



MUNICÍPIO DE COIMBRA

**INSPEÇÃO
CONTROLO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

Procº nº 2012/173/B1/580

Relatório n.º 1822/2012

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

PARECER:

DESPACHO:

*Com o meu acordo, submite
o presente Relatório à consi-
deração do Sr. Subinspector
Geral*

M. T. S.
O Subinspector-Geral

[Signature]

Mário Tavares da Silva

2013.05.08

*A conclusão do Sr. Mário
Tavares da Silva. Concordo
com o teor do presente
relatório. Propus o seu en-
caminhamento ao Sr. Secre-
tário de Estado do Orçamento
com proposta de remessa ao
seu Sr. Presidente da Câmara
Municipal de Coimbra.*

[Signature]
MANUELA GARRIDO
Inspectora de Finanças Direta

MANUELA GARRIDO
Inspectora de Finanças Direta

*Amenda.
A conclusão de Sr.º Secretário
de Estado do Orçamento.
22.5.2013*

[Signature]
JOSÉ MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

RELATÓRIO N.º 1822/2012

2013.04.23

PROCESSO N.º 2012/173/B1/580

**INSPEÇÃO AO MUNICÍPIO DE COIMBRA - CONTROLO DA URBANIZAÇÃO E
EDIFICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

SUMÁRIO EXECUTIVO

CONTEÚDOS

- PÁG. 14 PLANEAMENTO URBANÍSTICO DESAJUSTADO;
PÁG. 24 INEXISTÊNCIA DE PLATAFORMA ELETRÓNICA QUE PERMITA A DESMATERIALIZAÇÃO DOS
PROCESSOS DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS;

- PÁG. 25 AUSÊNCIA DE AUTO LIQUIDAÇÃO NO PAGAMENTO DE TAXAS URBANÍSTICAS;
- PÁG. 26 INSUFICIENTE FUNDAMENTAÇÃO DE DELIBERAÇÃO CAMARÁRIA QUE APROVA PROJETO DE ARQUITETURA;
- PÁG. 28 ERROS NA LIQUIDAÇÃO DE TAXAS URBANÍSTICAS EM PROCESSO DE OBRAS;
- PÁG. 29 MOROSIDADE NA TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS DE CONTRA ORDENAÇÃO;
- PÁG. 30 REPOSIÇÃO DA LEGALIDADE URBANÍSTICA EM PROCESSOS DE OBRAS ANALISADOS EM ANTERIOR INSPEÇÃO AO MUNICÍPIO.

<p>Tendo em conta as evidências obtidas (Anexos 1 a 7), a análise e avaliação das mesmas e os resultados do procedimento de contraditório (Anexo 8), as principais conclusões desta inspeção, que abrangeu o biénio 2010/2012, especificamente o período compreendido entre 21/mai/2010 a 22/mai/2012, são em síntese, as seguintes:</p>	
<p>1. Como instrumentos de planeamento urbanístico válidos e plenamente eficazes, dispõe o Município de Coimbra (MC) do Plano Diretor Municipal (PDM), em processo de revisão adiada, e dois Planos de Pormenor (PP) da Zona Desportiva de Taveiro e do Parque Tecnológico de Coimbra.</p>	<p>PDM de Coimbra desatualizado</p>
<p>2. O MC tem em elaboração a revisão do PDM e alguns planos analiticamente mais pormenorizados (PU e PP), cuja conclusão e entrada em vigor, de forma a tornarem-se eficazes e vinculativos às pretensões dos particulares, se tem dilatado e arrastado no tempo.</p>	
<p>3. Com a entrada em vigor do PDM, constituem os PP e as Unidades de Execução a forma mais adequada de controlar e ordenar a expansão e reconversão urbana que urge dinamizar e implementar, como o caso da Quinta da Cheira.</p>	<p>O MC apenas dispõe de dois PP e de uma Unidade de Execução</p>
<p>4. Os estudos de conjunto/estudos urbanísticos estão contemplados no PDM, muito embora não se encontrem previstos no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), de acordo com o princípio da tipicidade dos planos.</p>	<p>Não deverá a revisão do PDM contemplar os referidos estudos</p>

<p>5. A execução do perímetro urbano representa uma área superior a 70%.</p>	<p>Acentuada intervenção urbanística no perímetro urbano.</p>
<p>6. O MC dispõe de algumas estruturas e regulamentação com implicações na reestruturação da cidade e na reabilitação urbana, como o Departamento de Habitação, o Gabinete do Centro Histórico, a Sociedade de Reabilitação Urbana, o Plano Diretor Municipal, o Plano Estratégico de Coimbra e o Regulamento Municipal de Edificação, Recuperação e Reversão da Área afeta à candidatura da Universidade de Coimbra a Património Mundial da Unesco, sendo insuficientes face aos novos desafios de planeamento urbanístico que a CM se propõe.</p>	<p>As estruturas e regulamentação existentes na autarquia, deverão ser complementadas.</p>
<p>7. O perímetro urbano previsto no PDM, com alguns ajustamentos, mantem-se na revisão em curso.</p>	<p>Manutenção do perímetro urbano, em consonância com o Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro</p>
<p>8. Não dispõe a autarquia de um sistema que, de forma imediata, possibilite a recolha de um conjunto de dados com relevância para a gestão urbanística, cuja lacuna urge colmatar através dos registos informáticos.</p>	<p>Ausência de sistema informático para tratamento de dados na gestão urbanística.</p>
<p>9. O custo das infraestruturas com a urbanização é superior aos valores resultante das taxas urbanísticas liquidadas e cobradas pela autarquia.</p>	<p>Receitas de taxas urbanísticas insuficientes, face aos custos da urbanização.</p>
<p>10. O MC não dispõe de um sistema informático ou de plataforma eletrónica que permita a desmaterialização dos processos nas operações urbanísticas.</p>	<p>Inexistência de plataforma eletrónica.</p>
<p>11. Em consequência do referido no ponto anterior, o pagamento das taxas urbanísticas não se operou por autoliquidação, ocorrendo em simultâneo com a emissão das certidões de não rejeição das comunicações prévias.</p>	<p>Incumprimento do artº 36º-A do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)</p>

<p>12. Como consequência da não existência do descrito sistema informático, merece especial atenção a organização dos processos, com vista à segurança dos documentos que os compõem.</p>	<p>Aperfeiçoamento na organização dos processos.</p>
<p>13. No processo de obras n.º 01/2010/, as informações que sustentaram a deliberação camarária de 30/ago/2010 de aprovação do projeto de arquitetura não se encontram integralmente fundamentadas quanto à verificação dos requisitos do art.º 61.º, n.º 4, al.ªs a) e b) do regulamento do PDM.</p>	<p>Insuficiente fundamentação de deliberação camarária.</p>
<p>14. Cálculo de taxas indevido, no processo de obras n.º 1870/2007, corrigido no decurso da ação com liquidação adicional em mais € 4.878,80.</p>	<p>Processo urbanístico, com incorreção no cálculo das taxas.</p>
<p>15. Morosidade na tramitação e subsequente resolução dos processos de contraordenação com os riscos inerentes que lhe estão associados (prescrição, aplicação das coimas e medidas acessórias).</p>	<p>Delonga na tramitação dos processos de contraordenação.</p>
<p>16. (Follow-Up) Das matérias resultantes da inspeção de 2008, decorrem os procedimentos de demolição e cessação da utilização de espaço físico e de licenciamento/autorização/legalização, a que correspondem os processos em nome de [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED].</p>	<p>Reposição da legalidade urbanística em processo analisado em anterior inspeção ao MC.</p>
<p>17. (Follow-Up) No processo de contraordenação n.º 632/200, o arguido tem em dívida o pagamento de quatro prestações da coima aplicada, o que já foi comunicado às autoridades judiciais para execução.</p>	<p>Execução judicial de dívida emergente de contra ordenação.</p>

