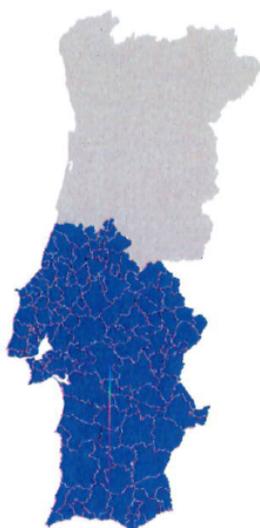


CONTROLO DO URBANISMO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA - LISBOA E SUL

Auditoria ao Município de Vila Franca de Xira

Proc. n.º 2013/173/A5/1065



Relatório n.º 1052/2014

Julho 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	Outras auditorias.
ENTIDADE AUDITADA	Município de Vila Franca de Xira.
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da IGF para 2013.
ÂMBITO	Biénio 2010/2012.
OBJECTIVOS	<p>Objetivo geral: Avaliar a atuação do Município nos domínios da gestão e fiscalização urbanística, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Analisar a gestão urbanística tendo em conta os recursos financeiros afetos pelo Município, procurando concluir, designadamente, sobre o nível de investimento municipal na urbanização, sobre o grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da TRIU e sobre a representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais; <input type="checkbox"/> Apreciar a legalidade dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística; <input type="checkbox"/> Verificar a legalidade dos atos administrativos quanto à conformidade das operações urbanísticas com os PMOT em vigor e demais normas urbanísticas aplicáveis e quanto à regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações pela não cedência de áreas ao Município; <input type="checkbox"/> Analisar a regularidade dos procedimentos contraordenacionais em matéria de ilícitos urbanísticos; <input type="checkbox"/> Verificar a eficácia da fiscalização da execução das operações urbanísticas; <input type="checkbox"/> Avaliar o sistema de controlo interno de modo a apreciar, de forma sumária, os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de urbanismo, <input type="checkbox"/> Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia, nos aspetos relacionados com a área do urbanismo; <input type="checkbox"/> Analisar alguns processos de denúncias relacionados com a área objeto de intervenção.
METODOLOGIA	Na metodologia utilizada foi considerado como principal critério de análise o quadro legal e regulamentar aplicável, tendo-se recorrido às seguintes técnicas: análise documental, validação de aspetos ligados à inserção das operações urbanísticas nos PMOT eficazes e à liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas, tratamento e análise

	de dados urbanísticos e financeiros e realização de entrevistas informais.
CONTRADITÓRIO	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projeto de relatório à entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF, em 26/mai/2014.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Jul/2013 – jul/2014
DIRECÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	Coordenação: CdE Helena Lopes Execução: Inspetor Luis Pires Antunes

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:

Concordo.
À consideração superior
IGF, 30 DEZ 2014
Ana Paula B. Salgueiro

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Concordo.
À consideração do Senhor Secretário
de Estado Adjunto e do Orçamento,
propunho-se o envio ao Senhor
Secretário de Estado da Administração
Local (cf. despacho HEF-MADR de
21/07/2014).

IGF, 10/04/2015

P¹ Inspectora-Geral

M. Isabel Castela Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspectora - Geral

1. Tendo em conta as evidências obtidas (*vd. Anexos 1 a 13*), a análise e avaliação das mesmas (*vd. Cap. 2*) e os resultados do procedimento de contraditório, de concordância geral (*vd. Anexo 14*), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

- 1.1.** O Plano Diretor Municipal (PDM) em vigor no Município, aprovado pela AMVFX em 24/set/2009, revogou todos os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em vigor no Concelho até essa data, com exceção do Plano de Pormenor (PP) do Casal do Urjal.
- 1.2.** A área de expansão urbana prevista no PDM em vigor (681,4 ha) foi reduzida em 26% relativamente à prevista no PDM de 1993 (921,1 ha), o que representa uma redução de 239,7 ha.
- 1.3.** O Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas por Operações Urbanísticas (RMUETOU) aprovado pela AMVFX em 21/dez/2007 carece de adequação, de forma a incorporar as alterações legais entretanto ocorridas, designadamente, quanto ao tipo de procedimento a que está sujeita a utilização de edifícios e suas frações.
- 1.4.** No período abrangido pela auditoria foram aprovadas reduções à taxa devida pela legalização de construções e à TRIU, caso fosse devida, em desconformidade com as normas legais que disciplinam a alteração do valor das taxas e as respetivas condições de eficácia.
- 1.5.** O montante global de taxas urbanísticas arrecadado no mesmo período, no valor de € 3.057.492,88, sofreu uma redução de 72,88% entre 2010 e 2012, e representou 1,92% do valor total da receita corrente e 1,29% da receita total do Município.
- 1.6.** No período auditado, a Taxa Municipal de Urbanização (TMU) assumiu um peso de 2,57% no cômputo dos custos/encargos da Autarquia com a execução, manutenção e reforço das infraestruturas, sendo insuficiente para financiar ou sequer compensar esses custos.
- 1.7.** No âmbito da gestão urbanística, constatou-se que, no período temporal da ação, foram aprovadas 484 operações urbanísticas que correspondem a 42 operações de loteamento e 442 operações de edificação.
- 1.8.** No âmbito da amostra analisada, registou-se a cobrança de

PDM aprovado em 2009

Redução da área de expansão urbana em 26%

Necessidade de alterar o RMUETOU

Incumprimento das normas legais que disciplinam alteração do valor das taxas

Receita urbanística: MC3,06

Redução de 72,88% de 2010 para 2012

Peso da TMU no custo das infraestruturas gerais: 2,57%

Aprovação de 484 Operações urbanísticas

Taxas cobradas:

€1.606.820,39 em taxas urbanísticas e constatou-se o cumprimento dos parâmetros urbanísticos aplicáveis, não se detetando a prática de atos determinantes da nulidade das respetivas licenças ou admissões de comunicações prévias.

- 1.9.** Registaram-se, contudo, três casos de autorização do pagamento em prestações de taxas e compensações urbanísticas com inobservância da norma do RMUETOU que exige a prévia prestação de garantia bancária ou constituição de hipoteca para o efeito.
- 1.10.** Verificou-se, também, que o estudo geotécnico de detalhe para a zona a ocupar, que comprove a inexistência de riscos para a segurança de pessoas e bens, a elaborar nos casos de construção de qualquer tipo nas áreas de risco geotécnico, não tem sido exigido previamente ao licenciamento.
- 1.11.** No âmbito das contraordenações urbanísticas, foram instaurados 417 procedimentos no período auditado, registando-se, genericamente, o cumprimento do Regime Geral das Contraordenações, não obstante ter-se detetado uma excessiva demora na instrução e decisão dos processos.
- 1.12.** No que respeita às medidas de tutela de legalidade urbanística, no mesmo período, foram adotadas 80, das quais 66 embargos, tendo-se detetado no âmbito da amostra a falta de reposição da legalidade urbanística em 5 situações.
- 1.13.** Da análise de uma queixa que denunciava eventuais ilegalidades no âmbito da alteração de um loteamento, concluiu-se que foram desrespeitados dois normativos do RMUETOU (artigos 3º e 43º) relativos à necessidade de apresentação de Estudo de Tráfego e a norma do PDM que exigia consulta à EPAL (alínea a), nº 9 do artigo 41º). Contudo, estão a ser apreciadas judicialmente todas as questões denunciadas na queixa referida.
- 1.14.** O Município dispõe de Regulamento de Controlo Interno que necessita de alteração por não contemplar quaisquer mecanismos de controlo na área de gestão urbanística.
- 2.** A Autarquia acolheu positivamente a generalidade das conclusões e recomendações formuladas pela IGF, tendo para o efeito, prestado informação sobre as diligências já efetuadas.

MC 1,60

Validade das licenças/admissões de comunicação prévia

Pagamento de taxas e compensações em prestações com desrespeito pelo RMUETOU

Entrega de estudo geotécnico de detalhe após licenciamento

Instauração de 417 procedimentos contraordenacionais

Demora na instrução/decisão

Falta de reposição da legalidade urbanística em 5 embargos

Ilegalidades em loteamento

Apreciação em sede judicial

Regulamento de Controlo Interno carece de alteração

Acolhimento pela Autarquia da generalidade das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
LISTA DE FIGURAS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. FUNDAMENTO	8
1.2. OBJETIVOS	8
1.3. ÂMBITO	9
1.4. METODOLOGIA	9
1.5. CONSTRANGIMENTOS	10
1.6. CONTRADITÓRIO	10
2. RESULTADOS DA AÇÃO	11
2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA	11
2.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS	13
2.2.1. Regulamento do PDM	13
2.2.2. Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas por Operações Urbanísticas (RMUETOU)	14
2.3. TAXAS URBANÍSTICAS	16
2.4. GESTÃO URBANÍSTICA	19
2.4.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	19
2.4.2. OPERAÇÕES DE LOTEAMENTO	20
2.4.3. OPERAÇÕES DE EDIFICAÇÃO	24
2.5. CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS	30
2.6. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA	32
2.7. ANÁLISE DE QUEIXA RELATIVA A ALTERAÇÃO DE LOTEAMENTO	33
2.8. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	39
2.8.1. REGULAMENTO DE CONTROLO INTERNO	39
2.8.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	39
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	41
4. PROPOSTAS	48
LISTA DE ANEXOS	49

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abc	Área Bruta de Construção
AM	Assembleia Municipal
AMVFX	Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira
Artº	Artigo
AUGI	Área Urbana de Génese Ilegal
CM	Câmara Municipal
CMVFX	Câmara Municipal de Vila Franca de Xira
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CRP	Conservatória do Registo Predial
CRPVFX	Conservatória do Registo Predial de Vila Franca de Xira
DAG	Departamento de Administração Geral
DAJ	Divisão de Assuntos Jurídicos
DF	Divisão de Fiscalização
DGUPRU	Departamento de Gestão Urbanística, Planeamento e Requalificação Urbana
DGU	Divisão de Gestão Urbanística
DL	Decreto-Lei
DPGQU	Departamento de Planeamento, Gestão e Qualificação Urbana
DPOT	Divisão do Planeamento e Ordenamento do Território
DQU	Divisão de Qualificação Urbana
DR	Diário da República
€	Euros
GJ	Gabinete Jurídico
EPAL	Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA
Ex-IGAL	Ex-Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística

m2	Metro quadrado
MP	Ministério Público
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PDMVFX	Plano Diretor Municipal de Vila Franca de Xira
PER	Programa Especial de Realojamento
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
POCAL	Plano Oficial das Autarquias Locais
PP	Plano de Pormenor
PPI	Plano Plurianual de Investimento
PROF	Plano Regional de Ordenamento Florestal
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PROTOVT	Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo
PU	Plano de Urbanização
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
RGCO	Regime Geral das Contraordenações
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e de Edificação
RMUE	Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação
RPDMVFX	Regulamento do Plano Diretor Municipal de Vila Franca de Xira
RMUETOU	Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas por Operações Urbanísticas
SMAS	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento
TMU	Taxa Municipal de Urbanização
TRIU	Taxa Reforço das Infraestruturas Urbanísticas
UOPG	Unidade operativa de planeamento e gestão

LISTA DE FIGURAS

Quadros

Quadro 1 – Perímetros urbanos do PDM-1993 e da Revisão do PDM-2009.....	12
Quadro 2 – Peso das taxas urbanísticas e dos impostos municipais na receita municipal	16
Quadro 3 - Taxas urbanísticas e impostos cobrados - 2010-2012.....	18
Quadro 4 - Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais na despesa do Município no triénio - 2010-2012	18
Quadro 5 - Universo - 2010-jun. 2013.....	20
Quadro 6 - Amostra	21
Quadro 7 - Caracterização da amostra.....	21
Quadro 8 - Amostra	25
Quadro 9 - Peso da amostra no universo	25
Quadro 10 - Taxas não cobradas (processo nº 191/06)	29
Quadro 11 - Contraordenações urbanísticas - 2010-jun/2013	30
Quadro 12- Procedimentos instaurados em 2007	31
Quadro 13 - Universo de medidas de tutela de legalidade	32

Gráficos

Gráfico 1 - Áreas dos loteamentos da amostra.....	22
Gráfico 2 - Receitas urbanísticas da amostra	22
Gráfico 3 - Variação da a.b.c. no triénio.....	26

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

A presente ação foi realizada em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), para o ano de 2013, e integra-se no Projeto "Controlo do Urbanismo na Administração Local Autárquica – Lisboa e Sul".

A avaliação da atuação do Município de Vila Franca de Xira, no âmbito do urbanismo, mostrou-se relevante para aferir o cumprimento da legalidade nesta área crítica de atividade dos municípios e ainda por ter um significativo peso no volume total das suas receitas.

1.2. OBJETIVOS

Para esta ação definimos como objetivo geral avaliar a atuação do Município nos domínios da gestão e fiscalização urbanística, mormente nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade, tendo como objetivos específicos:

- Analisar a gestão urbanística tendo em conta os recursos financeiros afetos pelo município, procurando concluir, designadamente, sobre:
 - ✓ O nível de investimento municipal na urbanização;
 - ✓ O grau de cobertura do investimento municipal na urbanização através da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas;
 - ✓ A representatividade das taxas urbanísticas nas receitas municipais.
- Apreciar a legalidade dos regulamentos municipais com relevância para a área da gestão urbanística;
- Verificar a legalidade dos atos administrativos referentes à admissão e licenciamento de operações urbanísticas, bem como dos eventuais contratos e outros instrumentos jurídicos no âmbito do urbanismo e ordenamento do território do concelho de Vila Franca de Xira, nomeadamente quanto à:
 - ✓ Conformidade das operações urbanísticas com os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) em vigor e demais normas urbanísticas aplicáveis;
 - ✓ Regularidade da liquidação e cobrança das taxas urbanísticas, bem como da determinação das cedências ao domínio público municipal e das compensações pela não cedência de áreas ao Município.
- Analisar a regularidade dos procedimentos contraordenacionais em matéria de ilícitos urbanísticos;
- Verificar a eficácia da fiscalização da execução das operações urbanísticas.

