



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira
Presidência

Exmo. Senhor
 Subinspetor-Geral
 Dr. Mário Rui Tavares da Silva
 Inspeção-Geral de Finanças
 Rua Angelina Vidal, n.º 41
 1199-005 Lisboa

00004337
 23.MAI 2014

Assunto: Contraditório institucional da auditoria ao Município de Vila Franca de Xira.

Excelentíssimo Senhor Subinspetor-Geral,

Vem, por este meio, o Município de Vila Franca de Xira, apresentar o contraditório institucional em apreço com fundamento no disposto nos números 6 e 7 do artigo 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 05 de abril, exarado pelo Senhor Ministro de Estado e das Finanças.

Preliminarmente e em primeiro lugar, o Município de Vila Franca de Xira não poderá deixar de agradecer a referência, feita em sede de Projeto de Auditoria, à colaboração prestada à equipa da Inspeção-Geral das Finanças pelos eleitos locais e respetivos serviços municipais, nomeadamente os afetos às Divisões de Planeamento e Requalificação Urbana, de Gestão Urbanística, de Fiscalização, de Assuntos Jurídicos e de Planeamento Financeiro e Controlo Interno.

Por outro lado, este Município saúda essa mesma equipa da Inspeção-Geral das Finanças, não só pelo inultrapassável trato, transversal a todo o período da auditoria, mas também pelo seu diligente labor, do qual resultou o Projeto de Auditoria ora objeto de contraditório, que se nos apresenta como uma oportunidade ímpar, enquadrável no esforço contínuo de prossecução— no profundo respeito do quadro legal vigente— das suas atribuições estatuídas,



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira **Presidência**

maxime a de ordenamento do território e de urbanismo, mais especificamente no domínio da gestão e fiscalização urbanística, nas suas componentes financeira, patrimonial e de legalidade.

Reportando-nos agora diretamente ao Projeto de Relatório, o Município irá continuar a analisar as questões que o mesmo levanta. Face ao prazo para este contraditório, aliás, já doutamente alargado, o Município limitará a sua pronúncia apenas às recomendações feitas no final do Projeto de Relatório, o que faz nos termos seguintes:

- a) Quanto à recomendação A, relativa à promoção da alteração do Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas por Operações Urbanísticas (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, informa-se que, na presente data, está em curso um procedimento visando a elaboração de um Projeto de Alteração ao RMUETOU que incluirá, entre outras alterações, as preconizadas em sede de auditoria ao Município.
- b) O mesmo acontece relativamente à recomendação B, uma vez que o estudo prévio do Projeto de Alteração ao RMUETOU acolherá a promoção da introdução neste diploma regulamentar de normas 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, tal como recomendado.
- c) Prosseguindo e no que respeita à recomendação C, em caso de futuras reduções ou alterações do valor das taxas urbanísticas “devidas pela legalização de construções”, as mesmas terão em conta a necessidade de prévia alteração do respetivo regulamento e de publicação da mesma em *Diário da República*.



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Presidência

~~—Esclarece-se que na base da publicação através de Edital, da redução de tais taxas— em vez de uma prévia alteração ao respetivo~~

regulamento municipal e sua posterior publicação em *Diário da República*—, esteve a urgência ditada pela necessidade de uma resposta rápida às inúmeras situações levadas ao conhecimento do Município, decorrentes da atual crise económico-financeira que assolou o País durante o triénio objeto de auditoria (e que ainda o assola), consistindo numa medida que foi qualificada pela câmara municipal como de combate à crise económica e de apoio às famílias e às empresas que têm, na sua generalidade, gravemente sofrido as suas consequências, nomeadamente apresentando assinaláveis dificuldades ou mesmo incapacidade financeira para pagamento das taxas devidas pela realização das operações urbanísticas.

Visou-se, por conseguinte, dar uma resposta célere à situação crítica descrita, sem escamotear a generalidade e abstração devidas.