ÍNDICE

		Fls.
1.	INTRODUÇÃO	14
1.1.	FUNDAMENTO	14
1.2.	OBJETIVOS	14
1.3.	ÂMBITO	15
1.3.1.	ÂMBITO FUNCIONAL	15
1.3.2.	ÂMBITO TEMPORAL	15
1.4.	METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	15
1.4.1.	PLANEAMENTO DA AÇÃO	15
1.4.2.	EXECUÇÃO DA AÇÃO	16
1.4.3.	CRITÉRIOS	16
1.4.4.	TÉCNICAS	16
1.5	CONTRADITÓRIO	17
2.	RESULTADOS DA AÇÃO	17
2.1.	PLANEAMENTO URBANÍSTICO / EXPANSÃO E RECONVERSÃO URBANA	17
2.1.1.	INVESTIMENTO MUNICIPAL NA URBANIZAÇÃO	24
2.1.2	INDICADORES FINANCEIROS NA URBANIZAÇÃO E ENQUADRAMENTO AO NÍVEL DO INVESTIMENTO MUNICIPAL	25
2.2.	REGULAMENTOS MUNICIPAIS E SUA RELEVÂNCIA AO NA GESTÃO URBANÍSTICA	26
2.3.	ENQUADRAMENTO LEGAL DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	27
2.3.1.	CONFORMIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS COM OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	28
2.3.2.	LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS URBANÍSTICAS	32
2.3.3.	PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	33
3.	FOLLOW-UP DA INSPEÇÃO AO MUNICÍPIO DE 2008	34
4.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	38
5.	PROPOSTAS	41

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abc	Área Bruta de Construção
art.º	Artigo
CM	Câmara Municipal
CCDRC	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Centro
Cfr.	Confronte
CPA	Código de Procedimento Administrativo
DGURU	Departamento de Gestão Urbanística e Renovação Urbana
DL	Decreto-Lei
DMAT	Direção Municipal de Administração do Território
DOIE	Departamento de Obras e Infraestruturas
DPT	Departamento de Planeamento Territorial
DR	Diário da República
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
MC	Município de Coimbra
PDM	Plano Diretor 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
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RMUE	Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação
SGD	Sistema de Gestão Documental
SGCO	Sistema de Gestão das Contraordenações
SIC	Sistema de Informação Central
SPO	Sistema de Processos de Obras
TAX	Taxas
TMU	Taxa Municipal de Urbanização

LISTA DE FIGURAS

		Fis.
1	Reconfiguração do perímetro existente através do estabelecimento de faixas com profundidade de 50m na transição entre o solo rural e o solo urbano	22
2	Integração no perímetro existente de construções que não distem mais de 50m do limite do perímetro, desde que apoiado em arruamento /caminho público	22
3	Integração no perímetro existente de equipamentos que não distem mais de 100m do limite de perímetro	23
4	Expansão do perímetro existente pela integração de áreas que promovam o fecho de frente urbana ou que correspondam ao complemento de quebras de continuidade urbana e do fecho de malha urbana	23
5	Qualificação como aglomerados rurais os aglomerados isolados com menos de 25 alojamentos	24

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente inspeção foi realizada em cumprimento do **Plano de Atividades** da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de **2012**, superiormente aprovado, no âmbito do projeto de "Controlo da Urbanização e da Edificação na Administração Local".

1.2. Objetivos

Atento o exposto, é **objetivo geral** da presente ação no Município de Coimbra (MC):

- A avaliação e atuação do Município no domínio do urbanismo e ordenamento do território, nomeadamente, nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.

Constituindo os seus **objetivos específicos**:

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

- O planeamento urbanístico e a expansão e 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).

Objetivo 2 – Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;

Objetivo 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.

Além dos objetivos enumerados, foram também objeto da ação o **Follow-Up da inspeção realizada em 2008** pela ex-IGAL e a apreciação do **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 inspeção incidiu sobre a CMC e, em especial, sobre os diversos serviços que integram a Direção Municipal de Administração do Território (DMAT), em particular o Departamento de Planeamento Territorial (DPT) e o Departamento de Gestão Urbanística e Renovação Urbana (DGURU).

1.3.2. Âmbito temporal

A ação abrangeu os anos de 2010 a 2012, especificamente, o período compreendido entre 21/mai/2010 a 22/mai/2012 (data do seu início).

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. 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, em função das operações urbanísticas legalmente previstas – loteamento/obras de edificação
- Elaboração de um plano da acção.

1.4.2. Execução da acção 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. Critérios

Os principais critérios de análise basearam-se, fundamentalmente em:

- 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);

1.4.4 Técnicas

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

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

1.5. Contraditório

O projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da autarquia inspecionada.

O MC exerceu o seu direito de resposta ao projeto de relatório nos termos constantes do documento integrado no processo como **Anexo 8** – Procedimento de Contraditório Formal - Resposta da Entidade Auditada.

Da verificação deste documento ressalta, como nota dominante, a quase integral concordância explícita e, por vezes, implícita com as conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório, de que destacamos a pronúncia sobre **os pontos, 2.1., 2.1.1., 2.2., 2.3.1., 2.3.3., 3.3., 3.4., 3.5. e 3.6.**, nos quais fizemos a análise da resposta do MC.

É de referir ainda 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 Reversão Urbana

O Município de Coimbra (MC), da sua responsabilidade, dispõe, **válidos e plenamente eficazes**, dos seguintes instrumentos de planeamento urbanístico¹.

- **Plano Diretor Municipal (PDM)**, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/94, de 10/fev²;
- **Plano de Pormenor (PP) da Zona Desportiva de Taveiro**, aprovado pela Assembleia Municipal em 29/jun/2010 e publicado na II.ª Série do DR de 03/dez/2010, e

¹ Consulte: www.cm-coimbra.pt e www.dgotdu.pt (SNIT).

² Este plano foi objeto de **três alterações** aprovadas pela Assembleia Municipal em 14/jan/97, 24/fev/2010 e 02/mar/2011, publicadas no DR, respetivamente de 15/mar/97, 30/mar/2010 e 4/abr/2011.

- ✓ **Plano de Pormenor (PP) do Parque Tecnológico de Coimbra**, aprovado pela Assembleia Municipal em 27/dez/2011 e publicado na II.ª Série do DR de 15/fev/2012.

Existem, ainda, com abrangência no território municipal, outros instrumentos de gestão territorial de responsabilidade supramunicipal (administração regional e nacional), vinculativos da administração pública e alguns de aplicação directa aos particulares³.

Em elaboração pelo Município e na fase de proposta, encontram-se a Revisão do PDM, esta com início no ano de 2000 e com previsão de submissão a parecer final da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento da Região Centro-CCDR em finais do corrente ano, o PU da Cidade de Coimbra, o PU de Lordemão, o PU da Entrada Poente e Nova Estação Central, o PP da Estaco e Zona Envolvente e o PP da Fonte do Bispo.

Datado do ano de 1994, o **PDM** de Coimbra, por ausência de revisão ou de 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 àquela data e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial-RJIGT, posteriormente entrado em vigor e subseqüentes alterações⁴.

Por sua vez, com as exceções, acima enumeradas, o Município não procedeu, complementarmente ao PDM, à elaboração, de forma a entrarem em vigor, dos instrumentos de planeamento de âmbito mais restrito (PU e PP) ou ao recurso às **unidades de execução** que a legislação mais recente do RJIGT contempla^{5, 6}.

Estes instrumentos de ordem inferior são os apropriados a promover a *contenção e consolidação dos perímetros urbanos*, bem como o *preenchimento de espaços*

³ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Lei n.º 58/2007, de 4/9), Plano de Bacia Hidrográfica do Mondego (Decreto Regulamentar n.º 9/2002, de 1/3), Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Paul de Arzila (Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/2004, de 17/5), Plano Regional de Ordenamento Florestal do Centro Litoral (Dec.º Regulamentar n.º 11/2006, de 21/7) e Plano Setorial Rede Natura 2000 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, de 21/7).

⁴ Vidé DL n.º 69/90, de 2/mar e DL n.º 380/99, de 22/set, sucessivamente alterado pelos: DL n.º 53/2000, de 7/abr, DL n.º 310/2003, de 10/dez, Lei n.º 58/2005, de 29/dez, Lei n.º 56/2007, de 31/ago, DL n.º 316/2007, de 19/set, DL n.º 46/2009, de 20/fev e DL n.º 181/2009, de 7/ago.

⁵ 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.ªs 17 e segs..

⁶ Excepcionando a Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira e, em aberto, proc.ºs de outras Unidades de Execução.

vazios dentro dos perímetros existentes de forma a controlar e ordenar a expansão urbana, incluindo os sistemas de infraestruturas, equipamentos públicos e espaços verdes.

Relativamente a este aspeto 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.

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

A autarquia tem, contudo, efetuado a gestão das operações urbanísticas com a aplicação directa do PDM⁷ e das normas do seu regulamento, com o recurso, em alguns casos, aos previstos estudos de conjunto.

