



inspeção geral. finanças

acrescentar Valor à gestão pública

CONTROLO DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

Auditoria ao Município de Miranda do Corvo

Proc. n.º 2012/185/B1/1034

Relatório n.º 899/2014

junho de 2014

i n t e g r i d a d e
i n o v a ç ã o
f i a b i l i d a d e

PARECER:

A consideração superior, com a minha concordância.

Assinado por: **MÁRIO RUI FERREIRA TAVARES DA SILVA**

Num. de Identificação Civil: BI098493558

Data: 2014.09.26 13:25:03 GMT Daylight Time

Localização: Lisboa/Subinspetor-geral de finanças



Assinado por: **MANUELA FERNANDA DA ROCHA GARRIDO**

Num. de Identificação Civil: BI080524559

Data: 2014.06.13 11:51:11 GMT Daylight Time

Localização: Inspectora de Finanças Diretora



À consideração do Subinspetor-Geral, Dr. Mário Rui Tavares da Silva:

Concordo com o vertido no presente relatório, nomeadamente com as conclusões e recomendações (1 a 12, alertando para a necessidade da CMA comunicar à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção do relatório, o respectivo acatamento). Proponho encaminhamento ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para efeitos do previsto nos itens 4.1. e 4.2..

Manuela Garrido

Inspectora de Finanças Diretora

DESPACHO:

Concordo. À consideração de S. Ex^o o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

Assinado por: **MARIA ISABEL DA SILVA CASTELÃO FERREIRA DA SILVA**

Num. de Identificação Civil: BI023512792

Data: 2014.10.06 14:58:49 GMT Daylight Time

Localização: SIG. P^o Inspetor-Geral



Relatório Nº 899/2014

Processo nº 2012/185/B1/1034

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE MIRANDA DO CORVO – CONTROLO DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

SUMÁRIO EXECUTIVO

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria temática nas áreas do urbanismo.
ENTIDADE AUDITADA	Município de Miranda do Corvo.
FUNDAMENTO	A presente auditoria enquadra-se no Projeto “Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica”, previsto no Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças para 2012.
ÂMBITO	2009-2012.
OBJECTIVOS	Avaliar a actuação do Município no domínio da gestão urbanística, mormente na sua componente financeira, patrimonial e de legalidade.
METODOLOGIA	A metodologia utilizada obedeceu às fases do planeamento e de execução da ação e a alguns dos procedimentos de controlo, previstos no Guião de auditoria ao financiamento da urbanização municipal da IGF.
CONTRADITÓRIO	Efectuado contraditório formal institucional ao Município de Miranda do Corvo.
CICLO DE REALIZAÇÃO	setembro de 2012 a maio de 2014.
DIRECÇÃO	IFD Manuela Garrido
EQUIPA	CdE António Pega Inspetor: Luis Botelho Maia

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>.

Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

<p>Tendo em conta as evidências obtidas (cf. Anexos 1 a 6), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (cf. Anexo 7), as principais conclusões desta auditoria, que abrangeu o triénio 2009/2012, são em síntese, as seguintes:</p>	
<p>1. Plano Diretor Municipal de Miranda do Corvo em fase de revisão, a aguardar publicação. O referido instrumento urbanístico na sua elaboração seguiu as orientações do PROTCentro, em concreto a norma TG9.</p>	<p>Dinâmica dos instrumentos de planeamento urbanístico desajustada da realidade municipal</p>
<p>2. O perímetro urbano previsto no plano diretor municipal vigente encontra-se 53,4% ocupado e 46,6% sem qualquer ocupação. Em fase de elaboração o Plano da Zona Industrial de Pereira, encontrando-se a elaboração dos planos de urbanização e de pormenor a aguardar a entrada em vigor da revisão do PDM.</p>	
<p>3. Sistema de informação existente no MMC desajustado para o tratamento de dados de gestão urbanística ao nível dos processos de obras e aplicação da gestão documental.</p>	<p>Limitações na disponibilidade dos sistemas de informação da autarquia</p>
<p>4. A TMU cobrada apresenta valores insuficientes face ao custo das infraestruturas com a urbanização.</p>	<p>Insuficiência do valor cobrado da TMU</p>
<p>5. Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUET) desajustado face ao quadro legal emergente do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).</p>	<p>Desajustamento legal do RMUET</p>
<p>6. Regulamento do Sistema de Controlo Interno desatualizado face às alterações introduzidas no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).</p>	<p>Desajustamento legal do Regulamento do Sistema de Controlo Interno</p>
<p>7. Conformidade das operações urbanísticas analisadas com os instrumentos urbanísticos em vigor e demais legislação vigente na matéria - RGUE e Regulamento Geral de Edificações Urbanas - RGEU.</p>	<p>Correto enquadramento legal das operações urbanísticas</p>
<p>8. Ausência de sistema informático permissor da tramitação desmaterializada dos processos de comunicação prévia na gestão urbanística da autarquia.</p>	<p>Incumprimento do artº 8º-A do RJUE</p>
<p>9. Inexistência de autoliquidação das taxas urbanísticas nos procedimentos de comunicação prévia.</p>	

<p>10. Atos praticados no uso da competência delegada de eleitos locais posteriormente submetidos a ratificação do executivo municipal, ao arrepio do disposto no artº 68º, nº 3, da Lei nº 169/99, de 18/set.</p>	<p>Uso indevido do mecanismo da ratificação legal de atos administrativos</p>
<p>11. Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas em conformidade com o disposto no Regulamento Municipal de Taxas (RMT).</p>	<p>Taxas urbanísticas corretamente calculadas</p>
<p>12. Inexistência de ato formal de liquidação no cálculo das taxas urbanísticas.</p>	<p>Irregularidade instrutória procedimental nos atos de liquidação de taxas</p>
<p>13. Coeficiente utilizado na fórmula de cálculo da TMU não atualizado face ao disposto no artº 53º, nº 5, do RMT.</p>	<p>Desatualização de coeficiente legal</p>
<p>14. Atraso significativo na tramitação dos processos de contraordenação instaurados, dada a carência de recursos humanos da autarquia afetos a esta área municipal.</p>	<p>Delonga na tramitação dos processos de contrarordenação</p>

ÍNDICE

		Fls.
1.	INTRODUÇÃO	7
1.1.	FUNDAMENTO	7
1.2.	OBJECTIVOS	7
1.3.	ÂMBITO	8
1.3.1.	ÂMBITO FUNCIONAL	8
1.3.2.	ÂMBITO TEMPORAL	8
1.4.	METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	8
1.4.1.	PLANEAMENTO DA AÇÃO	8
1.4.2.	EXECUÇÃO DA AÇÃO	8
1.4.3.	CRITÉRIOS	9
1.4.4.	TÉCNICAS	9
1.5.	CONSTRANGIMENTOS	9
1.6.	CONTRADITÓRIO	9
2.	RESULTADOS DA AÇÃO	10
2.1.	PLANEAMENTO URBANÍSTICO / EXPANSÃO E RECONVERSÃO URBANA	10
2.1.1.	INVESTIMENTO MUNICIPAL NA URBANIZAÇÃO	19
2.1.2.	INDICADORES FINANCEIROS NA URBANIZAÇÃO E ENQUADRAMENTO AO NÍVEL DO INVESTIMENTO MUNICIPAL	19
2.2.	REGULAMENTOS MUNICIPAIS E SUA RELEVÂNCIA NA GESTÃO URBANÍSTICA	21
2.3.	ENQUADRAMENTO LEGAL DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	23
2.3.1.	CONFORMIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS COM OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	24
2.3.2.	LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS URBANÍSTICAS	25
2.3.3.	PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	27
3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	28
4.	PROPOSTA	30

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abc	Área Bruta de Construção
art.º	Artigo
AM	Assembleia Municipal
CM	Câmara Municipal
DR	Diário da República
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
MMC	Município de Miranda do Corvo
PDM	Plano Director Municipal
PM	Polícia Municipal
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Plano de Pormenor
PROTC	Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro
PU	Plano de Urbanização
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMUT	Regulamento Municipal da Urbanização e Taxas
ROSM	Regulamento de Organização dos Serviços Municipais
SGD	Sistema de Gestão Documental
SGCO	Sistema de Gestão de Contraordenações
SPO	Sistema de Processos de Obras
TAX	Taxas
TMU	Taxa Municipal de Urbanização
UOAF	Unidade Orgânica Administrativa e Financeira
UOAOA	Unidade Orgânica de Urbanismo, Obras e Ambiente

LISTA DE FIGURAS

	Fls.
1 Área do território da autarquia de Miranda do corvo coberta por instrumentos de planeamento urbanístico municipais	12
2 Aglomerado Urbano de Vidual	15
3 Aglomerado urbano de Espinho	16
4 Aglomerado Urbano de São Gens	17
5 Aglomerado Urbano de Miranda do Corvo e lugares limítrofes/área correspondente ao PU	18

Lista de Gráficos

1 Investimento Municipal e Investimento em Infraestruturas Gerais	21
2 Receitas das Taxas Administrativas e da TMU	21
3 Cobertura das Infraestruturas Gerais pela TMU	21

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de 2012, superiormente aprovado, no âmbito do projecto de “Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica”.

