



Município da Póvoa de Varzim
Praça do Almada
4490-438 Póvoa de Varzim
Portugal (PT)

T: (+351) 252 090 000
F: (+351) 252 090 010
E: geral@cm-pvarzim.pt
I: www.cm-pvarzim.pt

PARA

IGF – AUTORIDADE DE AUDITORIA

autoridadeauditoria@igf.gov.pt

NOSSA REFERÊNCIA:
3798/23

DATA:
2023-09-08

Assunto: CONTROLO DO URBANISMO
MUNICÍPIO DA PÓVOA DE VARZIM
Processo n.º 2022/311/A9/590

EXMO. SENHOR
INSPETOR DE FINANÇAS DIRETOR,

AIRES HENRIQUE DO COUTO PEREIRA, na qualidade de Presidente da Câmara e em representação do MUNICÍPIO DA PÓVOA DE VARZIM, Pessoa Coletiva n.º 506.741.400, convidado a pronunciar-se sobre o teor do projeto de Relatório da Auditoria efetuada a este Município, vem dizer a V.Ex.^a o seguinte:

Seja-me permitido que, antes de mais, saliente o aspeto altamente pedagógico de que a Auditoria, claramente, se revestiu – designadamente no contacto que os nossos serviços tiveram oportunidade de manter com os Senhores Inspetores que a realizaram – e que, aliás, produziu efeitos na constância da Auditoria.

Levando também em conta esse aspeto pedagógico, importa desde já manifestar a intenção deste Município de conformar os procedimentos que resultam menos corretos com as recomendações formuladas.

Posto isto, passaremos a abordar os aspetos específicos do Projeto de Relatório.

RECOMENDAÇÃO R1 / PERÍMETROS URBANOS

Em consequência do disposto na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, logo na sua 2ª versão (Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto), e na revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (em cumprimento do art.º 81º da referida Lei), o Solo urbano, passa a ser “*aquele que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação.*”

Esta definição difere substancialmente daquela que esteve subjacente à elaboração do Plano Diretor Municipal em vigor (Aviso n.º 2157/2015, de 26 de fevereiro), a saber:

“Solo urbano, aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano.” (Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro).

O quadro legal que enquadra a elaboração dos PDM's de 2ª geração desenha-se de forma a que os perímetros Urbanos integrem áreas não edificadas nem urbanizadas, mas para as quais se prevê a ocupação durante a vigência do instrumento. Esta consubstanciação do Solo Urbanizável (ou Urbano desocupado...) assenta: ora na previsão de crescimento da população residente (ou no caso do Município da Póvoa de varzim, na possibilidade da aquisição de 2ªs habitações, por exemplo), ora na opção estratégica de fomentar e estimular a

atratividade para o território municipal, podendo até estar em orientação oposta daquela que as estatísticas e os estudos prospetivos poderiam apontar.

O Município tem em curso o procedimento de Revisão do Plano Diretor Municipal, motivado exatamente pela alteração de conceitos introduzida pela Lei de Bases (e pelo RJIGT).

Para abertura do procedimento, e conforme previsto legalmente, o Município procedeu à elaboração do relatório de Estado de Execução do PDM, e aí constatou o sobredimensionamento dos Perímetros Urbanos.

Neste cenário, não só pela definição atual de solo urbano (sem possibilidade de integrar solo urbanizável), como também por constatação fatural do resultado territorial da qualificação/classificação de solo constante do PDM atual, da Revisão do Plano Diretor Municipal em curso resultará necessariamente a diminuição expressiva e realista da área definida como Perímetro Urbano.

RECOMENDAÇÃO R2 / REGULAMENTOS MUNICIPAIS

Como se dá nota do projeto de Relatório, em 1 de janeiro do corrente ano, entraram em vigor seis novos regulamentos, dos quais, pela sua relação com o âmbito matéria da Auditoria, os seguintes:

- Regulamento n.º 1180/2022 (Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação);
- Regulamento n.º 1181/2022 (Regulamento de Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos e Limpeza dos Espaços Públicos);
- Regulamento n.º 1201/2022 (Regulamento de Ocupação do Espaço Público e da Publicidade);
- Regulamento n.º 1202/2022 (Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas Municipais).

A revisão quase integral do quadro regulamentar do Município - que se traduziu num processo moroso - foi determinada, entre outras razões, pela necessidade de atualizar a regulamentação municipal, por integração das disposições legislativas entretanto produzidas e, também, pela diferente configuração de algumas das atividades reguladas.