A elaboração dos planos (**PU e PP**), não foram, assim, como regra, levados à prática, representando a área dos dois existentes (1.558.790,20 m²), válidos e plenamente eficazes 0,48%, **da área do território municipal** (319,4 Km²).

Os estudos de conjunto/estudos urbanísticos⁸, que a versão em revisão não prevê, 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 que, aliás, está consagrado nas definições do Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação, Taxas e Compensações Urbanísticas-RMUE, concretamente na alínea t) do seu artº 3.

O município não tem, assim, feito uso integral dos seus poderes regulamentar e, até, tributário, de forma a privilegiar a consolidação dos espaços urbanos existentes e a expansão urbana para zonas consideradas prioritárias, contrariando, por sua vez, a dispersão da edificação e a expansão não controlada do solo e das infraestruturas, com a subsequente sobrecarga do orçamento municipal com os

⁷ Excetuando as áreas abrangidas pelos PP da Zona Desportiva de Taveiro e PP do Parque Tecnológico de Coimbra.

⁸ Presentemente, estão em execução os estudos da Área Central de Ceira, Zona de Almas de Freire, de Sobral de Ceira, do Terreno Municipal da Feira do Bairro Norton de Matos, do Parque Desportivo do Vale do Rosal, Margem Esquerda entre Pontes, Arco Pintado e Quinta da Nora/Boavista, aprovados nas reuniões camarárias, respectivamente, de 02/jul/2007, 04/jun/2007, 27/nov/2008, 27/jul/2009, 14/jun/2010, os cinco primeiros e de 25/jun/2012, os restantes.

custos, a curto, médio e longo prazos, com a realização e manutenção das necessárias infraestruturas urbanísticas.

Segundo estudos de 2008, a área de perímetro urbano prevista no PDM em vigor corresponde a 7.527,10 ha, encontrando-se em execução 5456,36 ha, correspondentes a uma percentagem de 72,49%. A área de perímetro urbano prevista apresenta-se excessiva, face ao aumento da população expetável, que no concelho de Coimbra sempre apresentou um crescimento⁹.

Significativo é o grau de cobertura do município, relativamente ao **abastecimento de água**, de 100%, assim como da **rede de saneamento** que abrange 92% da população residente.

Por sua vez, a falta de planeamento descrita, em especial no que respeita aos PP e às unidades de execução, e a forma de gestão utilizada, com recurso aos estudos de conjunto, poderão implicar a não salvaguarda do princípio da igualdade, através da **perequação dos benefícios e encargos** decorrente da aplicação do PDM.

O Município não dispõe de regulamentação que direta ou indiretamente, de forma significativa e eficaz, vise colmatar a perda de população e a degradação das zonas históricas e centros urbanos que, tradicionalmente, constituíam o centro da cidade e que, também desta forma, além de criar vitalidade a estes espaços, contrarie a tendência expansionista que normalmente está ou pode estar associada à urbanização e edificação com as implicações nas infraestruturas que tal acarreta.

Contudo, o município criou algumas estruturas, tais como, além do PDM e do Plano Estratégico de Coimbra, o Departamento de Habitação, o Gabinete do Centro Histórico, a Sociedade de Reabilitação Urbana, a quem também estão cometidas competências e interferência nesta área da reabilitação urbanas, previstas nos regulamentos da Estrutura Orgânica Nuclear e Flexível¹⁰, bem como o Regulamento Municipal de Edificação, Recuperação e Reconversão da Área afeta à candidatura da Universidade de Coimbra a Património Mundial da Unesco deste ano de 2012.

Em matéria de planeamento, **no contraditório**, vem o MC destacar o facto de ter em curso algumas Unidades de Execução, **encontrando-se concluída a da Quinta da Fonte da Cheira – 20/jan/2009** – que vem sendo apresentada em diversos seminários sobre urbanismo, bem como, sem deixar de considerar que os Estudos de Conjunto que o PDM de Coimbra prevê "...têm constituído documentos orientadores na Gestão Urbanística com o objetivo de garantir soluções urbanas

⁹ A propósito, Estudos de caracterização de 2008 (revisão do PDM).

¹⁰ Regulamentos da Estrutura Orgânica Nuclear e Flexível do Município de Coimbra, publicados na 2.ª Série do DR, respectivamente, de 15/jul/2011 e 12/nov/2011.

adequadamente integradas” e “...têm-se revelado como uma forma expedita de proceder ao estudo de ocupações ordenadas do território urbano...”, a figura dos Estudos de Conjunto não se encontra contemplada na proposta de revisão em curso e em fase adiantada de aprovação.

(Anexo VIII)

Sendo de realçar a existência de uma unidade de execução concluída, como instrumento legalmente previsto, e alguns outros mecanismos orientadores na gestão urbanística, tal não contraria o acima exposto, justificando uma intervenção mais acentuada, por parte do MC, na planificação do território municipal.

Destaca, também, **no contraditório**, que em matéria de reabilitação urbana existe alguma dinâmica com destaque, entre outros aspetos, para o funcionamento do Gabinete para o Centro Histórico, com o aproveitamento de programas nacionais de reabilitação urbana, do envolvimento em parcerias para a regeneração urbana e no lançamento de programas locais, bem como a oportunidade da candidatura da Universidade de Coimbra (Alta e Sofia) a Património Mundial com a respetiva regulamentação, possibilitando a criação de uma associação envolvendo os principais agentes de intervenção – Universidade, Câmara Municipal, Sociedade de Reabilitação Urbana e Estado, através da Direção Regional da Cultura do Centro.

(Anexo VIII)

Em matéria de reabilitação urbana, existindo alguma dinâmica, conforme já constava do projeto de relatório e é realçado no contraditório, não invalida a necessidade de reforço na implementação de medidas concretas, com vista a colmatar a perda de população, e a degradação das zonas históricas e centros urbanos que, tradicionalmente, constituíam o centro da cidade.

Ainda na ótica do **planeamento urbanístico**, na revisão do PDM, com início em 2000, a proposta de ordenamento, apresentada em 2009, aumentava, com alguma expressão, o perímetro urbano, face ao que o PDM de 1994 contemplava.

A atual proposta, resultante da reunião de finais de 2011, entre o Município e a CCDRC, mantém praticamente o perímetro urbano, previsto no actual PDM, traduzindo-se o aumento verificado, essencialmente, nos ajustamentos decorrentes do Plano Regional de Ordenamento do Território Centro-PROTC em elaboração, de acordo com as indicações e figuras que se seguem:

FIGURA 1 – RECONFIGURAÇÃO DO PERÍMETRO EXISTENTE ATRAVÉS DO ESTABELECIMENTO DE FAIXAS COM PROFUNDIDADE DE 50 METROS NA TRANSIÇÃO ENTRE O SOLO RURAL E O SOLO URBANO

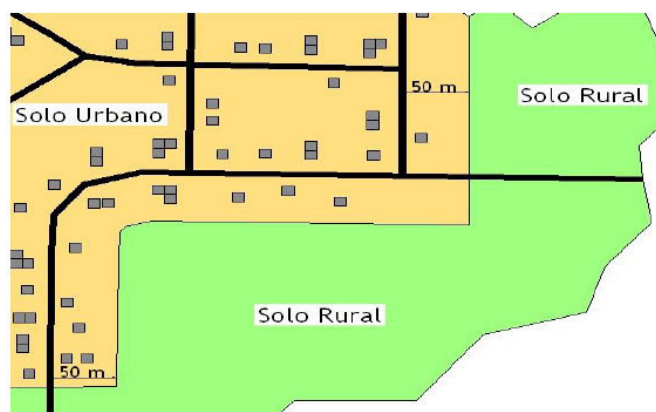


FIGURA 2 – INTEGRAÇÃO NO PERÍMETRO EXISTENTE DE CONSTRUÇÕES QUE NÃO DISTEM MAIS DE 50M DO LIMITE DO PERÍMETRO, DESDE QUE APOIADO EM ARRUAMENTO/CAMINHO PÚBLICO