- d) No que concerne à necessidade de indicar a qualidade de delegado ou subdelegado pelo autor dos atos administrativos, recomendação D, doravante assim se fará.
- e) Relativamente à recomendação E, de ora em diante solicitar-se-á ao requerente prévia prestação de garantia bancária ou constituição de hipoteca, nos termos do n.º 5 do art.º 12.º do RMUETOU.
- f) Na recomendação F *do Projeto de Relatório, da Auditoria ao Município de Vila Franca de Xira* é feita referência às condições do licenciamento do processo n.º 27/07 LOTEPDM, relativo à operação de loteamento aprovada por deliberação da CMVFX, de 05/05/2010, de acordo com o seguinte:
 - A. Caução para garantir a boa execução das obras de urbanização - 4.727.900,77€;
 - B. Taxa de Reforço de Infraestruturas Urbanas – 1.095.749,50€;
 - C. Taxa pela emissão do alvará de loteamento – 105.046,40€;



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Presidência

- ~~D.~~ Cedência para execução de troço rodoviário – 25.988,00m²;
- E. Cedência para criação de parque de exposições – 7.712,50m²;
- F. Participação na recuperação/ampliação da Escola de
– até ao montante de 1.500.000,00€;
- G. Outras áreas de cedência.

É ainda referido que foram alteradas as condições anteriormente aprovadas e transmitidas ao gerente da firma requerente, através do nosso ofício n.º 4920, de 03/09/2013, de acordo com o seguinte:

- A. Redução da caução para garantir a boa execução das obras de urbanização – 3.997.450,00€, por deliberação em RCM de 12.01.2011;
- B. Redução do valor da Taxa de Reforço de Infraestruturas Urbanas – 700.798,90€ face ao pagamento efetuado no valor de 500.000,00€;
- C. Não é feita referência;
- D. Não é feita referência;
- E. Cedência para criação de parque de exposições – considerada sem efeito;
- F. Participação na recuperação/ampliação da Escola
– é feita remessa para o protocolo celebrado a 11/02/2009 e alterado em 17.08.2009, referindo o valor de participação de 750.000,00€, que já estaria pago;
- G. Não é feita referência;
- H. Pagamento de participação referente à regularização do
a realizar após a emissão do alvará de loteamento – 57.074,11€;

Face às questões colocadas no presente Relatório, na sequência do ofício n.º 4920, de 03/09/2013, que visou “atualizar o exposto no ofício n.º 2314, de 16 de julho de 2010”, tendo sido identificadas as questões ainda em aberto para



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Presidência

a conclusão do processo, e conseqüente emissão do alvará de loteamento, clarificam-se as dúvidas existentes:

- A. Por solicitação do requerente, através do requerimento n.º 94862/10, é aprovado por deliberação em reunião de Câmara Municipal de 12/01/2011, a redução da caução para garantir a boa execução das obras de urbanização para 3.997.450,00€;
- B. Relativamente à Taxa de Reforço de Infraestruturas Urbanas não houve redução desta taxa, mas sim o pagamento no valor de 500.000,00€, através da guia n.º 21661, de 30/12/2010, ficando em falta o restante pagamento referente às taxas devidas pela emissão do alvará de loteamento e restante valor da Taxa de Reforço de Infraestruturas Urbanas, num total de 700.798,90€. Em momento prévio ao da emissão do alvará de loteamento, o requerente procedeu ao pagamento do valor remanescente devido a título de taxas (700.798,90€).
- C. Não é feita referência;
- D. Não é feita referência;
- E. A área para criação de parque de exposições ficou sem efeito face à alteração ao estudo de loteamento levada a Reunião de Câmara Municipal de 05/05/2010 (ponto 31). Por lapso, a informação referente às obras de urbanização manteve esta referência, lapso que o alvará já corrige.
- F. Foi suportado pelo promotor o valor referente à obra de recuperação/ampliação da Escola _____ nos termos do protocolo celebrado a 11/02/2009 e alterado em 17/08/2009, no valor de 750.000,00€;
- G. Não é feita referência;
- H. No que respeita à comparticipação referente à regularização do _____ a realizar após a emissão do alvará de loteamento – no valor de 57.074,11€, apresentou o requerente exposição com referência ao momento da sua liquidação. Foi aceite que o



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira Presidência

pagamento fosse efetuado até ao término da fase referente aos trabalhos de remodelação de terreno.

- g) No que concerne à recomendação G, verifica-se que o processo n.º 522/00 ONEREDPDM se refere ao licenciamento administrativo de um edifício destinado a habitação, comércio e garagem. No decurso da análise a esta operação urbanística, verificou-se a existência de mais construções na propriedade. Neste contexto foi o requerente notificado para promover a legalidade urbanística das mesmas.

Foi identificado, relativamente ao local em apreço, o processo n.º 3753/88 ONERED referente à legalização de um armazém agrícola, não tendo aquele sido concluído.

Da análise ao processo n.º 3753/88 ONERED, concluiu-se que havia viabilidade no licenciamento da construção agrícola existente, passando assim a integrar o processo n.º 522/00 ONEREDPDM e enquadrando-se a operação urbanística concretamente considerada, nos termos do artigo 104.º do regulamento do PDM em vigor (informação técnica n.º 467/11 e n.º 878/11 – DGU (ofício n.º 3748 de 6.12.2011), o qual refere na sua alínea c) a obrigatoriedade de que as construções *“Sejam anteriores a Março de 1993, data de publicação do PDM, e na exata medida em que então existiam;”*.

Face ao enquadramento urbanístico efetuado e verificando-se o cumprimento integral de todos os pressupostos do artigo 104.º 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.



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Presidência

Assim considerou-se que o dimensionamento de 7 lugares de estacionamento, acautela as funções específicas da atividade a desenvolver na propriedade, conforme planta de implantação que se anexa.

Deste modo, julga-se clarificado o entendimento dos serviços e consequente sentido do despacho da Chefe de Divisão da DGU, não se partilhando, portanto, do entendimento de que o projeto de arquitetura foi aprovado por despacho do Vice-Presidente da CMVFX, de 25/02/2013, com desrespeito pelos parâmetros de dimensionamento do estacionamento previstos para a área em que se localiza a pretensão e sem que pudesse ser exigida uma compensação por estacionamento deficitário, nos termos do art.º 36.º-A do RMUETOU e de que seria, por isso, inválido o ato de licenciamento do armazém

agrícola consubstanciado no despacho do Vice-Presidente de 02/05/2013.

- h) No que diz respeito à recomendação H, de ora em diante assegurar-se-á que nos casos de pagamento em prestações das taxas por operações urbanísticas seja solicitada ao requerente prévia prestação de garantia bancária ou constituição de hipoteca, nos termos do n.º 5 do art.º 12.º do RMUETOU.
- i) No que é atinente à recomendação I, em momento posterior ao da realização da Auditoria ao Município de Vila Franca de Xira, foi elaborado e remetido ao requerente o ofício n.º 002040, de 05/05/2014, notificando-o, entre outros factos melhor identificados em tal documento para, no prazo de 20 dias contados da data da notificação, proceder ao pagamento a este Município do valor em dívida cujo pagamento em prestações tenha sido deferido sob pena de, em caso de incumprimento, ser emitida uma certidão de dívida para efeitos de execução fiscal. Assim, consideram-se iniciados os procedimentos administrativos adequados ao cumprimento da



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Presidência

recomendação realizada no sentido de assegurar a recuperação do montante liquidado e não cobrado no processo n.º 191/2006, no valor total de 76 434,56€.