Naturalmente que o Município irá manter essa preocupação, reapreciando regularmente os seus normativos, atualizando-os em função de alterações legislativas.

RECOMENDAÇÃO R3 / GESTÃO URBANÍSTICA

Será tida em conta a recomendação formulada quanto à execução orientada dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

RECOMENDAÇÃO R4 / SUBDELEGAÇÕES DE COMPETÊNCIAS

Na primeira reunião do atual mandato autárquico, realizada no dia 18 de outubro de 2021, a Câmara Municipal tomou deliberação pela qual delegou um conjunto de competências suas no Presidente da Câmara.

E na sequência dessa deliberação, no âmbito da distribuição de funções pelos membros do órgão executivo, o Presidente da Câmara proferiu Despachos pelos quais subdelegou competências nos Vereadores.

Conforme se assinala no projeto de relatório, do teor da deliberação camarária de 18 de outubro de 2021, bem como dos despachos que titulam as subdelegações de competências para a prática de atos de gestão urbanística (referem-se apenas estes, uma vez que em mais nenhum caso houve subdelegação por parte de Vereador delegado), não consta, expressamente, que o órgão delegado (Presidente da Câmara ou Vereador) fique autorizado a subdelegar as competências que lhe

são delegadas.

Diga-se de passagem que isso tem sido a prática de todos os atos idênticos ao longo, pelo menos dos seis mandatos autárquicos anteriores...

Reconhecemos que essa menção deveria constar dos atos de delegação – como é entendimento dessa Autoridade de Auditoria – razão pela qual será promovida a sua regularização.

Assim, na próxima reunião do executivo municipal – agendada para 11 do corrente – será proposto que a Câmara Municipal, nos termos previstos no artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo, decida:

- Ratificar a deliberação tomada em reunião de 18 de outubro de 2021, tendo por objeto a delegação de competências no Presidente da Câmara, no sentido de que o Presidente da Câmara fica autorizada a subdelegar, nos Vereadores, as competências que lhe são delegadas;
- Ratificar os Despachos pelos quais o Presidente da Câmara delegou e subdelegou competências nos Vereadores.

Imediatamente após a pronúncia do órgão executivo, o Presidente da Câmara tomará decisões de idêntico sentido relativamente aos despachos que titulam as subdelegações de competências para a prática de atos de gestão urbanística.

RECOMENDAÇÃO R5 / PROCESSO URBANÍSTICOS

Impor-se-á a regularização das situações que o exijam, em estrito cumprimento do quadro jurídico aplicável.

Salvaguardado o devido respeito por diverso entendimento, não se afigura, contudo, incontestada a verificação das desconformidades apontadas no Projeto de Relatório, como a seguir se expõe.

No que tange ao Processo n.º 964/2017, considera-se que, diversamente do concluído no Projeto de Relatório, a licença de construção não se encontra desconforme com o Plano de Urbanização da Póvoa de Varzim (PUPV), nomeadamente com a área de cedência exigível nos termos do disposto no respetivo Regulamento, não ocorrendo a pretendida nulidade do ato administrativo em questão.

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 102º do Regulamento do PUPV, os promotores cedem para o domínio público municipal “*as parcelas de terreno destinadas a infraestruturas e pequenos espaços públicos que vão servir diretamente o conjunto a edificar*” (alínea a) do referido n.º 2) e “*as parcelas de terreno destinadas a infraestruturas gerais, designadamente zonas verdes urbanas, equipamentos e vias coletoras, conforme previsto na Planta de zonamento do PUPV*” (alínea b) do mesmo n.º 2), estando fixada para a totalidade da área do PUPV uma cedência média para infraestruturas gerais de 0,5 m² por cada m² de ABC (artigo 81º, n.º 1, e artigo 102º, n.º 3, alínea a) do Regulamento do PUPV).

No que se refere às “*zonas verdes urbanas*”, as mesmas incluem, além do mais, os “*percursos verdes pedonais*” (artigo 33º, alínea b), do Regulamento do PUPV), que são “*todos os corredores verdes presentes na planta de zonamento*” (artigo 35º, n.º 3, do Regulamento do PUPV), e os “*alargamentos do espaço público e praças verdes*” (referida alínea b) do artigo 33º do Regulamento do PUPV), que integram todas as áreas verdes assinaladas na planta de zonamento não reconduzíveis a outra zona verde urbana, podendo estar associadas a percursos verdes urbanos (artigo 35º, n.º 5, do Regulamento do PUPV).

