denúncias.</li> </ul>

#### 4. PROPOSTAS

Em resultado do exposto, em particular no **ponto 3.1**, propõe-se:

**4.1.** O envio do presente relatório e anexos a Sua Excelência a Secretária de Estado do Orçamento para homologação, nos termos do nº 1 do artigo 15º do Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho, com sugestão de reenvio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

**4.2.** Após homologação:

- a)** a remessa, pela IGF, do relatório e anexos ao Presidente da Câmara Municipal de Esposende que, nos termos do nº 6 do art.º 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, deverá dar conhecimento a esta Autoridade de Auditoria, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das eventuais medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no **ponto 3.2.**, em particular quanto às matérias vertidas nos **pontos 2.6.3. e 2.8.**
- b)** a comunicação da matéria vertida na **alínea h) do ponto 2.2.2.**, na **alínea c) do ponto 2.4.3.** e nos **Anexos 5 e 16** ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga para afeito de eventual proposição de ação administrativa com vista à declaração judicial da nulidade dos atos.

O presente trabalho foi coordenado pelo Chefe de Equipa António Pega e realizado pelo Inspetor Paulo Lage, que subscreve, em seu nome e do referido Chefe de Equipa, o presente relatório.

À consideração superior.

## LISTA DE ANEXOS

---

- Anexo 1** Amostra de processos urbanísticos
- Anexo 2** Análise quantitativa dos perímetros urbanos
- Anexo 3** Operações urbanísticas desconformes com o nº 3 do artigo 53º do RPDM
  - Anexo 3.1** Parecer interpretativo da equipa autora da Revisão do PDM de 2015
  - Anexo 3.2** Auto de declarações do Chefe da DPGU
  - Anexo 3.3** Auto de declarações do PCM
- Anexo 4** Processo de licença de loteamento 429/2017
- Anexo 5** Processo nº 486/84 (antiga Residencial Acrópole)
- Anexo 6** Invalidades decorrentes da não previsão das áreas para “dotações coletivas” exigíveis
- Anexo 7** Processo de licença de loteamento 117/2020
- Anexo 8** Processo de licença de loteamento 359/2020
- Anexo 9** Processo de licença de construção 445/2017
- Anexo 10** Processo de licença de construção 376/2004
- Anexo 11** Processo de licença de construção 172/2019
- Anexo 12** Processo de licença de construção 175/2019
- Anexo 13** Comunicação prévia 16/2021
- Anexo 14** Processo de licença de construção 405/2020
- Anexo 15** Contraditório institucional – Pronúncia do Município de Esposende
- Anexo 16** Análise do contraditório