- Avaliar o sistema de controlo interno de modo a apreciar, de forma sumária, os procedimentos de controlo interno instituídos em matéria de urbanismo.
- Apreciar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da autarquia, nos aspetos relacionados com as áreas do urbanismo.

Para além dos objetivos descritos, foi também objeto da presente ação a análise de um processo de queixa relacionado com a área objeto de intervenção.

1.3. ÂMBITO

A auditoria incidiu sobre a Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, com particular incidência nos serviços que têm a seu cargo o urbanismo (Divisão de Planeamento, Divisão de Gestão Urbanística e Divisão de Fiscalização), a Divisão de Assuntos Jurídicos, e sempre que se justificou, a Divisão Financeira, e reportou-se ao triénio 2010/2012.

1.4. METODOLOGIA

O desenvolvimento desta ação obedeceu às seguintes fases:

1.4.1. Fase de Planeamento que implicou, nomeadamente, os seguintes trabalhos:

- Levantamento e análise preliminar de informação relevante para a auditoria, nomeadamente, estrutura e orgânica dos serviços municipais, regulamentos municipais, deliberações/despachos de delegação de competências, despachos de distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo, Planos Municipais de Ordenamento do Território, relação dos processos de loteamento, obras particulares, contraordenações e medidas de tutela de legalidade urbanística;
- Definição do universo a auditar, seleção das amostras a analisar, levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes;
- Elaboração do plano de ação.

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

- Realização de testes substantivos aos processos selecionados;
- Elaboração do projeto de relatório;
- Análise do contraditório;
- Conversão do projeto de relatório em relatório definitivo.

1.4.3. Critérios

Os principais critérios/referenciais de análise a considerar no âmbito da presente ação são:

- O quadro legal aplicável;
- Instrumentos de gestão territorial eficazes;
- Regulamentos municipais em vigor.

1.4.4. Técnicas

No desenvolvimento da ação foram utilizadas as seguintes técnicas:

- Análise documental, incluindo das peças escritas e desenhadas de cada processo urbanístico selecionado para análise;
- Validação dos aspetos ligados à inserção das operações urbanísticas nos PMOT eficazes e à liquidação e cobrança de taxas e compensações urbanísticas;
- Tratamento e análise de dados urbanísticos e financeiros e
- Realização de entrevistas informais.

1.5. CONSTRANGIMENTOS

No decurso da ação não foram detetados quaisquer constrangimentos relevantes, sendo de realçar a colaboração prestada à equipa pelos eleitos locais e respetivos serviços municipais, nomeadamente os afetos **às Divisões de Planeamento, Gestão Urbanística e Fiscalização, à Divisão de Assuntos Jurídicos e à Divisão Financeira e Patrimonial.**

1.6. CONTRADITÓRIO

O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional, em cumprimento do disposto no art. 12.º do DL nº 276/2007, de 31/jul, e dos artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho nº 6387/2010, de 05/abr, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª série, de 12/abr.

A resposta da Autarquia ao Projeto de Relatório foi exercida nos termos constantes dos documentos integrados no processo como Anexo 14 "Contraditório institucional – Resposta da entidade auditada".

Da análise desse documento, é de registar o facto de a Autarquia ter concordado com a generalidade das conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório e de, entretanto, terem sido desenvolvidos alguns procedimentos, na sequência das recomendações apresentadas.

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

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. PLANEAMENTO URBANÍSTICO E EXPANSÃO URBANA

No período temporal abrangido pela presente auditoria encontravam-se em vigor no território do Município três instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, o Plano Diretor Municipal, revisto em 2009¹, e dois Planos de Pormenor.

(Anexo 1)

Esta primeira revisão do PDMVFX pretendeu designadamente, ajustar o Plano à realidade do Município através da correção de situações desadequadas às necessidades da população, e ajustar os perímetros urbanos em função do crescimento verificado e previsto, entre outros objetivos.

Note-se, também, que nesta revisão do PDM foram revogados todos os PMOT em vigor no Concelho, com exceção do Plano de Pormenor do Casal do Urjal (AUGI), ratificado pela RCM nº 116/2004, passando o ordenamento do Município a reger-se pelo disposto no PDM.

De referir que o PDM prevê na respetiva execução a existência de 73 unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG), delimitadas na Planta de Ordenamento, que abrangem 3.068 ha, o que corresponde a 9,64% da área do Concelho, com objetivos e parâmetros específicos, mas sem deixar de preservar as áreas de RAN e REN, onde não são permitidos edificações ou usos que diminuam ou destruam as capacidades agrícolas ou ecológicas, conforme consta dos nºs 2 e 3 do artº 103º do RPDM.²

O PDM prevê que as UOPG possam ser concretizadas através de Planos de Urbanização (PU), Planos de Pormenor, Unidades de Execução e Operações de Loteamento, tendo já sido aprovadas para as unidades U1 e U18 Unidades de Execução, e para a unidade U30 um Plano de Pormenor (Parque Ribatejo).

Considerando que estão em vigor no território do Município dois PP, a que corresponde uma área de intervenção de 9,64 ha, 0,25% da área urbana do PDM está concretizada através daqueles PMOT.

De salientar, também, que a 1ª revisão do PDM de Vila Franca de Xira, aprovada pela

¹ Aprovado em termos finais, pela AMVFX, por deliberação de 24/set/2009.

² O regulamento do PDM em matéria de programação e execução prevê, ainda, no Capítulo X os valores mínimos de dimensionamento de espaços verdes e de equipamentos a aplicar nos projetos de loteamento para os Espaços a Urbanizar, bem como a exceção para os loteamentos em solos urbanos consolidados, e em áreas delimitadas como AUGI, onde não exista espaço disponível para o cumprimento dos parâmetros definidos, ficando o proprietário obrigado a pagar à Câmara Municipal uma compensação em numerário ou espécie, de acordo com regulamentação municipal. O Plano estabelece, também, de forma detalhada, os parâmetros de dimensionamento para o estacionamento e vias.

AMVFX, em 14/jul/2009, **para além de não prever um acréscimo** de áreas de ocupação para futura expansão urbana, face aos valores que constavam do PDM de 1993, **registou uma ligeira diminuição** dos rácios anteriormente estabelecidos, ou seja, houve uma diminuição de 13,2 (ha) de solo urbano consolidado e de 239,7 (ha) de solo de expansão, o que dá um total de menos 252,9 (ha) de solo urbano no novo PDM, correspondendo a uma diminuição de 26% destinado a futuras urbanizações, conforme resulta do quadro seguinte:

Quadro 1 – Perímetros urbanos do PDM-1993 e da Revisão do PDM-2009

Tipo de solo urbano	Área de solo urbano (ha)		
	PDM 1993	Revisão do PDM 2009	Variação 1993-2009 (%)
Consolidado	2 746.5	2 733.3	-0.48% (-13.2ha)
Não consolidado/de expansão	921.1	681.4	-26% (-239.7 ha)
Total	3667,6	3414,7	-6.89% (-252.9 ha)

Fonte: DGUPRU

(Anexo 2)

Refira-se que o relatório da revisão do PDM indica a realização de projeções demográficas de forma a permitir, no âmbito deste PMOT, a programação dos equipamentos necessários a instalar no concelho, no horizonte de vigência do plano, o dimensionamento futuro das infraestruturas urbanas, bem como a estimativa das necessidades habitacionais.

Refere, também, aquele relatório, que as projeções demográficas foram efetuadas para o período 2011/2019, e que tiveram como suporte os dados das Estimativas Intercensitárias do INE, entre 2002 e 2007, utilizando o modelo linear de projeção, concluindo que o concelho de Vila Franca de Xira poderia atingir, em 2019, os 169.466 habitantes.

Analisando a evolução demográfica nas duas últimas décadas, constata-se um crescimento contínuo que, entre 1991 e 2001, não acompanhou as previsões do PDM de 1993.

De facto, o PDM anterior, que previu um acréscimo das áreas de ocupação para futura expansão urbana em 33%, permitiu estimar uma população total no Concelho em 2001 de 138.296 apesar da população residente verificada em 2001 se ter limitado a 122.908 habitantes.

(Anexos 3 e 4)

Por outro lado, verifica-se que, não obstante a evolução demográfica positiva na primeira década do século XXI, o PDM de 2009 prevê uma redução da área de expansão urbana

relativamente ao anterior, em 26%.

Com efeito, apesar da área de expansão urbana prevista no PDM vigente permitir estimar uma população no Concelho em 2021 de 170.956 habitantes, um crescimento de 20% relativamente ao número de residentes em 2011, que atendendo à tendência das últimas décadas poderá não se verificar, a sua redução demonstra, pelo menos, a tentativa de adequar o traçado dos perímetros urbanos à realidade atual do Concelho.

(Anexo 5)

Constata-se, realmente, que o relatório do PDM, relativamente à delimitação do solo urbano, refere que se pretendeu *"contrariar o desenvolvimento "tentacular" dos aglomerados, isto é, o desenvolvimento ao longo das vias; procurar justificar as alterações aos perímetros urbanos com base no crescimento populacional; contrariar a dispersão do povoamento e a conseqüente expansão não controlada da ocupação edificada do solo; justificar todas as alterações que colidam com as condicionantes; seguir os critérios apresentados como justificação da revisão do Plano Diretor Municipal; atender, sempre que possível às pretensões e intenções apresentadas pelas Juntas de Freguesia, e pela Câmara Municipal"*.

2.2. REGULAMENTOS MUNICIPAIS

2.2.1. Regulamento do PDM

O Plano Diretor Municipal em vigor foi aprovado por deliberação da AMVFX, em sessão de 14/jul/2009, tendo sido solicitada ao Governo, nos termos do artigo 80º do DL nº 380/99, de 22/set, alterado pelo DL nº 46/2009, de 20/fev (Regime Jurídico dos instrumentos de gestão territorial), a ratificação da alínea a), do nº 2, do artigo 21º e do quadro 4 do artigo 22º do Plano.

Através da Resolução de Conselho de Ministros nº 84-A/2009, publicada no DR, 1ª Série, nº 178, de 14/set/2009, objeto de retificação mediante a Declaração de Retificação nº 69/2009, de 23/set, o Governo não ratificou a alínea a), do nº 2, do artigo 21º e a segunda linha do quadro 4 do artigo 22º do Plano e indicou que devia ser promovida a publicação do mesmo expurgado daqueles preceitos.

Em cumprimento daquela RCM, a AMVFX aprovou em termos finais, por deliberação de 24/set/2009, a 1ª revisão do PDM de Vila Franca de Xira, que foi publicado através do Aviso nº 20905/2009, no DR, 2ª Série, nº 224, de 18/nov.

Na sequência das correções e retificações cartográficas e do regulamento, deliberadas pela CMVFX em 2/jun/2010, o PDM foi republicado através do aviso nº 16081/2010, no DR, 2ª Série, nº 155, de 11/ago.

Da análise do respetivo clausulado não detetamos a existência de normativos suscetíveis de constituírem violação de normas constitucionais.

De notar que, de acordo com o relatório de acompanhamento do processo de revisão, o PDM tem uma estratégia de desenvolvimento assente em 5 vetores da atividade dos agentes públicos, associativos e privados, a saber:

- ✓ VD 1 - Atividade Industrial e Logística
- ✓ VD 2 - Informação e Inovação
- ✓ VD 3 - Desenvolvimento Turístico
- ✓ VD 4 - Dinâmica Urbana
- ✓ VD 5 - Qualidade de Vida.

Ainda, segundo o mesmo documento, a existência das cartas de **sensibilidade geotécnica** e de **riscos geotécnicos** do Concelho, que o Município mandou elaborar, e foram concluídas em 2002, constituíram uma mais-valia na revisão aprovada do PDM inicial, pois permitiu regulamentar as áreas que apresentam um maior risco geotécnico para a ocupação humana no que concerne à instabilidade das diversas vertentes constantes do estudo elaborado pela _____ que influenciaram a classificação e qualificação do solo e se encontram materializadas no Capítulo IX, com a indicação de algumas condicionantes à utilização e ocupação para as áreas de risco delimitadas na Planta de Ordenamento.

2.2.2. Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas por Operações Urbanísticas (RMUETOU)

No período temporal abrangido pela auditoria, esteve em vigor o "Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas por Operações Urbanísticas" (RMUETOU) publicado no DR, 2ª Série, nº 4, de 7/jan/2008, que foi objeto de duas alterações aprovadas por deliberações da AM de 19/fev/2009 e 26/abr/2011, e publicadas no DR, 2ª série, nº 48, de 10/mar/2009 e DR, 2ª Série, nº 96, de 18/mai/2011, respetivamente.