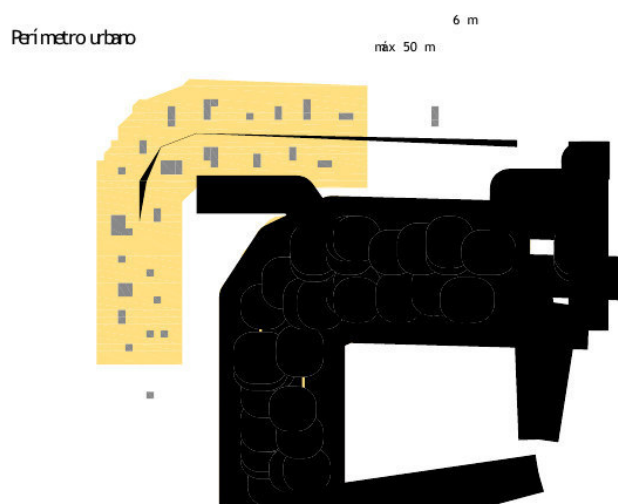


FIGURA 3 – INTEGRAÇÃO NO PERÍMETRO EXISTENTE DE EQUIPAMENTOS QUE NÃO DISTEM MAIS DE 100M DO LIMITE DO PERÍMETRO

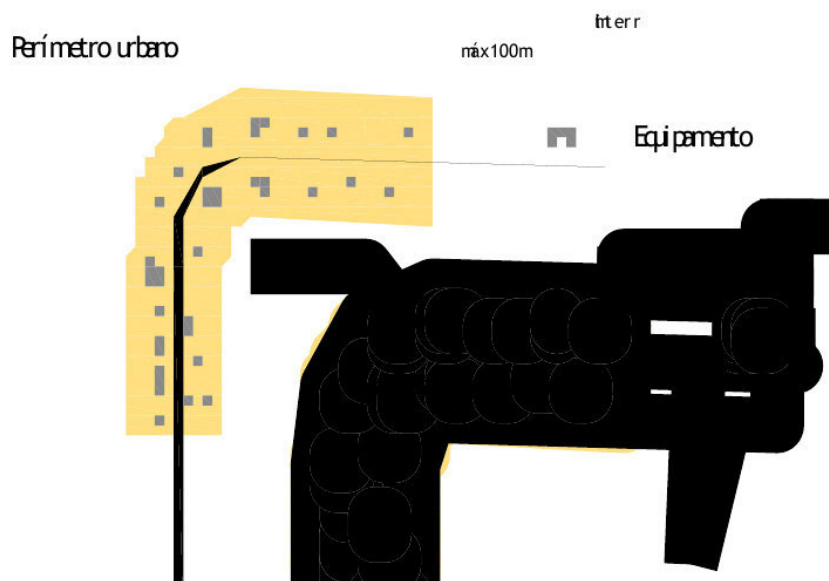


FIGURA 4 – EXPANSÃO DO PERÍMETRO EXISTENTE PELA INTEGRAÇÃO DE ÁREAS QUE PROMOVAM O FECHO DE FRENTE URBANA OU QUE CORRESPONDAM AO COMPLEMENTO DE QUEBRAS DE CONTINUIDADE URBANA E DE FECHO DA MALHA URBANA

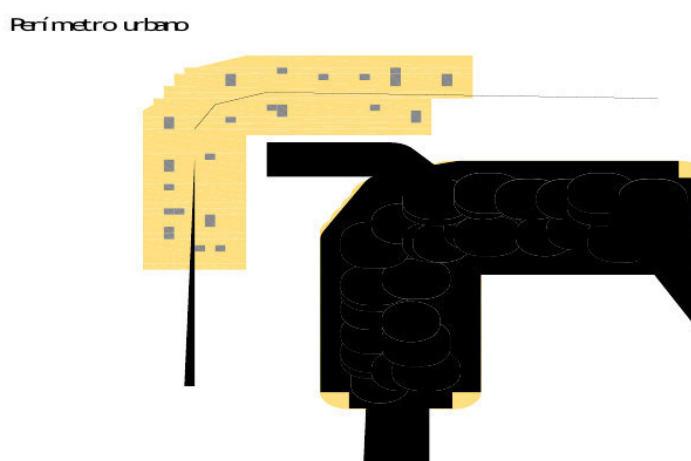
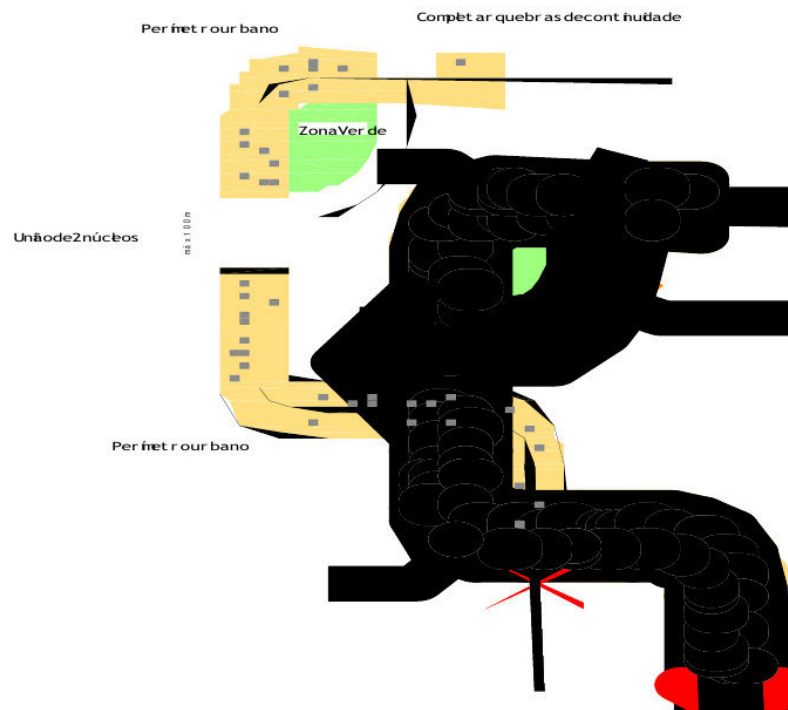


FIGURA 5 – QUALIFICAÇÃO COMO AGLOMERADOS RURAIS OS AGLOMERADOS ISOLADOS COM MENOS DE 25 ALOJAMENTOS



2.1.1. Investimento Municipal na Urbanização

No que respeita aos sistemas de informação nesta temática, 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 das aplicações informáticas (Sistema de Processo de Obras/Sistema de Gestão Documental-SPO/SGD, Sistema de Informação Central-SIC e Taxas-TAX), concretizável, por vezes, só através de um levantamento exaustivo (processo a processo).

Com efeito, para um período temporal de 2010 a 2011, **não existia informação tratada**, 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 infraestruturas, 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;
- Montante das taxas cobradas anualmente, relativas às taxas administrativas na urbanização e à taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas-TMU;
- Importância das taxas urbanísticas no conjunto das taxas e outras receitas municipais;
- Grau de cobertura do investimento realizado anualmente em infraestruturas 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 infraestruturas e das parcelas destinadas a equipamentos públicos e espaços verdes cedidos ao domínio público municipal e o montante das correspondentes compensações em numerário.

Em contraditório, o MC esclareceu terem sido desenvolvidos esforços pelos serviços da autarquia, designadamente em articulação com a Associação Informática da Região Centro (AIRC) para potenciar e otimizar os sistemas informáticos e de informação na gestão urbanística – SGD, SPO, SIG (Sistema de Informação Geográfica) e TAX.

(Anexo VIII)

As debilidades apontadas passarão, necessariamente, por respostas mais conclusivas e eficazes através de sistemas informáticos, que deverão ser implementados/otimizados. Alerta-se, no entanto, para o facto de, as medidas entretanto encetadas pelo Município e espelhadas na resposta dada, não conduzirem, no imediato, aos resultados esperados.

2.1.2. Indicadores Financeiros na Urbanização e Enquadramento ao Nível do Investimento Municipal

O levantamento disponibilizado pelo município¹¹ com os constrangimentos, referidos no ponto anterior, permite-nos apurar que, respetivamente, para os anos de 2010 e 2011:

¹¹ Com algumas limitações, em termos de apuramento, quer da receita proveniente das taxas urbanísticas que não está desagregada (realização, manutenção e reforço de infraestruturas

- ✓ As taxas urbanísticas representaram 3,44% e 3,01% das receitas correntes;
- ✓ As taxas urbanísticas representaram 2,59% e 2,03% das receitas totais;
- ✓ O investimento na urbanização¹² representou 31,51% e 6,92% do investimento total municipal.