1.2. OBJECTIVOS

Atento o exposto, é **objectivo geral** da presente ação no Município de Miranda do Corvo (MMC):

- Avaliar a actuação do Município no domínio da gestão urbanística, mormente na sua componente financeira, patrimonial e de legalidade.

Constituindo os seus **objectivos específicos**:

Objectivo 1 – Analisar a gestão urbanística tendo em conta o respectivo planeamento e os recursos financeiros afetos e a sua origem, designadamente, sobre:

- O planeamento urbanístico e a expansão/reconversão urbana;
- O nível de investimento municipal na urbanização;
- A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais;
- O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU).

Objectivo 2 – Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística.

Objectivo 3 – Verificar a legalidade, bem como a prossecução do interesse público municipal no âmbito da aprovação das operações urbanísticas e dos contratos e outros instrumentos jurídicos conexos, nomeadamente quanto aos seguintes aspetos:

- Conformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor;
- Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações, em numerário e em espécie.

Objectivo 4 – Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspectos relacionados com a área do urbanismo.

1.3. ÂMBITO

1.3.1. ÂMBITO FUNCIONAL

A presente auditoria incidiu sobre o MMC em especial sobre os diversos serviços que integram a Unidade Orgânica de Urbanismo, Obras e Ambiente (UOUOA).

1.3.2. ÂMBITO TEMPORAL

A ação abrangeu o período compreendido entre 2/jan/2009 e 30/jun/2012.

1.4. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

A metodologia utilizada obedeceu às seguintes fases e a alguns dos procedimentos de controlo, previstos no Guião de auditoria ao financiamento da urbanização municipal da IGF, designadamente:

1.4.1. O Planeamento da ação que implicou, nomeadamente, os seguintes trabalhos:

- Análise dos instrumentos de planeamento urbanístico em vigor e suas alterações;
- Verificação da revisão do PDM e análise de outros instrumentos urbanísticos em elaboração pela autarquia;
- Seleção das amostras, quer do tipo de operação urbanística em causa (loteamento/obra de edificação), quer do tipo de edificação (habitação coletiva e unifamiliar);
- Elaboração de um plano da ação.

1.4.2. A execução da ação, que obedeceu aos seguintes procedimentos:

- Cumprimento dos parâmetros urbanísticos dos instrumentos de planeamento em vigor;
- Verificação dos procedimentos administrativos ao nível de organização dos processos, circuitos administrativos, delegação de competências, fases dos procedimentos dos processos, prazos legais e emissão dos respetivos títulos;
- Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas em vigor e indagação de eventuais benefícios financeiros para os promotores;
- Fiscalização Urbanística;
- Instauração e instrução de processos de contraordenação, pagamento das respetivas coimas e sua relevância, em termos financeiros, para a autarquia.

1.4.3. Os principais **critérios de análise** constituíram, fundamentalmente:

- Quadro de instrumentos de planeamento urbanístico;
- Regulamentos municipais;
- Norma de controlo interno;
- Informação diversa fornecida pelos serviços municipais (listagens, mapas, dados estatísticos e delegação de competências);
- Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas do Município;

1.4.4. As **técnicas utilizadas**, no desenvolvimento da ação, circunscreveram-se, basicamente à:

- Análise documental, com destaque para os documentos das operações urbanísticas;
- Validação técnico-jurídica das informações emitidas (planeamento urbanístico, obras de edificação e loteamentos, cálculo das taxas municipais e contraordenações);
- Audição informal dos técnicos responsáveis pelas informações produzidas.

É de destacar a disponibilidade e a colaboração, quer por parte dos eleitos, quer por parte de todo o pessoal ao serviço da autarquia, a que tivemos de recorrer no desenvolvimento da ação.

1.5. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da auditoria ao Município de Miranda do Corvo não foram registados constrangimentos no acesso e obtenção da informação, salientando-se a boa cooperação e colaboração prestada pelos eleitos locais, dirigente e demais funcionários do Município, à equipa de auditores.

1.6. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da autarquia inspecionada, nos termos do disposto no art.º 12º do DL 276/2007, de 31/jul, e art.ºs 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho 6837/2010, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010.

O MMC exerceu o seu direito de resposta ao projeto de relatório, nos termos constantes do documento integrado como **Anexo 7**, no qual se acata o conteúdo das recomendações formuladas no projeto de relatório.

No texto deste relatório far-se-á menção expressa à resposta da autarquia, sempre que se considere pertinente.

Acresce referir que, na sequência da resposta no exercício do contraditório, fizemos, nos locais apropriados, sempre que se considerou adequado e oportuno, alguns ajustamentos e correções ao texto do projeto de relatório que não alteram o sentido das conclusões extraídas.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO/EXPANSÃO E RECONVERSÃO URBANA

O MMC, da sua responsabilidade, dispõe, válidos e plenamente eficazes, dos seguintes instrumentos de planeamento urbanístico¹.

- **Plano Diretor Municipal (PDM)**².

Este plano foi objecto de uma alteração de pormenor³.

- **Plano de Urbanização (PU) de Miranda do Corvo**⁴.

O PU teve duas alterações, a primeira de regime simplificado e a segunda a englobar, simultaneamente, uma alteração por adaptação, com ocorrência em 2004 e 2010, respetivamente⁵.

- **Plano de Pormenor (PP) da Quinta da Paiva**⁶.

- **Plano de Pormenor (PU) da Zona Industrial de Vale de Marelo**⁷.

Existem, ainda, com abrangência no território municipal, outros instrumentos de gestão territorial de responsabilidade supra municipal (administração regional e nacional), vinculativos da administração pública e, alguns, de aplicação directa aos particulares⁸.

O Município tem em elaboração a revisão do PDM e o PP da Zona Industrial de Pereira, este em fase mais adiantada, ambos em preparação das propostas para serem submetidas ao executivo e ser dado início à abertura do período de discussão pública.

Datando do ano de 1993, a entrada em vigor do PDM de Miranda do Corvo, por falta da sua revisão ou da elaboração e aprovação de um novo plano, encontra-se desajustado a diversos níveis, apesar das alterações a que, entretanto, foi sujeito, atento o carácter dinâmico que deve estar subjacente aos planos, assim como o quadro legal que vigorava

¹ www.cm-mirandadocorvo.pt e www.dgotdu.pt (SNIT).

² Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/93, de 18/fev, publicada na I.ª Série-B do DR, n.º 114, de 17/mar/93.

³ Aprovada pela AM em 27/set/96 (Declaração n.º 262/97, publicada na II.ª Série do DR, n.º 238, de 14/out/97).

⁴ Ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2002, publicada na I.ª Série do DR, n.º 110, de 13/mar/2002.

⁵ Declaração n.º 131/2004, publicado na II.ª Série, n.º 116, de 18/mar/2004. Aviso n.º 9882/2010, publicado na I.ª Série-B, n.º 97, de 19/mar/2010/Declaração de retificação n.º 1039, publicada na II.ª Série do DR, n.º 102, de 26/mar/2010.

⁶ Aviso n.º 10864/2009, publicado na II.ª Série do DR, n.º 113, de 15/jun/2009.

⁷ Aviso n.º 23181/2009, publicado na II.ª Série do DR, n.º 248, de 24/dez/2009.

⁸ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Lei n.º 58/2007, publicada na I.ª Série do DR, n.º 170, de 4/set/2007), Plano de Bacia Hidrográfica do Mondego (Decreto Regulamentar n.º 9/2002, publicado na I.ª Série-B do DR, n.º 51, de 1/mar/2002), Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF) do Pinhal Interior Norte (Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2006, publicada na I.ª Série do DR, n.º 138, de 19/jul/2006), parcialmente suspenso (Portaria n.º 62/2011, publicada na I.ª Série do DR, n.º 23, 2/fev/2011) e Plano Sectorial Rede Natura 2000 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, publicada na I.ª Série do DR, n.º 139, de 21/jul/2008).

àquela data e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), posteriormente entrado em vigor e subseqüentes alterações⁹.

No exercício do contraditório o MMC vem referir que a revisão do PDM está concluída aguardando apenas a publicação no Diário da República.

Por sua vez, o Município não procedeu, complementarmente à aprovação do PDM, à elaboração dos instrumentos de planeamento de âmbito mais restrito (PU e PP), excepcionando os antes enumerados, ou, em sua substituição, ao recurso às unidades de execução que a legislação mais recente do RJIGT contempla¹⁰.

No contraditório o MMC refere que após a entrada em vigor da revisão do PDM procederá à elaboração dos instrumentos de planeamento territorial mais restrito (PU e PP).

Estes instrumentos de ordem inferior são os apropriados a promover a contenção e consolidação dos perímetros urbanos, bem como o preenchimento de espaços vazios dentro dos perímetros existentes de forma a controlar e ordenar a expansão urbana, o maior ou menor dimensionamento dos sistemas de infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes.

Relativamente a este aspecto omissivo, não é despicienda a argumentação apresentada pelos responsáveis autárquicos quanto à complexidade e morosidade na elaboração e aprovação daqueles instrumentos de planeamento e as implicações das significativas alterações que, entretanto, o RJIGT vem sofrendo.