Da análise deste regulamento constatou-se que:

- O RMUETOU, aprovado pela AM em 21/dez/2007, regulamentou as alterações legislativas introduzidas no RJUE³, pela Lei nº 60/2007, de 4/set, revogando o anterior regulamento aprovado pela AMVFX de 31/mar/2005.

De facto, com a aprovação do RMUETOU publicado em 2008, e as alterações introduzidas ao mesmo, o Município procedeu à regulamentação das alterações legislativas

³ Aprovado pelo DL nº 555/99, de 16/dez, e alterado pelas Leis nºs 13/2000, de 20/jul e 30-A/2000, de 20/dez, pelo DL nº 177/2001, de 4/jun, pelas Leis nºs 15/2002, de 22/fev e 4-A/2003, de 19/fev, pelo DL nº 157/2006, de 8/ago, pela Lei nº 60/2007, de 4/set.

ao RJUE, nomeadamente, no que respeita a conceitos, aos tipos e âmbito dos procedimentos de controlo prévio e às respetivas isenções.

Contudo, o Regulamento ainda não foi adaptado às alterações introduzidas no RJUE pelo DL nº 26/2010, de 30/mar, no que respeita às condições de admissibilidade de geradores eólicos associados a edificação principal, a que se referem os nºs 5 e 6 do art.º 6-A, introduzidos pela alteração legislativa em apreço, cuja instalação está isenta de controlo prévio, bem como a de painéis fotovoltaicos, dentro dos limites próprios da escassa relevância urbanística.

Por outro lado, o RMUE também não reflete a alteração no tipo de procedimento a que está sujeita a utilização de edifícios ou suas frações, bem como as alterações das utilizações dos mesmos.

De referir, por último, que Regulamento em análise, com as respetivas alterações, é omissivo quanto ao cumprimento do disposto no Decreto-Lei nº 92/2010, de 26/jul⁴, no nº 4, do art.18º do Decreto-Lei nº 48/2011, de 1/abr⁵ e na Portaria nº 131/2011, de 4/abr⁶, que apontam a existência de regras nos regulamentos municipais que incidam sobre o modelo de liquidação, cobrança e pagamento ajustado aos regimes de mera comunicação prévia e comunicação prévia com prazo, de modo a que a ausência de resposta pelo município não impossibilite a obtenção de comprovativo de pagamento por parte do interessado, bem como a simplificação da fórmula de cálculo, de modo a que maior número de taxas possa ser calculado automaticamente no "balcão do empreendedor".

Em contraditório, a Autarquia informou ter, entretanto, desencadeado um procedimento visando a elaboração de um projeto de alteração ao RMUETOU.

- A AM, através das deliberações tomadas, na sessão ordinária de 13/set/2011 e na sessão extraordinária de 15/nov/2012, e sob proposta da CM, aprovou a redução da taxa devida pela legalização de construções, em 50%, desde que as mesmas tenham sido edificadas até à data da publicação do PDM, ou seja, anteriores a 17/mar/1993, e a redução de TRIU (10%) no caso de construções edificadas antes da publicação do Regulamento Municipal que criou a referida taxa, cujos pedidos fossem deferidos até 31/dez/2012 ou tivessem dado entrada até 31/dez/2013, respetivamente, tendo estas alterações aos valores das taxas previstas no RMUETOU sido publicitadas pelos editais nºs 503/2011, de 19/set e 611/2012, de 19/nov.

⁴ Transpôs para Portugal a "Diretiva Serviços" que estabelece princípios e regras de simplificação que impõem aos municípios a necessidade de adaptar os seus regulamentos, repensar os seus métodos de trabalho e refazer procedimentos.

⁵ Simplifica o regime de exercício de diversas atividades económicas no âmbito da iniciativa "Licenciamento Zero" destinada a reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas, mediante a eliminação de licenças, autorizações, validações, autenticações e certificações, entre outros atos.

⁶ Regulamenta o DL nº 48/2011, de 1/abr.

Considerando o disposto no nº 2, do art. 9º da Lei nº 53-E/2006, de 29/dez, nos termos do qual a alteração dos valores das taxas de acordo com qualquer outro critério que não seja a atualização anual de acordo com a taxa de inflação, efetua-se mediante alteração ao regulamento de criação respetivo, devendo conter a fundamentação económico-financeira subjacente ao novo valor, a redução das taxas pela legalização de construções e da TRIU previstas no REMUETOU consubstancia uma alteração do seu valor que não poderia ser efetivada apenas mediante deliberação da AM.

Com efeito, ainda que a redução do valor das taxas urbanísticas em causa tivesse um âmbito temporal limitado, a sua efetivação nos termos legais pressupunha uma alteração transitória das normas do RMUETOU e respetiva publicação em Diário da República, nos termos do nº 4, do art. 3º do RJUE, o que não ocorreu.

Deste modo, a CMVFX não poderia ter procedido à liquidação e cobrança das taxas referidas com as reduções em análise, já que, para além da sua aprovação em termos diferentes dos legalmente previstos, carecem de eficácia externa, por falta de publicitação.

Em contraditório, a Autarquia justificou o procedimento adotado na redução das taxas devidas na legalização de construções com a necessidade de responder rapidamente às inúmeras situações decorrentes da crise económico-financeira, qualificando-o como uma medida de combate à crise económica, de apoio às famílias e às empresas que têm apresentado dificuldades ou incapacidade financeira para o pagamento das taxas devidas pela realização de operações urbanísticas.

2.3. TAXAS URBANÍSTICAS

Quadro 2 – Peso das taxas urbanísticas e dos impostos municipais na receita municipal
Un. €

RECEITAS MUNICIPAIS	2010	2011	2012	TRIÉNIO
TOTAL (1)	78.825.886,38	76.494.729,17	82.503.168,61	237.823.784,16
CORRENTE (2)	55.815.961,51	51.942.851,79	51.239.193,49	158.998.006,79
TAXAS URBANÍSTICAS (3)	1.790.966,21	780.816,00	485.710,67	3.057.492,88
IMPOSTOS MUNICIPAIS (4)	27.081.070,53	24.050.745,25	24.425.192,12	75.557.007,90
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA TOTAL (3)/(1)	2,27%	1,02%	0,59%	1,29%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS NA RECEITA CORRENTE (3)/(2)	3,21%	1,50%	0,95%	1,92%
PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL (4)/(1)	34,36%	31,44%	29,61%	31,77%

PESO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE (4)/(2)	48,52%	46,30%	47,67%	47,52%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA TOTAL ((3)+(4))/(1)	36,63%	32,46%	30,19%	33,06%
PESO DAS TAXAS URBANÍSTICAS E DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA RECEITA CORRENTE ((3)+(4))/(2)	51,73%	47,81%	48,62%	49,44%

Fonte: Divisão Financeira/Mapas de controlo Orçamental⁷

A análise do quadro anterior permite-nos extrair as seguintes conclusões:

- ✓ O montante total das taxas urbanísticas, no valor de 3.057.493,57€ (incluindo compensações urbanísticas) arrecadadas no período em análise representou cerca de 1,92% do montante global das receitas correntes e 1,29% das receitas totais do Município;
- ✓ Por seu turno, o peso dos impostos na receita total e na receita corrente atingiu 31,77% e 47,52%, respetivamente;
- ✓ O montante total das taxas urbanísticas e dos impostos municipais representou, portanto, no período em análise, 49,44% do montante global das receitas correntes e 33,06% das receitas totais do Município.

De registar, também, conforme quadro 3 infra, que:

- ✓ As receitas relativas às taxas urbanísticas sofreram uma diminuição significativa ao longo do triénio, passando de €1.790.966,21, em 2010, para € 485.710,67 em 2012, refletindo a retração do mercado em matéria de construção civil, seja de edificação unifamiliar, seja plurifamiliar e/ou de serviços na área comercial;
- ✓ A receita obtida através dos impostos municipais sofreu um decréscimo em cerca de 12%.
- ✓ A quase totalidade das taxas urbanísticas arrecadadas corresponde a taxas devidas pela emissão de licenças (58,29%) e a taxa municipal de urbanização – TMU (39,89%), remanescendo 1,2% cobrado a título de compensações em numerário pela não cedência de áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva ou de lugares de estacionamento, conforme se constata do quadro infra.

⁷ Classificação económica 04012302 e 02020602.

Quadro 3 - Taxas urbanísticas e impostos cobrados - 2010-2012

(Un €)

Taxas	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012	%
Por emissão de licenças	1.009.935,30	380.210,98	391.979,17	1.782.125,45	58,29
TMU	770.770,91	360.206,96	88.601,50	1.219.579,37	39,89
Compensações em numerário	10.260,00	40.398,75	5.130,00	55.788,75	1,82
Total	1.790.966,21	780.816,00	485.710,67	3.057.493,57	100

Impostos municipais	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012	%
IMI	14.441.375,25	15.054.480,11	16.387.046,54	45.882.901,90	66,31
IMT	8.731.739,82	4.397.404,46	3.558.597,14	16.687.741,42	24,12
IUC	2.049.896,54	2.180.422,42	2.392.891,07	6.623.210,03	9,57
Total	25.223.011,61	21.632.306,99	22.338.534,75	69.193.853,35	100

Fonte: Divisão Financeira

Confrontando, nesse período de 3 anos, o peso da receita obtida com a cobrança da taxa municipal de urbanização - TMU (que visa compensar o custo do Município com o investimento na execução, manutenção e reforço de infraestruturas) no custo das infraestruturas gerais realizadas pelo Município, constata-se que representa uma taxa de cobertura de apenas 2,57% da despesa municipal com as infraestruturas gerais, insuficiente para compensar ou financiar aquele custo, conforme resulta da análise ao quadro que segue:

Quadro 4 - Peso do investimento municipal em infraestruturas gerais na despesa do Município no triénio - 2010-2012

Un. €

PPI/ANO	2010	2011	2012	Triénio 2010/2012
Infraestruturas viárias				
- Rede viária	4.749.652,81	6.374.509,85	5.173.276,45	16.297.439,11
- Saneamento	857.665,49	1.502.683,56	1.953.788,37	4.314.137,42
- Água	1.504.221,05	1.111.579,09	2.724.973,00	5.340.773,14
- Resíduos sólidos urbanos	618.325,07	471.872,32	58.320,94	1.148.518,33
Equipamentos públicos	10.790.817,89	6.250.374,75	2.840.956,33	19.882.148,97
Espaços verdes	92.839,02	251.482,93	74.643,51	418.965,46
TOTAL (Infraestruturas-Gerais) (1)	18.613.521,33	15.962.502,50	12.825.958,60	47.401.982,43

Despesa total do município (2)	87.908.509,60	77.572.068,99	77.117.673,56	242.598.252,15
Despesa de capital do município (3)	30.983.617,97	22.043.831,44	22.359.069,30	75.386.518,71

Peso do custo das infraestruturas gerais na Despesa total do município (1)/(2)	21,17%	20,58%	16,63%	19,54%
Peso do custo das infraestruturas gerais na Despesa de capital do município (1)/(3)	60,08%	72,41%	57,36%	62,88%
Receita referente à TMU (4)	770.770,91	360.206,96	88.601,50	1.219.579,37
Peso da TMU no custo das infraestruturas gerais (4)/(1)	4,14%	2,26%	0,69%	2,57%

Fonte: Divisão Financeira

2.4. GESTÃO URBANÍSTICA

2.4.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

2.4.1.1. A reorganização dos serviços promovida com a aprovação, pela Assembleia Municipal, em 28/dez/2011⁸, do Regulamento da Estrutura Orgânica dos Serviços da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, manteve a anterior estrutura, aprovada em fevereiro de 2004⁹, no que respeita à área do urbanismo.

De facto, foi mantido o Departamento de Planeamento, Gestão e Qualificação Urbana (DPGQU) integrando como unidades orgânicas flexíveis 4 divisões: Divisão do Planeamento e Ordenamento do Território (DPOT), Divisão de Gestão Urbanística (DGU), Divisão da Qualificação Urbana (DQU) e a Divisão de Fiscalização (DF).

Em 28/dez/2012, a AMVFX aprovou nova estrutura orgânica¹⁰, passando a unidade orgânica nuclear desta área a denominar-se Departamento de Gestão Urbanística, Planeamento e Requalificação Urbana (DGUPRU)¹¹, integrando 3 unidades orgânicas flexíveis: Divisão do Planeamento e Requalificação Urbana, Divisão de Gestão Urbanística e Divisão de Fiscalização.

Às duas primeiras compete, entre outras atribuições, avaliar os planos e estudos com incidência no território municipal ou supramunicipal, designadamente o Plano Diretor Municipal e os Planos Estratégicos que regulam o Desenvolvimento Urbanístico do Município e

⁸ Publicado no DR, 2ª série, nº 9, de 13/jan/2011.

⁹ Publicado no DR, 2ª série, nº 42, de 19/fev/2004

¹⁰ Publicado no DR, 2ª série, nº 83, de 30/abr/2013.

¹¹ Em consonância com o mapa de pessoal aprovado pela Assembleia Municipal, em 28/dez/2012, a que se reporta a publicação no DR antes citado, o DGUPRU encontra-se, atualmente, provido por 82 trabalhadores, dos quais 30 são assistentes técnicos, 18 assistentes operacionais, 1 encarregado operacional, 27 integram a carreira técnica superior, 1 técnico de informática, 2 coordenadores técnicos, 2 chefes de divisão e 1 diretor de departamento.

elaborar Relatórios de Gestão sobre a evolução do Desenvolvimento Urbanístico no Concelho, realizar pareceres, recomendações e esclarecimentos técnicos sobre processos de loteamento, pedidos de certidão de destaques e projetos de obras particulares.