Relativamente aos dados que nos foi possível recolher e sem que se tenha a indicação de uma média em vários e significativos anos, podemos concluir, mesmo assim, relativamente aos dois últimos anos, que o investimento municipal em infraestruturas urbanísticas tem uma forte expressão no MC.

Por sua vez, não existindo indicação do valor das taxas resultante da TMU, conforme o referido em **2.1.1.** e **nota 11 infra**, apenas é possível fazer uma correlação entre taxas urbanísticas e infraestruturas na urbanização, excluindo o investimento em abastecimento de água e saneamento.

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 de execução da ação, dispõe o município do **RMUE de 1/jan/2010**, aprovado pela Assembleia Municipal, em 25/nov/2009, sob proposta do órgão executivo, apreciada na reunião de 31/ago/2009, publicado na II.ª Série do DR, de 23/12/2009^{13, 14}.

O referido regulamento contempla, em matéria de operações urbanísticas, a concretização do RJUE, quer no que respeita à urbanização e edificação, quer no que respeita ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas, dentro da previsão dos artºs 3º e 116º, daquele regime jurídico.

Prevê e engloba, assim, o citado regulamento, um conjunto de regras complementares à legislação em vigor e aos planos municipais de ordenamento do

urbanísticas-TMU - taxa pela concessão de licença/autorização/comunicação prévia - quer da despesa com investimento na urbanização, com alguma falta de rigor e não integralmente discriminada por tipo de investimento.

¹² Que representará sempre um valor não rigoroso, com eventual não imputação de algum investimento na urbanização, face à informação disponível, e a não inclusão dos investimentos em abastecimento de água e saneamento, a cargo da empresa municipal "A.C., Águas de Coimbra, EEM".

¹³ Anteriormente a este regulamento, sobre as mesmas matérias, vigorou o RMUE de 2004, publicado na II.ª Série do DR, n.º 304, de 30/dez/2004.

¹⁴ Atualmente, vigora o RMUE, publicado na II.ª Série do DR, n.º 132, de 10/jul/2012, que reviu o anterior, face, entre outros aspectos, à alteração do regime jurídico da urbanização, pela Lei nº 26/2010, de 30/mar (artº 3, nº 4), e ao DL nº 48/2011, de 1/abr, no âmbito do Licenciamento Zero e Balcão do Empreendedor.

território, com os quais se tem de conformar, e com a fixação das taxas com as componentes de contraprestação pelos serviços técnico-administrativos prestados (taxas administrativas), pelos investimentos municipais na realização, manutenção e reforço das infraestruturas e como compensação pela não cedência obrigatória de terrenos.

Sobre algumas disposições do regulamento do PDM, geradoras de alguma controvérsia em termos interpretativos, a CM, por deliberações para o efeito, tem vindo a uniformizar alguns entendimentos, sustentados em informações técnico-jurídicas, que os serviços deverão seguir na gestão urbanística.

Estes entendimentos vieram a ter consagração em normas interpretativas como forma de reduzir a discricionariedade da atuação do Município na execução do plano.

O RMUE prevê, nos seus artºs 14º e 14º-A, que as operações urbanísticas, respetivamente com impacto semelhante a loteamento e com impacto relevante, com as correspondentes implicações, quer na previsão e cedência de áreas, quer, atenta a conjugação dos artºs 102º e 119º daquele mesmo regulamento, no cálculo das taxas, no cumprimento dos artºs 43º e 44º, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação-RJUE.

O regulamento contempla, ainda, no seu artº 99º, os termos da liquidação adicional, devido a erros no seu cálculo, posteriormente detetados, bem como o momento das respetivas liquidações.

No contraditório é realçado o acima aludido RMUE, entrado em vigor em 25/jul/2012, que visa, entre os seus objetivos, *"garantir uma justa participação no financiamento da construção da infraestruturas pública"*, destacando-se neste âmbito, a redefinição dos critérios de redução das taxas urbanísticas e, segundo a resposta da autarquia, a avaliação do impacto do referido regulamento "...permitirá oportunamente a atuação da Câmara Municipal, em conformidade".

Entendemos que o atual RMUE, entrado em vigor após a realização da presente ação, demonstra preocupação em fazer repercutir os custos das infra estruturas urbanísticas nos beneficiários das mesmas, justificando se, plenamente, a autarquia retirar as devidas ilações com a monitorização dos resultados da aplicação efetiva do referido Regulamento.

2.3. Enquadramento Legal das Operações Urbanísticas

As operações urbanísticas analisadas¹⁵ processaram-se nos termos do RJUE¹⁶, tendo em consideração os instrumentos de planeamento eficazes aplicáveis à localização das mesmas¹⁷ 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.

A selecção e amostragem dos processos foram feitas tendo em consideração o tipo de operação urbanística (em especial, loteamentos e edificações), a modalidade de controlo prévio (licença, comunicação prévia e autorização) e a dimensão da operação urbanística (habitação colectiva e unifamiliar).

(Anexos I a III)

2.3.1. Conformidade das Operações Urbanísticas com os Instrumentos de Ordenamento do Território

Dos diversos processos analisados e a verificação dos procedimentos inerentes, conclui-se pela sua conformidade com os instrumentos de planeamento que lhes eram aplicáveis.

A alteração dada ao RJUE pelo DL nº 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

¹⁵ **Loteamentos:** Procºs nºs: 1007/2010 [redacted], 1427/2010 [redacted], 59/2011 [redacted], 225/2011 [redacted], 830/2011 [redacted], 1318/2011 [redacted], [redacted] Lda), 25/2012 [redacted] e 391/2012 [redacted].
Obras Particulares (Comunicações Prévias, Licenciamentos e autorizações): Procºs nºs 959/2010 [redacted], 978/2010 [redacted], 1032/2010 [redacted], 1014/2010 [redacted], 1437/2019 [redacted], [redacted], 1483/2010 [redacted], 1639/2010 [redacted], [redacted], 1727/2010 [redacted], 1729/2010 [redacted], 160/2011 [redacted], [redacted], 163/2011 [redacted], 1122/2011 [redacted], [redacted], 1175/2011 [redacted], 1483/2011 [redacted], [redacted], 1506/2011 [redacted], 1777/2011 [redacted], 100/2012 [redacted], [redacted], [redacted], 120/2012 [redacted], 312/2012 [redacted], [redacted], 371/2012 [redacted].

¹⁶ DL nº 555/99, de 16/dez, alterado pelos seguintes diplomas legais: Leis nºs 13/2000, de 20/jul e 30-A/2000, de 20/dez, DL nº 177/2001, de 4/jun, Leis nºs 15/2002, de 22/fev e 4-A/2003, de 19/fev, DL nº 157/2006, de 8/ago, Lei nº 60/2007, de 4/set e DL nºs 18/2008, de 29/jan, 116/2008, de 4/jul e 26/2010, de 30/mar e Lei nº 28/2010, de 2/set.

¹⁷ A propósito, nota 5.

controlo prévio, a utilização dos meios eletrónicos e a desmaterialização dos documentos.

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

O MC 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 da prorrogativa do ponto 8 da Portaria nº 216-A/2008, de 3/mar.

Decorrendo os procedimentos com recurso ao papel, embora simultaneamente com algum suporte em programa informático (SPO) e na entrega de alguns documentos em cd, resulta que os processos não se encontram integral e devidamente organizados, em especial, com todas as suas folhas numeradas e rubricadas, face à segurança que lhes deve estar associada.

Em várias informações técnicas e despachos, exarados nos processos, não são identificados nem é perceptível o nome dos intervenientes, quer dos autarcas quer dos técnicos.

Atendendo aos aspectos referenciados nos pontos anteriores, associado às boas práticas administrativas, todos os despachos exarados nos documentos dos processos devem sempre identificar os autarcas seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível, tal como as informações técnicas que são produzidas devem indicar os seus autores e a qualidade da sua intervenção (a propósito, POCAL, ponto 2.9.6).

Relativamente às operações de loteamento e às operações urbanísticas com impacto semelhante a loteamento ou com impacto relevante, poderá ser feita a substituição, no todo ou em parte, das cedências obrigatórias (de terreno para a construção de espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas) por uma compensação em numerário, face ao nº 4, do artº 44º do RJUE e dentro da previsão dos artºs 14º, 14º-Aº, 102º e 119º do RMUE.

Nem sempre, nos processos analisados, as informações técnicas produzidas indicam e sustentam de forma plena e explícita, conforme previsão do acima citado artº 44º, que a substituição ocorreu por o prédio (onde ocorreu a intervenção urbanística) já estar servido pelas infraestruturas, ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos.