Compulsada a planta de zonamento do PUPV, verifica-se que a área cedida no âmbito da operação urbanística em referência integra, na sua totalidade, uma “*zona verde urbana*”, pelo que a cedência em causa terá de ser, como foi, integralmente contabilizada como destinada a “*infraestruturas gerais*” (como foi integralmente

contabilizada para apuramento da “*área de cedência média*” prevista nos artigos 81º e 102º do Regulamento do PUPV).

Não se verificou, pois, a apontada violação do PUPV, nomeadamente do disposto no artigo 81º do respetivo Regulamento.

Em qualquer caso, e sem prescindir do exposto, nunca o ato de licenciamento em questão padeceria da nulidade que lhe vem assacada – conforme resulta do disposto no artigo 182º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, e se encontra expressamente estabelecido na alínea b) do n.º 3 do artigo 102º do Regulamento do PUPV, a cedência efetiva inferior à cedência média não consubstancia violação do PUPV, originando tão-só, para o proprietário, a obrigação de compensar o Município nos termos previstos no atinente regulamento municipal.

No que se refere ao Processo n.º 651/2019, cumpre esclarecer que no licenciamento em causa não foi licenciada qualquer “oficina auto”, mas sim um edifício destinado a comércio e serviços, cujo uso é perfeitamente compatível com as funções habitacionais, tal como previsto nos artigos 47.º e 48.º do Regulamento do PUPV. Ou seja, a fim de evitar uma excessiva monofuncionalidade, o Plano define que nas zonas habitacionais, quer sejam de expansão (HE), a qualificar HQ), a conservar e ou consolidar (HC), quer sejam não tipificadas (H11 a H22), é admitido incluir outros usos, nomeadamente equipamentos, funções terciárias e indústria tipo 3, desde que compatíveis com a habitação.

Na zona HE6 o uso dominante é o habitacional, com ocorrência obrigatória de funções não habitacionais no rés-do-chão, salvo se estes forem vazados.

O projeto prevê apenas um edifício térreo com funções não habitacionais a esse nível, ou seja, não está impedido de concretizar habitação nos restantes pisos, quando assim o entender ampliar.

A licença de construção sob menção não se apresenta, pois, desconforme com o estabelecido no plano.

Relativamente ao Processo n.º 27/2021, entende-se não estarem verificadas as invalidades consideradas no Projeto de Relatório.

Conforme decidido pelos Tribunais (cf., por todos, o douto Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 15/10/2009, proferido no Processo n.º 02754/07), *“a variação inferior a 3% das áreas de implantação e de construção não consubstancia, propriamente, uma violação à disciplina do loteamento, mas antes, uma derrogação de pormenor tolerada pelo legislador através de mera decisão do Município, sem dependência de um procedimento de alteração à licença de loteamento. Trata-se de uma autorização implícita do Município, não só à construção da edificação, mas também à alteração da licença de loteamento, suscetível (...) de integrar a figura do ato administrativo implícito”*, sendo de concluir que, se a licença foi deferida apesar da detetada variação (inferior a 3%) da área de construção, *“isto significa que pretendeu alterar a licença de loteamento, nos termos permitidos pelo citado artigo 27º/8 do D.L. 555/99, de 16 de dezembro”*.

A alteração da licença de loteamento (ato implícito), por seu turno, observou o previsto no PUPV, concretamente o previsto no artigo 65º, n.º 7, do respetivo Regulamento.

Nos termos do disposto no referido n.º 7 do artigo 65º do Regulamento do PUPV, *“a zona H17 corresponde a um terreno a urbanizar, abrangido pelo Alvará de loteamento n.º 10/2003; em eventuais alterações à licença de loteamento, não pode haver aumento do índice bruto de construção”*.

O índice bruto de construção mencionado no normativo em referência, aplicável à zona H17, é um parâmetro urbanístico definido pelo PUPV para a zona em causa (artigo 4º, n.º 4, alínea a), do Regulamento do PUPV), que, pois, terá de se apresentar determinado e fixo (os parâmetros urbanísticos, que fazem parte do conteúdo material do plano, vinculam direta e imediatamente os particulares).

Não tendo havido qualquer alteração ao referido preceito do Regulamento do PUPV, que, pois, se mantém com a redação originária, a proibição de aumento do índice bruto de construção reportar-se-á necessariamente ao índice bruto de construção previsto na licença de loteamento aquando da aprovação do PUPV (índice bruto de construção previsto na licença de loteamento inicial, de 2003).