À Divisão de Fiscalização (DF) compete, designadamente, aferir da existência de licença nas obras em curso, verificar a conformidade da execução das operações urbanísticas em curso com os projetos aprovados, desencadear a instauração de procedimentos de ilícito contraordenacional e o embargo de operações urbanísticas, bem como a aplicação de outras medidas de tutela de legalidade urbanística, promover o acompanhamento das obras pelos técnicos responsáveis, em articulação com a Divisão dos Assuntos Jurídicos (DAJ) que integra o Departamento de Administração Geral (DAG).

2.4.1.2. A competência da CMVFX, em matéria urbanística, foi delegada na Presidente da CMVFX, por deliberação de 4/nov/2009, que delegou e subdelegou através dos Despachos nºs 32/2009 e 2/2011, no Vereador (e Vice-Presidente da CM), as tarefas de acompanhamento e promoção da atividade municipal na área da elaboração de estudos e planos municipais de ordenamento, bem como a superintendência da atividade do Departamento do Urbanismo¹², com indicação do quadro legal e enunciação das competências alvo de decisão. Neste contexto, os atos administrativos praticados pelo Vereador do Urbanismo foram-no no uso legítimo de competências nele delegadas e subdelegadas, ressaltando-se o facto de os respetivos despachos não indicarem essa circunstância.

2.4.1.3. O Município de Vila Franca de Xira tem vindo a implementar o sistema informático próprio previsto no art.º 8º-A do RJUE¹³, através do qual processará toda a tramitação dos procedimentos de controlo prévio, visando a desmaterialização dos processos em suporte de papel que ainda subsiste.

2.4.2. OPERAÇÕES DE LOTEAMENTO

- No período abrangido pela auditoria foram apresentados 42 pedidos relativos a operações urbanísticas de loteamento, conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 5 - Universo - 2010-jun. 2013

	2010	2011	2012	2013	Total
Alteração de loteamento	14	4	2	4	24
Loteamento ¹⁴	10	7	1	0	18
Total	24	11	3	4	42

Fonte: DGUPRU

¹² Denominado DPGQU até à entrada em vigor da estrutura orgânica dos serviços publicada no DR, 2ª série, em 30/abr/2013, a partir da qual passou a designar-se DGUPRU.

¹³ O presente normativo foi introduzido no RJUE pela Lei nº 60/2007, de 4/set, para permitir a tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas. O sistema informático aí previsto foi regulamentado através da Portaria nº 216-A/2008, de 3/mar.

¹⁴ Contabilizados loteamentos em AUGI.



- Na seleção da amostra analisada, efetuada a partir de listagens fornecidas pelo DGUPRU, atendeu-se à materialidade e à localização.

Nesta conformidade, analisaram-se 4 processos de loteamento, melhor identificados no quadro seguinte, que representam uma amostra de 9,52% do universo, em termos de número de processos.

Quadro 6 - Amostra

Processo	Alvará nº	Abc (m2)
27/2003	1/2010	720,00
14/2007	2/2010	47.906,83
27/2007	- ¹⁵	61.700,00
17/2008	- ¹⁶	32.586,04
Total		142.912,87

Quadro 7 - Caracterização da amostra

Área de prédios abrangida (m2)	Área dos lotes constituídos ou a constituir (m2)	Nº lotes	Abc (m2)	Área de cedência (m2)	Taxas cobradas (€)
256.098,46	171.027,26	53	142.912,87	116.745,86	1.374.038,92

- Do quadro supra constata-se que a materialidade da amostra corresponde a 142.912,87 m2 de abc, 171.027,26 m2 de área de lotes constituídos ou a constituir e a receita obtida pela Autarquia foi de **€ 1.374.038,92**¹⁷, da qual, **€ 495.396,72** (36,05%) provém das taxas pagas para reforço das infraestruturas urbanísticas nos processos com os registos 27/03 e 14/07 e **€ 801.584,96** (58,34%), do pagamento de compensação de área de cedência em falta no processo com o registo 14/07, e o restante **€ 77.057,24** (5,61%) das taxas cobradas pela apreciação das pretensões urbanísticas e emissão de alvarás, como melhor se evidencia dos gráficos que se-

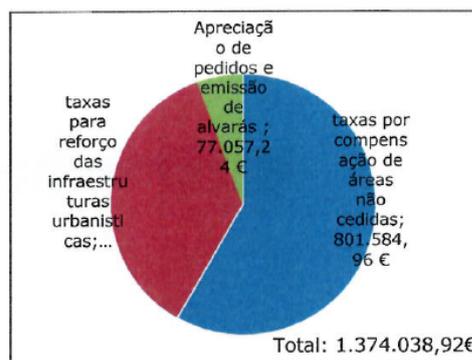
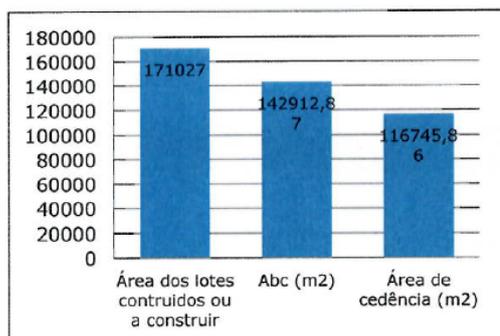
¹⁵ No processo nº 27/2007 (de 15 pastas de documentos existentes no arquivo) o último procedimento arquivado respeita a 5/mai/2010, data em que a CMVFX aprovou as obras de urbanização da operação urbanística e a exigência de uma caução no valor de € 4 727 900,77, tendo a equipa inspetiva solicitado à Chefe da Divisão da Gestão Urbanística informação sobre o estado deste processo e, nomeadamente, sobre a falta de notificação da respetiva aprovação ao requerente. Contudo, essa informação não foi prestada durante a fase de verificações, desconhecendo-se, por isso, a posterior evolução do processo.

¹⁶ No processo nº 17/08 ocorreu, durante a fase de verificações da presente auditoria a emissão de um alvará com o nº 22/2011 para permitir o depósito de 479,70m3 de terras provenientes de outros desaterros na área de intervenção do loteamento e que só após a sua boa compactação poderá prosseguir o restante procedimento da operação urbanística, em particular a aprovação das obras de urbanização e a emissão do alvará de loteamento.

¹⁷ O montante da receita apurado reporta-se no essencial à liquidação e cobrança de taxas dos processos de loteamento com os registos 27/03 e 14/07, e apenas €11.160,56 aos processos com o registos 27/07 e 17/08, em que ainda não houve liquidação e cobrança quer de TRIU e eventuais Taxas compensatórias, quer pela emissão dos respetivos alvarás do loteamento.

quem:

Gráfico 1 - Áreas dos loteamentos da amostra Gráfico 2 - Receitas urbanísticas da amostra



☐ Analisados os processos selecionados, constatou-se que:

- ✓ No âmbito da amostra foram respeitadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente no que respeita à tramitação procedimental e aos parâmetros urbanísticos previstos no PDM e nos demais Planos aplicáveis e em vigor à data da apresentação dos respetivos pedidos.
- ✓ No Processo nº 14/07 foi pedido¹⁸ e autorizado¹⁹ o fracionamento do pagamento da compensação, no valor de € 801.584,171,61, em 3 prestações, ao abrigo do disposto no artigo 12º do RMUETOU. Contudo, não obstante a ausência de prejuízo para o Município, que recebeu nos prazos estabelecidos as prestações devidas, não foi dado cumprimento ao disposto no nº 5 daquele preceito regulamentar, que exige a prestação prévia de garantia bancária ou a constituição de hipoteca.
- ✓ No processo nº 27/07, as condições do licenciamento, aprovado por deliberação da CMVFX, de 5/mai/2010, e comunicadas à requerente em 16/jul/2010²⁰ (caução no valor de €4.727.900,77 - para garantir a boa execução das obras de urbanização, cobrança de € 1.095.749,50 pela taxa de reforço de infraestruturas urbanas, cobrança de € 105.046,40 pela taxa da emissão do alvará, cedência de uma área de 25.988,00 m², para execução de um troço rodoviário, cedência de terreno com a área de 7,712,50 m², para a criação dum parque de exposições e feiras, recuperação e ampliação da Escola até ao montante de € 1.500.000 (um milhão e meio de euros), além de outras áreas de cedência), foram alteradas sem que do processo constassem elementos que permitissem determinar os motivos e as circunstâncias que motivaram essa alteração.

¹⁸ Através do requerimento nº58314/10, de 9/jul.

¹⁹ Despacho do Vice-Presidente de 16/jul/2010.

²⁰ Através de ofício nº 2314.

De facto, na análise do processo de loteamento disponibilizado no decurso da auditoria, detetou-se a existência de um ofício²¹, datado de 3/set/2013, que foi remetido ao gerente da firma requerente informando-o que "*considerando quer o tempo decorrido quer os elementos recentemente entregues*", as condições anteriormente definidas seriam atualizadas.

Constatou-se, assim, que foi efetuada a:

- *Redução do valor da caução* para € 3.997.450,00 (menos € 730.450,70 que o valor inicialmente fixado)²²;
- *Redução do valor da TRIU* de € 1.095.749,50 para € 700.798,90 (alegando-se a realização de um pagamento no valor de €500.000,00);
- *Exigência de pagamento* de € 57.074,11 (referente à regularização do Rio Crós-Cós na zona de influência do loteamento, quando seria exatável que aquelas obras fossem executadas pelo requerente do loteamento, após a emissão do alvará de loteamento) e que,

Foram consideradas sem efeito:

- *A cedência para o Município de uma área de 7.712,50 m²*, onde se incluía a criação do futuro parque de exposições e feiras;
- *A obrigação de recuperação e ampliação da Escola até ao montante de €1.500.000,00*, remetendo-se para um protocolo celebrado a 11/fev/2009, e alterado em 17/ago/2009, (sustentando o valor da comparticipação em € 750.000,00 o qual estaria já pago), anterior à data da deliberação da CM, de 5/mai/2010, que fixara o valor das obras a executar naquele equipamento público até ao valor de um milhão e meio de euros.

Face às alterações das condições do licenciamento inicialmente aprovadas sem que o respetivo suporte documental se encontrasse arquivado no processo disponibilizado à equipa durante a fase de verificações, foram solicitados os elementos que documentassem tais alterações e, na ausência de resposta a tais solicitações, foram endereçados, em 20/nov/2013 e em 5/dez/2013, dois mails à Chefe de Divisão do Urbanismo solicitando expressamente tais documentos, sem que de tais diligências se lograsse, igualmente, a obtenção dos mesmos, até ao termo das verificações na Autarquia.

(Anexo 6)

²¹ Ofício nº 4920.

²² Alegadamente por deliberação de 12/jan/2011.

Foi já no âmbito do contraditório, que a Autarquia esclareceu as dúvidas suscitadas com a análise do processo, nomeadamente, quanto aos motivos e circunstâncias que determinaram a alteração das condições iniciais do licenciamento, documentando as explicações apresentadas.

Assim, conclui-se, que:

- ✓ A redução do valor da caução foi aprovada pela CMVFX, por deliberação de 12/jan/2011, para o montante de € 3.997.450,00, que correspondia ao valor da estimativa orçamental apresentada pelo promotor, acrescido de 1% para eventuais encargos administrativos;
- ✓ A TRIU não foi objeto de redução, tendo sido paga em duas prestações no valor de € 500.000,00 e € 700.798,90 através das guias nºs 21661, de 30/dez/2010 e 1703, de 29/jan/2014, respetivamente;
- ✓ A regularização do _____ será participada pela _____ no montante de € 57.074,11, a liquidar até ao termo da fase dos trabalhos de modelação de terrenos;
- ✓ A cedência de uma área de 7.712,50 m², onde se incluía a criação do futuro parque de exposições e feiras, inicialmente prevista no loteamento, ficou sem efeito na sequência da alteração ao loteamento aprovada por deliberação de 5/mai/2010;
- ✓ A recuperação e ampliação da Escola _____ encontra-se concretizada e foi realizada no âmbito do protocolo celebrado entre a CMVFX e a _____ a 11/fev/2009 e alterado a 17/ago/2009, nos termos do qual esta suportaria os custos até ao valor de € 750.000,00.

De referir, ainda, que a 29/jan/2014, foi emitido o alvará de loteamento nº 1/2014, tendo sido fixado um prazo de 600 dias para a conclusão das obras.

2.4.3. OPERAÇÕES DE EDIFICAÇÃO

- As operações urbanísticas de edificação analisadas foram selecionadas²³ atendendo a critérios de materialidade, localização geográfica e tipo de procedimento, tendo-se analisado 21, dum total de 442 procedimentos de controlo prévio de operações de edificação, resultando numa amostra correspondente a 4,8% do universo, conforme quadro que segue:

²³ A partir de listagens fornecidas pela DGUPRU.

Quadro 8 - Amostra

Tipo de operação	Processo	Abc (m2)
Edificação	11/08 ONEREDALV ²⁴	304,00
	307/08 ONEREDPDM ²⁵	691,50
	7/09 ONEREDALV	594,00
	24/10 ONEREDPDM	1.307,00
	248/10 ONEREDPDM	1.908,70
	17/10 ONEREDALV	233,19
	86/10 ONEREDPDM	110,86
	18/11 ONEREDALV	2.715,00
	312/07 ONEREDPDM	caducado
	96/10 ONEREDPDM	181,91
	191/06 ONEREDPDM	4.834,70
	198/10 ONEREDPDM	862,00
	106/11 ONEREDPDM	264,75
	207/10 ONEREDPDM	379,25
	185/10 ONEREDPDM	167,00
	146/11 ONEREDPDM	380,00
	522/00 ONEREDPDM	840,32
	203/11 ONEREDPDM	228,75
	8/12 ONEREDALV	333,40
10/12 ONEREDALV	350,40	
12/12 ONEREDALV	305,00	
Total	21	16.991,73

Quadro 9 - Peso da amostra no universo

Tipo operação	Nº Operações	%	Abc autorizada (m2)	%
Edificação	21	4,8%	16.991,73	7,7%
Universo jan/2010-jun/2013	442	100,0%	221.005,49	100,0%

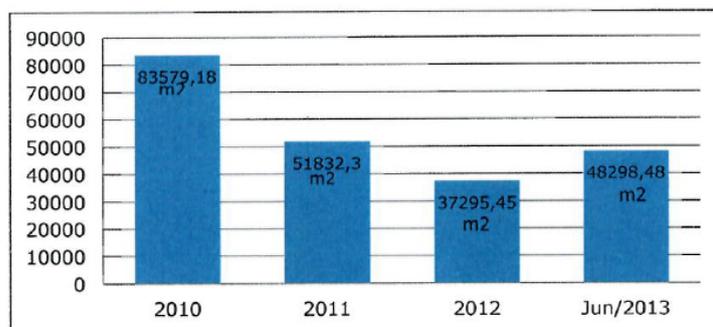
A materialidade da amostra **ascendeu a 7,7%** da área bruta de construção autorizada pelo Município de Vila Franca de Xira no triénio em análise, conforme quadro 9 supra.

- A abc aprovada no mesmo período registou a evolução referida no gráfico seguinte:

²⁴ ONEREDALV – Código utilizado na CMVX para Comunicação Prévia.

²⁵ ONEREDPDM – Código utilizado pela CMVX para Licenciamento.

Gráfico 3 - Variação da a.b.c. no triénio



- ❑ De referir que, do total dos processos tramitados (442) no período abrangido pela auditoria, 134 correspondem a pedidos de edificações novas e 308 a pedidos de alteração/ampliação/conservação de edificações já existentes, correspondendo a 30,32% e a 69,68% do total, respetivamente.

- ❑ Analisada a amostra selecionada, constatou-se que:

- ✓ No que concerne à conformidade legal das operações de edificação analisadas com os instrumentos de gestão territorial em vigor, não se detetou o incumprimento dos parâmetros urbanísticos aplicáveis à área objeto da intervenção pretendida (índice de implantação máximo, índice de construção máximo, altura máxima da edificação, número de pisos limite etc.), quer nos processos classificados por ONEREDPDM, no caso das operações sujeitas a licença, quer os classificados por ONEREDALV (tendo por referência, em particular, os loteamentos), no caso das situações sujeitas a comunicação prévia.

Exceciona-se o processo nº 522/00, referente ao licenciamento/legalização de um armazém de recolha de produtos agrícolas, em que a pretensão foi deferida, por despacho de 2/mai/2013, do Vereador do Urbanismo, não obstante apresentar, face aos parâmetros de dimensionamento do estacionamento constantes do Anexo I do PDM²⁶, para o uso "Indústria, Logística e Armazéns", um deficit de 6 lugares de estacionamento para ligeiros e 2 para pesados,

De notar que a informação técnica nº 86/13, de 28/jan/2103, que aprecia o projeto de arquitetura apresentado, apesar de registar o desrespeito pelo número de lugares exigidos pelo PDM, conclui que "o parâmetro de dimensionamento adotado é demasiado exigente para a atividade em causa", remetendo para decisão superior a possibilidade de afastamento dos parâmetros aplicáveis.

E, de facto, sob propostas favoráveis da Chefe de Divisão e do Diretor de Departamento, o projeto de arquitetura foi aprovado, por despacho do Vice-Presidente

²⁶ Nos termos do qual eram devidos 13 lugares de estacionamento para ligeiros e 2 para estacionamento de pesados.

da CMVFX, de 25/fev/2013.

(Anexo 7)

Em contraditório, a Autarquia discordou da conclusão extraída da análise ao processo em apreço alegando que, estando em causa a legalização de um pavilhão iniciada em data anterior a 1993, no âmbito do processo nº 3753/88, que não foi concluída, a operação urbanística enquadra-se na previsão do art. 104º do RPDM ("Licenciamento de edifícios existentes"), nos termos do qual a CM pode legalizar as edificações que "*Sejam anteriores a Março de 1993, data de publicação do PDM, e na exata medida em que então existiam.*"²⁷.

Acrescentou, que "*face ao enquadramento urbanístico efetuado e verificando-se o cumprimento integral de todos os pressupostos do artigo 104º do regulamento PDM, para o uso agrícola da edificação, o qual não é especificado no atual PDM, não se considerou serem de aplicar os parâmetros definidos para o atual conceito de uso de Armazém (Indústria, Logística), nos termos do Anexo I, Quadro 8 do referido regulamento. É entendimento dos serviços o enquadramento de um armazém com vocação agrícola no uso "Diversos", constante do Anexo I, Quadro 8, do regulamento do PDM em vigor.*"

De referir, contudo, que face ao teor da informação nº 86/13, de 28/jan, (DPGQU/DGU), acima referida, não se afigura ter sido entendimento dos serviços enquadrar o armazém destinado a recolha de produtos agrícolas no uso "Diversos", constante do Quadro 8, do Anexo I do regulamento do PDM.

Com efeito, aquela informação refere expressamente que "*A pretensão implica o acréscimo de 13 lugares de estacionamento ligeiro e 2 pesados de acordo com o seguinte: a.c. armazém=840,0 m², 1 ligeiro/75m² + 0,20%=13,0 lig., 1 pesado/500m²+0,20%=2 pesados.*" e que se considerava "(...) no entanto que o parâmetro de dimensionamento adotado (armazém)²⁸ por não haver outro aplicável) é demasiado exigente para a atividade em causa (...)", o que parece afastar a aplicação do uso "Diversos".

No entanto, admite-se que, constituindo a pretensão urbanística em apreço uma legalização, enquadrável urbanisticamente no art. 104º do PDM, se aplique os parâmetros de dimensionamento do estacionamento referentes ao uso "Diversos", na medida em que admite a exigência de "(...) áreas de estacionamento de acordo com as funções específicas a instalar, por similitude e ajuste dos parâmetros estabelecidos nos artigos anteriores."

- ✓ Foram emitidos 13 alvarás de licença de construção, admitidas 6 comunicações prévias, estando a decorrer o prazo para o pagamento de taxas e emissão de al-

²⁷ Alínea c), do art.º 104º.

²⁸ Sublinhado nosso.

vará num processo;

- ✓ Ocorreu a caducidade da licença no processo nº 312/07 ONEREDPDM, por decurso do prazo para requerer a emissão de alvará, nos termos previstos no nº 2, do art. 71º do RJUE, tendo sido declarada, após audiência prévia do interessado, por despacho do Vereador do Urbanismo, de 9/out/2012;
- ✓ O art. 93º, nº 3 do PDM, nos termos do qual a construção de qualquer tipo nas áreas de risco geotécnico fica condicionada à prévia elaboração de estudo geotécnico de detalhe para a zona a ocupar "que comprove a inexistência de riscos para a segurança de pessoas e bens", tem sido interpretado pelos serviços técnicos da Autarquia no sentido de a entrega do estudo poder ocorrer em data posterior à do licenciamento, conforme se verificou nos processos nºs 86/10, 185/10 e 198/10. Não obstante a falta de clareza da norma, entende-se que essa interpretação não acautela os interesses dos intervenientes no procedimento, uma vez que apenas posteriormente à aprovação é aferida uma das condições da edificabilidade.

Em contraditório, a Autarquia, alegando que o licenciamento, ou seja, a decisão final do deferimento da pretensão, só ocorre após a apresentação das especialidades, junta cópia do processo nº 185/10, do qual consta, no entanto, informação nº 429/13 (DGU/SGP), de 30/abr, que propondo o deferimento do pedido de licenciamento, indicando como uma das condicionantes à licença de construção o Estudo geotécnico, obteve despacho de deferimento na mesma data, e ofício nº 3157, de 3/mai/2013, através do qual o requerente foi notificado de que devia "apresentar estudo geotécnico e Planta de Cedências (...) até à formalização do pedido de emissão do alvará de construção."

Ou seja, os documentos que instruíram este segmento da resposta da Autarquia vêm reiterar a conclusão já extraída na fase de verificações da presente auditoria, que a entrega do estudo geotécnico é admitida em fase posterior ao deferimento da pretensão (licenciamento), em que já está incluída a apreciação das especialidades, sendo aceite até ao pedido de emissão do alvará de construção.

- ✓ No âmbito do processo 207/2010, em que foi solicitado e deferido o pedido de faseamento de obra de alterações em duas fases, ocorreu um erro na liquidação das taxas pela emissão da licença e TRIU relativas à 1ª fase (frações correspondente a 379 m² de abc, uma vez que foi contabilizada uma área de 456,32 m² naquele cálculo, tendo sido cobrado um montante superior ao devido, no valor de € 187,76. Contudo, o valor cobrado em excesso na 1ª fase da obra pode vir a ser compensado aquando da liquidação e cobrança das taxas devidas pela 2ª fase da que ainda não se iniciou.

(Anexo 8)

- ✓ No processo nº 307/2008, referente ao licenciamento de obras de demolição e construção, através do despacho de 19/nov/2011, do Vice-Presidente da CM, foi

autorizado o fracionamento do pagamento das taxas urbanísticas e da compensação devidas (no montante global de € 19.666,21), sem que tivesse sido prestada garantia bancária ou constituída hipoteca, nos termos do nº 5, do art.12º do RMUETOU.

(Anexo 9)

- ✓ A falta de prestação prévia de garantia bancária ou constituição de hipoteca, em conformidade com o disposto no nº 5, do art. 12º do RMUETOU, verificou-se também no processo de obras n.º 191/06, em que foi requerido e autorizado, por despacho de 17/out/2011, do Vice-Presidente da CM, o pagamento em prestações das taxas devidas pela emissão de alvará e pelo reforço das infraestruturas urbanas, no montante global de € 77.434,59. Ora, tendo em conta que daquele montante apenas foi paga a prestação inicial de € 1.000,00, antes de emitido o alvará com o registo nº 63/2011, carece de cobrança o remanescente, acrescido de juros, resultando de tal omissão um prejuízo considerável para o Município conforme se ilustra no quadro seguinte:

Quadro 10 - Taxas não cobradas (processo nº 191/06)

				Un. €
Proc. nº	Taxa por emissão de licença	TRIU	Juros (4%)	Total
191/06	13.224,03	63.210,56	3.057,38	79.491,97 ²⁹

Em sede de contraditório, a Autarquia informou que, através do ofício nº 2040, de 5/mai/2014, o requerente foi notificado para, no prazo de 20 dias, proceder, nomeadamente, ao pagamento do valor da dívida cujo pagamento em prestações fora deferido, sob pena de, em caso de incumprimento, ser emitida uma certidão de dívida para efeitos de execução fiscal.

(Anexo 10)

- ✓ A receita obtida pela Autarquia nos processos analisados³⁰, aplicando devidamente a respetiva tabela de taxas e licenças em vigor à data dos respetivos procedimentos, conforme verificação feita de vários processos, foi de € 232.781,47.

²⁹ À data da emissão do alvará, em 21/dez/2011.

³⁰ Contabilizando as receitas ainda não cobradas dos processos 312/11 (cujo prazo está a correr para pagamento de taxas e emissão de alvará) e 191/06 (cuja obra se encontra parada), respetivamente de 640,47€ e de 76.434,59 (sem os juros de 4% que estavam previstos) no âmbito do 2º processo.

2.5. CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS

No período abrangido pela auditoria, foram instaurados 417 procedimentos contraordenacionais de natureza urbanística, dos quais 390 (93,52%), em jun/2013, se encontravam em tramitação, 18 (4,32%) com aplicação de coima e 9 (2,16%) com decisão de arquivamento³¹.

Quadro 11 - Contraordenações urbanísticas - 2010-jun/2013

Ano	Processos em tramitação	Arquivados por prescrição	Arquivados com outros fundamentos	Admoestação	Coima	Total
2010	61	0	2	0	10	73
2011	159	0	5	0	5	169
2012	140	0	2	0	3	145
2013 (Até jun.)	30	0	0	0	0	30
Total	390	0	9	0	18	417

O peso da amostra no universo = 15 processos/417 processos = 3,59%

Foi analisada uma amostra de 15 processos, correspondendo a uma amostra de 3,59% do universo de processos instaurado no mesmo período.