O projeto de arquitetura a que correspondeu o procº de obras nº 01/2010/978 e o licenciamento titulado pelo alvará nº 133/2012, de 30/mai, foi aprovado na reunião camarária de 30/ago/2010.

A aprovação do projeto de arquitectura, precedida da informação favorável dos Serviços Técnicos de 24º e 25º/agos/2010, permitiu a majoração da abc, ao abrigo do regime de exceção previsto nas alíneas a) e b) do nº 4 do artº 61º do Regulamento do PDM.

Porém, em nossa opinião, quer a deliberação que aprovou o projeto de arquitetura, quer as informações técnicas em que aquela deliberação se apoia, deveriam **estar mais sustentadas e fundamentadas**, tendo em consideração os pressupostos que a disposição, antes citada, do regulamento do PDM considera terem de estar preenchidos para o recurso à exceção.

Verificámos que os prazos previstos, nas diferentes fases dos procedimentos do RJUE, não foram integralmente cumpridos, vindo, depois, a constatar-se que o DGURU nos relatórios trimestrais que elabora de "monitorização do desempenho dos processos", periodicamente faz esse levantamento com propostas de ações a desenvolver.

O Sistema dos Processos de Obras-SPO não dando a resposta adequada a um sistema informático ou plataforma, nos termos que o quadro legal perspectiva para futuro, não está também potenciado, tais como estes, para criar sinergias de complementaridade com programas informáticos de outros serviços do MC, tais como o Sistema de Gestão de Contraordenações-SGCO e TAX.

Nas situações analisadas não se detetaram situações anómalas dignas de nota, em matéria de comunicações ao Instituto Nacional de Estatística e ao serviço de finanças competente.

Com destaque no **contraditório**, para além do que dissemos no ponto 2.1.1, refere-se que o Município tem desenvolvido ações no sentido da desmaterialização dos procedimentos e dos processos nas áreas da urbanização e edificação, aguardando a definição de um conjunto de orientações da Administração Central no âmbito do Portal do Cidadão e do Portal da Empresa.

(Anexo VIII)

Independentemente de, face às exigências do quadro legal já traçado, o MC ainda não dispor de um sistema integral quanto à utilização dos meios eletrónicos e à desmaterialização dos documentos que deverá implementar, justifica se aferir sobre os procedimentos existentes na Administração Central, relativamente a atividades similares com a presente.

Sobre o processo de obras n.º 01/2010/978, **a resposta do Município**, depois de traçar a estrutura a que obedecem as informações nas operações urbanísticas, considerou que a deliberação da Câmara Municipal de 30/ago/2010 e a informação técnica (n.º 1292, de 24/agos/2010, com parecer da Chefe da Divisão de Estruturação e Renovação Urbana de 25/ago/2010) a sustentar a referida deliberação que aprovou o projeto de arquitetura, ao abrigo do regime de exceção previsto nas al.ªs a) e b), n.º 4 do art.º 61.º do Regulamento do PDM, se encontra fundamentada-majoração de 4,37% - ampliação de 665,13m² para 694,20m².

A referida informação técnica de 24/ago/2010, ao tratar da integração urbanística e arquitetónica do projeto, tem como ponto de partida as premissas da proposta apresentada, assentes na *"...depuração da imagem exterior da edificação original, face aos volumes atualmente existentes e sucessivamente adoçados de forma dissonante, no sentido de clarificar a leitura da edificação original e conferir uma maior qualidade ao conjunto"*, para concluir que no projeto de arquitetura apresentado se verificam atingidos *"...os objetivos traçados, correspondendo a uma solução de qualidade, assente em princípios de preservação arquitectónica e integração urbanística coerentes, permitindo resolver superiormente a situação irregular, de longa data, que se foi verificando no local"*.

Mais consta, da antes aludida informação, que *"...a solução a adoptar determina uma redução significativa dos volumes em ampliação, contribuindo para um adequado relacionamento formal com a envolvente bem como para a potenciação da fruição do logradouro e terraços que compõem o logradouro"*.

(Anexo VIII)

A operação urbanística apreciada localizava-se em Zona Especial de Proteção (ZEP) do Parque de Santa Cruz, tendo sido favorável o parecer emitido pelo IGESPAR.

Segundo o art.º 61.º, n.º 4, al.ª b), antes citado, a área bruta de construção a autorizar ao promotor, quando daí *"...decorram vantagens arquitectónico-urbanísticas, expressamente reconhecidas como tal em reunião da Câmara Municipal..."*, pode ser aumentada à fixada pelos n.ºs 2 e 3, do mesmo artigo.

Acontece que, relativamente ao processo aqui em análise, nunca esteve em causa a informação tipo utilizada, bem como o mérito da deliberação de 30/ago/2010.

Pelo contrário, entendemos que a deliberação de 30/ago/2010 que apreciou o projeto apresentado, sustentada na informação técnica de 24/ago/2010, não está suficientemente fundamentada, porquanto não são apresentados factos e motivos que sustentem a decisão de forma a daí se extrair que com a majoração da área bruta de construção permitida decorram vantagens arquitetónico-urbanísticas que de outra forma não resultavam.

De referir que o projeto aprovado visou regularizar instalações de estabelecimento de restauração e bebidas com pista de dança, resultante de processos anteriores, de "...um conjunto edificado em resultado das ampliações avulsamente executadas" que, tal como o parecer favorável prévio do IGESPAR, não poderiam condicionar o sentido da decisão que veio a ser proferida.

Assim, entendemos ser de manter o entendimento que vínhamos perfilhando de que a deliberação da CM, de 30/ago/2010, ao permitir a majoração da área bruta de construção, com fundamento no artº 61º, nº 4, alíneas a) e b), do Regulamento do PDM, não está suficientemente fundamentada.

2.3.2. Liquidação e Cobrança das Taxas Urbanísticas

O RMUE do MC, entrado em vigor no início de 2010, nas fórmulas que apresenta para o cálculo das taxas, agrega o conjunto de taxas e compensações aplicáveis na urbanização, consoante as diferentes operações urbanísticas.

Este RMUE, tal como o publicado em finais de 2004 e o que, entretanto, entrou em vigor, têm uma "Nota justificativa das taxas e compensações urbanísticas" onde refletem um conjunto de preocupações sobre o custo da urbanização e a repartição desse mesmo custo e as implicações que este e outros aspectos podem ter na dispersão da habitação em detrimento da recuperação de edifícios nos centros urbanos e o seu reflexo nas infraestruturas.

De todos os processos supra indicados no **ponto 2.3.** e **nota 15**, resulta uma correta atuação dos serviços municipais no que se refere ao cálculo, liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, excepcionando o processo a seguir identificado.

Proc.º n.º 1870/2007

Por despacho de 05/ago/2008 foi licenciada uma edificação numa parcela de terreno resultante de um destaque e liquidada a taxa correspondente, conforme informações técnicas de 15 e 30/jul/2008, o que foi notificado à requerente pelo ofício de 06/ago/2008 que nunca chegou a requerer a emissão da respectiva licença.

Em 31/jan/2011, foi requerido novo licenciamento que foi aprovado, em 23/fev/2011, tendo as informações técnicas de 08/fev/2011 e de 18/fev/2011 sido favoráveis.

No decurso da inspeção, tendo sido detetado um erro no cálculo da taxa, ainda não paga, por não ter sido requerida e emitida a licença respetiva, prontamente os serviços competentes procederam às correções devidas, enquadrando a operação

urbanística no âmbito do artº 119º e não no artº 117º, ambos do RMUE, por se tratar de um edifício com impacto relevante.

Apurou-se, assim, uma diferença no montante liquidado, já que, em vez da importância calculada de €3.817,72, o montante correto seria **€8.696,52** (liquidação adicional de €4.878,80), **adicionando-se** ainda a importância de **€65**, da diferença entre as taxas de €135 (devidas) e €70 (pagas com o requerimento do pedido de licenciamento)¹⁸, o que foi notificado à interessada pelo ofício n.º 24091, de 27/jun/2012, aguardando a emissão da licença **para ser efetuada a correta cobrança das taxas, ao promotor.**

(Anexo IV)

O MC não tem procedido à atualização das taxas de índole técnico-administrativa que todos os anos deverá fazer, dentro da previsão e nos termos do art.º 100º do RMUE.