Os descritos instrumentos de planeamento eficazes, complementares ao PDM, representam uma pequena área do território municipal, conforme retrata a figura seguinte com a área do concelho.

(ANEXO 1)

⁹ Vidé, Decreto-Lei n.º 69/90, de 2/3 e Decreto-Lei n.º 380/99, de 22/9, sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7/4, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10/12, pela Lei n.º 58/2005, de 29/12, pela Lei n.º 56/2007, de 31/8, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19/9, pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20/2 e pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7/8.

¹⁰ Fernanda Paula Oliveira, As Virtualidades das Unidades de Execução num Novo Modelo de Ocupação do Território: Alternativa aos Planos de Pormenor ou outra via de Concertação de Interesses no Direito do Urbanismo?, na Revista de Direito Regional e Local, n.º 2 (Abril/Junho de 2008), p.ºs 17 e segs.



PU de Miranda do Corvo



PP da Quinta da Paiva



PP da Zona Industrial de Vale Marelo

Figura 1: Área do território da autarquia de Miranda do Corvo coberta por instrumentos de planeamento urbanístico municipais.

A elaboração dos planos (**PU e PP**) não foram, assim, como regra, levados à prática, representando os instrumentos em vigor, para uma área do concelho de 12.638,01 (ha), a área de 621,08 (ha), a que corresponde a percentagem de 4,87% do território municipal.

O PDM, concretamente o seu regulamento, prevê, quer para a área da vila de Miranda do Corvo, quer para a área exterior e respectivas zonas, delimitadas pela planta de ordenamento, a elaboração de planos (PU e PP), ou estudos de conjunto para servirem de suporte à Gestão Urbanística.

Igualmente e de sobremaneira, com idêntica finalidade, o PU de Miranda do Corvo que abrange a vila e lugares limítrofes prevê a elaboração de PP para algumas das zonas que identifica na planta de zonamento que constitui um dos seus elementos essenciais.

A autarquia tem, contudo, efectuado a gestão das operações urbanísticas com a aplicação direta dos Planos Municipais que dispõe¹¹, e das normas dos respetivos regulamentos.

Os estudos de conjunto não constituem, tal como já à data da elaboração e entrada em vigor do PDM não constituíam, instrumento de planeamento legalmente previsto, pelo que e atento o princípio da tipicidade que vigora nesta matéria, a existência dos referidos estudos terá sempre que se conformar com o PDM em vigor.

O município não tem, assim, feito uso integral dos seus poderes regulamentar e tributário, de forma a privilegiar a consolidação dos espaços urbanos existentes e a expansão urbana para zonas consideradas prioritárias, de molde a contrariar a dispersão da edificação e a expansão não controlada do solo, com a subsequente sobrecarga do orçamento municipal e dos custos, a curto, médio e longo prazo, com a realização e manutenção das necessárias infraestruturas urbanísticas.

A área de perímetro urbano/espço urbano prevista no PDM em vigor, segundo estudos para a sua revisão de Abril de 2012, representa 1.416,3 ha, encontrando-se a mesma ocupada com construção numa área de 756,1 ha, o que corresponde a uma percentagem de 53,4% e de 46,6%, respetivamente, de área ocupada e sem qualquer tipo de ocupação.

A área de perímetro urbano prevista revelou-se excessiva, face ao aumento da população verificado no concelho de Miranda do Corvo, comprovado nos censos realizados¹².

Mostra-se significativo o grau de cobertura do Município de 100%, relativamente ao abastecimento de água, contrariamente à rede de saneamento que, embora a 100% para os lugares da Vila de Miranda do Corvo, Chapinha e Vale Simões, abrange 53,05% no global da população residente no concelho.

A falta de planeamento descrita, em especial no que respeita aos PP e às unidades de execução, e a forma de gestão utilizada, pode implicar a não salvaguarda do princípio da igualdade, através da perequação dos benefícios e encargos decorrente da aplicação do PDM.

O Município dispõe do Regulamento Municipal de Taxas (RMT)¹³ e demais encargos nas operações urbanísticas do Município de Miranda do Corvo que, no seu art.º 5º, n.º 3, prevê uma redução em 50% nas obras de reconstrução, ampliação ou alteração de edifícios de qualquer tipo de uso, em área consolidada e núcleos antigos.

¹¹ PDM e PU a abranger a vila de Miranda do Corvo, e os PP da Quinta da Paiva e da Zona Industrial de Vale Marelo.

¹² Estudos de 2002 e 2012 (revisão do PDM). Censos de 1991, 2001 e 2011.

¹³ Aprovado pela AM, em 30/abr/2010 e publicado na II.ª Série do DR, n.º 99, de 21/maj/2010.

No contraditório o MMC refere, para além dos benefícios já previstos no Regulamento de Taxas e demais encargos nas operações urbanísticas para adoção de medidas incentivadoras da fixação da população nos núcleos antigos e nos aglomerados urbanos, a previsão de outras, em sede de revisão do PDM.

A fórmula de cálculo das taxas devidas pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas (TMU), prevista no art.º 53º, do acima citado regulamento, apresenta coeficientes diferenciados, designadamente consoante as áreas geográficas a intervencionar, agravando os respectivos montantes a cobrar em relação às construções fora das zonas consolidadas.

O Município, para além de dever criar perímetros urbanos realistas, tendo em consideração o aumento da população previsível, deve também implementar medidas que directa ou indirectamente e de forma significativa e eficaz, visem colmatar a perda de população e a degradação de zonas históricas e centros urbanos, criando vitalidade a estes espaços, e simultaneamente contrariando a tendência expansionista que normalmente está ou pode estar associada à urbanização e edificação com as implicações nas infraestruturas que tal acarreta.

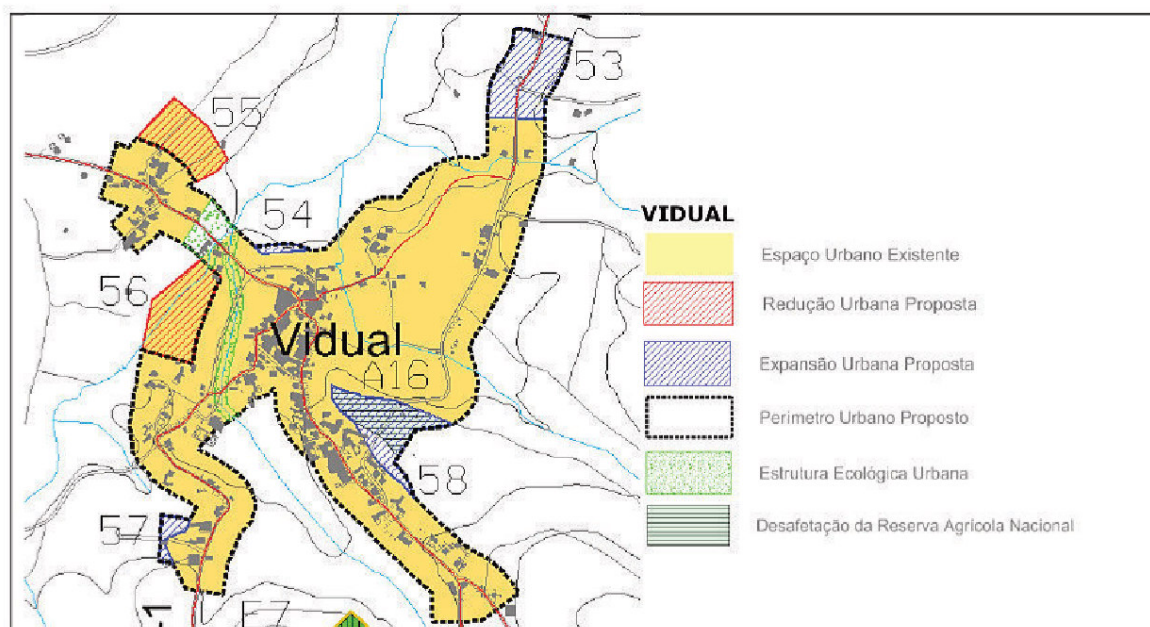
Ainda, relativamente ao planeamento urbanístico, no âmbito da revisão do PDM que teve o seu início com uma deliberação na reunião camarária de 6/abr/98, a última proposta apresentada de abr/2012¹⁴, contrariamente às anteriores, é mais contida quanto à delimitação dos perímetros urbanos.

A actual proposta de reclassificação de solos seguiu as orientações do Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro (PROTC) e concretamente a norma TG9 que possibilita, em determinadas circunstâncias, a criação de novas áreas urbanas ou a expansão dos perímetros urbanos existentes.

Como resultado das referidas orientações, a ampliação do perímetro urbano, apresentado no estudo de reclassificação dos solos de 2012 para revisão do PDM, foi determinado entre as propostas de redução e de ampliação a que foi adicionada a área livre do perímetro urbano existente, englobando estas situações de colmatação e enquadramento de situações com construções já existentes, bem como ajustamentos para complemento de quebras de continuidade urbana e de fecho de malha urbana.