Analisados os processos selecionados constatou-se que:

- ✓ Os Despachos a determinar a instauração dos procedimentos estão datados e rubricados pelo Vereador em quem havia sido delegada a competência para tal, nos termos da al. p) do nº 2 do art.68º da lei 169/99, de 18 de Setembro, sendo a instrução dos respetivos processos Cometida à DAJ (Divisão de Assuntos Jurídicos)³², procedimento adequado à matéria apreciada e objeto de decisão administrativa;
- ✓ A maioria das infrações respeitam à realização de obras de edificação (interiores e exteriores) e de alterações de fachadas (6), referindo-se as restantes infrações a falta de avisos de publicitação de procedimentos e de limpeza de terrenos (3), a ausência de autorização de utilização de fração (2), a ocupação de via pública com quiosque de vendas sem licença administrativa (1), ocupação de via pública com contentor metálico sem licença administrativa (1), a impermeabilização de solo sem prévia autorização administrativa (1) e a demolição de paredes não previamente autorizada (1);

³¹ Em contraditório, exercido a 26/mai/2014, a Autarquia defendeu que, nessa data, apenas se encontravam 70 processos a aguardar a elaboração de proposta de decisão final.

³² Esta Divisão, segundo informação colhida junto da Chefe de Divisão, com 5 juristas e 7 assistentes administrativos, além da tarefa dos processos de contraordenação, presta apoio em muitas outras áreas de atividade municipal, sejam de responsabilidade civil, ambientais, contratação pública, apoio aos serviços, demolições, ações coercivas e demandas judiciais entre outras, o que faz com que a instrução dos processos não seja tão célere quanto o desejável.

- ✓ Dos processos analisados, 7 (46,6%) encontravam-se concluídos e arquivados, embora com diferentes motivações, assim: (2) foram arquivados por se ter concluído pela inexistência de infração contraordenacional, (2) por pagamento voluntário da coima mínima, (1) por prescrição do prazo sem que o arguido fosse notificado relativamente ao auto levantado, (1) por a matéria dos autos já ter sido analisada noutro processo de contraordenação com decisão final e (1) por falecimento do autor da infração;
- ✓ Nos 8 processos com aplicação de coima (53,3%), a tomada de decisão ocorreu entre as datas de 12/agosto/2013 e 19/agosto/2013, ou seja, após se ter dado início aos trabalhos da auditoria³³, tendo o montante das coimas oscilado entre 970 € no processo nº 96/CO/2012 e 3.500 € no processo nº 52/2011;
- ✓ Relativamente aos processos da amostra o Município de Vila Franca de Xira poderá ter arrecadado o montante de 19.167,01€, tendo em conta as coimas aplicadas nos processos nºs 86/10, 90/10, 102/10, 122/10, 42/11, 52/11, 63/12 e 96/12, bem como o pagamento voluntário feito no âmbito dos processos 19/11 e 145/12, o que perfaz uma média por processo de €1.916,70 €;
- ✓ As infrações urbanísticas correspondentes aos processos de contraordenação nºs 66/2010, 52/2011 e 62/2012 carecem de reposição da legalidade urbanística;

(Anexo 11)

- ✓ A instrução e decisão dos processos de contraordenação caracterizam-se por uma excessiva demora e lentidão que, com ligeiras oscilações, não se realiza em prazo inferior a 12 meses;
- ✓ Regista-se, aliás, relativamente aos procedimentos instaurados em 2007 e 2008 (anos de referência para aferir da existência de situações de extinção dos procedimentos por prescrição), 187 processos por concluir, num total de 542 instaurados naqueles anos, conforme ilustra o quadro que se segue:

Quadro 12- Procedimentos instaurados em 2007

Anos	Processos instaurados	Processos Concluídos	Em tramitação				Total
			Instrução	P/Relatório	Com relatório de arquivamento	P/Proposta de Decisão	
2007	356	288	5	9	10	44	68
2008	186	67	3	10	4	102	119
Total	542	355	8	19	14	146	187

Fonte: DAJ

³³ Todos os processos incluídos na amostra foram objeto de decisão após se ter iniciado a auditoria, com exceção dos processos nºs 19/2011 e 145/2012, em que houve pagamento voluntário da coima.

Assim, do universo de procedimentos por contraordenações urbanísticas instaurados nos anos de 2007 e 2008, não obstante em contraditório a Autarquia ter defendido que não prescreveram, correm esse risco, caso ainda não tenham prescrito, 187 que se encontram por concluir, o que evidencia um défice no regular funcionamento deste setor da atividade municipal, pondo em causa o princípio da celeridade processual previsto no art.º 57º do CPA, segundo o qual “Os órgãos administrativos devem providenciar pelo rápido e eficaz andamento do procedimento, quer recusando e evitando tudo o que for impertinente ou dilatatório, quer ordenando e promovendo tudo o que for necessário ao seguimento do procedimento e à justa e oportuna decisão”.

2.6. MEDIDAS DE TUTELA DE LEGALIDADE URBANÍSTICA

No período auditado foram adotadas as medidas de tutela da legalidade urbanística constantes do quadro seguinte:

Quadro 13 - Universo de medidas de tutela de legalidade

Ano	Embargos	Posse Administrativa	Demolição	Cessação de atividade	Total
2010	12	0	8	0	20
2011	29	0	3	0	32
2012	20	0	3	0	23
2013 (até jun)	5		0		5
Total	66	0	14	0	80

Fonte: DGUPRU

Na definição da amostra atendeu-se à natureza das medidas considerando a sua expressão no universo, selecionando-se para análise 5 embargos e 2 demolições, correspondendo a uma amostra de 8,75 % do total (80).

Na seleção dos embargos atendeu-se à necessidade de abranger quer os que respeitam a obras com procedimentos de controlo prévio e com processo de obras identificado, quer os relativos a obras sem procedimento de controlo prévio (licenciamento ou admissão de comunicação prévia) registado, bem como à de incluir diferentes freguesias do Município auditado, de modo a verificar qual o grau de eficácia da intervenção da fiscalização.

(Anexo 12)

Na análise dos processos selecionados verificou-se que:

- ✓ Os processos de embargo são instruídos no âmbito do Departamento de Planeamento, Gestão e Qualificação Urbana (DPGQU), em colaboração com a DAJ e o jurista afeto ao Departamento do Urbanismo.

- ✓ Da análise da documentação a que se teve acesso relativa aos processos nºs 12/2011 e 1/2012, resulta que o Município comunicou os embargos à Conservatória do Registo Predial de Vila Franca de Xira, dando assim cumprimento ao nº 8, do artigo 102º, do RJUE, o que não aconteceu com os demais processos de embargo analisados por falta de identificação do nº da matriz predial³⁴.
- ✓ No que respeita aos processos de demolição selecionados, com os registos nºs 2/2010 e 1/2011, que respeitam a várias edificações, verificamos que se reportam a construções na grande maioria "abarracadas" que não se encontravam licenciadas, e que se localizavam no _____ da freguesia da _____ (inserido no PER /programa especial de realojamento) e na zona do perímetro da instalação do _____ VFX, tendo sido efetuadas, em ambas as situações, a afixação de editais, as notificações quer dos ocupantes, quer dos proprietários dos imóveis abrangidos, com o conseqüente realojamento³⁵ ou o pagamento de indemnização acordada entre a CM e os proprietários. De referir, igualmente, que o Município procedeu, junto da Autoridade Tributária, ao cancelamento das inscrições matriciais dos imóveis registados, para efeitos de coleta, acautelando, por esta via, incómodos futuros aos ex-proprietários.
- ✓ Nos processos nºs 8/2010, 12/2011, 16/2011, 1/2012 e 6/2012, não se detetou a correspondente reposição da legalidade urbanística, quer através da legalização, nos casos em que é viável, quer através da demolição, o que poderá indiciar deficiente acompanhamento em matéria de tutela administrativa das situações de infrações detetadas (ou por falta de recursos humanos, ou por uma deficiente comunicação entre os dirigentes dos serviços da área do urbanismo e o autarca com competência delegada ou subdelegada nesta matéria).

2.7. ANÁLISE DE QUEIXA RELATIVA A ALTERAÇÃO DE LOTEAMENTO

2.7.1. Considerações Prévias

a. Foi recebido na IGF, com o registo nº 07634, em 18/dez/2012, expediente remetido pelo Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa referente a uma participação feita pela secção do _____ de Vila Franca de Xira, questionando a aprovação da alteração a um loteamento que data de 1993 (alvará 6/93 e adiamento de 26/ago/1997), denominado da _____ sito na freguesia de _____ suscitando várias questões que, na sua perspetiva, poderiam constituir ir-

³⁴ O registo do embargo de obra visa dar a conhecer a existência do facto (embargo), isto é, publicitar a medida de tutela da legalidade urbanística adotada pela CM por forma a permitir que terceiros (potenciais adquirentes e entidades financiadoras) conheçam a situação do imóvel, e assim garantir a segurança do comércio jurídico imobiliário.

³⁵ Aos que tinham direito a tal benefício, ou seja, aos moradores que não dispunham de outra habitação como resulta da informação nº 28/2008 de 1 de fevereiro.

regularidades eventualmente passíveis de responsabilizar os autores dos atos administrativos praticados, quer por ação e conduta de procedimentos, quer por omissão de outros.

b. A mesma matéria foi participada ao Magistrado do MP junto do Tribunal Administrativo de Círculo Lisboa³⁶, com vista a uma eventual propositura de ação administrativa especial de impugnação da deliberação da CMVFX que, em 4/abr/2012, aprovou a 2ª alteração ao loteamento da [redacted] titulado pelo alvará de loteamento inicial com o registo 6/93, com um 1º Aditamento aprovado em 26/ago/97.

c. As questões denunciadas foram, também, participadas à Provedoria de Justiça, que solicitou esclarecimentos à Autarquia através do ofício nº 2044 de 20/fev/2013, a que CMVFX respondeu com o ofício nº 2585, de 21/março/2013.

2.8.2. Análise

a. Não obstante decorrer a apreciação judicial das questões denunciadas, procedeu-se à sua análise no âmbito da presente auditoria, de forma a verificar se a Autarquia agiu em conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis.

Deste modo, analisou-se a documentação existente no processo, efetuaram-se pedidos de esclarecimento ao Diretor do DGUPRU (informação datada de 14/nov/2013) e realizou-se uma deslocação ao local, no dia 18/nov/2013, com a presença daquele dirigente, onde foram tiradas várias fotografias que poderão elucidar sobre o estado das construções e obras de urbanização do loteamento, os afastamentos face ao equipamento escolar e à conduta da EPAL existentes na sua envolvente, expressamente questionados na denúncia apresentada.

b. A denúncia questiona, no essencial, a legalidade das deliberações tomadas pelo Executivo Municipal, nas reuniões ordinárias de 30/nov/2011 e de 4/abr/2012, relativas à aprovação da 3ª alteração ao loteamento (2ª fase) da [redacted] e às obras de urbanização, titulado pelo alvará de loteamento 6/93 de 26/novembro³⁷, e em especial: 1) a validade do alvará inicial, dado que o prazo para a execução das obras de urbanização para os lotes objeto de análise não foi respeitado; 2) a tramitação do pedido de alteração ao loteamento e 3) a desafetação de terrenos e permuta, que a seguir se analisam:

1) " *Validade do alvará de loteamento 6/93 e Respetivos Aditamentos, à data da apresentação do pedido de alteração, no ano de 2011*"

Considerando que, nos termos do nº 5, do art. 71º do RJUE, a caducidade tem de ser declarada pela CM, com audiência prévia do interessado, não obstante a ocor-

³⁶ Como resulta do expediente trocado entre o Magistrado daquele Tribunal a quem está distribuída a participação e a Autarquia visada, cujo P.A. tem o nº 33/2012-1, dispondo aquele Tribunal, por essa via, de toda a documentação solicitada e que lhe foi remetida pela CM de Vila Franca de Xira.

³⁷ Com os aditamentos de 26/agosto de 1997 e de 5/agosto de 2005.

rência da circunstância objetiva que fundamenta a caducidade, e que no caso em apreço essa declaração não ocorreu, no ano de 2011 o alvará nº 6/93 (com os Aditamentos de 1997 e de 2005) mantinha-se válido, conservando o promotor todos os direitos que aquele título lhe conferia, bem como o direito de requerer a alteração ao loteamento.

2) " Tramitação do pedido de alteração ao loteamento"

As matérias questionadas, no âmbito da queixa, relativas à tramitação do pedido de alteração ao alvará de loteamento, são: i) a ausência de estudo de tráfego; ii) a falta de notificação dos proprietários dos lotes e/ou frações; iii) o afastamento mínimo de 12 metros de qualquer construção relativamente à Escola e iv) a falta de parecer da EPAL. Assim:

- i) Relativamente à falta de elaboração de Estudo de Tráfego (para cumprimento do disposto nos artigos 3º e 43º do RMUETOU, que estabelecem a necessidade de apresentação de Estudo de Tráfego nos loteamentos com mais de 100 fogos e nos loteamentos com área superior a 2 ha, respetivamente), a CMVFX entendeu que tal *estudo de tráfego* não seria exigido no loteamento em causa, por um lado, por se tratar de uma alteração a um alvará de loteamento, em que nenhum dos elementos ou parâmetros a alterar traz reflexo negativo no tráfego (a alteração reduz o número de 81 fogos e a área de construção³⁸ em cerca de 22.247m²) e aumenta o número de 28 lugares de estacionamento face aos rácios de lugares exigidos em PDM, e, por outro, porque a ultrapassagem dos 2 ha na área de intervenção resultou de pedido da própria CM quando o promotor aceitou requalificar áreas adjacentes às áreas previstas para a alteração do loteamento, como resulta das informações técnicas elaboradas no âmbito do DPGQU com os registos nºs 783/11 (3/out/11), 820/11 (13/out/11), 821/11 (13/out/11), 454/11 (14/out/11), 455/11 (14/out/11), 940/11 (24/nov/11) e 950/11 (25/nov/11), com os respetivos pareceres e despachos exarados nas mesmas e que levaram à aprovação dos projetos de arquitetura da alteração ao loteamento da na reunião da CMVFX de 30/nov/2011.

Não obstante a apreciação e decisão que vier a ser proferida em sede judicial, entende-se que a posição da CM relativamente a esta matéria, embora sustentável do ponto de vista técnico, não deu cumprimento aos artigos 3º e 43º do RMUETOU em vigor, uma vez que não excecionam na exigência de apresentação de estudo de tráfego as situações de alteração de alvarás de loteamento em que exista redução do número de fogos e/ou de área de construção, bem como os casos em que a área de intervenção seja superior a 2 ha por interesse público do próprio município.

³⁸ Em especial a área destinada a comércio em cerca de 9.398 m², que usualmente mobiliza maiores fluxos de circulação automóvel.

- ii) No que respeita à falta de notificação dos proprietários dos lotes e/ou frações, desrespeitando o disposto no nº 3, do artigo 27º do RJUE, a Autarquia entendeu que, face ao elevado número de proprietários (em especial de frações de edificações já licenciadas e habitadas), *"... a eventual oposição poderia ser efetuada no âmbito da discussão pública da alteração, que foi publicitada nos sítios do estilo, em jornais a nível nacional, regional e local,"* não se tendo registado qualquer oposição, *"...o que não é de estranhar dada a manifesta melhoria em termos urbanísticos que a alteração traz".*

Apesar da exigência legal a que, atendendo à complexidade da situação em causa (elevado número de interessados a notificar), se poderia dar cumprimento através da notificação por edital, nos termos do CPA, entende-se que a possibilidade de não oposição da maioria dos proprietários dos lotes constantes do alvará de loteamento no âmbito da discussão pública realizada permite assegurar que terceiros adquirentes tenham podido pronunciar-se sobre as alterações.

De facto, no âmbito da discussão pública da alteração de licença ninguém é excluído de participar (sobre o mérito ou demérito da proposta de alteração em apreciação), incluindo-se, naturalmente, os proprietários de lotes ou frações do loteamento.

De referir que, no caso em análise, após ter decorrido o período de discussão pública, não se registou oposição escrita dos proprietários da maioria dos lotes, durante toda a fase de aprovação que seguiu.

- iii) No tocante ao afastamento mínimo de 12 metros de qualquer construção relativamente à Escola a Autarquia sustentou que a alteração ao loteamento respeita os afastamentos previstos no Decreto-Lei nº 37.575, de 8 de outubro de 1949, a que se refere a queixa, adiantando que, aquele diploma foi revogado pelo DL nº 80/2010, de 25/jun, nos termos do qual os afastamentos relativamente ao tipo de equipamento em causa devem ser regulados no respetivo PDM, não dispondo o PDMVFX qualquer regulamentação sobre a matéria.

Acrescentou a Autarquia que o mesmo entendimento deve ser aplicado a eventuais afastamentos de estabelecimentos comerciais às escolas.

Refira-se que, de facto, face à entrada em vigor do citado DL nº 80/2010, de 25/jun, que remete para os instrumentos de gestão territorial, designadamente de âmbito municipal, a definição de regras sobre localização de edifícios escolares, e que uma vez que o PDMVFX não regulamenta esta matéria, não se pode concluir pelo desrespeito por regras de afastamento mínimo legal ou regulamentarmente estabelecidas.

- iv) Em relação à falta de parecer da EPAL e eventual incumprimento dos afastamentos ao adutor da EPAL, a CM defendeu que a *"alteração não reduz (antes pelo contrário, aumenta) os afastamentos ao adutor da EPAL. Acresce que as obras de urbanização a fazer não carecem, em caso algum, de parecer da EPAL; em abstrato admite-se que essa necessidade possa colocar-se aquando do licenciamento da construção em algum dos lotes; a colocar-se então tal necessidade, terá ela de ser respeitada em sede de licenciamento dessa construção (e não agora em fase de alteração do loteamento) "*.

A questão suscitada na queixa afigura-se bastante pertinente, tendo em linha de conta que o condicionamento resultante da alínea a), do nº 9, do artigo 41º do Regulamento do PDM, obriga a solicitar consulta à EPAL, no licenciamento de qualquer intervenção que implique escavações ou aterros, numa faixa de 50 metros medida a partir do limite da faixa de respeito de 10 m (*onde não é permitida, sem licença, efetuar quaisquer intervenções*), contada a partir dos limites da propriedade da EPAL, procedimento que a CMVFX deveria ter realizado antes da aprovação da alteração do loteamento.

Com efeito, a Autarquia auditada, quanto a esta matéria, limita-se a referir que com aquela alteração de loteamento não há redução dos afastamentos anteriores, evitando, nas informações técnicas produzidas e nos esclarecimentos prestados, indicar se a operação urbanística carecia da mencionada consulta. Contudo, ao remeter para os procedimentos de aprovação das edificações nos lotes, admite a necessidade dessa consulta.

Por outro lado, existindo obras de urbanização a realizar (aprovadas pela CM na reunião de 30/maio/2012), com diferentes tipos de trabalho, como sejam, arreamentos, redes de água e saneamento, de telecomunicações, de gás, de recolha de sólidos urbanos, é natural que algumas destas especialidades impliquem escavações ou aterros superiores a 2 m.

Neste sentido, a deliberação da CM que aprovou a alteração do loteamento não deu cumprimento à exigência da alínea a), do nº 9, do artigo 41º do PDM (uma vez que não foi feita consulta prévia à EPAL), sendo de aguardar a decisão que venha a ser tomada pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, onde foi apresentada queixa.

3) " Desafetação de terrenos do domínio público e permuta de terrenos" entre o Município e o promotor do loteamento

Da análise dos elementos constantes do processo concluímos que:

- i) A desafetação da parcela de terreno com a área de 3.310,00 m², afeto ao domínio público municipal, para integração no domínio privado do Município, no

âmbito da alteração ao loteamento em apreço, tendo em vista a respetiva permuta com terrenos propriedade do promotor do loteamento, com a área de 3.591,00 m², para integração do domínio público municipal (para constituição de espaços verdes de utilização coletiva) foi objeto de deliberação, de 22/dez/2011, da AM, e aprovada por maioria dos seus membros, na sequência da proposta aprovada, em 30/nov/2011, na reunião da CMVFX³⁹.

Esta matéria foi precedida dum período de discussão pública, durante 10 dias úteis, através do Edital n.º 533/2011, de 20 de outubro, referente à alteração do loteamento em causa, sem que tivessem sido apresentadas quaisquer participações, como se relata na Informação n.º 940/2011, de 24/novembro, da DGU/DPGQU.

Contudo, entende-se que após as deliberações favoráveis dos Órgãos Executivo e Deliberativo do Município devia ter-se procedido à realização da respetiva escritura de permuta, procedimento que não foi o adotado⁴⁰, tendo-se realizado o registo das áreas dos 7 lotes após a aprovação das alterações ao loteamento, como evidência a informação de registo emitida pela 2ª CRP de VFX, com a data de 22/agosto/2013, a que se reporta a inscrição matricial 1776/20130116.

- ii) Embora não existisse qualquer deliberação do Conselho de Administração dos SMAS, acerca duma futura necessidade de ampliação das instalações existentes na referida parcela de domínio público, houve consulta aos SMAS sobre tal matéria, da qual não resultou qualquer oposição à desafetação de terrenos que estavam sob a sua influência, além de que tal assunto foi apreciado por uma Vereadora, da ⁴¹, na reunião de 30/nov/2011 em que foi aprovada a alteração ao loteamento.
- iii) Sobre um eventual direito de reversão sobre os terrenos do domínio público objeto da permuta, não obstante parte da área permutada manter as finalidades previstas no loteamento inicial (espaços verdes e de equipamento público), embora com pequenos ajustamentos resultantes da aprovação das alterações ao loteamento, a Autarquia corre o risco de ver invocado esse direito pelos proprietários dos lotes constituídos (cfr. n.º 5, do art. 45º do RJUE).

³⁹ A quem cabia decidir sobre o destino a dar ao património pertença do Município de Vila Franca de Xira, por força do disposto na alínea f), do n.º 1, do artigo 64º da LAL, à data em vigor.

⁴⁰ Por ter sido entendido (por parte da Senhora Conservadora da 2ª CRP de VFX) que, em termos substanciais, a alteração ao loteamento apenas consistiu numa solução urbana com uma configuração e desenho urbano que melhor se coadunavam com as características topográficas do local.

⁴¹ Que integra membros eleitos pelo PPD/PSD e pelo CDS-PP.MPT.PPM.

c. Relativamente ao estado atual desta operação urbanística, é de salientar que na reunião da CM realizada em 28/ago/2013 foi aprovada a receção provisória das obras de urbanização, por maioria, com a abstenção dos Vereadores da

(Anexo 13)

2.8. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.8.1. REGULAMENTO DE CONTROLO INTERNO

O Regulamento do Sistema de Controlo Interno em vigor na CMVFX foi aprovado em reunião do Executivo de 24/nov/2004, tendo como finalidade dar cumprimento ao disposto no nº 1, do art.11º do DL nº 54-A/99, de 22/fev, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁴², sem que desde aquela data tenha sido objeto de revisão ou de alteração.

O Regulamento de Controlo Interno, não obstante estabelecer um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo que assegurem, no essencial, a integridade dos registos contabilísticos e a preparação de informação financeira fiável, bem como a salvaguarda de ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, bem como normas relativas à organização, tramitação e arquivo dos processos, transversais a todos os serviços da Autarquia, deve, com alguma periodicidade, ser objeto de revisão, para que os eleitos que integram o Órgão Executivo realizem uma reflexão sobre este instrumento de controlo.

Por outro lado, este Regulamento carece de ajustamento, uma vez que não está adequado à estrutura organizativa dos serviços municipais, aprovada pela AM de Vila Franca de Xira, em 28/dez/2012 (publicada no D.R. 2ª Série Nº 83 de 30/abr/2013), e omite, no que tange à área do urbanismo, orientações quanto à execução de diligências e procedimentos (preparatórios ou executórios) dos atos administrativos inerentes aos respetivos processos.

2.8.2. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

O Município de Vila Franca de Xira dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovado pela CM e pela AM a 16/dez/2009 e a 29/dez/2009, respetivamente, tendo procedido à sua revisão em 2013, na sequência da aprovação do Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais pela AMVFX em 18/abr/2013⁴³.

No Plano é feita a identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas em cada área ou departamento, bem como a listagem das medidas adotadas para a sua prevenção e a metodologia de adoção e monitorização dessas medidas, com identificação das unidades

⁴² Alterado pela Lei nº 162/99, de 14/set, pelo Decreto-Lei nº 315/2000, de 2/dez e pelo Decreto-Lei nº 84-A/2002, de 5/abril.

⁴³ Publicado através do Despacho nº 5716/2013 no DR, 2ª Série, nº 83, de 30/abr.

e subunidades orgânicas responsáveis por estas ações.

Da análise dos documentos aprovados pelos Órgãos Autárquicos, bem como da entrevista realizada, concluímos que não existe uma calendarização quanto à realização da monitorização, que não são realizados relatórios trimestrais, apenas o relatório anual, e que o grau de execução das medidas é pouco mais do que uma terça parte.

De registar que o Plano foi remetido aos vários órgãos de controlo ou de tutela, nomeadamente, à IGF.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, conclui-se e recomenda-se o seguinte:

Conclusões	Item Relat.	Recomendações
1. O PDM em vigor no Município foi aprovado, em termos finais, pela AMVFX em 24/set/2009, depois de expurgado de preceitos não ratificados pelo Governo, e revogou todos os planos municipais de ordenamento do território em vigor no Concelho, com exceção do Plano de Pormenor do Casal do Urjal.	2.1.	
2. O PDMVFX prevê na respetiva execução 73 unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG) que abrangem uma área de 3.068 ha, o que corresponde a 9,64% do território do Concelho, estando concretizadas, através de Unidades de Execução e de um PP, três UOPGs.	2.1.	
3. Consta-se uma redução em 239,7 ha (26%) da área de expansão urbana prevista no PDM em vigor relativamente ao Plano de 1993, o que demonstra a tentativa de adequar o traçado dos perímetros urbanos à realidade atual do Concelho.	2.1.	
4. O Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas por Operações Urbanísticas (RMUETOU), em vigor no Município no período da auditoria, aprovado pela AM em 21/dez/2007, carece de adaptação às alterações introduzidas no RJUE pelo DL nº 26/2010, de 30/mar, nomeadamente quanto ao tipo de procedimento a que está sujeita a utilização de edifícios e suas frações, bem como no que respeita às condições de admissibilidade de geradores eólicos associados a edificação principal a que se referem os nºs 5 e 6, do art. 6º-A do RJUE.	2.2.2.	A. <i>Promover a alteração do RMUETOU, nomeadamente, no que respeita ao tipo de procedimento a que está sujeita a utilização de edifícios e suas frações, bem como às condições de admissibilidade de geradores eólicos associados a edificação principal.</i>

<p>5. O RMUETOU é também omissivo quanto a regras sobre o modelo de liquidação, cobrança e pagamento ajustado ao regime de mera comunicação prévia.</p>		<p>B. Promover a introdução no RMUETOU de regras que ajustem a liquidação, cobrança e pagamento de taxas ao procedimento de comunicação prévia, de modo a que a ausência de resposta pelo Município não impossibilite a obtenção de comprovativo de pagamento por parte do interessado.</p>
<p>6. No período abrangido pela auditoria, a AM aprovou por deliberações de 13/set/2011 e 15/nov/2012 a redução, em 50%, da taxa devida pela legalização de construções e a redução, em 10%, da TRIU caso fosse devida, sem que tivesse sido promovida a alteração do RMUETOU e a respetiva publicação em DR, em conformidade com o disposto no nº 2, do artº 9º da Lei nº 53-E/2006, de 29/dez, e no nº 4, do artº 3º do RJUE.</p>	<p>2.2.2.</p>	<p>C. Assegurar que, no futuro, as reduções/alterações do valor das taxas são efetuadas através da alteração ao regulamento de criação respetivo, e publicadas no Diário da República, sob pena da sua ineficácia.</p>
<p>7. O montante global de taxas urbanísticas arrecadado pelo Município de VFX no período em análise foi de € 3.057.493,57, o que representou 1,92% do valor da receita corrente e 1,29% da receita total do Município, tendo-se verificado uma forte diminuição no montante cobrado no triénio, que passou de € 1.790.966,21, em 2010, para € 485.710,67, em 2012.</p>	<p>2.3.</p>	
<p>8. As taxas devidas pela emissão de licenças representam 58,29% do valor total da receita urbanística arrecadada no período.</p>	<p>2.3.</p>	
<p>9. No mesmo período, o montante global das taxas urbanísticas e dos impostos municipais (€ 78.614.501,47) representou 49,44% do total da receita corrente e 33,06% da receita total do Município.</p>	<p>2.3.</p>	
<p>10. No período auditado, o peso da receita obtida com a cobrança da TMU (no montante de € 1.219.579,37) no custo</p>	<p>2.4.</p>	

das infraestruturas gerais realizadas pelo Município foi de 2,57%, insuficiente para financiar ou sequer compensar aquele custo.		
11. Ausência da menção da qualidade de delegado ou subdelegado nos despachos proferidos pelo Vice-Presidente da CMVFX, em desrespeito ao disposto no art. 38.º do CPA	2.4.1.	<i>D. Assegurar a indicação da qualidade de delegado ou subdelegado pelo autor dos atos administrativos, nomeadamente pelo Vice-Presidente nos despachos proferidos em matéria urbanística.</i>
12. No período abrangido pela auditoria, foram apresentados 42 pedidos de operações urbanísticas de loteamento, tendo-se selecionado para análise 4, a que corresponde uma amostra de 142.912,87 m ² de abc e €1.374.038,92 de taxas urbanísticas cobradas.	2.4.2.	
13. No âmbito das operações de loteamento analisadas foram respeitados os parâmetros urbanísticos aplicáveis, não se detetando a prática de atos de determinantes da nulidade das respetivas licenças.	2.4.2.	
14. Constatou-se, contudo, que no processo nº 14/07 foi autorizado o fracionamento do pagamento da compensação, no valor total de € 801.584,171,61, em 3 prestações, sem que previamente tivesse sido prestada garantia bancária ou constituída hipoteca, em conformidade com o exigido no nº 5, do art. 12º do RMUETOU.	2.4.2.	<i>E. Assegurar que, nos casos de pagamento em prestações das taxas, é dado cumprimento à exigência de prévia prestação de garantia bancária ou constituição de hipoteca prevista no Regulamento.</i>
15. No âmbito da análise ao processo nº 27/07 detetou-se a alteração das condições do licenciamento sem que do processo constassem elementos/documentos que fundamentassem essa alteração. Apenas em sede de contraditório a Autarquia juntou os documentos que justificam essa alteração.	2.4.2	<i>F. Promover as medidas necessárias para garantir a adequada organização dos processos, assegurando, nomeadamente, que todos os documentos são arquivados nos respetivos processos.</i>
16. Foram aprovadas 442 operações urbanísticas de edificação, correspondendo	2.4.3.	

<p>à aprovação de 221.005,49 m² de abc, registando-se um decréscimo de 55,38%, de 2010 para 2012, e uma recuperação no primeiro semestre de 2013 em 23%.</p>		
<p>17. Do universo das operações urbanísticas aprovadas neste período, 134 respeitam a edificações novas e 308 a alterações/ampliações.</p>	2.4.3.	
<p>18. A amostra analisada (21 operações urbanísticas) corresponde a 4,60% do universo, ascendendo a sua materialidade a 7,7% da abc autorizada pelo CMVFX no triénio em análise.</p>	2.4.3.	
<p>19. No âmbito da amostra selecionada, não se detetou o incumprimento dos parâmetros urbanísticos aplicáveis.</p>	2.4.3.	
<p>20. Nos processos nºs 307/2008 e 191/2006, foi autorizado o fracionamento do pagamento das taxas e compensações urbanísticas sem que previamente tivesse sido prestada garantia bancária ou constituída hipoteca, em conformidade com o exigido no nº 5, do art. 12º do RMUETOU.</p> <p>Considerando que no processo nº 191/2006 apenas foi paga a 1ª prestação, no valor de € 1.000,00, carece de cobrança o remanescente, no montante de € 76.434,59, a que acrescem juros de mora.</p> <p>Em contraditório, a Autarquia informou que já notificou o requerente para proceder ao pagamento do valor em dívida, sob pena de ser emitida uma certidão de dívida para efeitos de execução fiscal.</p>	2.4.3.	<p>G. Ver recomendação E).</p> <p>H. Assegurar a recuperação do montante liquidado e não cobrado no processo nº 191/2006 no montante total de € 76.434,56, mantendo a IGF informada sobre as diligências efetuadas para esse efeito.</p>
<p>21. No processo nº 207/2010, em que foi deferido o faseamento da obra em duas fases, na liquidação das taxas pela emissão da licença e TRIU, relativas à 1ª fase, foi incorretamente contabiliza-</p>		<p>I. Garantir que na liquidação das taxas devidas pela 2ª fase da obra a que se refere o processo nº 207/2010 é atendido o valor cobrado em excesso na 1ª fase.</p>

da a área de 456,32 m ² , tendo sido cobrado em excesso o montante de € 187,76. Contudo, a situação pode ser regularizada aquando da liquidação das taxas devidas pela 2ª fase da obra.		
22. A interpretação que os serviços técnicos da CMVFX têm dado ao nº 3, do art. 93º do PDM, admitindo a entrega do estudo geotécnico de detalhe para a zona a ocupar, que comprove a inexistência de riscos de segurança de pessoas e bens (cfr. processos nºs 86, 185 e 198 de 2010), em data posterior ao licenciamento, não acautela os interesses dos intervenientes no procedimento.	2.4.3.	J. <i>Assegurar que nos procedimentos respeitantes a construções em áreas de risco geotécnico, o pedido só é deferido após a entrega do estudo geotécnico de detalhe para a zona a ocupar, que comprove a inexistência de riscos de segurança de pessoas e bens.</i>
23. No triénio auditado, foram instaurados 417 procedimentos contraordenacionais de natureza urbanística, mantendo-se em tramitação, à data da conclusão das verificações na presente auditoria, 390.	2.5.	
24. Constatou-se que a instrução e decisão dos processos se caracterizam por uma excessiva demora e lentidão. De registar, no entanto, que no âmbito da amostra, foram proferidas decisões no prazo de 20 dias após o início da auditoria, o que contrasta com a demora da generalidade dos procedimentos instaurados.	2.5.	K. <i>Promover a célere tramitação/decisão dos processos de contraordenação atendendo à data da respetiva participação.</i>
25. Detetou-se que, relativamente aos procedimentos instaurados em 2007 e 2008, num total de 542, à data da conclusão das verificações 187 processos se encontram por concluir, correndo o risco de prescrever, não obstante a Autarquia, em sede de contraditório, afirmar que não ocorreram prescrições, o que põe em causa o princípio da celeridade processual.		L. <i>Ver recomendação anterior.</i>
26. Os processos nºs 66/CO/2010,	2.5.	M. <i>Promover a reposição da legalidade ur-</i>

<p>52/CO/2011 e 62/CO/2012 carecem da correspondente reposição da legalidade urbanística.</p>		<p><i>banística no âmbito dos 3 processos de contraordenação identificados, bem como em todos os outros não incluídos na amostra que se encontrem nas mesmas circunstâncias.</i></p>
<p>27. No período abrangido pela presente auditoria, foram instruídos 66 processos de embargo e 14 processos de demolição, tendo-se analisado 5 embargos e 2 demolições, o que corresponde a uma amostra de 8,75% do total.</p>	<p>2.6.</p>	
<p>28. No âmbito dos processos nºs 8/2010, 16/2011 e 1/2012, a CMVFX não comunicou os embargos à Conservatória do Registo Predial de VFX, facto que impede a publicitação desta medida de tutela da legalidade urbanística aplicada pela CMVFX e a sua oponibilidade a terceiros.</p>	<p>2.6.</p>	<p><i>N. Comunicar à Conservatória do Registo Predial de Vila Franca de Xira a realização de todos os embargos efetuados.</i></p>
<p>29. Nos processos de embargo nºs 8/2010, 12/2011, 16/2011, 1/2012 e 6/2012 ainda não foi reposta a legalidade urbanística, através da legalização, nos casos em que seja possível, ou através da demolição.</p>	<p>2.6.</p>	<p><i>O. Garantir a reposição da legalidade urbanística nos 5 processos de embargo identificados, bem como nos outros que, não tendo sido objeto de análise em sede de auditoria, se encontram em situação similar.</i></p>
<p>30. No âmbito da análise da queixa respeitante à alteração ao loteamento da _____, titulado pelo alvará nº 6/93, aprovada por deliberações da CMVFX de 30/nov/2011, 4/abr/2012 e 30/mai/2012, denunciando diversas ilegalidades, entende-se que:</p> <p>30.1. A licença de loteamento titulada pelo alvará nº 6/93 se mantém válida, uma vez que não foi declarada a respetiva caducidade pela CMVFX;</p> <p>30.2. Não foram respeitados os artigos 3º e 43º do REMUETOU que estabelecem, respetivamente, a necessidade de apresentação de Estudo de Tráfego nos loteamentos com mais de 100 fogos e nos loteamentos com área superior a 2 ha;</p>	<p>2.7.</p>	

<p>30.3. No âmbito da discussão pública, ficou assegurada a exigência de audição da maioria dos proprietários dos lotes constantes do alvará, bem como o cumprimento do requisito da sua não oposição à alteração;</p> <p>30.4. A distância das construções previstas para os lotes relativamente à Escola não põem causa as normas legais e regulamentares sobre a matéria, nomeadamente o PDM;</p> <p>30.5. Não foi respeitada a alínea a), do nº 9, do art. 41º do PDM, nos termos da qual devia ter sido solicitada consulta à EPAL no licenciamento em análise;</p> <p>30.6. A desafetação de terrenos do domínio público do Município e a respetiva permuta com terrenos da propriedade do requerente da alteração ao loteamento, não apresenta ilegalidades suscetíveis de gerar responsabilização para os autores dos atos administrativos praticados.</p> <p>30.7. Considerando que todas as questões denunciadas na queixa foram participadas ao MP junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, não se afiguram oportunas quaisquer diligências complementares.</p>		
<p>31. O Regulamento de Controlo Interno em vigor no Município carece de alteração para a incorporação, no que respeita à área do urbanismo, de orientações quanto à execução de diligências e procedimentos (preparatórios ou executórios) dos atos administrativos inerentes aos respetivos processos.</p>	2.8.1.	<p><i>P. Aprovar um Regulamento de Controlo Interno que defina a metodologia de adoção e monitorização das medidas preventivas e corretivas, aplicáveis a todas as estruturas internas, incorporando no texto que vier a ser aprovado normas e procedimentos em matéria de gestão urbanística.</i></p>
<p>32. O Município dispõe de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovado pela CM e pela AM a 16/dez/2009 e a 29/dez/2009, respetivamente, e revisto em 2011, que não estabelece qualquer calendarização</p>	2.8.2.	<p><i>Q. Promover a revisão do Plano, de forma a contemplar uma calendarização para a realização da monitorização e a elaboração de relatórios trimestrais.</i></p>

quanto à realização da monitorização e elaboração dos relatórios trimestrais.		
---	--	--

4. PROPOSTAS

Em face dos resultados descritos no presente relatório, propõe-se:

4.1. A remessa deste Relatório e dos Anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, 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 35.º, do Anexo I, da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro;

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 a que ainda não tenha dado execução.

Pela Equipa,



Helena Lopes

Chefe de Equipa Multidisciplinar

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Instrumentos de Gestão Territorial em vigor
Anexo 2	Áreas urbanas/urbanizáveis do PDM
Anexo 3	Evolução demográfica no Município de VFX
Anexo 4	Perímetros urbanos do PDM de 1993 Vs evolução demográfica
Anexo 5	Perímetros urbanos do PDM de 2009 Vs evolução demográfica
Anexo 6	Processo de loteamento nº 27/2007
Anexo 7	Processo de Obras nº 522/00
Anexo 8	Processo de Obras nº 207/2010
Anexo 9	Processo de Obras nº 307/2008
Anexo 10	Processo de Obras nº 191/2006
Anexo 11	Contraordenações urbanísticas - Amostra
Anexo 12	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística - Amostra
Anexo 13	Informação sobre queixa
Anexo 14	Contraditório Institucional – Resposta da entidade auditada