Conforme se salienta no Projeto de Relatório, na sequência de sucessivas alterações à licença de loteamento em causa, registou-se “*ao longo dos anos e no conjunto dos lotes uma diminuição global da área de construção e, conseqüentemente, do índice de construção relativamente ao previsto na licença inicial de 2003*”, não resultando da alteração da licença de loteamento em causa o aumento do índice bruto de construção da Zona H17.

Em suma, quer o ato (implícito) de alteração da licença de loteamento, quer o ato de licenciamento da construção, estão conformes ao quadro jurídico aplicável, não padecendo das invalidades aventadas.

RECOMENDAÇÃO R6 / ÁREAS DE REABILITAÇÃO URBANA

O Município da Póvoa de Varzim, nos termos do previsto no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, aprovou a delimitação da Área de Reabilitação Urbana da Cidade da Póvoa de Varzim.

No citado diploma se dispõe que “*A reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana é promovida pelos municípios, resultando da aprovação: a) Da delimitação de áreas de reabilitação urbana (...)*”, sendo esta delimitação “*da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal*”.

O projeto de delimitação da área de reabilitação urbana foi submetido à apreciação do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., que dispôs do prazo de 15 dias para emitir parecer não vinculativo, tendo simultaneamente sido submetido a

discussão pública, tendo a sua aprovação sido publicada pelo Aviso n.º 11354/2015, de 5 de outubro, na 2ª série do Diário da República.

Em 15 de Outubro de 2018, pelo Aviso n.º 14775/2018, o Município da Póvoa de Varzim publicou a aprovação das Operações de Reabilitação Urbana (ORU) e os respetivos Programas Estratégicos de Reabilitação Urbana para as Áreas de Reabilitação Urbana delimitadas em 2015.

Apesar da delimitação territorialmente alargada da Área de Reabilitação Urbana da Cidade da Póvoa de Varzim, a esta não corresponde a consideração (alargada) de que qualquer operação urbanística configure uma ação de reabilitação urbana. A Operação de Reabilitação Urbana da Área de reabilitação Urbana da Cidade da Póvoa de Varzim é do tipo sistemática, sendo acentuada a vertente integrada da intervenção, dirigindo-se à reabilitação do edificado e à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva.

Da leitura do Capítulo IV do PERU, nomeadamente do ponto 1 - Operações e Ações Estruturantes, se confirma que o conjunto articulado de intervenções que, de uma forma integrada, visam a reabilitação urbana de uma determinada área, incide essencialmente em Edifícios (*“visando qualificar e dignificar o edificado existente, adaptando-o às exigências atuais, promovendo a área como lugar habitado”*), Equipamentos, Espaços Urbanos e Verdes de Utilização Coletiva, Atividades Económicas e Infraestruturas Urbanas.

Note-se que, em abstrato, afigura-se admissível que operações urbanísticas das quais resultem construções novas possam integrar o conceito de Reabilitação Urbana (ou até de Regeneração Urbana, tal como definida na Lei de Bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, no seu art.º 61.º) simplesmente as especificações, características e enquadramento de tal possibilidade não se encontram definidos nos instrumentos em vigor no Município

da Póvoa de Varzim, dirigindo-se estes diretamente ao já edificado e a carecer de reabilitação.

RECOMENDAÇÃO R7 / LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DE TAXAS URBANÍSTICAS

Será de imediato promovida a sanção das irregularidades apuradas ao nível do procedimento de liquidação das taxas urbanísticas, determinando-se, designadamente:

- a elaboração e junção ao processo da folha de liquidação das taxas em momento anterior ao da prolação do despacho final de licenciamento, por forma a que este incorpore simultaneamente o ato de liquidação;
- a indicação na folha de liquidação das taxas de todos os elementos fundamentais para a verificação por parte dos sujeitos passivos da correção da liquidação efetuada, de modo a serem garantidos os direitos de reclamação e/ou impugnação.

No que respeita aos detetados erros de liquidação da Taxa de Urbanização, decorrentes da não atualização do coeficiente “V” da fórmula de cálculo prevista no Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação (RMUE), serão praticados os atos de liquidação adicional devidos e efetuada a consequente cobrança dos montantes em falta.