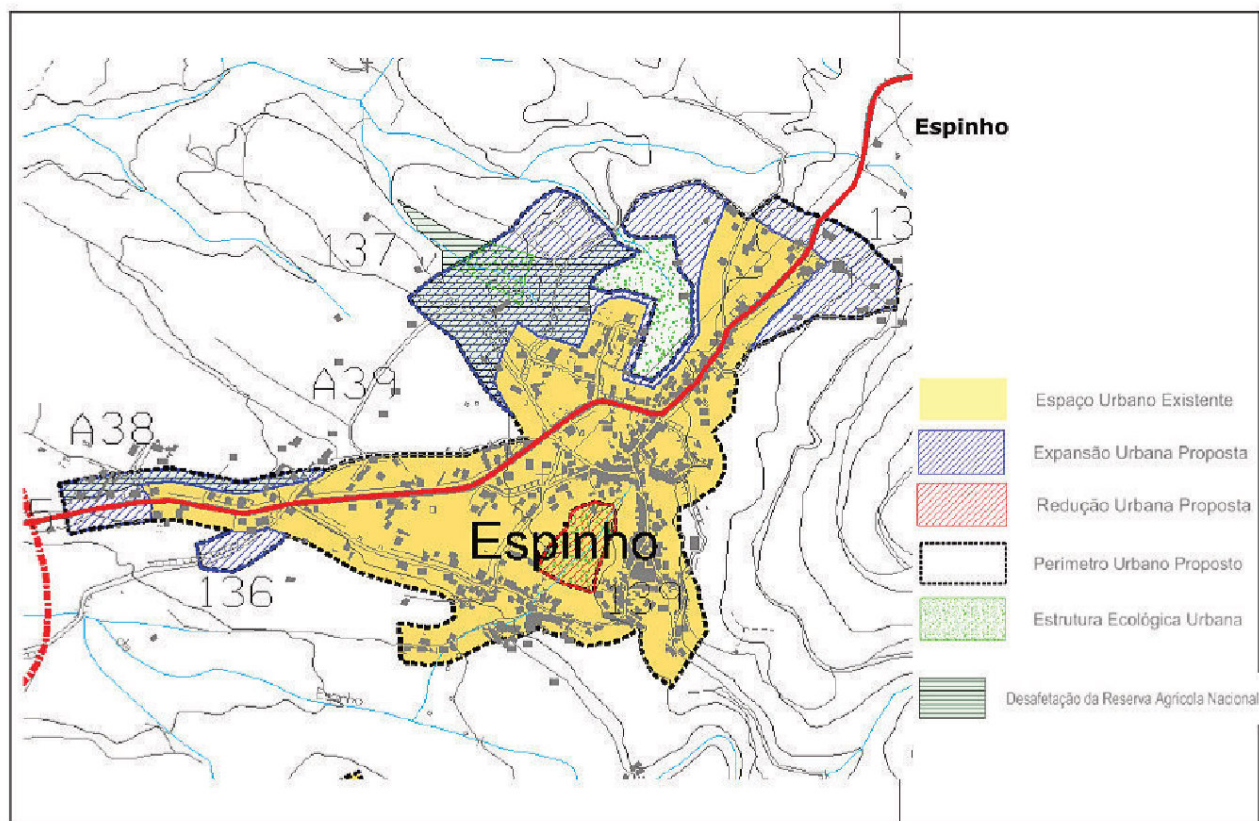
Destacamos quatro aglomerados urbanos, nas figuras que se seguem, três dos quais com maior média e menor representatividade de residentes e o quarto coincidente com a área do PU de Miranda do Corvo, onde se destacam e confrontam, entre outros aspectos, o perímetro urbano existente e proposto na revisão do PDM.

¹⁴ Relatórios dos Estudos de Caracterização do Território e de Reclassificação de Solos de Abr/2012 do processo de Revisão do PDM de Miranda do Corvo.



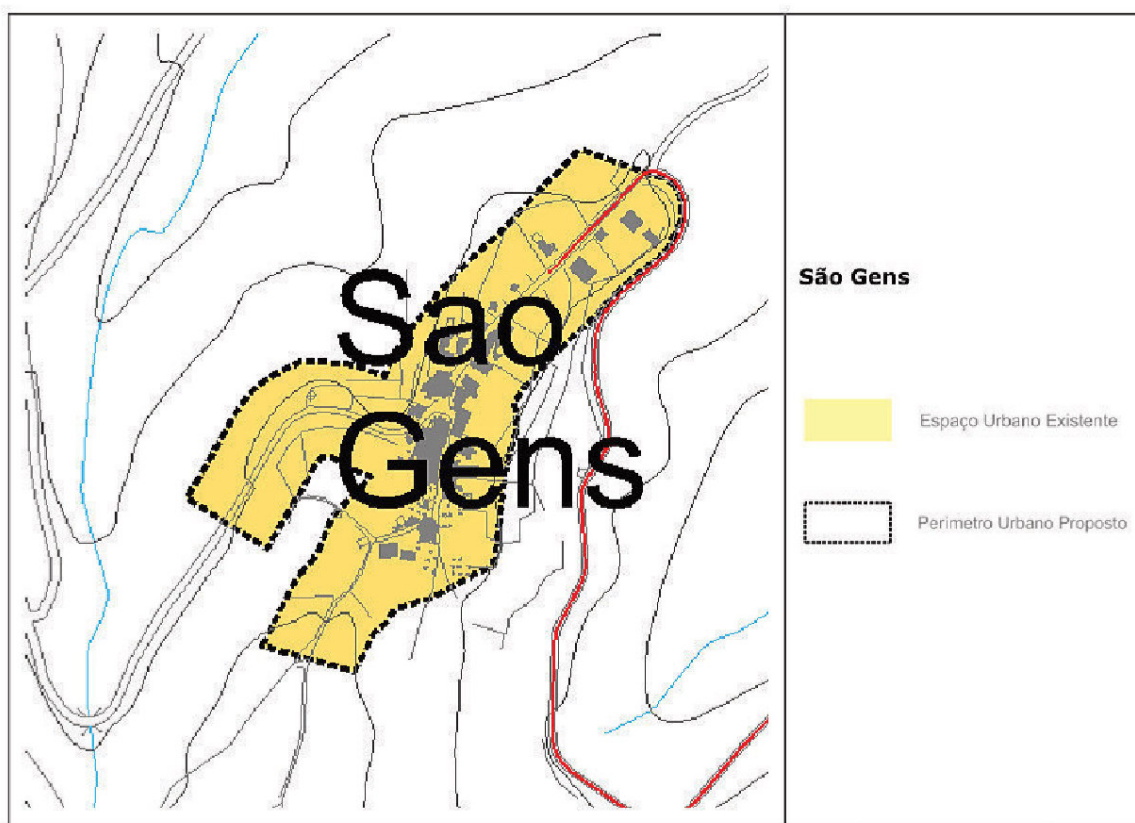
IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS		ÁREAS (ha)	%
AT (AOCC+ASO)	Área total de aglomerado urbano	33,7	---
AOCC	Área ocupada com construção	18,9	56,1
ASO (AT-AOCC)	Área sem ocupação	14,8	43,9
ACPVC	Área com pouca viabilidade de construção	5,0	14,8
AC (AOCC+ACPVC)	Área comprometida	23,9	70,9
AD (AT-AC)	Área descomprometida	9,8	29,1
	Redução perímetro urbano	2,5	7,4

Figura 2: Aglomerado urbano de Vidual



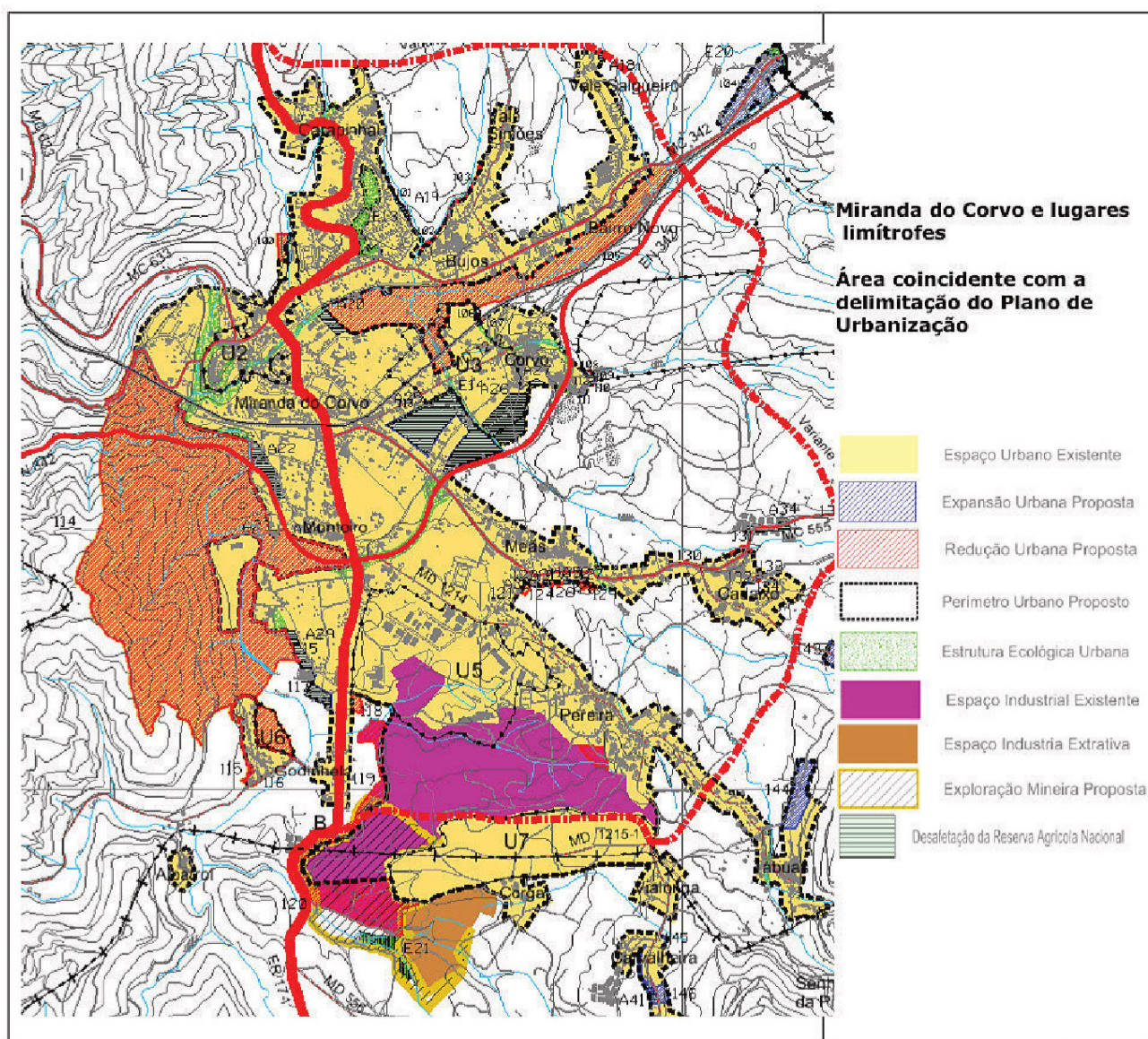
IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS		ÁREAS (ha)	%
AT (AOCC+ASO)	Área total de aglomerado urbano	27,6	---
AOCC	Área ocupada com construção	26,6	96,4
ASO (AT-AOCC)	Área sem ocupação	1,0	3,6
ACPVC	Área com pouca viabilidade de construção	1,0	3,6
AC (AOCC+ACPVC)	Área comprometida	27,6	100,0
AD (AT-AC)	Área descomprometida	0,0	0,0
	Redução perímetro urbano	1,0	3,6

Figura 3: Aglomerado urbano de Espinho



IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS/São Gens		ÁREAS (ha)	%
AT (AOCC+ASO)	Área total de aglomerado urbano	3,8	---
AOCC	Área ocupada com construção	2,4	63,2
ASO (AT-AOCC)	Área sem ocupação	1,4	36,8
ACPVC	Área com pouca viabilidade de construção	0,0	0,0
AC (AOCC+ACPVC)	Área comprometida	2,4	63,2
AD (AT-AC)	Área descomprometida	1,4	36,8
	Redução perímetro urbano	0,0	0,0

Figura 4: Aglomerado urbano de São Gens



IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS/Miranda do Corvo e Lugares limítrofes (área coincidente com o PU de Miranda do Corvo)

		ÁREAS (ha)	%
AT (AOCC+ASO)	Área total de aglomerado urbano	611,7	---
AOCC	Área ocupada com construção	232,6	38,0
ASO (AT-AOCC)	Área sem ocupação	379,1	62,0
ACPVC	Área com pouca viabilidade de construção	205,4	33,6
AC (AOCC+ACPVC)	Área comprometida	438,	71,6
AD (AT-AC)	Área descomprometida	173,7	28,4
	Redução perímetro urbano	159,9	26,1

Figura 5: Aglomerado urbano de Miranda do Corvo e lugares limítrofes/área correspondente ao PU.

2.1.1. INVESTIMENTO MUNICIPAL NA URBANIZAÇÃO

No que respeita aos sistemas de informação, foram constatadas algumas limitações, mormente quanto à disponibilidade de informação adequada para o controlo e gestão do serviço.

Na verdade, não existe um sistema de informação capaz de gerar, de forma imediata e agregada, um conjunto de dados relevante para a gestão urbanística e o seu controlo, designadamente através da recolha automática de dados de aplicações informáticas, tais como o Sistema de Processos de Obras (SPO), Sistema de Gestão Documental (SGD) e de Taxas (TAX), por vezes, só concretizável através de um levantamento exaustivo (processo a processo).

Com efeito, no período abrangido pela auditoria, não existia informação tratada e imediatamente disponível, designadamente, quanto aos seguintes indicadores:

- Área bruta de construção (abc) aprovada (licenciada, autorizada e comunicação prévia não rejeitada), discriminada por usos e localizações;
- Investimento municipal realizado em infra estruturas, espaços verdes e de utilização colectiva e equipamentos públicos;
- Áreas cedidas ao domínio público municipal;
- Compensações em numerário ou em espécie, correspondentes às áreas não cedidas;
- Grau de cobertura do investimento realizado anualmente em infra estruturas gerais com a TMU cobrada;
- Custo médio das infraestruturas urbanísticas por m²/abc e grau de cobertura pela TMU;
- Comparação entre o custo médio das infra estruturas e das parcelas destinadas a equipamentos públicos e espaços verdes cedidos ao domínio público municipal e o montante das correspondentes compensações em numerário.

No exercício do contraditório o MMC refere a implementação de um sistema informático possibilitador de um carregamento da informação sobre os processos de obras (SPO) e aplicação da Gestão Documental (SGD).

2.1.2. INDICADORES FINANCEIROS NA URBANIZAÇÃO E ENQUADRAMENTO AO NÍVEL DO INVESTIMENTO MUNICIPAL

O levantamento disponibilizado pelo município¹⁵ com os constrangimentos, referidos no ponto anterior, permite-nos apurar que no período de 2009/2011:

- ✓ Em média a TMU representa 26,27%, das taxas urbanísticas enquanto as taxas administrativas representam 73,73%, das mesmas;
- ✓ Em média, as taxas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas representam 1,84% do investimento em infraestruturas gerais;
- ✓ O investimento na urbanização¹⁶ representa, em média, 68,21% do investimento total municipal.

Dos dados recolhidos e sem que se tenha a indicação de uma média em vários e significativos anos, podemos afirmar, com referência a estes três anos, a grande expressão no investimento municipal do custo das infraestruturas urbanísticas.

Por sua vez, as receitas provenientes da TMU não só são insuficientes para financiar os custos das infraestruturas urbanísticas que lhe estão associados como se encontram muito aquém desses mesmos custos.

(ANEXOS 2, 3 E 4)

Os gráficos que apresentamos, de seguida, representam, nestes três anos de 2009/2011, o investimento global do Município, em contraponto ao investimento em infraestruturas gerais e a relação entre as taxas administrativas e a TMU arrecadadas e entre esta e o total do investimento em infraestruturas gerais.

O investimento em infraestruturas gerais tem uma expressão muito significativa no conjunto do investimento realizado pela autarquia auditada, tendo, por sua vez, pouca expressão a TMU que nesse período foi cobrada que é bastante inferior às taxas administrativas.

Da comparação entre os valores contratados em investimento nas infraestruturas gerais e os valores cobrados da TMU, esta receita cobriu uma pequena parte daquele investimento.

Constituindo a TMU a contraprestação devida ao Município pelos encargos suportados com a realização, a remodelação ou o reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias da sua competência, nestes anos em análise, manifesta-se insuficiente até para financiar as infraestruturas gerais da urbanização.

No contraditório, o MMC acata a recomendação da IGF no sentido do aumento da TMU, para cobrir os valores gastos em infraestruturas com a urbanização, não obstante referir que tal facto desencadeará um aumento das taxas pela realização das operações urbanísticas, pelo que tal medida irá ser decidida pelo executivo.

¹⁵ Com algumas limitações, em termos de apuramento da despesa em investimento na urbanização (quanto às despesas em infraestruturas gerais e demais despesas na urbanização) não integralmente discriminada por tipo de investimento, por a informação disponível não responder directamente a essas preocupações (a recolha residiu basicamente na execução do Plano de Investimentos Plurianuais).

¹⁶ Que representará sempre um valor não rigoroso e que pecará por defeito, com eventual não imputação de algum investimento na urbanização, face à informação disponível.

Gráfico 1 – Investimento Municipal e o Investimento em Infraestruturas Gerais

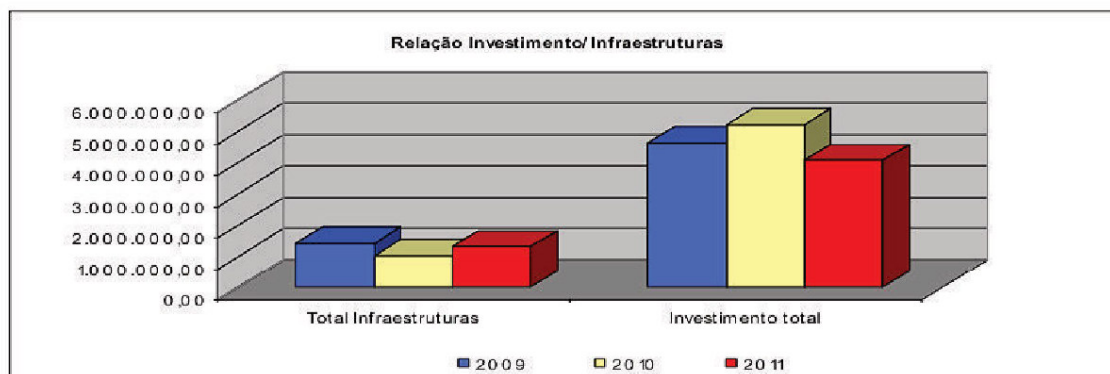


Gráfico 2 – Receitas das Taxas Administrativas e da TMU

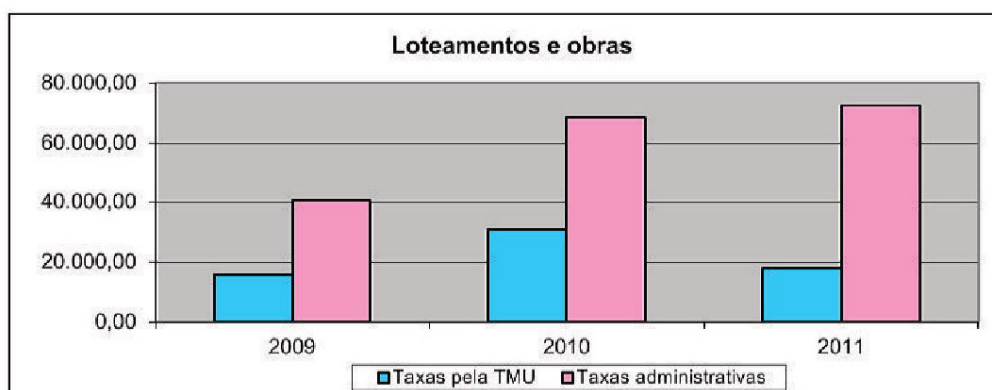
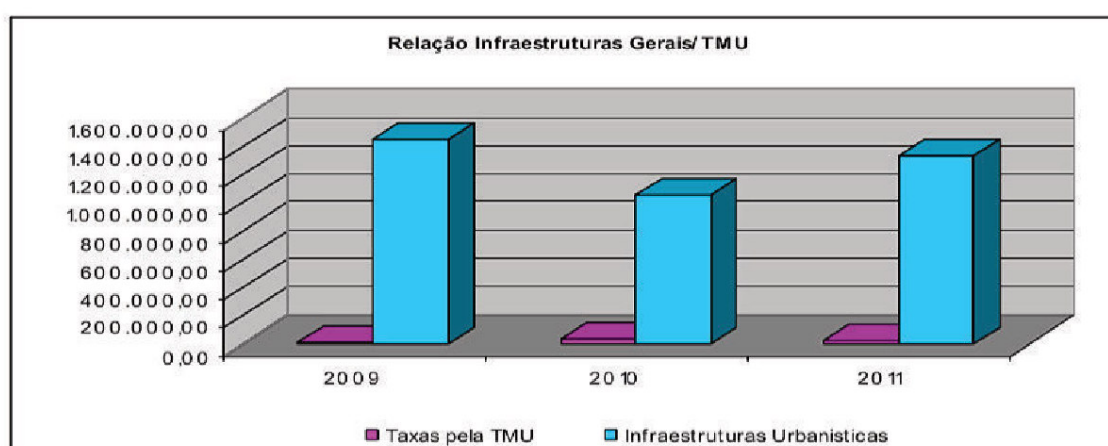


Gráfico 3 – Cobertura das Infraestruturas Gerais pela TMU



2.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS E SUA RELEVÂNCIA NA GESTÃO URBANÍSTICA

Em matéria de gestão urbanística, em especial na urbanização e edificação, a vigorar no período temporal da ação, o Município de Miranda do Corvo dispõe do **Regulamento**

Municipal de Urbanização, de Edificação e Taxas (RMUET)¹⁷ e do Regulamento Municipal de Taxas e demais Encargos (RMT)¹⁸.

O **RMUET** (datado de 2002) contempla, em matéria de operações urbanísticas, a concretização do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)¹⁹, quer no que respeita à urbanização e edificação, quer no que respeita ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas e demais encargos, dentro da previsão dos artºs 3º e 116º, daquele regime jurídico.

Por sua vez, o **RMT** (de 2010) concretiza o RJUE apenas no que respeita ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas e demais encargos, nos termos contemplados dos citados artºs do parágrafo anterior, revogando o regulamento 2002 nesta parte.

Este **RMT** engloba um conjunto de regras complementares à legislação em vigor e aos planos municipais de ordenamento do território, com os quais se tem de conformar, de que é de destacar a fixação das taxas e demais encargos com as componentes de contraprestação pelos serviços técnico-administrativos prestados (taxas administrativas), pelos investimentos municipais na realização, manutenção e reforço das infra estruturas e como compensação pela não cedência obrigatória de terrenos.

O **RMUET**, aprovado e entrado em vigor em 2002, na parte não revogada e que respeita à urbanização e edificação, encontra-se desatualizado, face às alterações a que o RJUE, posteriormente, foi sujeito, tais como em 2007 e em 2010, e que importará rever.

No exercício do contraditório o MMC refere a atualização em curso do RMUET, indicando a equipa de trabalho para o efeito.

O **RMT** prevê, no seu art.º 59º, as operações urbanísticas com impacte relevante e as correspondentes implicações, quer na previsão e cedência de áreas, quer no cálculo das taxas, no cumprimento dos art.ºs 43º e 44º do RJUE, contemplando, ainda, no seu art.º 10º, a revisão do ato de liquidação, devido a erros no seu cálculo, posteriormente detetados, bem como a forma e o momento das respetivas liquidações.

O município dispõe de um Regulamento do Sistema de Controlo Interno que foi aprovado em sessão da AM de 28/dez/2001, sob proposta da CM de 19/nov/2001, ao abrigo do art.º 10.º, n.º 2, do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)²⁰

Atendendo, em especial, às alterações a que, entretanto, foi sujeito o POCAL, bem como ao quadro legal das mais variadas áreas das atribuições das autarquias locais, de que destacamos, quanto à estrutura e organização dos serviços municipais, ao recrutamento

¹⁷ Aprovado pela AM em 27/set/2002, sob proposta da Câmara Municipal de 18/jul/2002, e publicado no apêndice n.º 149 da II.ª Série do DR, n.º 272, de 25/nov/2002.

¹⁸ Aprovado pela AM em 30/abr/2010 e publicado na II.ª Série do DR, n.º 99, de 21/mai/2010.

¹⁹ DL n.º 555/99, de 16/dez, alterado pelas Leis n.ºs 13/2000, de 20/jul e 30-A/2000, de 20/dez, pelo DL n.º 177/2001, de 4/jun, pelas Leis n.ºs 15/2002, de 22/fev e 4-A/2003, de 19/fev, pelo DL n.º 157/2006, de 8/ago, pela Lei n.º 60/2007, de 4/set e pelos DL n.ºs 18/2008, de 29/jan, 116/2008, de 4/jul e 26/2010, de 30/mar e pela Lei n.º 28/2010, de 2/set.

²⁰ Art.º 10.º, n.º 2, da lei n.º 162/99, de 14/9 que alterou o DL n.º 54-A/99, de 22/fev.

de pessoal e à contratação pública, este último regulamento encontra-se em desconformidade com o referenciado quadro legal, entretanto, entrado em vigor, o que implicará a sua alteração.

No contraditório o MMC refere também a alteração em curso do Regulamento do Sistema de Controlo Interno.

2.3. ENQUADRAMENTO LEGAL DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

O Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (ROSM)²¹ em vigor desde 9/jan/2012, no cumprimento dos artºs 7º e 10º n.ºs 3 e 5 do DL n.º 305/2009, de 23/out, e de acordo com o modelo de estrutura orgânica e da estrutura nuclear aprovado, atribui funções na área da urbanização e edificação, concretamente na tramitação e apreciação das operações urbanísticas, à UOUOA, nos termos previstos no seu art.º 19.º.

Nesta área em apreciação, a CM delegou na sua Presidente as competências próprias de controlo prévio das operações urbanísticas (art.ºs 64º, n.º 5, al.ª a) e 65º n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18/set, na redação da Lei n.º 5-A/2002, 11/fev e art.º 5.º do RJUE)²².

Por sua vez, sobre a matéria antes referida, a Presidente da Câmara Municipal delegou as suas competências próprias e subdelegou as competências que o órgão executivo lhe havia delegado no Vereador (artºs, 64º, n.º 5 al.ª a), 65º, n.ºs 1 e 2 e 69, n.º2, da Lei n.º 169/99, de 18/set, na redação da Lei n.º 5-A/2002, 11/fev e art.º 5.º do RJUE)²³.

Em virtude da realização da última ação ao MMC, realizada pela ex-IGAL, ter abrangido um período temporal até 27/out/2010, a amostragem realizada decorreu após aquela data e até 30/jun/2012.

No período analisado, não houve loteamentos e/ou obras de urbanização nem pedidos de construção de prédios para habitação multifamiliar, com exceção de um pedido de aprovação de um projeto de alterações de um edifício já existente, tendo sido feita a seleção dos processos de forma a abranger a diversidade das modalidades de controlo prévio legalmente previstas, os diferentes aglomerados urbanos e os PMOT eficazes.

Verificámos 38 processos do universo das operações urbanísticas (licenciamentos, comunicações prévias, destaques e autorizações de utilização/alterações) apreciadas no período em questão, o que correspondeu a 41% do seu total.

²¹ ROSM aprovado na reunião da CM de 15/dez/2011 e publicado na II.ª Série do DR, n.º 6, de 9/jan/2012. A AM, em 28/12/2010, havia aprovado, sob proposta da CM de 23/12/2010, o modelo de estrutura hierarquizada que foi publicada na II.ª Série do DR, n.º 45, de 4/mar/2011.

²² Deliberações da CM de 31/out/2005 e de 3/nov/2009.

²³ Despachos de 2/nov/2005 e 4/nov/2009.

As operações urbanísticas analisadas processaram-se nos termos do RJUE²⁴, tendo em consideração os instrumentos de planeamento eficazes aplicáveis à localização das mesmas, e a versão daquele regime jurídico aplicável ao tempo.

Nestes termos será de destacar que a versão do RJUE de 2010, publicada em 30/mar, passou a considerar como regra, quanto à sujeição a controlo prévio das operações urbanísticas pela administração municipal, a comunicação prévia, com as implicações que daí são inerentes aos respectivos procedimentos.

2.3.1. CONFORMIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS COM OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Dos diversos processos analisados e da verificação dos inerentes procedimentos, constatámos que estes se apresentavam em conformidade com os instrumentos de planeamento que lhes eram aplicáveis.

A alteração dada ao RJUE pelo DL n.º 26/2010, de 30/mar, além da relevância que passou a atribuir à comunicação prévia, em detrimento do licenciamento, previu para este procedimento, assim como para os restantes procedimentos sujeitos a controlo prévio, a utilização dos meios electrónicos e a desmaterialização dos documentos.

Não é, pois, esta a forma utilizada no Município auditado, quer quanto à forma de apresentação de requerimentos e outros elementos e às comunicações (artºs, 8º-A e 9º n.º 1, ambos do RJUE), quer quanto ao pagamento das taxas devidas através da autoliquidação (art.º 80º-A, do RJUE).

O MMC não tem em funcionamento um sistema informático ou plataforma que permita a tramitação desmaterializada da comunicação prévia, tal como para os restantes procedimentos de controlo prévio, socorrendo-se, em alternativa, dada a impossibilidade daquele sistema ou plataforma, da prerrogativa do ponto 8.º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3/mar.

Decorrendo os procedimentos com recurso ao papel, embora simultaneamente com algum suporte em programa informático – Sistema de Processos de Obras (SPO) e na entrega de alguns documentos em cd, os processos deverão encontrar-se devidamente organizados, em especial, com todas as suas folhas numeradas e rubricadas, face à segurança que lhes deve estar associada, preocupação que se verificou existir nos serviços responsáveis pela sua organização.

Em vários despachos exarados nos processos, constata-se que não são identificados nem é perceptível o nome dos autarcas intervenientes, situação que deve ser corrigida.

Atendendo aos aspectos referenciados nos pontos anteriores, associado às boas práticas administrativas, todos os despachos exarados nos documentos dos processos deverem

²⁴ Vd. nota 19.

sempre identificar os autarcas seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível, o que também serve para as informações técnicas produzidas, as quais devem indicar os seus autores e a qualidade da sua intervenção²⁵(a propósito, POCAL, ponto 2.9.6).

No contraditório o MMC refere uma tomada de posição futura quanto à implementação do sistema informático que permita de uma forma unitária o tratamento na apresentação de requerimentos e outros elementos das operações urbanísticas a desenvolver em conjugação com a autoliquidação das taxas urbanísticas.

Em matéria de prazos dos diversos procedimentos nas operações urbanísticas, não se verificaram incumprimentos significativos, merecendo alguma atenção a fase respeitante ao saneamento e apreciação liminar dos pedidos.

Constatámos que decisões do Vereador, muitas vezes no uso de competências delegadas ou subdelegadas, foram, posteriormente, submetidas à CM para ratificação.

Acontece que, em algumas das decisões, senão na quase totalidade, não se mostram preenchidos quaisquer dos requisitos previstos no art.º 68º, n.º 3, da Lei n.º 169/99, de 18/set, com as posteriores alterações, ao prever que perante circunstâncias excepcionais e urgentes não sendo possível reunir extraordinariamente a Câmara, o Presidente pode praticar quaisquer atos da competência desta, ficando estes atos sujeitos a ratificação do órgão executivo, designadamente que o vereador em causa esteja a intervir como vice-presidente, por ausência ou impedimento da presidente.

O MMC acatou a recomendação de que o executivo aprecie as matérias que são da sua competência própria, e não aquelas que foram delegadas em eleição local, excepcionando-se as previstas no nº 3, do artº 35º, da Lei nº 75/2013, de 12/set, norma que revogou o disposto no então vigente artº 68º, nº 3, da Lei nº 169/99, de 18/set.

2.3.2. LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS URBANÍSTICAS

O RMT do MMC, entrado em vigor em maio de 2010, tem como objecto a definição de regras para o cálculo, liquidação e cobrança de taxas e demais encargos na área da urbanização e edificação.

Quanto às operações urbanísticas prevê este regulamento a cargo do promotor, para além das compensações, um conjunto de taxas desagregadas em duas componentes que se traduzem nas taxas devidas pela actividade administrativa e as taxas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas.

Este RMT procurou ter em consideração as últimas alterações ao RJUE, ocorridas em 2007 e 2010, como o novo regime das comunicações prévias, o desaparecimento das autorizações administrativas (excecionalmente as autorizações de utilização), a ampliação da

²⁵ Vd. Neste sentido POCAL, ponto 2.9.6.

figura de impacte semelhante a uma operação de loteamento com a nova figura de impacte urbanístico relevante e a introdução das novas tecnologias de informação.

Por outro lado, teve também em conta a *"justa repartição dos encargos"* atendendo ao custo da actividade pública local e o benefício auferido pelo particular, bem como o desincentivo de certas operações com impacto negativo.

A TMU foi determinada, com base na fundamentação de um estudo de económico-financeiro, nos termos dos artºs, 8.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, e 116.º do RJUE.

De acordo com o referido estudo económico-financeiro e nos termos do acima citado artigo do RJUE, os coeficientes para o cálculo assentam, para além do custo das infraestruturas a realizar, a localização, os usos e tipologia das edificações, as infraestruturas locais existentes e as áreas cedidas para zonas verdes e/ou instalação de equipamentos.

A nota justificativa do regulamento em análise e o estudo económico-financeiro da TMU reflectem um conjunto de preocupações sobre o custo da urbanização e a repartição do mesmo, bem como as implicações que tal pode ter na consolidação dos núcleos urbanos, em detrimento da dispersão da habitação e o seu reflexo nas infra estruturas.

Dos processos analisados, cuja amostragem já retratamos supra, apurámos que o cálculo, a liquidação e a cobrança das taxas devidas processaram-se nos termos do regulamento municipal, em especial no Capítulos IV e V, quer quanto às taxas administrativas, quer quanto à TMU.

Da amostragem efectuada e das operações urbanísticas que lhe dizem respeito foram liquidadas as importâncias de €46.957,62 e €8.127,34, respectivamente, de taxas administrativas e da TMU.

(ANEXO 5)

Verificámos que nem sempre os serviços tiveram em consideração que o cálculo taxas deve ser objecto de um ato liquidatário. Tal como consta dos processos mais recentes, o cálculo efectuado consta da informação que precede o licenciamento e como tal é tido em consideração aquando da prática deste ato.

Um dos coeficientes da fórmula para o cálculo da TMU diz respeito à influência do programa plurianual de atividades que, nos termos do art.º 53, n.º 5 do RMT, deverá ser atualizado anualmente, durante o mês de dezembro, o que não estará a ser feito.

No exercício do contraditório o MMC refere a tomada de medidas no sentido da atualização do coeficiente.

2.3.3. PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

A instrução dos processos de contraordenação decorre na Unidade Orgânica Administrativa e Financeira (UOAF), a quem, entre outras, estão atribuídas essas funções, conforme previsão do art.º 17.º, n.º 2.1, al.ª W) do ROSM.

Os processos por infrações urbanísticas de onde foi feita a amostra para análise²⁶, constituem uma parte do universo das contraordenações da competência da autarquia que correspondem a um número de 153 processos instaurados no âmbito temporal objecto da auditoria, na área do urbanismo, tendo a respectiva amostra representativa sido de 15,03%²⁷.

A tramitação dos processos, a que está associado o programa informático – SGC, denota um atraso muito significativo, estando os mesmos estagnados, sem quaisquer desenvolvimentos, por períodos de um ano e mais, não se verificando, contudo, situações de prescrição do procedimento contraordenacional.

Este atraso na resolução dos processos, tendo como fundamento, como nos foi dito, a falta de meios humanos (uma jurista com apoio administrativo, a que estão adstritas outras funções na respectiva unidade orgânica), justificará alguma atenção e preocupação com vista à aplicação atempada e oportuna das decisões, em especial na área do urbanismo onde quase sempre decorre ou passa a decorrer um outro processo de uma operação urbanística.

O MMC acatou a recomendação da IGF no sentido da implementação de medidas que reforcem os recursos humanos afetos ao serviço de contraordenações.

No decurso da auditoria e como resultado da mesma, mais concretamente em 18/out/2012, os serviços competentes concluíram 40 processos de contraordenação, alguns dos quais com decisões de aplicação de coimas, o que totalizou a importância €7.200,00.

(ANEXO 6)

No MMC a aplicação das coimas é feita por despacho do Vereador com competências delegadas e, simultaneamente, por deliberação do órgão executivo municipal.

Acontece que, conforme previsão do art.º 68º, n.2, al.ª p) da Lei n.º 169/99, de 18/set, na redação da Lei n.º 5-A/2002, 11/fev e do art.º 98.º, n.º 10, do RJUE, é competência da Presidente da CMMC aplicar coimas, o que pode delegar num dos vereadores.

Assim, mostra-se despicienda, no uso de competências que o órgão não tem, a aprovação por parte da CMMC, quando a Presidente ou o Vereador com competências delegadas já se pronunciaram.

²⁶ Prc.ºs n.ºs 82/2008, 138/2008, 14/2010, 116/2008, 13/2010, 166/2010, 168/2010, 184/2010, 187/2010, 5/2011, 11/2011, 24/2011, 40/2011, 90/2011, 100/2011, 111/2011, 116/2011, 1/2012, 18/2012, 40/2012, 44/2012, 70/2012 e 71/2012.

²⁷ A amostra constou de 23 processos analisados, de um universo de 153.

A Fiscalização Urbanística no MMC está sob a responsabilidade da UOUOA, tendo sido verificado, nos processos de contraordenação analisados, que os autos de notícia levantados pela fiscalização, para além da descrição dos factos e do respetivo enquadramento legal e/ou regulamentar que sanciona a conduta com uma coima, se encontram sustentados com o respectivo registo fotográfico como suporte.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos e das correspondentes recomendações, o seguinte:

Conclusões	Itens	Recomendações
3.1. O MMC dispõe do PDM, do PU de Miranda do Corvo e dos PP da Quinta da Paiva e da Zona Industrial de Vale de Marelo.	2.1. (Pag 10)	<i>Nada a recomendar.</i>
3.2. O MMC tem em elaboração a revisão do PDM e o PU da Zona Industrial de Pereira.	2.1. (Pag 10)	
3.3. O PDM de Miranda do Corvo apresenta-se desajustado, quer pela dinâmica que lhe deve estar subjacente, quer pelo regime legal que, entretanto, vem vigorando.	2.1. (Pag 10 e 11)	1. O MMC deve Informar a IGF da entrada em vigor do PDM revisto, dando nota do ponto de situação, em sede de follow-up.
3.4. Dos planos municipais, depois da entrada em vigor do PDM, o MMC apenas publicou um PU e dois PP e não recorreu às unidades de execução.	2.1. (Pag 11)	2. Que os órgãos municipais, após a entrada em vigor do PDM revisto, desencadeiem os procedimentos adequados, com vista à elaboração e entrada em vigor dos PU e PP numa política estruturada de planeamento, dando conta à IGF do ponto de situação, em sede de follow-up.
3.5. Os PU e PP, em termos de instrumentos de planeamento legalmente previstos, constituem a forma mais adequada de controlar e ordenar a expansão e reconversão urbana.		
3.6. Os PP e as unidades de execução constituem a forma de, além de controlar e ordenar a expansão e reconversão urbana, garantir uma cabal perequação dos benefícios e encargos decorrentes do plano.		
3.7. Os estudos de conjunto, apesar de contemplados no PDM, não foram utilizados na gestão urbanística pelo MMC. Não se encontram previstos no RJIGT e poderão não atingir os objectivos dos planos municipais.	2.1. (Pag 12)	
3.8. O perímetro urbano previsto no PDM encontra-se 53,4% ocupado e 46,6 sem qualquer ocupação, representado aquele 1.416,3 ha.	2.1. (Pag 13)	

Conclusões	Itens	Recomendações
3.9. O MMC dispõe de alguma regulamentação que deve fortalecer, com implicações na reestruturação urbana de núcleos antigos e dos aglomerados urbanos.	2.1. (Pag 14)	3. Após a revisão do PDM, deverão ser adotadas medidas incentivadoras de fixação da população nos núcleos antigos e nos aglomerados urbanos.
3.10. Na revisão do PDM, em curso, a área do perímetro urbano e a reclassificação dos solos segue as orientações do PROTC.		Nada a recomendar.
3.11. O MMC não dispõe de um sistema de informação que, de forma imediata e agregada, forneça um conjunto de dados relevantes para a gestão urbanística.	2.1.1. (Pag 19)	4. O MMC deve Informar a IGF da implementação do referido sistema informático, dando conta, em sede de follow-up, do ponto de situação.
3.12. A TMU apresenta valores que ficam significativamente aquém dos valores gastos nas infraestruturas com a urbanização.	2.1.2. (Pag 20)	5. A CMMC deverá proceder à atualização da TMU para garantir uma maior cobertura dos investimentos gastos nas infraestruturas com a urbanização.
3.13. O RMUET de 2002, em vigor na parte que tem a ver com a urbanização e edificação, encontra-se desatualizado, face às últimas alterações do RJUE.	2.2. (Pag 22)	6. O MMC deve Informar a IGF da aprovação e publicação do RMUET, dando conta, em sede de follow-up, do ponto de situação.
3.14. O Regulamento do Sistema de Controlo Interno que data de dez/2002 encontra-se igualmente desatualizado.	2.3. (Pag 23)	7. O MMC deve informar a IGF da aprovação e publicação do Regulamento do Sistema de Controlo Interno, dando conta do ponto de situação, em sede de follow-up.
3.15. Em matéria de controlo prévio das operações urbanísticas, o órgão executivo delegou as suas competências no seu Presidente que, por sua vez, as subdelegou, delegando também as próprias.	2.3.1. (Pag 23)	Nada a recomendar.
3.16. O MMC não dispõe de um sistema informático ou de plataforma electrónica que permita a desmaterialização dos documentos nas operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio.	2.3.1. (Pag 24)	8. O Município deverá informar a IGF da implementação do sistema informático que permita, de forma integral, a apresentação de requerimentos e outros elementos nas operações urbanísticas, devendo, em sede de follow-up, informar sobre as medidas, entretanto, desenvolvidas.
3.17. A falta do referido sistema informático ou plataforma electrónica não permite a autoliquidação das taxas devidas, nos termos legalmente previstos, nas comunicações prévias.	2.3.1. (Pag 24)	9. O sistema informático a implementar deverá, nas comunicações prévias, possibilitar a autoliquidação das taxas.
3.18. Sujeição a ratificação ao órgão executivo de atos não enquadráveis na previsão do art.º 68.º, n.º 3, da Lei n.º 169/99, de 18/set.	2.3.1. (Pag 25)	10. Que o órgão executivo aprecie as matérias no estrito âmbito das suas competências nos termos do ora vigente artº 35º, nº 3, da Lei nº 75/2013, de

Conclusões	Itens	Recomendações
		12/set.
3.19. Foram liquidadas as importâncias de €46.957,62 e de €8.127,34 pelas taxas administrativas e TMU, respectivamente, nos processos objecto da nossa análise.	2.3.2. (Pag 26)	Nada a recomendar
3.20. Não está a ser actualizado o coeficiente que diz respeito à influência do programa plurianual de actividades na TMU.	2.3.2. (Pag 26)	11. O MMC deve Informar a IGF da data da implementação da actualização do coeficiente.
3.21. Os processos de contraordenação, onde se incluem os relativos à urbanização e edificação, apresentam um significativo atraso na tramitação e resolução, com o subsequente atraso na cobrança de algumas receitas.	2.3.3. (Pag 27)	12. O MMC deve informar a IGF da recuperação dos atrasos na tramitação das contra ordenações, e do número de técnicos que compõem a respectiva área da UOAF.
3.22. No decurso da auditoria foram concluídos 40 processos de contraordenação, tendo resultado do produto das coimas, a importância de €7 220,00.	2.3.3. (Pag 27)	Nada a recomendar.

4. PROPOSTA

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes formulam-se as seguintes propostas:

4.1. A remessa do presente Relatório e respetivos anexos ao Presidente da Câmara Municipal de Miranda do Corvo, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do n.º 2 do art.º 35º da Lei 75/2013, de 12/set;

4.2. Que a Câmara Municipal, no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste Relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

A Equipa de Auditoria,