- j) No que concerne à recomendação J, acautelar-se-á que na segunda fase da obra no âmbito do processo administrativo n.º 207/2010 ONEREDPDM, mais especificamente aquando da liquidação das taxas, seja tido em conta o valor cobrado em excesso, a este título, no montante de 187,76€.
- k) Quanto à recomendação K: considera-se no Projeto de Relatório, que a interpretação dada pelos serviços técnicos da CMVFX ao n.º 3 do art.º 93.º do PDM, admite a entrega do estudo geotécnico de detalhe para a zona a ocupar, que comprove a inexistência de riscos para a segurança de pessoas e bens, em data posterior ao licenciamento, não acautela os interesses dos intervenientes no procedimento.

Com o devido respeito tem-se entendimento diferente: o licenciamento só ocorre após a apresentação das especialidades, isto é, após a apreciação do projeto de arquitetura e subsequente apresentação das especialidades. Só nesta fase é proferida a decisão final do deferimento da pretensão de um requerente, o licenciamento. Anexa-se, a título de exemplo, cópia de documentos administrativos constantes do processo n.º 185/10 ONEREDPDM, um dos aqui visados.

- l) No que respeita às recomendações L e M, informa-se que em 31/12/2006 transitaram 1800 processos de contraordenação de anos anteriores. Posteriormente, em 2007, deram entrada 658 autos de notícia, acrescidos de 484 em 2008, a que se somaram 324 no ano de 2009. Não obstante terem transitado em 31/12/2013, para o ano de 2014, cerca de 1100 processos de contraordenação aos quais acrescem cerca de mais 80 do presente ano civil, relativamente ao triénio objeto de auditoria (2010-2012) encontram-se somente cerca de 70 processos a aguardar a elaboração de proposta de decisão final,



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Presidência

—considerando-se improvável que ocorram prescrições nos relativos ao período em causa.

Prosseguindo, desde 2007 logrou-se reduzir consideravelmente o número de processos de contraordenação em trânsito, de um ano para o outro; os procedimentos contraordenacionais não prescreveram e os valores médios anuais decorrentes da cobrança de coima e custas são superiores a 100 000€, sendo que um número considerável de processos, cujas decisões finais determinaram a aplicação de coima e custas num valor total semelhante ao recém-referido, foram remetidos ao tribunal competente para efeitos de execução judicial ou, ainda, aguardam julgamento subsequente à interposição de recurso de impugnação judicial. Em suma, a função preventiva e dissuasora do desrespeito da legislação em matéria urbanística e o exercício da função punitiva, geradora de receitas para o Município, foram asseguradas pelos serviços.

m) Reportando-nos à recomendação N, informa-se que:

- a. O processo de contraordenação n.º 66/CO/2010, encontra correspondência no processo administrativo n.º 163/03 ONEREDALV, no âmbito do qual foi realizada a análise da viabilidade do licenciamento da operação urbanística através da informação n.º 171/11 DPGQU/DGU. Neste último processo irá iniciar-se um procedimento administrativo visando a apreciação da aplicabilidade da medida de tutela da legalidade urbanística que se traduz na demolição da obra e/ou reposição do terreno, nos termos do preceituado no artigo 106.º do RJUE;
- b. Outro tanto se dirá quanto ao processo de contraordenação n.º 52/CO/2011, materialmente ligado aos processos administrativos números 162/05 ONEREDPDM e 5/99 LOTEPM; proceder-se-á do modo já objeto de referência na subalínea anterior;



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Presidência

c. Relativamente ao processo de contraordenação n.º 62/CO/2012, o mesmo apresenta uma conexão material ao processo administrativo n.º 162/05 ONEREDPDM.

Em 29/12/2009 foi declarada a caducidade do processo, com fundamento no não pagamento de taxas administrativas e não levantamento da licença de construção. No dia 14/12/2009 foi determinado o levantamento de auto de notícia por contraordenação pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal, à data, e mais tarde, em 01/02/2012, lavrado o auto de notícia n.º 38/2012. O presente processo administrativo apresenta a particularidade de haver-se verificado o falecimento do titular do direito de propriedade, o que causou um hiato temporal imprevisível no seu prosseguimento.

Tal como noutras situações em que se mostra adequado, também neste processo administrativo se iniciará um procedimento visando a apreciação da medida de tutela da legalidade administrativa que se traduz na demolição da obra e/ou reposição do terreno no seu estado inicial.

- d. No que diz respeito à existência de demais processos não incluídos na amostra que possam ser qualificáveis como admissivelmente carecentes de uma medida de reposição da
- e. legalidade urbanística, não tem este Município conhecimento de quaisquer outras situações de cariz semelhante além das identificadas em sede de auditoria.
- f. Dir-se-á ainda e sem prejuízo do que já se expressou sobre esta específica medida de reposição da legalidade administrativa, que a sua execução coerciva nos termos do art.º 107.º do RJUE leva a que— não obstante as quantias relativas às despesas realizadas nesse âmbito serem de conta do infrator e, se não pagas voluntariamente no prazo fixado, poderem ser cobradas em processo de execução fiscal—, estejam reunidas condições para a realização de despesa, sabendo-se que existe uma



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira **Presidência**

—multiplicidade de atribuições e competências dos Municípios pelas quais têm de ser repartidos os recursos financeiros.

n) Analisando-se a recomendação N, no sentido da promoção da legalidade urbanística nos cinco processos de embargo identificados bem como noutros que, não tendo sido objeto de análise em sede de auditoria, se encontrem em situação similar, tem-se a informar que:

- a. No Município de Vila Franca de Xira, os processos administrativos de génese urbanística são classificados através de um critério que tem por base a operação urbanística tal como aliás, o próprio Projeto de Relatório reconhece (vide notas de fim de página números 24 e 25 da sua página 21). Refere-se isto para explicitar que a promoção da legalidade urbanística não constará, necessariamente, do processo administrativo onde possa existir prova da constatação de uma operação urbanística carecente de controlo prévio e ao mesmo não sujeita pelo particular.
- b. Pronunciando-se, agora, este Município especificamente sobre processos administrativos identificados no Projeto de Relatório, dir-se-á que no âmbito do processo n.º 8/10 ONEREDEMB, após o levantamento do auto de embargo n.º 8/10, de 09/07/2010, ocorreu a análise da viabilidade de licenciamento das operações urbanísticas verificadas em ação de fiscalização, ocasionando

que o requerente, por meio do ofício n.º 2679 de 02/09/2011, fosse

notificado para apresentação de um projeto de alterações à arquitetura. O prazo para a apresentação do sobredito projeto foi prorrogado (ofícios números 5700, de 30/10/2013 e 1592, de 02/04/2014).

Verifica-se ainda a existência do processo administrativo n.º 39/14 ONEREDPDM, no âmbito do qual, em 21/04/2014, deu



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Presidência

entrada um projeto de alterações (remodelação de moradia), o qual se encontra em fase de apreciação liminar.

Averiguou-se, portanto, que a promoção da legalidade se encontra a ser devidamente acautelada por meio do licenciamento (“legalização”) da operação urbanística.

- c. Quanto ao processo n.º 12/11 ONEREDEMB, verifica-se o levantamento de um auto de embargo sob o n.º 12/11, de 05/07/2011. A competente Conservatória do Registo Predial foi oficiada através do ofício n.º 1606, de 23/03/2012, para efeitos de registo/anotação do embargo, o qual veio a ocorrer em 26/06/2012. Adiante, por meio da informação n.º 381/13 DGU, de 06/05/2013, foi feita uma análise da viabilidade do licenciamento da operação urbanística, que concluiu negativamente pela sua admissibilidade.

Sem prejuízo do exposto, aprecia-se a existência de um outro processo administrativo, criado sob o n.º 22/01 GENERI/CM, no âmbito do qual foi realizado um levantamento de todas as construções existentes no local em apreço, entre as quais se compreende a ora objeto de análise. Notificaram-se os vários proprietários, incluindo a sociedade comercial proprietária deste imóvel, no âmbito da audiência do interessado quanto a um projeto de decisão de demolição da edificação e reposição do terreno no seu estado inicial (ofício n.º 3431, de 30/05/2013).

Por via do requerimento n.º 39486/13, a proprietária do imóvel pronunciou-se sobre o projeto de decisão em causa,

requerimento, esse, que foi objeto do parecer jurídico n.º 44/2013-DIR, de 25/06/2013.

Através do ofício n.º 6381, de 13/12/2013, procedeu-se a nova notificação do legal representante da sociedade comercial, no âmbito da audiência do interessado, enquadrada nesse mesmo procedimento.



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Presidência

Finalmente, em 16/04/2014, foi elaborada a informação n.º 13/2014-GAOM, definindo a forma como a sociedade comercial deverá fazer prova das alegações proferidas em sede de audiência prévia, diligência que se encontra em curso e se concretizará na elaboração de um ofício de notificação.

- d. No que toca ao processo n.º 16/11 ONEREDEMB, em receção ocorrida com o Sr. Vice-Presidente em 08/09/2011, foi o requerente informado que deveria apresentar termo de responsabilidade emitido por técnico legalmente habilitado que atestasse a segurança das obras realizadas. O termo de responsabilidade foi apresentado em 29/09/2011. Por despacho do Sr. Vice-Presidente exarado em 28/03/2012 foi levantado o embargo, o qual não foi objeto de registo/anotação na Conservatória do Registo Predial. Cumprirá que se faça uma avaliação prévia da admissibilidade do licenciamento da operação urbanística que, por aplicação dos princípios da legalidade e da proporcionalidade, obrigatoriamente deverá preceder a ponderação da aplicação de uma medida de tutela da legalidade administrativa, nomeadamente a da demolição da obra e/ou reposição do terreno no estado inicial.
- e. Já no âmbito do processo n.º 1/12 ONEREDEMB, localizou-se a existência dos processos administrativos de licenciamento números 171/12 ONEREDPDM, 46/12 ONEREDPDM e 135/13 ONEREDPDM. A análise da admissibilidade do licenciamento da operação urbanística ocorreu por meio da informação n.º 630/12 DPGQU/DGU, ocasionando que o requerente fosse notificado por via do ofício n.º 5752, de 15/11/2012 para apresentação de

projeto, o que veio a verificar-se pela apresentação, no âmbito do processo administrativo n.º 135/13 ONEREDPDM, de um projeto de construção de garagem e arrecadação, que está em fase de apreciação liminar e aguarda o desenvolvimento do



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Presidência

- o) Apreciando a recomendação Q, relativa à aprovação de 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, informa-se que foi promovido um levantamento dos regulamentos municipais em vigor que carecem de alterações, onde se incluem, nomeadamente, o Regulamento de Controlo Interno e o Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas por Operações Urbanísticas, diligência essa que se encontra em curso.
- p) Por último, a recomendação R, que preconiza a promoção da revisão do Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, no sentido de contemplar uma calendarização para realização da monitorização e elaboração de relatórios trimestrais: refere-se que foi aprovada pela Assembleia Municipal, em 23/12/2013, a atualização do diploma, por via de uma alteração ao normativo regulamentar, encontrando-se na presente data a ser constituído um grupo de trabalho visando a realização das diligências e procedimentos necessários à sua concretização.

Espera o Município de Vila Franca de Xira que o exercício do contraditório institucional tenha contribuído para o cabal esclarecimento das questões que se mostraram controvertidas.



Câmara Municipal de Vila Franca de Xira **Presidência**

Reitera-se o agradecimento pela oportunidade que o Projeto de Relatório apresenta no sentido de reforçar a atuação desta edilidade, que tem por objetivo permanente o prosseguimento do interesse público no absoluto respeito pelo quadro legal vigente.

Com os meus cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal



- Alberto Simões Maia Mesquita -