No que, contudo, se refere à compensação liquidada no Processo n.º 964/2017, afigura-se que o atinente ato de liquidação não padece dos vícios que lhe estão assacados, tendo as áreas de cedência sido devidamente contabilizadas, conforme supra se explicitou (cf., na pronúncia relativa à RECOMENDAÇÃO R5 / PROCESSO URBANÍSTICOS, o segmento relativo ao referido Processo n.º 964/2017, que aqui se dá por integralmente reproduzido).

RECOMENDAÇÃO R8 / PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO / EMBARGOS

Ao longo dos últimos anos, o serviço ao qual está cometida a tramitação dos processos de contraordenação sofreu várias modificações – desde logo pela saída, em mobilidade para outra entidade pública, do técnico superior que coordenava esse serviço.

A tramitação administrativa de todos os procedimentos contraordenacionais esteve durante algum tempo “unificada”, integrando as contraordenações estradais no Serviço de Contraordenações.

Uma vez que experiência colhida durante esse período aconselhava uma reponderação do modelo vigente, desde 2021 os processos contraordenacionais levantados nos termos do Código da Estrada passaram a ser tramitados pela Polícia Municipal.

Deste modo, ao Serviço de Contraordenações ficou cometida a tramitação de todos os procedimentos do regime “geral”, isto é, em matéria de Ilícito de Mera Ordenação Social (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro).

Por outro lado, e com a preocupação de conferir maior celeridade e rigor no tratamento dos processos, desde maio do ano transato, toda a instrução é acompanhada por Técnico-Superior – Jurista, a quem igualmente está cometida a redação das propostas de decisão final.

Com estas medidas (que já tiveram como efeito a “recuperação” de processos de anos anteriores), estamos convictos de que a instrução e fundamentação das decisões dos processos de contraordenação será adequada, ao mesmo tempo que estará acautelada a ocorrência de prescrições, bem como a plena execução das decisões condenatórias.

Será tida em conta a recomendação formulada quanto aos embargos.

Reconhecemos a pertinência de lançar mão de medidas de tutela legalmente previstas, tais como a interrupção do fornecimento de água (ou de energia) à obra – medidas estas às quais o Município já vinha recorrendo, mas apenas nas situações

em que se verificava incumprimento da ordem de embargo.

RECOMENDAÇÃO R9 / CONTROLO INTERNO

O Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e em simultâneo aprovou o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).

À data da Auditoria efetuada a este Município, já se encontrava em elaboração o novo Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PRR), cumprindo esse diploma legal.

Esse documento abrange toda a Estrutura Orgânica da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim, sua organização e atividade, incluindo áreas de administração, de direção, operacionais ou de suporte, e contém:

- a) As áreas de atividade da entidade com risco de prática de atos de corrupção e infrações conexas;
- b) A probabilidade de ocorrência e o impacto previsível de cada situação, de forma a permitir a graduação dos riscos;
- c) Medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos e situações identificados;
- d) Nas situações de risco elevado ou máximo, as medidas de prevenção mais exaustivas, sendo prioritária a respetiva execução;
- e) A designação do responsável geral pela execução, controlo e revisão do PRR, que pode ser o responsável pelo cumprimento normativo.

Especificamente no que se refere à área da gestão urbanística, estão contempladas as seguintes medidas:

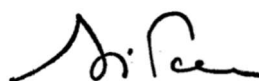
- Sensibilização dos trabalhadores para obrigatoriedade do cumprimento dos princípios éticos e deontológicos inerentes ao exercício de funções públicas;

- Transparência nos processos internos com envolvimento de mais do que uma pessoa;
- Rotatividade das áreas entre os trabalhadores que prestam informações sobre processos de operações urbanísticas, por forma a minorar o risco de ocorrência de tratamentos distintos para casos de natureza semelhante;
- Divulgação do Código de Ética e Conduta;
- Implementação de uma estratégia de distribuição aleatória de processos;
- Implementação de medidas de organização do trabalho, por forma a assegurar a rotatividade e variabilidade, por parte dos técnicos no exercício das suas funções;
- Informatização dos procedimentos por forma a não permitir que a ordem temporal da entrada dos procedimentos possa ser modificada seguindo a sua tramitação por ordem de Entrada.

Refira-se ainda que se procederá ao reforço, adequado, dos recursos humanos afetos a esta área.

O documento está concluído, devendo ser submetido à apreciação da Câmara Municipal durante o corrente mês de setembro.

Sendo tudo quanto se nos oferece dizer, subscreve-se com os melhores cumprimentos, o



AIRES HENRIQUE DO COUTO PEREIRA
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL