

CONTROLO DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

Auditoria ao Município de Penacova

Proc. n.º 2012/185/B1/1175

Relatório n.º 2178/2014

dezembro de 2014

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

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Temática na Área do Urbanismo.
ENTIDADE AUDITADA	Município de Penacova.
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	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 2/jan/2009 e 30/jun/2012.
OBJETIVOS	A presente auditoria teve como objetivo avaliar a atuação do Município no domínio da gestão urbanística, mormente na sua componente financeira, patrimonial e de legalidade.
METODOLOGIA	A metodologia utilizada obedeceu às fases de planeamento e de execução da ação e a alguns procedimentos de controlo previstos no Guião de Auditoria ao Financiamento da Urbanização Municipal da IGF.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	out/2012 a jun/2014
DIREÇÃO	IFD – Manuela Garrido
EQUIPA	Coordenação: CdE – António Pêga Execução: Inspetor – Luís Leal Gonçalves

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.

PARECER:

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 16, alertando para a necessidade da CMP, comunicar à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção do relatório, o respetivo 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
Inspetora de Finanças Diretora

DESPACHO:

Concordo com as propostas de fls. 44/45, conforme consta dos pontos 4.1. e 4.2.infra.

Submeto o presente Relatório à consideração de S. E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, tendo em vista o seu envio a S. E. o Secretário de Estado da Administração Local, nos termos do despacho de articulação de suas Excelências a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, de 21 de julho de 2014.

(Por delegação de competências do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, ao abrigo da alínea b) do n.º 6 do Despacho n.º 6147/2015, de 25 de maio).

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA
COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
2015.08.18 15:10:48
+01'00'

Relatório Nº 2178/2014

Processo nº 2012/185/B1/1175

**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PENACOVA – CONTROLO DO URBANISMO NA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

<p>Tendo em conta as evidências obtidas no Projeto de Relatório, a análise e avaliação das mesmas e a ausência de contraditório da autarquia, as principais conclusões desta auditoria, que abrangeu o triénio de 2/jan/2009 a 30/jun/2012, são em síntese, as seguintes:</p>	
<p>1. O Plano Diretor Municipal de Penacova apresenta-se desajustado, face à data da sua elaboração, quer pela dinâmica que lhe está subjacente, quer pelo regime que, entretanto, vem vigorando.</p>	<p>Dinâmica dos instrumentos de planeamento urbanístico desajustada da realidade municipal</p>
<p>2. Insuficiências nos sistemas de informação da autarquia, no que se refere ao tratamento de dados relevantes da gestão urbanística.</p>	<p>Insuficiências nos sistemas de informação da autarquia</p>
<p>3. As receitas do município relativas às taxas urbanísticas cobradas, registam valores insignificantes no total das receitas correntes e no total da receita global, sendo as receitas provenientes da TMU manifestamente insuficientes para cobrir os custos das infraestruturas urbanísticas.</p>	<p>Insuficiência do valor cobrado da TMU para cobrir os custos das infraestruturas urbanísticas</p>
<p>4. O RMUETA terá que ser revisto de acordo com as alterações introduzidas ao RJUE pela Lei nº 26/2010, de 30/mar (artº 3º, nº 4), e ao DL 48/2011, de 01/abr, no âmbito do Licenciamento Zero e Balcão do Empreendedor.</p>	<p>Desajustamento legal do RMUETA</p>
<p>5. O Regulamento do Sistema de Controlo Interno remonta ao ano de 2002, encontrando-se desatualizado face ao quadro legal atual, em particular no que se refere à gestão urbanística.</p>	<p>Desajustamento legal do Regulamento do Sistema de Controlo Interno</p>
<p>6. Apenas um loteamento promovido pelo Município nos termos da alínea a) do artº 7º, do RJUE na sua atual redação conjugado com o artº 10º do RMUETA, sem promoção de discussão pública e publicitação de deliberação da CM.</p>	<p>Incumprimento de trâmites legais em loteamento</p>
<p>7. Os pedidos de destaque observaram os condicionalismos legais previstos no RJUE, RMUET e RMUETA, não sendo contudo observado o levantamento topográfico georreferenciado, previsto neste último regulamento municipal.</p>	<p>Ausência de georreferenciação nos pedidos de destaque</p>

<p>8. O Município de Penacova, não tem um sistema informático ou plataforma que permita a tramitação desmaterializada dos procedimentos de comunicação prévia, licenciamento e autorização.</p>	<p>Incumprimento do artº 8º-A do RJUE</p>
<p>9. Na maioria dos livros de obras analisados, verificou-se inexistência de informação dos Serviços de Fiscalização, conforme determina o RJUE.</p>	<p>Incumprimento do artº 93º do RJUE</p>
<p>10. Decréscimo acentuado do número de processos de contraordenação instaurados entre 2009 e 2012 e aplicação de sanções de admoestação sem fundamento legal.</p>	<p>Insuficiente fiscalização municipal</p>
<p>11. Início de reposição de legalidade urbanística, decorrente dos processos de contraordenação nºs 4/2007, 5/2007, 29/2007, 60/2007, 63/2007, 77/2007, 15/2008 e 22/2008.</p>	<p>Reposição de legalidade urbanística em vários processos analisados por parte da CM</p>
<p>12. Legalização de processos de gestão urbanística com os nºs 6/2007,22/2007,47/2007,48/2007,57/2007,69/2007,139/2007,2/2008, 40/2008, 49/2008, 78/2008, 84/2008, 7/2010 e 30/2010.</p>	

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. FUNDAMENTO	7
1.2. OBJETIVOS	7
1.3. ÂMBITO	8
1.4. METODOLOGIA	8
1.5. CONSTRANGIMENTOS	9
1.6. CONTRADITÓRIO.....	9
2. RESULTADOS DA AÇÃO	10
2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO, EXPANSÃO E RECONVERSÃO URBANA	10
2.2. ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULAMENTAR DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	16
2.3. FISCALIZAÇÃO E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO EM MATÉRIA URBANÍSTICA	28
2.4. FOLLOW-UP DA ANTERIOR AÇÃO INSPETIVA (EX-IGAL).....	30
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	40
4. PROPOSTA	44

Lista de Siglas e Abreviaturas

€	Euros
ABC	Área Bruta de Construção
AMP	Assembleia Municipal de Penacova
art.º	Artigo
CA	Comissão de Acompanhamento
CCDRC	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CCP	Código da Contratação Pública
CFR	Confronte
CMP	Câmara Municipal de Penacova
DASCDE	Divisão da Ação Social Cultura Desporto e Educação
DASUO	Divisão de Ambiente Serviços Urbanos e Obras
DGEMN	Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais
DL	Decreto-Lei
DOTCN	Divisão de Ordenamento do Território e Conservação da Natureza
DR	Diário da República
DREG	Decreto Regulamentar
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
MP	Município de Penacova
PA	Plano de Atividades
PBH	Plano de Bacia Hidrográfica
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PMDFCI	Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PMOT	Plano Municipal de Ornamento do Território
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
POAA	Plano de Ordenamento da Albufeira da Aguieira
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
Port.^a	Portaria

PP	Plano de Pormenor
PROF CL	Plano Regional de Ordenamento Florestal do Centro Litoral
PROTC	Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro
PROZAG	Plano Regional de Ordenamento do Território para a Zona Envolvente das Albufeiras
RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCCTE	Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RGEU	Regulamento Geral das Edificações Urbanas
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e edificação
RMUET	Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas
RMUETA	Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas Aplicáveis
RPDM	Regulamento do Plano Municipal
TMU	Taxa Municipal de Urbanização
ZAC	Zonas Ameaçadas pelas Cheias

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

A presente auditoria enquadra-se no Projeto "Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica", previsto no **Plano de Atividades** (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) para 2012.

1.2. Objetivos

Para esta auditoria definimos como **objetivo geral** avaliar a política de gestão urbanística do Município de Penacova, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade e como **objetivos específicos**:

a) Objetivo 1: Analisar a gestão urbanística tendo em conta o respetivo planeamento e os recursos financeiros afetos e a sua origem¹, procurando concluir, 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).

b) Objetivo 2: Apreciar a adequação dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística.

c) 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.

d) Objetivo 4: Acompanhamento do *follow-up*, da Inspeção ao Município, realizada em 2009.

e) Objetivo 5: Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com a área do Urbanismo, a ser objeto de Informação autónoma.

¹ Apenas no que concerne aos aspetos do planeamento urbanístico e da expansão urbana, dadas as repercussões das soluções adotadas nessa matéria ao nível dos custos do investimento municipal com a realização e manutenção das infraestruturas urbanísticas.

1.3. Âmbito

1.3.1. Âmbito funcional

A presente auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Penacova, em especial sobre os diversos serviços que integram a Divisão de Ambiente e Serviço de Obras.

1.3.2. Âmbito temporal

A ação abrangerá o triénio de 2009/2012, especificamente, o período compreendido entre 2 de janeiro de 2009 e 30 de junho de 2012.

1.4 Metodologia

O desenvolvimento desta ação 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. Fases

1.4.1.1 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, quer no tipo de operação urbanística em causa – loteamento/obra de edificação, quer no tipo de edificação – habitação coletiva e unifamiliar;
- Elaboração do presente plano da ação.

1.4.1.2 A Execução da ação, obedeceu aos seguintes procedimentos de auditoria:

- Cumprimento dos parâmetros urbanísticos dos instrumentos de planeamento em vigor para o local;
- Verificação dos procedimentos administrativos ao nível de organização dos processos, circuitos administrativos, delegações de competências, fases dos processos de licenciamento, prazos legais e emissão dos alvarás, daí decorrentes;
- Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas em vigor e indagação de eventuais benefícios financeiros para os promotores;
- Fiscalização Municipal;
- Instauração de processos de contra ordenação, e pagamento das respetivas coimas, e sua relevância em termos financeiros para os cofres da autarquia.

1.4.2. Critérios

Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta no âmbito da presente ação foram os seguintes:

- Quadro de instrumentos de planeamento urbanístico;
- Regulamentos Municipais;
- Norma de Controlo Interno;
- Informação diversa fornecida pelos Serviços Municipais, nas diversas áreas, nomeadamente, listagens, mapas, dados estatísticos e delegações de competências;
- Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas do Município.

1.4.3. Técnicas

No desenvolvimento da ação, foram utilizadas, basicamente, as seguintes técnicas:

- Análise documental, incluindo as peças de cada processo urbanístico;
- Validação técnico-jurídica das informações emitidas pelos serviços municipais de planeamento urbanístico, em sede de obras de edificação e loteamentos e cálculo de taxas municipais;
- Audição informal dos responsáveis pelas informações (técnicos e dirigentes municipais).

1.5. Constrangimentos

Não ocorreram condicionamentos ao desenvolvimento da auditoria, cumprindo, aliás, destacar a boa colaboração prestada à equipa de auditores pelos eleitos locais, dirigentes e trabalhadores da CMP. Não podemos deixar de evidenciar o elevado sentido de responsabilidade e empenho colocado na colaboração prestada e o rigor das informações prestadas e ainda, por ser inteiramente merecedora, queremos destacar a disponibilidade permanente demonstrada pelo ao longo de toda a auditoria.

1.6. Contraditório

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

A Câmara Municipal de Penacova não veio exercer o seu direito ao contraditório, pelo que se mantêm as Conclusões e Recomendações formuladas no projeto de relatório.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO, EXPANSÃO E RECONVERSÃO URBANA

O Município de Penacova, da sua responsabilidade, dispõe, válidos e plenamente eficazes, dos seguintes instrumentos de planeamento urbanístico²:

- ❑ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT³;
- ❑ Plano Regional de Ordenamento Florestal do Centro Litoral – PROF CL⁴;
- ❑ Plano de Bacia Hidrográfica do Mondego – PBH – Mondego⁵;
- ❑ Plano de Ordenamento da Albufeira da Agueira – POAA⁶;
- ❑ Plano Regional de Ordenamento do Território para a Zona Envoltante das Albufeiras – PROZAG⁷;
- ❑ Plano Diretor Municipal – PDM⁸;

Relativamente a este plano, o município terá que ter em conta na sua adaptação às diretivas do PROTC entre outras, a alínea b) do n.º 2 do art.º 59.º do RJIGT, pelo que terá de se limitar a integrar, sem mais, as opções do PROTC no PDM, desencadeando um procedimento de alteração por adaptação⁹.

No PDM em vigor existem normas que possibilitam a edificação destinada a habitação em solo rural e outras que admitem a instalação de empreendimentos turísticos sem que estejam definidos critérios de inserção territorial. Considera-se que tais normas, a vigorarem, poderão por em causa o efeito útil de uma parte substancial dos objetivos que enformam o plano regional, pelo que devem ser objeto de alteração por adaptação, nos termos do art.º 97.º do RJIGT¹⁰.

O Plano Diretor Municipal em vigor é incompatível com as normas TG10, TG11 e TG12 do PROTC.

2 www.cm-penacova.pt e www.dgotdut.pt (SNIT), complementada, em 29/out/2012, por informação prestada pela Chede de Divisão do Ambiente, Serviços Urbanos e Obras.

3 Aprovado pela Lei 58/2007, de 04/set, no DR 170/2007, 1ª série; retificada pelas Declarações de Retificação 80-A/2007, de 07/set, em DR 173/2007 e 103-A/2007, de 02/nov, publicada em DR 211/2007.

4 Aprovado Pelo Decreto Regulamentar Nº11/2006 de 21/jul/2006 em DR 140/2006, 1ª série. O Plano Regional de Ordenamento Florestal do Centro Litoral encontra-se parcialmente suspenso, pela Port.ª 62/2011 de 02/fev em DR 23/2011, 1ª série.

5 Aprovado pelo DReg 9/2002, de 01/mar em DR 51/2002, 1ª série B.

6 Aprovado através da RCM 186/2007, de 21/dez, publicado no DR 246/2007, 1ª série.

7 Aprovado pelo DReg 22/92, de 25/set, publicado no DR n.º 222- 1ª série - B, de 25/set/1992.

8 Ratificado pela RCM 101/99 (Publicado no DR 210/199 1ª série de 8/set), retificado em 19/fev/2008, através da Retificação 327/2008, (publicada no DR, 2.ª série, 35 de 19/fev/2008) para efeito de correção da incorreta localização da área afeta à exploração das águas minerais.

9 Alínea c) do n.º 1 do art.º 97º.

10 Cfr. Ficha com identificação das normas do PDMP incompatíveis com o PROTC enviada pela CCDRC em 12/abr/2012.

- Plano de Pormenor da Barragem da Aguieira – PP¹¹;

2.1.1. Revisão do PDM

Encontra-se em revisão o PDM¹². Em 3/out/2012 foi publicada a RCM 81/2012, que aprovou as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, que consubstanciam as diretrizes e critérios para a delimitação das áreas integradas na Reserva Ecológica Nacional (REN) a nível municipal, tendo sido definido um período transitório, determinando que essas orientações não se aplicam aos procedimentos de delimitação da REN municipal em curso à sua publicação, tendo que cumprir cumulativamente as duas condições contantes do n.º2 da resolução já referida.

A proposta de delimitação da REN do município de Penacova, encontra-se nesta situação, havendo a tecer as seguintes considerações sobre a matéria:

- O planeamento urbanístico e a expansão/reconversão urbana foi objeto de reunião da Comissão de Acompanhamento (CA) da Revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) de Penacova, ocorrida em 17/abr/2012 e debruçou-se sobre a apreciação dos Fundamentos de Proposta de Ordenamento, no que diz respeito ao cumprimento da norma TG 9 do PROTC;
- A referida comissão teceu uma série de reparos e diretrizes para um eficaz cumprimento da referida norma, prontificando-se a CMP, por sua vez, a proceder às referidas alterações atempadamente, como se extrai da informação da Chefe de Divisão, datada de 12/nov/2012;
- No que se refere às áreas dos perímetros urbanos do PDM correspondem a 2.160,4 ha e a 2.117,80 ha, respetivamente, a área total do perímetro urbano em vigor e a área proposta:
 - Houve uma variação para menos de 42,6 ha da área total do perímetro urbano proposto a que corresponde uma percentagem de -2,0% em relação à área do perímetro urbano constante na planta de ordenamento do PDM em vigor;
 - A área total executada dos perímetros urbanos propostos é de 1.372,80 ha. A área do perímetro urbano proposto diminui, aliás, o que seria exetável face ao

11 Aprovado em Resolução de Conselho de Ministros 44/2005, de 02/mar, publicado no DR 43/2005, 1ª série-B, que se refere a um dos espaços enquadrados no âmbito do PROZAG. No entanto, é de referir que embora este Plano se encontre atualmente publicado ainda não foi materializado, ainda que conste no Plano de Ordenamento da Albufeira da Aguieira como Zona de Desenvolvimento Turístico existente.

12 18/abr/2008 - A Câmara Municipal deliberou a revisão do PDM, estabelecendo os prazos de elaboração e de participação preventiva, tendo em 15/mai/2008 a deliberação sido publicada na II Série do Diário da República nº94 e, simultaneamente, divulgada através da comunicação social, por aviso, e na respetiva página da internet, dando lugar ao período de participação preventiva por parte dos cidadãos, para formular sugestões e pedidos de informação sobre a elaboração do plano. Em 31/out/2008 foi publicado o despacho 28044/2008, referente à composição da CA da Revisão do PDM; em 6/fev/2009 teve lugar a 1ª reunião plenária da CA; em 18/fev/2010 ocorreu a segunda reunião plenária da CA, tendo, em 13/jun/2012 decorrido a terceira reunião da CA, onde foi apresentada a proposta prévia de ordenamento. A CCDRC, em 13/jul/2012, através do ofício com a referência DOTCN 1062/12 (Proc.º: REN-co.13.00/1-12), enviou à CM a proposta da delimitação da REN bruta do Concelho de Penacova, solicitando esclarecimentos quanto às zonas ameaçadas pelas Cheias (ZAC), constante do PMEPC.

que tem acontecido com a população que tem apresentado um acentuado decréscimo desde 2001 até à presente data, o que perfaz uma variação negativa em relação ao ano de 2011.

- Face aos dados provisórios dos censos de 2011 (15.251 hab), verificou-se uma variação negativa de 8,8 pontos percentuais face ao ano de 2001;
- Significativo é o grau de cobertura do município, relativamente ao abastecimento de água, de 100 %, assim como da rede de saneamento que abrange 42% da população residente;
- A revisão em curso do PDM, diminui em geral, o perímetro urbano, face ao PDM em vigor, como decorre nos ajustamentos a efetuar na observância das normas do PROTC e como se demonstra na metodologia de análise dos aglomerados de Penacova, apresentando como exemplo os mais representativos (Penacova, Lorvão, Figueira de Lorvão, Oliveira do Mondego e S. Pedro de Alva);
- A diminuição da área do perímetro urbano do aglomerado de Penacova, deve-se, entre outras, à introdução de correções/ajustes assentes em solo urbanizado, inclusão de pré-existências urbanas e uma correta definição da profundidade construtiva;
- O aumento da área urbana, em particular, deveu-se à opção da CM, de promover a concentração urbana nos maiores aglomerados urbanos do concelho.

2.1.2. Servidões e restrições de utilidade pública vertidas na planta de condicionantes do PDM

No decorrer dos trabalhos de revisão do PDM de Penacova, a CCDRC manifestou a disponibilidade para, no âmbito do processo de revisão do PDM, delimitar uma nova REN¹³, ao abrigo do regime transitório previsto no n.º 2 do art.º 41.º do Regime Jurídico da REN (DL 166/2008, de 22/ago), tendo a CCDRC, através do ofício com a referência DOTCN 1062/12 (Proc.º REN-co.13.00/1-12), enviado à CM a proposta da delimitação da REN bruta do Concelho de Penacova, solicitando esclarecimentos quanto às zonas ameaçadas pelas Cheias (ZAC), constante do Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil (PMEPC).

2.1.3. Nível de Investimento Municipal na Urbanização

Não existe um sistema de informação eficaz ao nível da gestão urbanística, de que resulta que se tenha de recorrer a um levantamento exaustivo, indiciando a falta de informação devidamente tratada, gerando insuficiências de informação, no que concerne a:

13 Foi aprovada através da RCM 113/97, publicada no DR - Iª Série - B, de 07/jul/97 e alterada pela RCM 118/2003, publicada no DR - Iª Série - B, de 13/ago.

- ❑ Área bruta de construção (abc) aprovada (licenciada, autorizada e comunicação prévia não rejeitada), discriminada por usos e localizações;
- ❑ 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 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.

Nos anos de 2009, 2010 e 2011 o investimento municipal com urbanização, cifrou-se, respetivamente, em €5 964 076,56, €5 675 589,13 e €1 777 875,32, prendendo-se os motivos desta variação com o elevado número de procedimentos tendentes à formação de contratos de empreitadas que decorreram no período de 2008/2009, cuja execução se refletiu em 2010.

Estes montantes referem-se às infraestruturas urbanísticas (investimento público) decorrentes da execução do Plano Diretor Municipal nos anos de 2009 a 2011 que atingiu o montante de €13 417 541,01, verificando-se, em 2011, um decréscimo acentuado, atingindo o investimento público em urbanização o montante de €1 777 875,32.

O total dos processos tramitados no período auditado cifra-se em 307, correspondendo a um investimento público de €4 472 513,67, sendo a amostra analisada constituída por 61 processos, aos quais corresponde um investimento público de €888 675,35, representando 19,87%.

2.1.4. Representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais

O levantamento disponibilizado pelo município¹⁴, referidos no ponto anterior, permite-nos apurar que, respetivamente, para os anos de 2009 a 2011:

- ❑ As taxas urbanísticas representaram 0,92%, 0,82% e 0,93% das receitas correntes;
- ❑ As taxas urbanísticas representaram 0,55%, 0,50% e 0,62% das receitas totais;

¹⁴ Com algumas limitações, em termos de apuramento, quer da receita proveniente das taxas urbanísticas que não está desagregada (realização, manutenção e reforço de infraestruturas 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.

As percentagens referidas revelam que as receitas próprias do município relativas às taxas urbanísticas cobradas, registaram em qualquer dos anos em análise valores insignificantes no total das receitas correntes, bem como no total da receita global.

Em 2009, 2010 e 2011 o grau de cobertura do investimento municipal pelas taxas urbanísticas tem um valor médio de 3,64% (taxa de cobertura do investimento municipal em infraestruturas gerais de 2,74%, 2,31% e 18,27%, respetivamente), tendo em 2011 sido maior a taxa de cobertura do que a média dos anos anteriores, face à diminuição acentuada do peso do investimento municipal em infra estruturas gerais, e a um aumento ligeiro das taxas urbanísticas cifrado em €9.218,62€.

2.1.5. Regulamentos Municipais e sua Relevância na Gestão Urbanística

Sob proposta da Câmara Municipal aprovada em reunião de 07/fev/2003, a Assembleia Municipal de Penacova, na sua sessão ordinária de 28/fev/2003 aprovou o Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas, com entrada em vigor em 04/abr/2003, dando cumprimento ao prescrito no art.º 3.º do DL 555/99, de 16/dez, que instituiu o novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)¹⁵.

O DL 555/99, de 16/dez, com a redação que lhe foi dada pelo DL 177/2001, de 04/jun, veio introduzir alterações profundas no Regime Jurídico do Licenciamento Municipal das Operações de Loteamento, das Obras de Urbanização e das Obras Particulares, surgindo a necessidade de elaborar e aprovar regulamentos municipais de urbanização e edificação, bem como regulamentos relativos ao lançamento de taxas que fossem devidas pela realização de operações urbanísticas.

Visou-se, pois, com o Regulamento, estabelecer matérias e critérios que os diplomas legais acima referidos remeteram para regulamento municipal, consignando-se ainda princípios aplicáveis à urbanização e edificação, às regras gerais e critérios referentes a taxas devidas pela emissão de alvarás, pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, bem como às compensações.

Posteriormente, com as alterações e atualizações introduzidas pelo DL 555/99, de 16/dez, em particular a dada pela Lei 60/2007, de 04/set, o referido Regulamento foi ficando progressivamente desatualizado.

Também no que concerne às taxas aplicáveis, a legislação que rege a matéria modificou profundamente o paradigma seguido até então, concretizada com a entrada em vigor da Lei 53-E/2006, de 29/dez, implicando que todas as taxas cobráveis passassem a ter de ser justificadas à sua luz, nomeadamente através de justificações de carácter económico e financeiro, pelo que se impunha rever toda esta componente do Regulamento, o que veio

¹⁵ O projeto de revisão do Regulamento foi objeto de apreciação pública pelo período de 30 dias, previsto no n.º 1 do art.º 3.º do DL 555/99, de 16/dez, na redação dada pelo DL 177/2001, de 04/jun, por publicação no Diário da República, 2ª série, n.º 282, de 06/dez/ 2002.

a acontecer com a aprovação do atual Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas (RMUETA)¹⁶.

Prevê um conjunto de regras complementares à legislação em vigor e aos planos municipais de ordenamento do território, com os quais se conforma, fixando as taxas de contraprestação pelos serviços prestados, nomeadamente, pelos investimentos municipais na realização, manutenção e reforço das infraestruturas (art.º 116.º do RJUE e art.º 56.º do RMUETA) e no que se refere à compensação pela não cedência obrigatória de terrenos (art.º 44.º do RJUE e art.º 57.º do RMUETA).

O regulamento em vigor observa, em matéria de operações urbanísticas, nomeadamente, no que respeita à urbanização e edificação e no que respeita ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas, o previsto nos art.ºs 3.º e 116.º do RJUE, mas terá que ser revisto de acordo com as alterações introduzidas ao RJUE pela Lei 26/2010, de 30/mar (art.º 3, n.º 4), e ao DL 48/2011, de 01/abr.

Em sede de taxas inerentes às operações urbanísticas, importa chamar a atenção para o procedimento formal de liquidação, previsto no art.º 117.º do D.L. 555/99, de 16/dez, que impõe que a liquidação seja feita com o deferimento do pedido de licenciamento, o qual não tem sido respeitado.

O legislador exige que a liquidação de todas as taxas integre um verdadeiro ato, a praticar pelo órgão competente, cabendo da liquidação, reclamação graciosa ou impugnação judicial, nos termos e com os efeitos previstos no Código de Procedimento e do Processo Tributário, daí que o respetivo cálculo, abrangendo todas as taxas a cobrar, deve constar expressamente da informação dos serviços que serve de fundamento ao ato licenciador, sem prejuízo de poder proceder-se à liquidação em ato autónomo.

Refira-se que os serviços acataram a interpretação em causa e passaram, de imediato, a atuar em conformidade com a mesma.

O município dispõe de um Regulamento do Sistema de Controlo Interno que foi aprovado em reunião da CM de 20/dez/2002, ao abrigo do art.º 10.º, n.º 2, do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)¹⁷.

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 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.

¹⁶ Aprovado pela AMP na sua sessão ordinária de 26/jun/ 2010, sob proposta da CMP aprovada em reunião de 04/jun/2010. O projeto de revisão do Regulamento foi objeto de apreciação pública pelo período de 30 dias, previsto no n.º 1 do art.º 3.º do DL 555/99, de 16/dez, na redação dada pela Lei 60/2007, de 04/set, por publicação no Diário da República, 2ª série, n.º 61, de 29/mar/2010.

¹⁷ Art.º 10.º, n.º 2, da Lei n.º 162/99, de 14/set, que alterou o DL n.º 54-A/99, de 22/fev.

2.2. ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULAMENTAR DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

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

A seleção 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 coletiva e unifamiliar).

No que se refere ao controlo prévio das operações urbanísticas no atual mandato, e, ao contrário do que sucedeu no anterior, o órgão executivo delegou as suas competências no Presidente, que as não subdelegou.

Verificámos 109 processos do universo das operações urbanísticas (licenciamentos, comunicações prévias, e autorizações de utilização/alterações) apreciadas no período em questão¹⁸, tendo em atenção a área bruta de construção aprovada – 21.740 m², face a um universo de 59.692,26 m² que correspondeu a 36% do seu total.

Na amostra efetuada também se pretendeu percorrer todos os aglomerados urbanos das diversas freguesias do Município, num total de onze, tendo também em atenção as diferentes categorias de espaços urbanos previstas no regulamento do PDM.

2.2.1. Loteamentos

2.2.1.1. No que concerne aos loteamentos, não foi detetada, designadamente, em matéria de enquadramento nos respetivos planos válidos e eficazes, qualquer situação de violação de instrumentos de planeamento vigentes, tendo a decisão sido sustentada em pareceres e informações técnicas favoráveis.

Como questão prévia, refira-se que o único loteamento existente foi promovido pelo Município ao abrigo da alínea a) do art.º 7.º do RJUE na sua atual redação conjugado com o art.º 10.º do RМУETA, publicado no DR, 2.ª série – N.º 130 – 7/jul/2010.

Em termos organizativo o processo não se apresentava numerado nem rubricado, não tendo sido os respetivos documentos arquivados por ordem cronológica nos termos do art.º 80.º do CPA.

Os termos de responsabilidade apresentados pelos autores dos projetos de loteamento cumprem o disposto no artigo 10.º do DL 555/99, de 16/dez, alterado pela Lei 60/07, de 04/set, na redação dada pelo DL 26/10, de 30/mar, adiante designado por Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), e art.º 20.º da Port.ª 232/08, de 11/mar e ainda, no que se refere às qualificações específicas profissionais mínimas exigíveis aos

¹⁸ 304 em 2009, 400 em 2010, 389 em 2011 e 169 em 2012.

técnicos responsáveis pela elaboração dos projetos, pela direção de obras e pela fiscalização de obras nos termos do art.º 4.º e do n.º 2 do art.º 7.º, ambos da Port.ª 1379/2009, de 30/out e Port.ª 701-H/2008, de 29/jul.

Em regra os interessados desta operação urbanística comunicaram o início das obras de urbanização, para efeito de acompanhamento dos serviços camarários (alinhamentos e cotas de soleiras), conforme consagrado no artigo 80.º-A do regime jurídico referido na sua redação atual.

Verifica-se, em regra, o cumprimento dos prazos legalmente previstos para a decisão das pretensões de acordo com o disposto no artigo 23.º do regime jurídico da urbanização e da edificação, tendo sido dado cumprimento ao art.º 7.º da Port.ª 232/2008, de 11/mar, no que se refere aos elementos instrutórios da operação de loteamento.

As obras de urbanização foram executadas no âmbito de contratos de empreitadas e obras públicas ao abrigo do Código da Contratação Pública (CCP).

2.2.1.2. Foram, ainda assim, detetadas irregularidades de natureza administrativa-processual, passando-se, assim, e, em nome do princípio de economia processual, a enunciá-las por forma genérica e numa perspetiva pedagógica, apontando-se para futura correção. Assim, verificou-se que:

a) No processo em causa, os serviços técnicos não exigiram ao promotor (Município), o cumprimento do disposto do art.º 4.º do DL 292/95, de 14/nov, na sua plenitude, i.e., a elaboração do projeto de loteamento por equipas multidisciplinares, incluindo um arquiteto, um engenheiro civil, ou engenheiro técnico civil e um arquiteto paisagista, faltando, no caso vertente, este último técnico.

Ainda no que se refere a este item, aproveita-se para se chamar à colação a revogação operada pelo art.º 28.º da Lei 31/2009, de 03/jul (em vigor a partir de 01/nov/2009) aos n.ºs 3 e 4 do citado artigo e diploma.

b) Uma vez que a operação de loteamento estaria abrangida pelo n.º 5 do art.º 7.º e pelo art.º 22.º, ambos do RJUE, deveria ter sido submetida a discussão pública nos termos estabelecidos no art.º 77.º do DL 380/99, de 22/set, com a redação que lhe foi dada pelo DL 46/2009, de 20/set.

Alertado para esta situação, o Município referiu que irá diligenciar para colmatar a referida omissão.

c) Não foi dado cumprimento ao prescrito nos art.ºs 12.º e 78.º do por força da remissão operada pelo n.º 7 do art.º 7.º, todos do RJUE.

Também neste caso, em especial no que se refere à publicidade, o Município referiu que irá proceder à publicitação da deliberação da CM que aprovou a operação de loteamento.

d) Em termos organizativos, por vezes, os documentos que compõem os processos apresentam folhas com palavras emendadas, truncadas, intercaladas ou escritas sobre rasuras sem a devida ressalva, situação que os Serviços deverão corrigir em tempo útil.

e) Alguns pareceres e despachos apresentam textos manuscritos, datas, rubricas e assinaturas pouco legíveis desrespeitando o disposto no artigo 23.º do D.L. 135/99, de 22/abr, que estabelece: "os documentos escritos que constituem os processos administrativos internos, bem como todos os despachos e informações que sobre eles forem exarados, devem sempre identificar os funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem..."¹⁹.

f) As informações técnicas mostram-se corretas, tendo sido, também, respeitado o disposto no art.º 71.º da Lei 169/99, 18/set, alterada pelas Leis nºs 5-A/2002, de 11/jan, e 67/2007, de 31/dez, alteradas pela Lei Orgânica 1/2011, de 30/nov – "O pessoal dirigente tem a obrigação de informar por escrito, no processo, se foram cumpridas todas as obrigações legais ou regulamentares, relativamente a todos os processos que corram pelos serviços que dirigem e careçam de decisão ou deliberação dos eleitos locais (...). A exigência referida no número anterior é igualmente aplicável ao pessoal de chefia dos municípios cuja estrutura organizativa não comporte pessoal dirigente".

No processo loteamento analisado, no referente às obras de edificação, foi tomado em conta a observância o DL 46/2008, de 12/mar (Regime da gestão de resíduos de construção e demolição) e a Port.ª 417/2008, de 11/jun (Modelos de guias de acompanhamento de resíduos para transporte de resíduos de construção e demolição).

A este propósito, refira-se que inexistem processos de contraordenação ambiental.

2.2.1.3. Aproveita-se para referenciar, a questão que se prende com a alteração à licença das operações de loteamento, relativamente ao destino dado às parcelas que foram, previamente, cedidas para o domínio público municipal, nos termos do n.º 1 do art.º 44.º do RJUE.

É na perspetiva do arranjo urbanístico da zona proposta no novo loteamento, que devem ser entendidas as cedências de terrenos para o domínio público municipal. Nestes casos, as parcelas sujeitas ao domínio público, ficam, não pela indispensabilidade, ou primordial utilidade pública, mas pela sua indispensabilidade e primordial utilidade do ponto de vista do arranjo urbanístico que resulta da referida solução urbanística aprovada, aliadas ao mesmo.

O que significa que, se sempre que se altere o arranjo urbanístico que resulta do licenciamento da operação de loteamento, pode deixar de se justificar o regime de proteção jurídica especial do domínio público para aquelas parcelas de terrenos.

¹⁹ Cfr. também ponto 2.9.6. do POCAL.

Não se vê, por isso, qualquer impedimento genérico para que uma alteração à licença de loteamento possa pôr em crise a definição das áreas cedidas ao domínio público desde que, ainda assim, se garanta o cumprimento dos parâmetros previstos no art.º 43.º do RJUE, entendimento que sufragamos, nos termos do defendido pelo STA²⁰.

Deste modo, a decisão sobre a nova pretensão tem de ser apreciada segundo as normas em vigor no momento desta nova decisão o que prova que a nova aprovação é autónoma da anterior. Pode, pois, o ato de alteração permitir que sejam retiradas do domínio público parcelas de terrenos que, de acordo com a conceção urbanística da operação de loteamento inicial aí haviam sido integradas²¹.

2.2.2. Destaques

Analisados os pedidos de destaque de parcela de prédios com descrição predial, em aglomerados urbano, rural e área florestal, previstos nos diversos instrumentos urbanísticos vigentes no Município, constatou-se o cumprimento dos condicionalismos previstos nos n.ºs 4 a 10, do art.º 6.º, do DL 555/99, de 16/dez, na redação do DL 177/2001, de 04/jun, na Lei 60/2007, de 04/set, e no DL 26/2010, de 30/mar (dentro de perímetro urbano; fora de perímetro urbano e, dentro e fora do perímetro urbano) e observou-se ainda o disposto, respetivamente no n.º 14 do art.º 8.º do RMUET²² e no n.º 8 do art.º 24.º do RMUETA²³, sendo de realçar, que por norma, neste último regulamento não é dado cumprimento ao segmento da norma que refere: "georreferenciado em relação à rede geodésica local, cujas coordenadas serão fornecidas pela CMP com planta de localização)", situação que os serviços se prontificaram a corrigir para o futuro.

Também aqui se verifica a falta de rubrica e numeração que havia sido detetada nos loteamentos, detetando-se uma melhoria de qualidade, relativamente aos processos mais recentes; por outro lado, as informações técnicas que suportam a decisão carecem de uma fundamentação mais aprimorada.

²⁰ "...Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo proferido no Proc. n.º 31321, de 9/jul/1996, ao determinar que o pedido de alteração de "alvará" de loteamento pelo interessado, dá lugar a uma nova apreciação e reponderação de toda a solução urbanística de modo que a aprovação deste novo loteamento; não é ato sobre ato, mas um ato sucessivo que vem tomar o lugar do primeiro. Isto significa que estamos perante uma nova pretensão, diferente da anterior, e que é sujeita a uma nova apreciação administrativa. Por se tratar de uma nova pretensão e por se tratar de um novo ato administrativo que vem tomar o lugar do anterior, compreende-se que não tenha de se estar dependente das limitações que decorrem do primeiro ato.

²¹ Posição defendida por Fernanda Paula Oliveira e outras, "Regime Jurídico da Urbanização e Edificação", 2011, 3.ª edição, pág. 335 e 336, quando aceita "...a posição assumida no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20/out/1999, Proc. n.º 44470. (Cfr. Fernanda Paula Oliveira, "Cedências para o domínio público e alterações a loteamento: como conciliar?" Anotação ao Acórdão do STA de 20/out/1999", P. 44470, in Cadernos de Justiça Administrativa, N.º 21, Maio/Jun/2000)".

²² Publicado no DR, n.º 80 - II SÉRIE - 4/abr/2003.

²³ Publicado no DR, 2.ª série - n.º 130 - 7/jul/2010.

2.2.3. Obras Particulares

2.2.3.1. Verificamos 61 processos (20%) de um universo de 307 operações urbanísticas (licenciamentos e comunicações prévias), tendo em atenção a área bruta de construção aprovada – 21.740 m² (36%), face a um universo de 59.692,26 m².

Não se apuraram situações que tenham na sua génese conflitos de interesses, e impedimentos, que possam consubstanciar violação dos princípios da prossecução do interesse público, da imparcialidade, e da igualdade, vertidos nos art.ºs 13.º e 266.º n.º 2, da CRP, e art.ºs 6.º e 266.º n.º 2, do CPA, aprovado pelo DL 442/91, de 15/nov.

Refiram-se as alegadas dificuldades, reportadas pelos serviços, na aplicação de algumas normas menos claras dos regulamentos dos PDM em vigor bem como relativas às suas condicionantes a que ainda crescem, as limitações decorrentes da cartografia, cuja atualização deveria ser constante face às alterações legislativas.

As situações a que nos referimos, e a título de exemplo, dizem respeito a área mínima dos anexos referida no art.º 11.º (Edificabilidade do espaço urbano) que não se encontra prevista no art.º 12.º (Edificabilidade do espaço urbanizável) e, ainda, a edificabilidade em espaços industriais, prevista no art.º 19.º (edificabilidade em espaços industriais) no que diz respeito à altura do volume que não poderá ultrapassar um plano de 45º definido a partir de qualquer limite do lote, atendendo à topografia dos terrenos no município, caracterizados pela sua forte inclinação, o que implica uma forte redução nas construções a erigir dentro dos lotes.

O PDM que presentemente se encontra em processo de revisão irá colmatar aquelas incongruências.

2.2.3.2. Ao contrário do que sucedeu na anterior visita inspetiva, não há evidência em tais processos da existência de atos nulos, nem tão pouco de atos anuláveis ainda suscetíveis de impugnação contenciosa, mas apenas de meras irregularidades de natureza administrativo-processual, termos em que abaixo, passaremos a enunciá-las por forma genérica, importando proceder às correções devidas.

Todos os processos de obras particulares consultados, que se encontram ainda em suporte de papel, encontravam-se rubricados e numerados, salvo um outro caso de que são exemplo os processos n.ºs 144/2010, 93/2011, 6/2011, sendo sempre os respetivos documentos arquivados por ordem cronológica, dando-se assim cumprimento ao art.º 80.º do CPA.

No entanto, a CMP deve adquirir e implementar um sistema de gestão documental que permita a desmaterialização de processos²⁴ e, sobretudo, tomar medidas imediatas e eficazes para a diminuição de processos relativos a pedidos de legalização, circunstância

²⁴ A CMP ainda não dispõe do sistema de gestão documental, alegadamente por dificuldades orçamentais, razão pela qual não procedeu à desmaterialização dos processos, nos termos conjugados do disposto no n.º 2 do art.º 8.º-A do RJUE e da Port.ª n.º 216-A/2008, de 03/mar.

que denota a deficiente fiscalização na área urbanística, e que importa contrariar a todos os níveis.

Ainda nesta sede, aproveitamos a oportunidade de reforçar a necessidade da referida desmaterialização dos processos a que já fizemos referência, para chamar à colação o art.º 121º do RJUE²⁵, que impõe que todas as notificações e comunicações dirigidas aos requerentes devem ser feitas por correio eletrónico ou outro meio de transmissão eletrónica de dados, salvo quando esta não for possível ou se mostre inadequada.

Nos processos de edificação, a quase totalidade das decisões foram tomadas por despacho pelo PCM e nas suas ausências e impedimentos pelo vice-Presidente, sempre sustentadas em pareceres e informações técnicas que recaíram sobre os projetos.

2.2.3.3. As Informações Técnicas prestadas pelos serviços - Divisão de Ambiente Serviços Urbanos e Obras, doravante designada por DASUO - mostram-se globalmente regulares, fazendo o correto enquadramento das situações urbanísticas, nomeadamente, quanto às normas do PDM, face à categoria dos Espaços Urbanos existentes no Regulamento do Plano Diretor Municipal, RGEU.

Tem sido respeitado o disposto no art.º 71.º da Lei n.º 169/99, de 18/set, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11/nov e 67/2007, de 31/dez, na redação que lhes foi conferida pela Lei Orgânica 1/2011, de 30/nov²⁶. No entanto, a intervenção da Chefe de Divisão da DASUO terá de ocorrer na generalidade dos processos e não, intermitentemente, como sucedeu em 2009, facto que já se encontra em implementação.

Para um aprimorar da fundamentação e da clareza, as informações técnicas deverão ser mais explícitas relativamente à conformidade dos pedidos com instrumentos de ordenamento do território aplicáveis, mormente, quanto às especificações do alvará de construção em lotes resultantes de operações de loteamento, bem como aos condicionamentos legais ao licenciamento, impostos pela CM ou por entidades ou organismos externos de consulta obrigatória e bem ainda relativamente ao respeito dos mesmos pelas servidões e restrições de utilidade pública condicionantes e, também, deve ser explícita relativamente ao cumprimento dos parâmetros urbanísticos.²⁷

Alguns pareceres dos serviços, que não os dos técnicos da DASUO e despachos, apresentam textos manuscritos, datas, rubricas e assinaturas pouco legíveis, desrespeitando o disposto no art.º 23.º do DL 135/99, de 22/abr (Simplex)^{28 e 29}.

²⁵ Cfr. Os art.ºs 9.º e 70.º, respetivamente do RJUE e do CPA.

²⁶ «...o pessoal dirigente tem a obrigação de informar por escrito, no processo, se foram cumpridas todas as obrigações legais ou regulamentares, relativamente a todos os processos que corram pelos serviços que dirigem e careçam de decisão ou deliberação dos eleitos locais (...). A exigência referida no número anterior é igualmente aplicável ao pessoal de chefia dos municípios cuja estrutura organizativa não comporte pessoal dirigente...»

²⁷ Proc. n.ºs 146/2009 e 157/2009.

²⁸ Estabelece que "...os documentos escritos que constituem os processos administrativos internos, bem como todos os despachos e informações que sobre eles forem exarados, devem sempre identificar os funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem..." (cfr., também, ponto 2.9.6. do POCAL).

²⁹ Proc. n.ºs 106/2009, 91/2010, 83/2011, e 6/2012.

Da mesma forma, aparecem no próprio requerimento que dá o impulso processual, palavras ou frases rasuradas ou apagadas com corretor, sendo necessário, que sejam feitas as devidas ressalvas, o que não se tem verificado³⁰.

Na DASUO havia o hábito de fazer anotações, sublinhar e riscar as peças que compunham os processos, situação que tem vindo a ser corrigida em processos mais recentes; ainda assim tal circunstância operou-se em alguns dos processos analisados³¹.

Em termos organizativos, por vezes, os documentos que compõem o processo apresentam folhas com palavras emendadas, truncadas, intercaladas ou escritas sobre rasuras, sem a devida ressalva, situação que os serviços devem corrigir em tempo útil³².

2.2.3.4. Relativamente à tramitação procedimental, quando estejam em causa pedidos formulados ao abrigo do n.º 3 do art.º 9.º do RJUE, ou seja, quando são apresentados no mesmo requerimento dois pedidos referentes a duas operações urbanísticas diretamente relacionadas entre si, ter-se-á de aplicar a forma de procedimento correspondente a cada tipo de operação.

Da compulsa dos processos de licenciamento de obras particulares, verificou-se que os mesmos contêm as fases de saneamento e apreciação liminar, aprovação do projeto de arquitetura e decisão final, conforme determinam os artigos, 11.º, 20.º, e 23.º, todos do RJUE.

Constatámos que, por vezes o titular do alvará não promove a afixação na obra do aviso de forma visível do exterior, conforme refere o n.º 1 do artigo 78.º do RJUE.

Por outro lado, dever-se-ão evitar nos despachos e pareceres técnicos a utilização de expressões discricionárias que verificámos em muitos processos consultados tais como e, a título de exemplo, "afigura-se", "parece", "não se vê inconveniente" ou outras de teor idêntico, uma vez que o direito administrativo, mesmo na vertente urbanística, consubstancia atos vinculados, entre outros, aos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, não havendo lugar a discricionariedade ou conveniência^{33 e 34}.

As folhas do movimento dos processos encontram-se, na generalidade, preenchidas – registo da responsabilidade do gestor do procedimento, em conformidade com o estipulado no n.º 8 do art.º 9.º, do DL 555/99, de 16/dez, alterado pela Lei 60/2007, de 04/set, na redação dada pelo DL 26/2010, de 30/mar e Lei 28/2010, de 02/set, encontrando-se, também, na aplicação informática definidos os gestores de procedimento.

³⁰ Proc. nºs 101/2009, 1441/2010, e 71/2011.

³¹ Proc. nºs 157/2009, 191/2010, e 59/2011.

³² Proc. nºs 106/2009, 191/2010, e 93/2011.

³³ Cfr. art.ºs 266.º e 269.º da CRP e art.ºs 3.º e 4.º do CPA.

³⁴ Proc. nº 19/2010.

O recibo da apresentação de requerimento para licenciamento, informação prévia, ou comunicação prévia, contem a identificação do gestor do procedimento, bem como a indicação do local, do horário e da forma pelo qual poderá ser contactado³⁵.

De acordo com o n.º 2 do art.º 74.º do RJUE, a admissão de comunicação prévia das operações urbanísticas é titulada pelo recibo da sua apresentação acompanhado do comprovativo da admissão nos termos do n.º 1 do art.º 36-A. Na ausência ou na inoperância do sistema informático, dispõe a Port.ª 216-A/2008, de 03/mar, que a informação de não rejeição e de admissão de comunicação prévia é efetuada através da emissão de certidão independente de despacho a proferir nos termos do art.º 63.º do CPA, o que significa que a emissão da mesma é da responsabilidade própria e inalienável do gestor do procedimento, entendimento este que tem sido prosseguido pelos serviços.

Os termos de responsabilidade apresentados pelos coordenadores e pelos autores dos projetos são verificados para aferição do cumprimento do disposto no art.º 10.º do RJUE e art.º 20.º da Port.ª 232/2008, de 11/mar, e, quando não se encontravam devidamente redigidos, em regra, a DPOU solicitou a sua correção.

Nem sempre o saneamento e apreciação liminar incidente sobre os pedidos de licenciamento de operações urbanísticas se processou na forma e prazos legalmente previstos no regime jurídico da urbanização e da edificação³⁶, sendo que em muitos dos casos, o incumprimento dos prazos se ficou a dever à atuação dos próprios autores dos projetos que não respeitaram, na sua elaboração, as disposições legais e regulamentares aplicáveis e ou não apresentam os elementos instrutórios devidos³⁷.

Tal como o que referimos na análise efetuada aos destaques, também não é dado cumprimento ao segmento da norma do n.º 8 do art.º 24.º do RMUETA para o qual remetemos³⁸, situação que os serviços se prontificaram a corrigir para o futuro.

No que respeita à rejeição liminar, por se verificar que o pedido é manifestamente contrário às normas legais e regulamentares aplicáveis, constatou-se, num ou noutro caso que a DASUO tem optado por notificar o requerente a corrigir o pedido, dando-lhe em regra o prazo de 30 dias para o fazer, circunstância que não repugna atento o escopo legal de aproveitamento máximo dos elementos processuais apresentados pelos particulares que emana do RJUE.

Contudo, os factos acabados de descrever já não se verificam nos processos mais recentes, anotando-se uma clara melhoria nesta área.

³⁵ Cfr. art.º 8.º n.º 4 do DL 555/99, de 16/dez, alterado pela Lei 60/2007, de 04/set, na redação dada pelo DL 26/2010, de 30/mar e Lei 28/2010, de 02/set.

³⁶ Cfr. art.º 11.º do DL 555/99, de 16/dez, alterado pela Lei 60/2007, de 04/set, na redação dada pelo DL 26/2010, de 30/mar.

³⁷ Proc. nºs 35/2010, 53/2010, 103/2010, e 16/2011.

³⁸ Georreferenciado em relação à rede geodésica local, fornecidas pela CMP com planta de localização).

cujas coordenadas serão

Nesta fase de saneamento e apreciação liminar, e concretamente nos casos previstos no n.º 11 do art.º 11.º do RJUE, ou seja, quando se verifica que a operação urbanística a que respeita o pedido ou comunicação não se integra no tipo de procedimento indicado pelo interessado, os serviços deram-nos conta de um eventual *lapsus* do legislador e da forma como é interpretado pelos serviços.

De facto, denota-se naquela norma uma aparente confusão entre o que, nos termos do RJUE, se entende como procedimento mais complexo (licenciamento) e mais simples (comunicação prévia). Ora, e pela leitura daquela norma pressupõe-se que o pedido associado a um procedimento mais complexo (licenciamento) deve ser acompanhado de mais elementos instrutórios do que um procedimento mais simples (comunicação prévia), quando é, no entender daquela interpretação, precisamente o contrário, como aliás se pode concluir de uma leitura atenta da Port.ª 232/2008, de 11/mar³⁹.

Assim, e com base nos pressupostos acima referidos, os serviços aplicam à al. a) do n.º 11 do art.º 11.º a segunda parte do conteúdo da al. b) e vice-versa, ou seja, quando o procedimento indicado pelo interessado é mais simples (comunicação prévia) do que o legalmente aplicável (licenciamento), ocorre uma conversão oficiosa do procedimento, e quando, ao invés, o procedimento indicado é mais complexo (licenciamento) do que o legalmente aplicável (comunicação prévia), o interessado é notificado para no prazo de 30 dias completar o pedido entregando todos os elementos previstos na Port.ª 232/2008, de 11/mar⁴⁰.

2.2.3.5. Aproveita-se pela sua pertinência para explanar o modo como aos serviços camarários procedem ao controlo do edificado existente, de construções alegadamente erigidas em data anterior à entrada em vigor do RGEU (07/ago/1951) e do regulamento de extensão da aplicação do mesmo à área do concelho não incluída na sede do município (§ único do art.º 1º do RGEU), pretendendo-se comprovar se se está perante um edifício legalmente existente, não obstante a ausência ato de licenciamento.

Trata-se, nestes casos, das hipóteses previstas no n.º 2 do art.º 87.º do CPA. Pelo facto dos atos de gestão urbanística serem atos reais, nunca podem os municípios aceitar para a formação da sua convicção e posterior decisão, sem mais, elementos puramente subjetivos, por isso, se recorre aos serviços de cartografia do exército⁴¹, ou seja, trabalhos de campo efetuados antes da entrada em vigor do RGEU⁴².

2.2.3.6. Os processos objeto de análise respeitaram a metodologia do controlo prévio a efetuar pela Câmara Municipal, nos termos da alínea c), do n.º 2, n.º 4 e n.º 5, todos do

³⁹ (Cfr. entre outros, art.ºs 11.º e 12.º).

⁴⁰ (Cfr. anotação a este normativo efetuada por Fernanda Paula Oliveira e outras, "Regime Jurídico da Urbanização e Edificação", 2011, 3.ª edição, pág. 202 e ss).

⁴¹ Carta Militar de Portugal, à escala 1/25 000, Projeção de Gaus, equidistância de 10 metros, Coordenadas militares do Ponto Central, M=200Km, Origem das Coordenadas Geodésicas, P= 300KM, com trabalhos de campo, 1946, 1947.

⁴² Proc. nºs 109/2010 e 100/2011.

art.º 4.º do RJUE, aprovado pelo DL 555/99, de 16/dez, na redação da Lei 60/2007, de 04/dez, e DL 26/2010, de 30/mar.⁴³

Os interessados das operações urbanísticas solicitavam, oralmente, a indicação por parte da CM (fiscal de obras), que era contactado pessoalmente, das cotas de soleira para efeitos de execução do respetivo projeto de construção.

No entanto, e de acordo com a informação prestada pelos serviços, somente a partir de Jul/2010, os interessados solicitam, por escrito, a verificação da implantação das edificações para efeitos de execução do respetivo projeto de construção no respeito pelo art.º 80.º-A do RJUE, a qual é feita pelo Fiscal de Obras Particulares, deslocando-se ao local em hora e data combinada registando essa visita no livro de obra.

Mantém-se, contudo, a lacuna no que se refere às cotas de soleira, tendo os serviços se prontificado a corrigir a situação em causa, no imediato.

Apesar de o RJUE identificar o diretor de obra como o responsável pelo registo dos factos no respetivo livro (art.º 97.º), verificámos que, a partir da entrada em vigor do Lei 31/2009, de 03/jul⁴⁴ (que veio clarificar as funções do diretor de fiscalização), é esta entidade que o tem de preencher, porquanto é ela que deve atestar para efeitos de emissão do alvará de autorização de utilização, a conformidade do executado com o projeto aprovado.

No entanto, também é defensável a posição que tem sido tomada nesta matéria em consonância com o expandido nas anotações ao art.º 9.º do RJUE⁴⁵.

Compulsados os livros de obras anexos aos respetivos processos, verificou-se que, na maior parte das vezes, os mesmos se encontravam integralmente preenchidos pelo diretor técnico das obras, conforme determina o art.º 97.º do RJUE, de acordo com o modelo aprovado pela Port.ª 1268/2008, de 06/nov.

No entanto verificou-se ainda, a inexistência de informação dos Serviços de Fiscalização, na maior parte dos casos, sendo que não é dado cumprimento ao art.º 93.º do citado normativo.

No que respeita à declaração da caducidade da licença ou admissão de comunicação prévia, verificou-se que a DASUO, sempre deu cumprimento às notificações referentes à intenção de declaração de caducidade nos termos conjugados dos n.ºs 2, 3 e 5 do art.º

⁴³ A autorização de utilização dos edifícios e suas frações, quando antecedida de obras, destina-se a verificar a conclusão da operação urbanística, no todo ou em parte, e a conformidade da obra com o projeto de arquitetura e arranjos exteriores aprovado e com as condições de licenciamento ou comunicação prévia (n.º 1 do art.º 62.º); a autorização de utilização não antecedida de obras sujeitas a controlo ou a alteração de uso destina-se a verificar a conformidade do uso previsto com as normas legais e regulamentares aplicáveis e a idoneidade do edifício ou fração autónoma para o fim pretendido (n.º 2 do art.º 62.º).

⁴⁴ Sobre esta matéria tenha-se também em atenção a Port.ª 1379/2009, de 30/mar, que regulamenta as qualificações específicas profissionais mínimas exigíveis aos técnicos responsáveis pela elaboração de projetos, pela direção da obras e pela fiscalização de obras.

⁴⁵ Cfr. Fernanda Paula Oliveira e outras, "Regime Jurídico da Urbanização e Edificação", 2011, 3.ª edição, pág. 179 a 182.

71.º do RJUE, mediante prévia audiência do interessado, Contudo, verificou-se que nem sempre o fizeram com a celeridade necessária⁴⁶.

Concordamos com os pareceres técnicos que fundamentaram os pedidos de prorrogação para emissão do alvará de licença de construção ao abrigo do regime excecional de extensão dos prazos previstos no art.º 3.º do DL 26/2010, de 30/mar⁴⁷.

2.2.3.7. No que concerne à instalação de centros de inspeção técnica de veículos, consideramos corretamente caracterizada e enquadrada nos PMOT em vigor (art.º 19.º do RPDM), bem como a análise efetuada ao pedido de informação prévia nos termos do art.º 14.º do RJUE conjugado com os seguintes normativos legais: DL 550/99, de 16/dez, Port.ª 1165/2000, de 09/dez, DL 48/2010, de 11/mai, e Resolução da Assembleia da República 83/2011, de 20/jul⁴⁸.

Os serviços tiveram sempre em atenção o n.º 4 do art.º 9.º do DReg. 8/90, de 06/abr, na redação dada pelo DReg. 21/98, de 04/set⁴⁹, facto que nos apraz registar.

2.2.3.8. No que concerne às autorizações de utilização pediam sempre as certificações das infraestruturas elétricas e do gás até à entrada em vigor dado DL 26/2010, de 30/mar nos termos do disposto no art.º 15.º da Port.ª 232/2008, de 11/mar, conjugado com os art.ºs 63.º e 13.º do RJUE.

No entanto constatou-se que os serviços a partir da alteração introduzida ao n.º 10 do art.º 13.º do RJUE pela Lei 28/2010, de 02/set deixaram de o fazer.

Alertados para esta situação pela IGF corrigiram de imediato a lacuna detetada no Procº nº 284/2000.

2.2.3.9. Nos processos de autorização ao abrigo do n.º 5 do art.º 4.º do RJUE conjugado com o art.º 15.º da Port.ª 232/2008, de 11/mar não é tomado em conta a observância o DL 46/2008, de 12/mar (Regime da gestão de resíduos de construção e demolição) nem a Port.ª 417/2008, de 11/jun (Modelos de guias de acompanhamento de resíduos para transporte de resíduos de construção e demolição).

2.2.3.10. Refira-se ainda que os serviços tomaram em atenção o cumprimento do DL 124/2006, de 28/jun, na redação atual, na apreciação dos pedidos de controlo prévio das operações urbanísticas fora do perímetro urbano⁵⁰.

Ainda sobre o âmbito do supracitado diploma⁵¹ e no que se refere à questão do risco de incêndio, salienta-se que existiram dois entendimentos nos serviços quanto à aplicação dos afastamentos previstos do seu art.º 16.º e que passamos a explicar.

⁴⁶ Proc. nºs 115/2009 e 122/2010.

⁴⁷ Proc. nºs 324/2005 e 576/2006.

⁴⁸ Cfr. Lei 11/2011, de 26/abr, Port.ª 221/2012, de 20/jul e DRet 49/2012, de 18/set.

⁴⁹ Diploma que disciplina o serviço de recetáculos postais e que estabelece as normas a observar na sua instalação, utilização e conservação.

⁵⁰ Proc. nº 62/2012.

⁵¹ Vide também as alterações introduzidas pelo DL 17/2009, de 14/jan e respetiva DRet 20/2009, de 13/mar.

Atendendo a que não existiam normas no Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI) foi entendimento dos serviços técnicos da DASUO que deveriam aplicar-se os afastamentos previstos no n.º 3 do art.º 16.º, ou seja, a um afastamento de 50 m à extrema do terreno, o que obrigava, que no mínimo o mesmo teria de ter uma área superior a 10.000 m² o que inviabilizava qualquer tipo de edificação nesse tipo de espaço.

Posteriormente, passaram a ter o entendimento, com o qual concordamos, que os 50 m seriam destinados a uma faixa de gestão de combustível e, desde que cumprido, poder-se-ia implantar a nova edificação.

2.2.3.11. Deu-se cumprimento da legislação sobre Segurança contra Incêndios e Acessibilidades⁵².

2.2.3.12. No que se refere à certificação energética do ar no interior dos edifícios, concluímos que a legislação está ser cumprida pelos serviços de acordo com o n.º 3 do art.º 12.º do RCCTE que passou a ser obrigatório a partir de 01/jul/2008 nos termos do n.º 3 da Port.ª 461/2007, de 05/jul (calendarização mesma)⁵³.

Ainda no âmbito das certificações aproveita-se para se chamar à colação os n.ºs 8 e 9 do art.º 13.º do RJUE⁵⁴.

2.2.3.13. No que se refere à Avaliação Acústica, que segundo o art.º 15.º da Port.ª 232/2008, de 11/mar, deverá instruir o pedido de autorização de utilização, constatou-se que os serviços só exigiam a respetiva apresentação nos casos em que já era legalmente exigido o cumprimento dos requisitos acústicos na fase de licenciamento, ou seja, nos projetos entrados a partir da entrada em vigor do RJUE.

Ainda no que se refere a esta matéria, importa referir que nos termos do n.º 5 do art.º 12.º do DL 9/2007, de 17/jan (Regulamento Geral do Ruído)⁵⁵, a utilização dos edifícios ou suas frações está sujeita à verificação do cumprimento do projeto acústico, podendo a Câmara para efeito solicitar a realização de ensaios acústicos.

2.2.3.14. Nas obras propostas pelos particulares para legalização do edificado ilegalmente, os serviços, para além da apreciação técnica e jurídica instrutória da decisão que ao caso caiba, levantam, em regra, a respetiva contraordenação e procedem ao embargo quando a ele tenha que haver lugar, de acordo com, nomeadamente, as alíneas a), b), d) e s) do n.º 1 do art.º 98.º e o art.º 102.º, todos, do RJUE.

52 Nos termos, respetivamente, do DL 220/2008, de 12/nov, Port.ª 1532/2008, de 29/dez, e DL 163/2006, de 08/ago.

53 Aquela exigência só se aplica desde que a operação urbanística esteja abrangida pelo âmbito de aplicação definido no art.º 3.º do DL 80/2006, de 04/abr.

54 Que introduziram, respetivamente, alterações nas certificações referentes aos projetos das especialidades a apresentar no processo de licenciamento ou comunicação prévia e à execução dos projetos de especialidade no processo de autorização.

55 DL 278/2007, de 01/abr, e DRet 18/2007, de 16/mar.

Em alguns os processos que foram arquivados não foi aposto o respetivo despacho pelo Presidente, situação que urge corrigir⁵⁶.

2.2.3.15. Registe-se, pela positiva, que está a ser feito o envio da informação estatística ao INE, de acordo com o art.º 126.º do RJUE, conjugado com a Port.ª 1111/2001, de 19/set, na redação que lhe foi conferida pela DRet. 20/2001, de 04/out, diligenciando os serviços camarários pela correta apresentação daquela junto dos promotores, como se observou na generalidade dos processos consultados⁵⁷.

2.3. FISCALIZAÇÃO E PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO EM MATÉRIA URBANÍSTICA

2.3.1. Em matéria de contraordenações que, de acordo com a alínea p), do n.º 2, do art.º 68.º da LAL, é competência presidencial própria, não se registou qualquer delegação no período em observação sendo designado para a sua instrução o trabalhador que a tem desenvolvido a contento⁵⁸.

2.3.2. No MP entraram 91 processos de contraordenações referentes ao período abarcados por esta auditoria. Deste universo foram analisados 59 processos por amostragem representando 64,84%⁵⁹.

2.3.3. A tramitação dos processos observou o previsto no DL 433/82, de 27/out, e suas alterações⁶⁰.

A maioria dos processos resultou de participações da Fiscalização Municipal, e da GNR, tendo como causa, obras executadas sem licença, desconformidades com o projeto aprovado, nos termos das alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 98.º, do RJUE, tendo sido aplicadas coimas e admoestações nos respetivos processos, entroncando a génese destas últimas no facto de terem dado entrada na autarquia os respetivos processos de legalização das obras.

Verificou-se que os mesmos se encontram bem instruídos, registados em livro com termo de abertura e de encerramento assinados.

2.3.4. O desempenho da Autarquia em matéria de instauração e conclusão de processos de contraordenação está longe do que seria desejável, registando-se um decréscimo acentuado do número de processos instaurados a partir de 2009 até 2012⁶¹, a que não podemos deixar de acrescentar, em particular, algumas admoestações com falta de fundamentação legal.

⁵⁶ Proc. nºs 94/2009 e 106/2010.

⁵⁷ Proc. nºs 94/2009, 101/2009, 91/2010, e 27/2012.

⁵⁸ Cfr. n.os 2 e 3 do art.º 86.º CPA.

⁵⁹ Em relação à amostragem temos: Arquivamento (3,39%), Admoestações (37,29%), Prescritos (5,08%), Contencioso (1,69%), Pagamento após decisão administrativa (45,76%), em tramitação (6,78%) e Coimas (52,54% que inclui - Contencioso [1,69%] + Pagamento após decisão administrativa [45,76%] + Tramitação com Condenação [5,08%]).

⁶⁰ DL 356/89, de 17/out; DL 244/95, de 14/set e Lei 109/2001, de 24/dez.

⁶¹ 25 Processos (2009), 15 (2010), 13 (2011) e 6 (2012).

O Município deve melhorar o seu desempenho em matéria de elaboração de autos de notícia e subsequente instauração de processos de contraordenação, em resultado da ação inspetiva a obras de edificação e urbanização. Pese embora se registe que o número de processos que aguardam decisão administrativa não é significativo, face ao volume de processos instaurados.

Efetivamente, recorda-se que perante a existência de factos consubstanciadores de ilícitos de natureza contraordenacional, quando os processos são do conhecimento dos serviços, traduz-se na consolidação de situações ilegais geradora também de responsabilidade disciplinar, quer a instauração e instrução quer a decisão daqueles processos são atitudes obrigatórias.

Com efeito, trata-se de poderes-deveres vinculados, que têm de ser exercidos em respeito ao princípio da legalidade, da prossecução do interesse público e da imparcialidade da atuação da administração pública, sendo vedado qualquer tipo de atuação com base em critérios de conveniência e de oportunidade, sob pena de violação dos referidos princípios, e conseqüente suscetibilidade de integração nos crimes de prevaricação, denegação de justiça ou de abuso de poder, previstos e punidos nos art.^{os} 11.º, 12.º e 26.º da Lei 34/87, de 16/jul e art.^{os} 369.º e 386.º do Código Penal⁶².

Chama-se a atenção para o que dispõe, em matéria de prescrição os art.^{os} 27.º a 30-A do D.L. 433/82, de 27/out, atualizado pelos DL 356/89, de 17/out, 244/95, de 14/set, e Lei 109/2001, de 24/dez, por forma a evitar-se a mesma e a cumprirem-se cabalmente os princípios constitucionais de igualdade, justiça e imparcialidade.

2.3.5. As evidentes limitações de meios humanos na área da fiscalização são inibidoras de uma atitude pró-ativa e disciplinadora.

De facto, a existência de um único fiscal municipal, não só é impeditiva de uma ação preventiva eficaz como, pelo contrário, propiciará o agravamento da situação, tendo em conta a maior importância que a Lei 60/2007, de 04/set, atribui à fiscalização, face ao maior peso que passaram a ter as obras isentas de controlo prévio.

De facto, a fiscalização só será eficaz se, simultaneamente, for ativa e interativa ao contrário do que sucede no quadro atual.

Não foram, contudo detetados elementos que nos permitam indiciar ilícitos de natureza penal ou administrativa tutelar.

2.3.6. No MP, no período auditado, não foram instaurados processos contraordenacionais, por infrações ambientais, nos termos do art.º 73.º, do DL 50/2006, de 29/ago.

2.3.7. Por outro lado, torna-se imprescindível que, os serviços camarários diligenciem, em tempo útil, ou pela aquisição de *software* especializado ou, caso não haja disponibilidade

⁶² Cfr. Nuno da Silva Salgado ("Infrações Urbanísticas", Revista do Direito Autárquico, n.º 1, 1992, págs. 73 e 74).

orçamental para tal, implementem, pelo menos e para já, um sistema de protocolo fiável, sob a responsabilidade do secretário dos processos.

2.3.8. De todo o acima exposto ressalta que devem os titulares do órgão executivo obviar, de uma vez por todas, à carência de agentes fiscalizadores, sem embargo de assacarem as pertinentes responsabilidades, designadamente disciplinares, nos termos do art.º 6.º do DL n.º 58/2008, de 09/set, bem como pela definição clara e inequívoca, em sede de futura estrutura orgânica, da respetiva dependência funcional, de modo a evitar se a situação que se tem vindo a registar neste setor tão sensível com uma não definição clara de procedimentos e consequente omissão de medidas a implementar pela autarquia.

2.4. FOLLOW-UP DA ANTERIOR AÇÃO INSPETIVA (EX-IGAL)

No âmbito da aferição do cumprimento do despacho tutelar de 27/jul/2010, foi solicitado à CMP que num prazo de 30 dias informasse documentalmente sobre as questões a seguir identificadas⁶³:

Questão Número 1 - Se já foi reposta a legalidade urbanística no âmbito dos processos de contraordenação n.ºs 4, 5, 6, 22, 29, 47, 48, 57, 60, 63, 69, 77 e 139 de 2007, 2, 15, 22, 40, 49, 78 e 84 de 2008;

Questão Número 2 - Sobre o estado dos processos de legalização n.ºs 7, 30, 81, 82, 100, 111, 118 de 2010;

Questão Número 3 - Cópia autenticada da decisão final proferida no âmbito dos processos de legalização n.ºs 55 e 75 de 2010 e dos pareceres técnicos bem como dos despachos neles apostos referentes à legalidade urbanística no âmbito dos processos de contraordenação n.º 74 e 82 de 2007;

Questão Número 4 - Cópia do regulamento municipal de apoios financeiros para a realização de obras por associações e outras pessoas coletivas, bem como da publicação no Boletim Informativo e no sítio do Município na Internet das Normas de Orientação dos apoios financeiros a atividades culturais e desportivas.

2.4.1. Questão Número 1 – Processos de Contraordenação

2.4.1.1. PROCESSO 04/2007

Corresponde ao processo de obras 8/2012.

Em 13/set/2012 a CCDRC referiu que estavam reunidas as condições para emitir autorização para os efeitos previstos no art.º 23.º RJREN e com a validade prevista no n.º 5 do citado artigo.

⁶³ Antes ainda de passarmos ao cerne das questões, queremos esclarecer que a Referência 491 a que se reporta o ofício que capeou a dita solicitação não se encontra correta, certamente por lapso, devendo ter sido, outrossim, 401 de 30/mar/2012, porquanto aquela refere-se ao processo de contraordenação 76/2008, com comunicação da CMP em 30/mar/2012.

Por despacho do PCM de 31/out/2012 foi aprovada a arquitetura, tendo sido comunicada ao requerente, tendo, por despacho do PCM de 30/nov/2012, sido deferido o licenciamento e o requerente pago as respetivas taxas.

2.4.1.2. PROCESSO 05/2007

Corresponde ao processo de obras n.º 39/2011.

Em 01/jun/2012 o requerente comunicou que se encontra em negociações para aquisição de um terreno que tenha área suficiente que lhe permitia o enquadramento no PDM, tendo sido, face a essa comunicação, solicitado parecer jurídico, conforme despacho do PCM de 15/jun/2012.

Em 25/out/2012 no seguimento do despacho do PCM de 23/out/2012, foi notificado o requerente, para no prazo de 60 dias apresentar os elementos necessários que permitissem o enquadramento da construção na planta de ordenamento, sob pena do processo de demolição prosseguir os seus termos.

Deverá ser dado conhecimento à IGF, dos procedimentos de legalização.

2.4.1.3. PROCESSO 06/2007

Por despacho do PCM de 23/out/2012, foi notificado o requerente para, no prazo de 60 dias, proceder à demolição da obra ilegal.

Findo o prazo estabelecido a CM deverá ordenar a sua execução coerciva, seguindo-se para o efeito os procedimentos indicados nos art.ºs 107.º e 108.º do RJUE, devendo notificar o infrator que o incumprimento da ordem de demolição no referido prazo o fará incorrer na prática do crime de desobediência, nos termos do art.º 348.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal, conforme prescrito no art.º 100.º do DL 555/99, de 16/dez, e alterações subsequentes, RJUE.

Deverá ser dado conhecimento à IGF, dos procedimento de demolição da obra ilegal.

2.4.1.4. PROCESSO 22/2007

Por despacho do Vice-Presidente de 09/nov/2012, foi notificado o requerente da ordem de cessação da utilização do edifício, no prazo de 30 dias.

Deverá ser dado conhecimento à IGF, do procedimento de cessação de utilização.

2.4.1.5. PROCESSO 29/2007

Corresponde ao processo de obras n.º 56/2012.

Em 14/jun/2012 o requerente deu início ao procedimento de licenciamento de legalização, tendo, por despacho do PCM, de 06/ago/2012, sido aprovado o projeto de arquitetura.

Por despacho do PCM, datado de 16/out/2012 foi deferido o licenciamento de legalização, tendo o mesmo efetuado o pagamento das respetivas taxas em 07/nov/2012, pelo que se encontra reposta a respetiva legalidade urbanística.

2.4.1.6. PROCESSO 47/2007

Na sequência de informação técnica datada de 23/out/2012, foi proposto solicitar novo parecer jurídico no sentido de averiguar se a CM deveria promover o competente despejo administrativo uma vez que estava a decorrer o procedimento de licenciamento nº 39/2011⁶⁴, onde o uso previsto era de armazém de produtos alimentares, o que de certa forma poderia obstar à referida medida.

Este parecer, que faz parte integrante do processo, veio anexado à informação técnica dos servidos que considerou que uma vez que estaria a decorrer o referido processo de licenciamento, não faria sentido ordenar o referido despejo, tendo merecido despacho de concordância por parte do PCM, datado de 30/nov/2012, tendo sido imposto o prazo de 60 dias para levar a efeito a conclusão da legalização do edifício.

O processo encontra-se a aguardar a entrega de elementos, solicitados em 25/out/2012, pelo que deverá ser informada a IGF, do evoluir da situação.

2.4.1.7. PROCESSO 48/2007

Em 28/mai/2012 foi elaborada uma informação que propunha que fosse notificado o requerente para no prazo de 30 dias proceder à demolição da obra ilegal, que fosse informada a IGAL e ainda, que fosse notificada a firma no sentido de verter na proposta da planta de ordenamento em elaboração, para que o solo em causa fosse classificado como "Espaço de Atividades Económicas".

Este parecer mereceu despacho concordante do PCM por despacho de 05/jun/2012.

Por despacho do PCM de 23/out/2012, foi solicitado parecer à consultora jurídica, no sentido de saber qual a tramitação a dar ao mesmo, uma vez que o interessado não deu cumprimento à ordem de demolição determinada em despacho de 05/jun/2012.

Por despacho do Vice-Presidente datado de 09/nov/2012, foi notificado o requerente em 12/nov/2012 da intenção de determinar a posse administrativa do imóvel (art.º 107.º do RJUE), no prazo de 60 dias, tendo-lhe sido concedido o prazo de 20 dias (art.º 101.º do CPA) para, em sede de audiência prévia, se pronunciar quanto à possibilidade de desocupar o imóvel no prazo de 30 dias.

Findo o prazo estabelecido, deveria a CM ordenar a sua execução coerciva, seguindo-se para o efeito os procedimentos indicados nos art.ºs 107.º e 108º do RJUE.

Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir da situação, em sede de cumprimento da posse administrativa e sua execução coerciva.

⁶⁴ Cfr processo de contraordenação nº 5/2007, que foi tratado anteriormente.

2.4.1.8. PROCESSO 57/2007

Por despacho do PCM de 23/out/2012, foi notificado o requerente para no prazo de 60 dias proceder à demolição da obra ilegal.

Findo o prazo estabelecido, deveria a CM ordenar a sua execução coerciva, seguindo-se para o efeito os procedimentos indicados nos art.ºs 107.º e 108.º do RJUE, notificando o infrator que o incumprimento da ordem de demolição no referido prazo o faria incorrer na prática do crime de desobediência, nos termos do art.º 348.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal, conforme prescrito no art.º 100.º do DL 555/99, de 16/dez, e alterações subsequentes, RJUE.

Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir da situação, no que se refere ao cumprimento da ordem de demolição.

2.4.1.9. PROCESSO 60/2007

A 11/jun/2012 o PCM exarou despacho na informação técnica datada de 08/jun/2012 na qual foi dado conhecimento que a requerente já tinha procedido à demolição parcial da construção em causa⁶⁵, tendo as paredes laterais dos arrumos sido demolidas até à altura média de 3 metros, visto que as mesmas delimitam as extremas da propriedade e não confinam com a via pública, enquadrando-se agora, na categoria de obra de escassa relevância urbanística⁶⁶, nos termos conjugados da alínea b) n.º 1 e n.º 3, ambos do art.º 6-A do RJUE com a al b) do n.º 4 do artigo 7.º do RMUETA, estando, agora isentas de controlo prévio, o que não acontecia à época da prática do factos.⁶⁷

Em 26/jul/2012 foi informada a ex-IGAL (IGF) e a requerente de que havia sido reposta a legalidade urbanística.

2.4.1.10. PROCESSO 63/2007

Corresponde ao processo de obras n.º 5/2011.

Em 09/mai/2012 foi rececionada decisão desfavorável da CCDRC, por insuficiência de instrução do processo, no âmbito do Regime Jurídico da REN, e pelo facto da moradia e o muro de vedação se situarem na "zona non aedificandi" do IP3, conforma consta do parecer das Estradas de Portugal.

Por despacho do PCM de 04/jun/2012 foi solicitado parecer jurídico, tendo sido proposto, que sendo a demolição a ultima ratio, e tendo em conta a possibilidade de a obra poder ser legalizada⁶⁸, caso o particular entregasse e comprovasse os elementos referidos nos pareceres da CCDRC e Estradas de Portugal-Coimbra, deveria a CMP notificar o particular

⁶⁵ Cfr n.º 1 do art.º 106.º do RJUE.

⁶⁶ A al c) do n.º 1 do art.º 6.º do RJUE (isenção de controlo prévio).

⁶⁷ Cfr al c) do n.º 2 do art.º 3.º do DL 555/99 de 16/dez, na redação dada pelo DL 177/2001 de 04/jun.

⁶⁸ Cfr. Fernanda Paula Oliveira e outras, "Regime Jurídico da Urbanização e Edificação", 2011, 3.ª edição, pág. 663 e 664 (anotação n.º 3 ao art.º 106.º do RJUE).

para o efeito, fixando-lhe um prazo, devendo a notificação ser acompanhada pelos pareceres emitidos pelas entidades externas ao Município.

Por despacho PCM de 19/set/2012, foi notificado o requerente (26/set/2012) para no prazo de 90 dias apresentar esclarecimentos e correções ao processo.

Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir da situação, em sede de legalização da obra.

2.4.1.11. PROCESSO 69/2007

Corresponde ao processo de obras n.º 29/2010.

Em 09/fev/2010 a requerente deu início ao procedimento de licenciamento de legalização, solicitando a aprovação do projeto de arquitetura.

Por despacho do PCM de 01/jul/2010, que teve por base o parecer jurídico emitido, foi determinada a suspensão do procedimento de licenciamento de legalização até à conclusão da revisão do PDM.

Está a decorrer a revisão do PDM, estando o solo em causa classificado na proposta da planta de ordenamento como "solo urbano – espaços urbanos de baixa densidade", encontrando-se o respetivo regime de edificabilidade previsto no regulamento da proposta do plano (art.º 66.º), o que irá dar cobertura à situação em causa.

Refira-se ainda, que em 10/dez/2012 foi entregue na CCDRC documentação tendente ao agendamento da 4ª reunião da CA da revisão do PDM, onde será discutida a articulação entre a proposta da planta de ordenamento e a proposta de exclusões da RAN e REN.

Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir da situação, no que se refere à legalização da obra.

2.4.1.12. PROCESSO 77/2007

Corresponde ao processo de obras n.º 77/2011.

Por despacho do PCM de 11/jun/2012 que recaiu sobre a informação técnica de 06/jun/2012, que fez apelo ao parecer jurídico (rececionado em 22/mai/2012), foi o requerente notificado, em 26/jun/2012 para, no prazo de 45 dias, apresentar elementos/esclarecimentos, sob pena de a Câmara proceder à emanação da ordem de demolição.

Em 20/ago/2012, o requerente veio solicitar a prorrogação de prazo por mais 45 dias, o que lhe foi concedido por despacho do PCM de 04/set/2012.

Por despacho de 31/out/2012 do PCM, foi notificado o requerente em 08/nov/2012, para no prazo de 45 dias apresentar os devidos esclarecimentos e correções.

Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir da situação, em sede de demolição da obra.

2.4.1.13. PROCESSO 139/2007

Por despacho do PCM de 23/out/2012, foi notificado o requerente para no prazo de 60 dias proceder à demolição da obra ilegal.

Findo o prazo estabelecido a CM deverá ordenar a sua execução coerciva, seguindo-se para o efeito os procedimentos indicados nos art.ºs 107º e 108º do RJUE, devendo notificar o infrator que o incumprimento da ordem de demolição no referido prazo o fará incorrer na prática do crime de desobediência, nos termos do art.º 348.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal, conforme prescrito no art.º 100.º do DL 555/99, de 16/dez, e alterações subsequentes, RJUE.

Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir da situação, quanto à execução da demolição da obra.

2.4.1.14. PROCESSO 02/2008

Em 28/jun/2012, _____ esposa do requerente, veio informar que a casa em questão era a única habitação própria e permanente que possuía.

Por despacho do PCM de 12/jul/2012, foi solicitado parecer jurídico relativamente à tramitação a seguir sobre este processo, tendo, no seguimento do despacho do PCM de 04/set/2012, o processo sido remetido aos Serviços de Ação Social para emissão de parecer.

Por despacho do PCM de 02/nov/2012 que recaiu sobre a informação técnica de 31/out/2012 o processo foi remetido a reunião de Câmara.

Em 12/dez/2012 foi emitida informação técnica por parte da DASCDE, referindo que a situação deveria ser enquadrada e analisada no âmbito das medidas de apoio municipal previstas para o apoio à habitação, nomeadamente, no regulamento referente ao Fundo de Apoio à Habitação de Penacova⁶⁹.

De acordo com o despacho do PCM de 12/dez/2012, o processo foi remetido à DASUO para análise e informação, o que veio a acontecer em 14/dez/2012, propondo que a CM, tendo por base a informação da DASCDE e o Regulamento à Habitação Municipal de Penacova, elaborasse o projeto e organizasse o processo tendente ao licenciamento de legalização recorrendo aos técnicos do Município ou o fizesse através da celebração de um contrato de prestação de serviços nos termos do CCP.

Por despacho do PCM da mesma data, o processo foi remetido _____ para proceder em conformidade.

⁶⁹ <http://www.cm-penacova.pt/> (área de regulamentos)

Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir da situação, quanto à legalização da construção.

2.4.1.15. PROCESSO 15/2008

Corresponde ao processo de obras n.º 79/2011.

A 09/mai/2012 o requerente juntou ao processo alguns elementos, tendo, em 22/mai/2012 sido rececionado o parecer jurídico no sentido de notificar o requerente para juntar os elementos em falta dentro de um determinado prazo.

Por despacho do PCM de 25/out/2012, foi notificado o requerente em 31/out/2012 para, no prazo de 45 dias, apresentar os devidos esclarecimentos e correções, sob pena de demolição.

Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir da situação, no que se refere à legalização da construção ou eventual demolição.

2.4.1.16. PROCESSO 22/2008

Corresponde ao processo de obras n.º 128/2011.

Em 10/jul/2012 o requerente juntou especialidades.

Por despacho do PCM de 03/ago/2012, foram solicitados em 05/set/2012 elementos/esclarecimentos ao requerente, que os veio a entregar em 21/dez/2012.

Deverá ser dado conhecimento à IGF da legalização da construção.

2.4.1.17. PROCESSO 40/2008

Corresponde ao processo de obras n.º 102/2010.

Encontra-se a decorrer a revisão do PDM, encontrando-se o solo em causa classificado na proposta da planta de ordenamento como "solo urbano – espaços urbanos de baixa densidade" e previsto o respetivo regime de edificabilidade no regulamento da proposta do plano (art.º 66.º), facto este, que a efetivar-se irá dar cobertura à situação em causa.

Deverá ser dado conhecimento à IGF da legalização da construção face á revisão do PDM.

2.4.1.18. PROCESSO 49/2008

Por despacho do PCM de 23/out/2012, foi solicitado parecer à consultora jurídica tendo, por despacho do Vice-Presidente datado de 09/nov/2012, sido notificado o requerente da intenção de determinar a posse administrativa do imóvel, no prazo de 60 dias.

Findo o prazo estabelecido a CM deveria ordenar a sua execução coerciva, seguindo-se para o efeito os procedimentos indicados nos art.ºs 107.º e 108.º do RJUE.

Deverá ser dado conhecimento á IGF da execução da posse administrativa do imóvel.

2.4.1.19. PROCESSO 78/2008

Na reunião de Câmara de 18/mai/2012, o PCM deu conhecimento do seu despacho ao Executivo, tendo o mesmo sido dado a conhecer à IGAL, em 11/out/2012.

Em 07/nov/2012 foi solicitado parecer aos Serviços de Ação Social Municipais no sentido de comprovar a situação alegada pela proprietária do imóvel.

Em 12/dez/2012 foi emitida informação técnica por parte da DASCDE, referindo que a situação deveria ser enquadrada e analisada no âmbito das medidas de apoio Municipal previstas para o apoio à habitação, nomeadamente, no Regulamento do Fundo de Apoio à Habitação de Penacova.

De acordo com o despacho do PCM de 12/dez/2012, o processo foi remetido à DASUO para análise e informação, tendo, em 14/dez/2012 sido emitida informação técnica, propondo que a CM, tendo por base a informação da DASCDE e o Regulamento de Habitação Municipal de Penacova, elaborasse o respetivo projeto e organizasse o processo de licenciamento de legalização recorrendo aos técnicos do Município ou o fizesse através da celebração de um contrato de prestação de serviços nos termos do CCP. Por despacho do PCM da mesma data, o processo foi remetido para proceder em conformidade.

Deverá ser dado conhecimento à IGF da legalização da construção face ao Regulamento Municipal de Habitação de Penacova.

2.4.1.20 PROCESSO 84/2008

Por despacho do PCM de 25/mai/2012, foi notificado o requerente em 30/mai/2012 da intenção da Câmara Municipal determinar a posse administrativa, dando-lhe 30 dias para proceder à sua desocupação, informando-o, ainda, que dispunha do prazo de 15 dias para se pronunciar quanto à possibilidade, impossibilidade ou excessiva onerosidade do prazo para desocupação.

Em 03/jul/2012 o requerente solicitou que lhe fosse concedido o prazo de mais 180 dias para proceder à demolição da construção ilegal. Em resposta a CM concedeu-lhe o prazo de 90 dias por despacho do PCM de 11/jul/2012.

Findo o prazo estabelecido, a CM deveria ordenar a sua execução coerciva, seguindo-se para o efeito os procedimentos indicados nos art.^{os} 107.º e 108.º do RJUE, devendo notificar o infrator que o incumprimento da ordem de demolição no referido prazo o fará incorrer na prática do crime de desobediência, nos termos do artigo 348.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal, conforme prescrito no art.º 100.º do DL 555/99, de 16/dez, e alterações subsequentes do RJUE.

Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir da situação quanto á execução coerciva da demolição da obra.

2.4.2. Questão Número 2

2.4.2.1. Processo de Legalização 7/2010

Por despacho do PCM de 11/jun/2012, foi notificado o requerente a 27/jun/2012 da intenção de indeferimento do processo, tendo o interessado vindo a pronunciar-se em sede de audiência 02/ago/2012.

Por despacho do PCM de 04/09/2012, foram solicitados esclarecimentos/correções ao requerente em 27/set/2012, vindo o mesmo juntar os referidos elementos em 11/out/2012.

Por despacho do Vice-Presidente de 13/nov/2012 foi solicitado parecer à CCDRC, no âmbito do art.º 13.-A.º do RJUE.

Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir da situação, no que se refere à legalização da construção.

2.4.2.2. Processo de Legalização 30/2010

Por despacho do PCM de 25/mai/2012, foi notificado o requerente em 30/mai/2012 para no prazo de 15 dias apresentar as correções/esclarecimentos, informando-o ainda que terminado o prazo, a Câmara procederá à extinção do procedimento por deserção e, conseqüentemente, à emanação da intenção da ordem de demolição.

Com base no despacho do PCM de 29/out/2012, foi comunicada a intenção a determinar a demolição em 08/11/2012, devendo o interessado pronunciar-se no prazo de 15 dias.

Findo o prazo estabelecido a CM deverá ordenar a sua execução coerciva, seguindo-se para o efeito os procedimentos indicados nos art.ºs 107.º e 108.º do RJUE, devendo notificar o infrator que o incumprimento da ordem de demolição no referido prazo o fará incorrer na prática do crime de desobediência, nos termos do artigo 348.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal, conforme prescrito no art.º 100.º do DL 555/99, de 16/dez, e alterações subsequentes.

Foi comunicado à IGF, por ofício de 7/fev/2014 de que havia sido resposta a legalidade urbanística da obra em apreço, tendo sido pagas as respetivas taxas em 20/jan/2014.

Deverá a CMP informar a IGF, das medidas tomadas para a reposição da legalidade urbanística e anexar comprovativo do pagamento das aludidas taxas.

2.4.2.3. Processo de Legalização 81/2010

Em 24/mai/2012 o requerente juntou elementos ao processo.

Por despacho do PCM de 11/jun/2012, foi aprovado o projeto de arquitetura e deferido o licenciamento, tendo o requerente pago as respetivas taxas.

Foi reposta a legalidade urbanística.

2.4.2.4. Processo de Legalização 82/2010

Em 09/mai/2012 o requerente entregou a autorização de utilização dos recursos hídricos.

Por despacho do PCM de 18/mai/2012, foi deferido o licenciamento e pagas as respetivas taxas.

Assim, foi reposta a legalidade urbanística.

2.4.2.5. Processo de Legalização 100/2010

Por despacho do PCM de 05/jul/2011 foi deferido o licenciamento de legalização e, como se tratava de obras de alteração e, simultaneamente, não houve aumento de área de construção (moradia anterior a 1951), não houve lugar ao pagamento de taxas.

Por despacho de PCM de 05/jul/2011 foi comunicado à ex-IGAL (08/jul/2011) a reposição da legalidade urbanística, a qual merece a nossa concordância.

2.4.2.6. Processo de Legalização 111/2010

Em 23/mai/2012 a requerente juntou as especialidades.

Por despacho do PCM de 11/jun/2012, foi deferido o licenciamento e pagas as respetivas taxas.

Em 17/out/2012 foi comunicado à ex-IGAL, a reposição da legalidade urbanística, com a qual concordamos.

2.4.2.7 Processo de Legalização N.º 118/2010

Em 07/mai/2012 o requerente veio anexar elementos ao processo.

Por despacho do PCM de 04/jun/2012, foi notificado o requerente em 21/jun/2012, para no prazo de 45 dias apresentar correções/esclarecimentos, tendo o mesmo vindo a fazê-lo em 16/ago/2012.

Por despacho do PCM de 10/set/2012, foi deferido o licenciamento referente às obras em causa e às alterações que pretende executar, tendo-lhe sido concedido o prazo de um ano para solicitar o alvará referente a estas últimas.

Deverá ser dado conhecimento à IGF, se o alvará de obras de construção já foi emitido.

2.4.3. Questão Número 3

2.4.3.1. Decisão Final sobre Processo de Legalização 55/2010

Por despacho de 29/mar/2011 foi deferido o licenciamento das obras de alteração consistentes na cobertura de um terraço de uma habitação unifamiliar, tendo sido previamente instaurado o processo de contraordenação 8/2008 que culminou na aplicação de uma coima no valor de €250, tendo sido reposta a legalidade urbanística.

2.4.3.2. Decisão Final sobre Processo de Legalização 75/2010

Por despacho de 07/jan/2011 foi deferido o licenciamento das obras de construção para arrumos, tendo sido previamente instaurado o processo de contraordenação 65/2008, que culminou na aplicação de uma coima no valor de €1000.

No processo em questão foram ainda pagas as taxas referentes ao licenciamento.

2.4.3.3. Processo de Contraordenação 74/2007

O processo de contraordenação 74/2007 (culminou com a aplicação da coima de €500) refere que as obras de construção de um anexo e de um muro de suporte de terras, que não confinam com a via pública, estavam sujeitas ao controlo prévio pelo RJUE. Entretanto, com a nova redação dada ao art.º 6.º-A do pela Lei 60/2007, as obras de escassa relevância urbanística passaram a estar isentas de controlo prévio e vieram a ser regulamentadas pelo RMUETA, pelo que a legalidade urbanística foi reposta.

2.4.3.4. Processo de Contraordenação 82/2007

O processo de contraordenação 82/2007 (culminou com a coima de €500) refere-se a obras de ampliação de uma moradia e estavam sujeitas ao controlo prévio pelo RJUE.

Por despacho de 07/jun/2011 foi deferido o licenciamento de legalização e foram pagas as respetivas taxas, pelo que consideramos que a legalidade urbanística foi reposta.

2.4.4. Questão Número 4

Através do ofício 578 de 16/mai/2012 a questão foi respondida e enviada à ex-IGAL. Acresce que neste momento já existe o Regulamento Municipal de Apoios Financeiros por Associações e outras Pessoas Coletivas e também, Regulamento de Apoio ao Associativismo Desportivo⁷⁰.

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 MP dispõe do PDM e do PP da Barragem da Aguieira.	2.1. (pág. 10)	Nada a recomendar.
3.2. O PDM de Penacova 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. (pág. 10)	2. Os órgãos municipais devem acelerar o processo de revisão do PDM, em curso.

⁷⁰ <http://www.cm-penacova.pt/> (área de regulamentos)

Conclusões	Itens	Recomendações
<p>3.3. A delimitação dos perímetros urbanos do MP, em sede de revisão do PDM, obedeceu aos critérios estabelecidos nas propostas do Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro (PROTC), tendo a CA tecido uma série de reparos relativamente ao cumprimento da norma TG 9.</p>	<p>2.1.1. (pág.11)</p>	<p>Nada a recomendar.</p>
<p>3.4. Com base nos Censos 2011, e face à diminuição da população, verifica-se uma diminuição dos perímetros urbanos, à exceção, entre outros, dos aglomerados urbanos de Lorvão, Figueira do Lorvão, S. Pedro de Alva, Aveleira e Roxo e Espinheira e Palmazes.</p>		
<p>3.5. O aumento da área urbana, em particular, deveu-se à opção da CM, de promover a concentração urbana nos maiores aglomerados urbanos do concelho, tendo diminuído o perímetro urbano do aglomerado de Penacova, face à introdução de correções/ajustes, assentes em solo urbanizado, inclusão de pré-existências urbanas e uma correta definição da profundidade construtiva.</p>		
<p>3.6. Insuficiências nos sistemas de informação da Autarquia, no que se refere ao tratamento de dados relevantes na gestão urbanística.</p>	<p>2.1.3. (págs. 12 e 13)</p>	<p>3. Devem ser adotadas medidas tendentes a um maior aproveitamento e complementaridade dos diversos sistemas informáticos, no tratamento dos processos e na recolha de informação.</p>
<p>3.7. O total dos processos no período auditado cifra-se em 307, correspondendo a um investimento público de €4.472.513,67, tendo a amostra auditada sido constituída por 61, aos quais corresponde um investimento público de €888.675,35, representando 19,87%.</p>	<p>2.1.3. (pág. 13)</p>	<p>Nada a recomendar.</p>
<p>3.8. As receitas próprias do município relativas às taxas urbanísticas cobradas, registaram em qualquer dos anos em análise valores insignificantes no total das receitas correntes e no total da receita global, sendo as receitas provenientes da TMU manifestamente insuficientes para cobrir os custos das infraestruturas urbanísticas.</p>	<p>2.1.4. (págs. 13 e 14)</p>	<p>4. Devem ser adotadas medidas pelo executivo municipal, no sentido de a TMU ter um papel mais expressivo no financiamento das infraestruturas gerais da urbanização, com a atualização dos seus valores.</p>
<p>3.9. O RMUETA terá que ser revisto de acordo com as alterações introduzidas ao RJUE pela Lei 26/2010, de 30/mar (art.º 3, n.º 4), e ao DL 48/2011, de 01/abr, no âmbito do Licenciamento Zero e Balcão do Empreendedor, o que por si só, justifica uma adaptação e atualização do referido regulamento.</p>	<p>2.1.5. (págs. 14 e 15)</p>	<p>5. Promover uma maior celeridade na apreciação e análise dos processos, clarificar os deveres dos técnicos e promotores no que se refere à execução e acompanhamento das operações urbanísticas bem como as funções adstritas à fiscalização e definir e implementar regras relativas à autoliquidação das taxas.</p>
<p>3.10. O Regulamento do Sistema de Controlo Interno remonta ao ano de 2002, encontrando-se desatualizado face ao quadro legal atual, em particular no que se refere à gestão urbanística.</p>	<p>2.1.5. (pág. 15)</p>	<p>6. Atualização do Regulamento do Sistema de Controlo Interno.</p>
<p>3.11. Conformidade das operações urbanísticas analisadas, com os instrumentos de ordenamento do território aplicáveis.</p>	<p>2.2. (pág. 16)</p>	<p>Nada a recomendar.</p>

Conclusões	Itens	Recomendações
3.12. No período auditado foi promovido um único loteamento pelo Município ao abrigo da alínea a) do art.º 7.º do RJUE na sua atual redação conjugado com o art.º 10.º do RMUETA.	2.2.1.1. (págs. 16 e 17)	7. Deverá ser submetido a discussão pública nos termos do art.º 77.º do DL 380/99, de 22/set, com a redação que lhe foi dada pelo DL 46/2009, de 20/set e ser publicitada a deliberação da CM que aprovou a respetiva operação.
3.13. Os pedidos de destaque, observaram os condicionalismos previstos nos nºs 4 a 10, do art.º 6.º, do RJUE e ainda o disposto, respetivamente, no n.º 14 do art.º 8.º do RMUET e no n.º 8 do art.º 24.º do RMUETA, não sendo observado quanto a esta última norma o levantamento topográfico georreferenciado.	2.2.2. (pág. 19)	8. Os pedidos deverão ser instruídos com georreferenciação em relação à rede geodésica local.
3.14. O MP, não tem um sistema informático ou plataforma que permita a tramitação desmaterializada dos procedimentos de comunicação prévia, licenciamento e autorização.	2.2.3.2. (págs. 20 e 21)	9. Implementação do sistema informático que permita colmatar as omissões em causa, nos termos conjugados do disposto no n.º 2 do art.º 8.º-A do RJUE e da Port.ª 216-A/2008, de 03/mar.
3.15. Alguns pareceres e despachos apresentam textos manuscritos, datas, rubricas e assinaturas pouco legíveis, desrespeitando o disposto no art.º 23.º do DL 135/99, de 22/abr, o mesmo acontecendo nalguns requerimentos, onde se evidenciam palavras ou frases rasuradas, sendo necessário, que sejam feitas as devidas ressalvas, o que não se tem verificado.	2.2.3.3. (págs. 21 e 22)	10. Adoção das medidas necessárias à prevenção de situações idênticas no futuro.
3.16. Nem sempre o saneamento e apreciação liminar incidente sobre os pedidos de licenciamento de operações urbanísticas se processaram na forma e prazos legalmente previstos no RJUE.	2.2.3.4. (págs. 22 a 24)	11. Que sejam cumpridos os prazos definidos no RJUE.
3.17. Foi respeitada a metodologia do controlo prévio a efetuar pela Câmara Municipal, nos termos do RJUE.	2.2.3.6. (pág. 24)	Nada a recomendar
3.18. Nos livros de obras (na maior parte dos casos) verificou-se a inexistência de informação dos Serviços de Fiscalização.	2.2.3.6. (pág. 24)	12. Deverá ser dado cumprimento aos art.º 93.º do RJUE.
3.19. Nos processos de autorização ao abrigo do RJUE não é observado o Regime da gestão de resíduos de construção e demolição.	2.2.3.9. (pág. 26)	13. Supressão da omissão em causa.
3.20. Foi cumprida a legislação sobre Segurança contra Incêndios e Acessibilidades.	2.2.3.11. (pág. 27)	Nada a recomendar.
3.21. Registou-se um decréscimo acentuado do número de processos de contraordenação, instaurados entre 2009 e 2012, a que não podemos deixar de acrescentar, em particular, algumas admoestações com falta de fundamentação legal.	2.3.4. 2.3.5. 2.3.8. (págs. 28 a 30)	14. A CM deverá obviar à carência de agentes fiscalizadores, sem embargo de se assacarem as pertinentes responsabilidades, designadamente disciplinares relativamente à situação detetada, devendo acautelar, em futura estrutura orgânica, a definição clara e inequívoca da respetiva dependência funcional, de modo a evitar a situação que se tem vindo a registar.

FOLLOW-UP – Questão Nº1

Conclusões	Itens	Recomendações	
3.22. Foi resposta a legalidade urbanística nos processos de contraordenação 4/2007, 29/2007 e 60/2007.	2.4.1.1., 2.4.1.5. e 2.4.1.9. (págs. 30 a 33)	Nada a recomendar.	
3.23. Foi dado início ao procedimento de licenciamento de legalização relativamente aos processos de contraordenação 5/2007, 63/2007, 77/2007, 15/2008 e 22/2008.	2.4.1.2. 2.4.1.10. 2.4.1.12. 2.4.1.15. 2.4.1.16. (págs. 31 a 36)	15. Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir dos procedimentos, em sede de reposição da legalidade urbanística nos procedimentos urbanísticos referidos nas Conclusões de 3.22. a 3.27.	
3.24. Foi emanada a ordem de demolição nos processos 6/2007, 57/2007, 139/2007 e 84/2008.	2.4.1.3. 2.4.1.8. 2.4.1.13. 2.4.1.20. (págs. 31 a 37)		
3.25. Foi notificada a intenção de determinar a posse administrativa nos processos 48/2007 e 49/2008.	2.4.1.7. 2.4.1.18. (págs. 32,36)		
3.26. Foi determinada a intenção de suspensão dos procedimentos de licenciamento de legalização por estar a decorrer o processo de revisão do PDM, nos processos 69/2007 e 40/2008.	2.4.1.11. 2.4.1.17. (págs. 34, 36)		
3.27. Foi determinada a suspensão dos procedimentos de demolição em virtude de carência económica para ser dado início ao procedimento de licenciamento de legalização nos processos 2/2008 e 78/2008.	2.4.1.14 2.4.1.19 (págs. 35,37)		
3.28. Foi determinada a cessação de utilização no processo 22/2007.	2.4.1.4. (pág. 31)		
3.29. Foi determinado a abstenção do despejo administrativo no processo 47/2007.	2.4.1.6. (pág. 32)		
FOLLOW-UP – Questão Nº2			

Conclusões	Itens	Recomendações
3.30. Foi reposta a legalidade urbanística nos processos de legalização 81/2010, 82/2010, 100/2010, 111/2010 e 118/2010.	2.4.2.3. a 2.4.2.7. (págs. 36 a 39)	Nada a recomendar
3.31. Encontra-se a decorrer o procedimento de licenciamento de legalização do processo 07/2010.	2.4.2.1. (pág. 38)	16. Deverá ser dado conhecimento à IGF do evoluir dos procedimentos de reposição da legalidade urbanística, referenciados nos pontos 3.31. e 3.32. das Conclusões.
3.32. Foi emanada a ordem de demolição no processo de legalização 30/2010.	2.4.2.2. (pág. 38)	
FOLLOW-UP – Questão Nº3		
3.33. Foi reposta a legalidade urbanística nos processos de legalização 55/2010 e 75/2010.	2.4.3.1. 2.4.3.2. (págs. 39 e 40)	Nada a recomendar
3.34. Foi resposta a legalidade urbanística nos processos de contraordenação 74/2007 e 82/2007.	2.4.3.3. 2.4.3.4. (pág. 40)	
FOLLOW-UP – Questão Nº4		
3.35. Pelo ofício 0578, de 16/mai/2012, a questão foi respondida e enviada à IGAL. Acresce que neste momento já existe o Regulamento Municipal de Apoios Financeiros por Associações e outras Pessoas Coletivas e o Regulamento de apoio ao Associativismo Desportivo, encontrando-se os referidos documentos publicados no sítio da internet do Município de Penacova.	2.4.4. (pág. 40)	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 deste Relatório e respetivos anexos ao Presidente da Câmara Municipal de Penacova, 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.

IGF

Assinado por: **ANTÓNIO MANUEL DE MOURA
FERNANDES PEGA**

Num. de Identificação Civil: BI035845163

Data: 2014.12.15 00:12:01 GMT Standard Time

Localização: CdE