2.3.3. Processos de Contraordenação

A instrução dos processos de contraordenação decorre na Divisão de Contraordenações e Execuções Fiscais, a quem, entre outras, estão atribuídas essas competências, previstas no artº 35 do Regulamento da Estrutura Orgânica Flexível.

Os processos analisados¹⁹, resultantes de infracções urbanísticas, que são uma parte do universo das contraordenações sob a responsabilidade da divisão, denotam um atraso muito significativo na sua tramitação, chegando a estar parados, sem quaisquer desenvolvimentos, por períodos de um ano e mais.

Este atraso na resolução dos processos, mesmo tendo como fundamento, pelo que nos foi dito, a falta de meios humanos (reduzidos ou temporariamente nestas funções), justificará alguma atenção, tanto mais que havendo a preocupação de não deixar prescrever os procedimentos contraordenacionais, esse risco tem estado muito presente, como acabou por suceder em 2010.

Conforme levantamento de finais de 2011, haveria 4 juristas para os 2711 processos a tramitar, 773 dos quais teriam de ser decididos em 2012, sob pena de prescrição do respetivo procedimento, o que justificará, por si só alguma atenção nesta matéria.

A Divisão de Fiscalização Urbanística no MC tem a cargo a fiscalização urbanística e, muito embora o Manual de Organização de Serviços a regulamentar aquela Divisão,

¹⁸ Ao abrigo do artº 102º, por força do artº 119º, ambos do RMUE.

¹⁹ Procºs nºs 611/2005, 346/2006, 31/2007, 142/2009, 235/2009, 903/2010, 106/2011 e 179/2012.

disponha de algumas normas, as mesmas nada referem em concreto, sobre a atuação da Fiscalização.

Em contraditório, é referenciado, de forma desenvolvida e pormenorizada, um conjunto de aspetos que se prendem com as contraordenações e com a tramitação dos respetivos processos – atrasos na sua resolução e pagamento das coimas, prescrições e meios humanos disponíveis, que em nada invalidam o retratado no projeto de relatório.

Sequencialmente às considerações referidas antes, os serviços competentes, de forma a colmatar as lacunas existentes nesta área, apresentaram um sistema integrado de gestão dos processos de contraordenação para a sua implementação pela Divisão Informática e a proposta de afetação de mais meios humanos para a Divisão de Contraordenações e Execuções Fiscais (DCEF).

Estas propostas afiguram-se-nos adequadas quanto à perspetiva da colmatação das anomalias referenciadas, tendo em consideração o controlo e a redução do tempo médio de resolução dos respetivos processos.

3. FOLLOW-UP da Inspeção ao Município de 2008

3.1. Do resultado da Inspeção Ordinária realizada pela IGAL, em 2008, ao Município de Coimbra e respetivo relatório, foi emitido o parecer final com o n.º 80/2010 que obteve despacho de concordância de S. Ex.ª o Secretário de Estado da Administração Local de 02/ago/2010.

Decorrente dos referidos parecer e despacho tutelar, encontrar-se-iam intervenções urbanísticas ou procedimentos resultantes destas, da responsabilidade de particulares, pendentes de reposição da legalidade, a que haveria que dar seguimento.

As situações sujeitas à reposição da legalidade urbanística traduzir-se-iam nos seguintes factos:

- ✓ Correção do excesso de abc no lote n.º 3, do procº de loteamento nº 402, de 19/jun/1997, face às prescrições do respetivo título;
- ✓ Processo de demolição de obras clandestinas de ampliação de um reservatório de gás e funcionamento de um estabelecimento de restauração e bebidas sem autorização de utilização;
- ✓ Processo de demolição coerciva de construções ilegais edificadas no lote nº 80 do loteamento titulado pelo alvará nº 386/95;

- ✓ Processo n.º 3984/2004, respeitante ao licenciamento/legalização da construção e à emissão da autorização de utilização de uma moradia, em nome de [REDACTED];
- ✓ Processo de contraordenação n.º 632/2004;
- ✓ Processo n.º 01/1982/2332 sobre a emissão da autorização de utilização da habitação, em nome de [REDACTED];
- ✓ Processo de contraordenação resultante do auto de notícia de 10/mar/2009.

Sobre as matérias a verificar, o município prestou os esclarecimentos pelos ofícios recebidos em 10/fev e 16/dez/2011.

(Anexo VI)

3.2. Como se extrai da documentação existente no expediente que nos foi remetido, em especial dos supra identificados ofícios, as **edificações existentes no lote n.º 3** (loteamento n.º 402/1997), em nome de [REDACTED], e **no lote n.º 80** (alvará de loteamento n.º 386/95), em nome de [REDACTED], vieram a ser regularizadas:

- no primeiro caso, através de um pedido de aprovação de um projeto de alterações ao que havia sido executado, nos termos das prescrições constantes do alvará de loteamento;
- na segunda situação, para além de algumas demolições que o requerente executou, com uma alteração ao loteamento, de forma a construção se enquadrar e conformar com o loteamento/alteração e as prescrições tituladas pelo alvará respectivo-aditamento.

No decurso da realização da acção, solicitámos esclarecimentos actualizados que vieram a ser homologados pelos Directores do DGURU e do DMAT, respetivamente, em 19 e 25/jun/2012, e procedemos à verificação desses mesmos esclarecimentos e dos procedimentos **para a reposição da legalidade que lhe estavam associados.**

(Anexo VII)

Assim, tendo em consideração a verificação de todas as outras situações pendentes, ainda não regularizadas e a justificar o respectivo acompanhamento, iremos proceder às respectivas análises.

3.3. Tal como já constava das informações anteriores, **as obras sem licença de ampliação de um reservatório de gás, em local onde funciona um estabelecimento de restauração e bebidas sem autorização de utilização,** mostram-se insusceptíveis de legalização.

Assim, por despacho de 22/jun/2012 foi decidida a demolição coerciva, na sequência do exercício da audiência prévia junto dos interessados/requerentes, [REDACTED] de forma à reposição das condições de licenciamento tituladas pelo alvará nº 1252, de 18/jun/1990, a posse administrativa do imóvel e a cessação da utilização do espaço físico (cfr. artºs 100º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo-CPA, 106º e 107º do RJUE).

Todo este processo em curso da posse administrativa do imóvel, cessação de utilização e obras de demolição tem o envolvimento conjunto entre os organismos municipais do DGURU, do Departamento de Obras e Infraestruturas (DOIE) e Polícia Municipal (PM).

Em contraditório, o MC disse que mantém na generalidade o teor da informação já facultada à IGF em junho de 2012.

Mais disse que *"...pela complexidade e pela especificidade da intervenção, considerando que a edificação existente contempla obras licenciadas em 1990 e outras de génese clandestina que devem ser identificadas e autonomizadas, decorrem ainda procedimentos internos para avaliação do processo administrativo e comparação com o existente no local. Em sequência, será realizado o planeamento rigoroso da ação, perspetivando se a sua concretização para o 1º trimestre de 2013"*.

3.4. Sobre o licenciamento/legalização da construção em nome de [REDACTED]
[REDACTED], o despacho de 16/fev/2002 indeferiu o pedido de autorização de utilização, entretanto formulado, sendo notificado o interessado a executar o projeto nos termos em que havia sido aprovado ou a iniciar procedimento de licenciamento do que foi construído (cfr. artº 9º do RJUE).

Decorre o prazo concedido ao requerente (ofício nº 16413, de 07/mai/2012) para desencadear o procedimento que entender conveniente, nos termos já retratados e para os quais foi notificados, seguindo-se ulteriores desenvolvimentos processuais no sentido da reposição da legalidade urbanística contemplada no RJUE.

Conforme contraditório, conheceu este processo novos desenvolvimentos, com um requerimento de [REDACTED] a pedir prorrogação do prazo que lhe havia sido concedido (2/jul/2012), bem como uma reclamação apresentada por [REDACTED] e [REDACTED] (21/jun/2012 e 16/nov/2012), pelo que recentemente foi *"...remetido para análise conjunta dos requerimentos apresentados e para proposta de procedimento sequente, na perspetiva da reposição da legalidade e regularidade urbanística"*.

Face aos desenvolvimentos deste processo e à análise que sobre o mesmo recair deverá a IGF ser informada.

3.5. As obras ilegais executadas por [REDACTED] desrespeitando o projeto licenciado em 1982, acabaram por não ser demolidas parcialmente como chegou a ser ordenado.

Tal procedimento teve como causa o facto de ter sido apresentado, em 4/jan/2012, um pedido de alterações ao licenciado com **a apresentação de um projeto de arquitetura, visando regularizar e repor a legalidade urbanística**, que foi aprovado pelo despacho de 09/mar/2012.

Dos últimos desenvolvimentos, no caso em apreço, na salvaguarda do RJUE, aguardar-se-á o licenciamento e a subsequente emissão da autorização de utilização que o requerente deverá impulsionar com as respetivas petições.

3.6. A decisão administrativa de 12/jan/2012 **aplicou uma coima no processo de contraordenação nº 632/2004**, por infração urbanística, cujo pagamento foi fracionado, tendo o arguido sido notificado, em 31/mai/2012, para efetuar o pagamento das quatro prestações que tem em atraso, o que já foi efetuado.

3.7. O **processo de contraordenação com o nº 235/2009** culminou com a **aplicação de uma coima, em 15/jun/2012**, decisão que foi notificada ao arguido pelos ofícios nºs 22727 e 22728, de 19/jun/2012.

4. Os resultados da acção realizada permitem apresentar as seguintes conclusões e recomendações:

CONCLUSÕES		Item	RECOMENDAÇÕES
1	O MC dispõe do PDM e dos PP da Zona Desportiva de Taveiro e do Parque Tecnológico de Coimbra.	2.1.	Nada a recomendar
2	O MC tem em elaboração alguns PU e PP, cuja elaboração e subsequente aprovação se têm prolongado.	2.1.	Nada a recomendar
3	O PDM de Coimbra apresenta-se desajustado, face à data da sua elaboração, quer pela dinâmica que lhe deve estar subjacente, quer pelo regime que, entretanto, vem vigorando.	2.1.	1 Que os órgãos municipais acelerem o processo de revisão do PDM, em curso.
4	Dos planos municipais, depois da entrada em vigor do PDM, o MC apenas publicou dois PP e dispõe de uma unidade de execução.	2.1.	2 Que os órgãos municipais desencadeiem os procedimentos adequados, com vista à elaboração e entrada em vigor dos PU e PP numa política estruturada de planeamento.
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.	2.1.	Nada a recomendar
6	Constituem os PP e as Unidades de Execução, a forma de controlar e ordenar a expansão e reconversão urbana, e de melhor conseguir a perequação dos benefícios e encargos decorrentes do plano.	2.1.	3 Que a Câmara Municipal disponha, na oportunidade, de mais Unidades de Execução.
7	Os estudos de conjunto/estudos urbanísticos, apesar de contemplados no PDM e utilizados na gestão urbanística pelo MC, não se encontram previstos no RJIGT	2.1.	4 A revisão do PDM não deverá conter a previsão dos estudos de conjunto, limitando-se à tipologia prevista no RJIGT.
8	A área em execução do perímetro urbano prevista no PDM, representa uma percentagem superior a 70%.	2.1.	Nada a recomendar
9	O MC dispõe de algumas estruturas e regulamentação que deverá complementar, com implicações na reestruturação da cidade.	2.1.	5 Em termos de planificação e regulamentação, se adotem medidas incentivadoras de fixação da população no centro da cidade e dos aglomerados urbanos.

CONCLUSÕES		Item	RECOMENDAÇÕES	
10	A área do perímetro urbano proposta na revisão do PDM, encontra-se ajustada ao previsto no PROTC	2.1.		Nada a recomendar
11	O MC não dispõe de um sistema de informação que, de forma imediata, possibilite um conjunto de dados relevantes para a gestão urbanística.	2.1.1.	6	Adoção de medidas visando um maior aproveitamento e complementaridade dos diversos sistemas informáticos, utilizados na autarquia.
12	As taxas urbanísticas representam valores que ficam significativamente aquém dos valores gastos nas infraestruturas com a urbanização.	2.1.2.	7	Atualização em sede regulamentar dos valores das taxas urbanísticas.
13	O RMUE colmata algumas lacunas que o PDM, dada a sua estagnação quanto ao processo de revisão, tem neste momento.	2.2.		Nada a recomendar
14	O MC não dispõe de um sistema informático ou de plataforma eletrónica que permita a desmaterialização dos documentos nas operações urbanísticas	2.3.1.	8	O Município deverá implementar um sistema informático que permita, de forma integral, a apresentação de requerimentos e outros elementos nas operações urbanísticas.
15	A falta do referido sistema informático ou plataforma eletrónica, não permite a autoliquidação das taxas devidas, nos termos legalmente previstos.	2.3.1.	9	O sistema informático a implementar deverá, nas comunicações prévias, possibilitar a autoliquidação das taxas.
16	A ausência de um sistema informático, implica que os processos físicos urbanísticos estejam melhor organizados.	2.3.1.	10	Deverá o MC adotar um sistema informático que garanta a segurança de toda a documentação, respeitante a cada uma das operações urbanísticas.
17	No processo de obras nº 01/2010/978, as informações que sustentaram a deliberação do executivo de 30/ago/2010 de aprovação do projeto de arquitetura não estão suficientemente fundamentadas quanto à verificação dos requisitos do artº 61.º, nº 4, alºs a) e b) do Regulamento do PDM.	2.3.1.	11	Fundamentação das informações técnicas dadas pelos serviços, quanto ao cumprimento dos indicadores urbanísticos.

CONCLUSÕES		Item	RECOMENDAÇÕES	
18	No processo de obras n.º 1870/2007, por erro no cálculo das taxas, foram liquidadas e cobrada as importâncias de €3.817,72 e €70 quando deveriam ter sido as importâncias de €8.696,52 e €135, respectivamente, o que foi corrigido no decurso da acção com nova liquidação.	2.3.2.	12	Nada a recomendar
19	Atraso na tramitação e resolução dos processos de contraordenação, incluindo na cobrança de algumas receitas e, até, na não cobrança de outras por parte do Município.	2.3.3.	13	Implementação de medidas, nesta área das contraordenações, que, tanto quanto possível, passarão pelo reforço de meios e estabilização do corpo de técnicos que compõem a respectiva Divisão.
20	No seguimento da inspeção da ex-IGAL de 2008, estão, ainda, pendentes de regularização algumas situações.	3.	14	Deverá a CM promover a reposição da legalidade e regularidade urbanística, disso dando nota à IGF
21	Sobre o licenciamento, titulado pelo alvará n.º 1252, de 18/jun/1990, foi dada ordem de demolição e a cessação da utilização do espaço físico (12/jun/2012), aguardando-se as fases posteriores das medidas de tutela de legalidade urbanística.	3.3.		
22	Quanto ao licenciamento/legalização da construção, em nome de [REDACTED] aguarda o processo o desenvolvimento dos procedimentos iniciados pelo interessado.	3.4.		
23	Das obras ilegais que o seu responsável, [REDACTED] iniciou a regularização, estão pendentes de licenciamento e autorização	3.5.		
24	O arguido, no processo de contraordenação n.º 632/2004, tem em dívida ao Município, o pagamento de quatro prestações, da coima que lhe foi aplicada.	3.6.	15	A CM dê conhecimento à IGF do pagamento das importâncias em dívida ou do resultado do processo judicial de execução.

5. PROPOSTA

5.1. A remessa deste **Relatório** e dos **Anexos** ao **Senhor Presidente da Câmara Municipal de Coimbra** com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da al.^a q), do n.º 2, do art.º 68 da Lei n.º 169/99, de 18/set; e

5.2. 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.

Inspeção-Geral de Finanças, março 2013

A Equipa,

António Manuel Fernandes Pega
Chefe de Equipa Multidisciplinar

Luís Orlando Botelho Maia
Inspetor

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I	LISTA DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS – LOTEAMENTOS/OBRAS DE URBANIZAÇÃO
ANEXO II	LISTA DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS – LICENCIAMENTOS
ANEXO III	LISTA DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS – COMUNICAÇÕES PRÉVIAS
ANEXO IV	LIQUIDAÇÃO ADICIONAL DE TAXAS URBANÍSTICAS
ANEXO V	LISTA DOS PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO
ANEXO VI	FOLLOW-UP – OFÍCIO DO MUNICÍPIO DE COIMBRA DE 10/FEV/2011
ANEXO VII	FOLLOW-UP – INFORMAÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA DE 25/JUN/2012
ANEXO VIII	PROCEDIMENTO DE CONTRADITÓRIO FORMAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA